

Daniela de Melo Crosara
Leonardo Barbosa e Silva
organizadores

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM DEBATE:

ANÁLISE DOS PROJETOS

DE LEI EM TRAMITAÇÃO

NO CONGRESSO

NACIONAL BRASILEIRO



BRAZIL PUBLISHING

EDITORA BRAZIL PUBLISHING

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL

PRESIDENTE:

Rodrigo Horochovski (UFPR - Brasil)

MEMBROS DO CONSELHO:

Anita Leocadia Prestes (Instituto Luiz Carlos Prestes - Brasil)
Claudia Maria Elisa Romero Vivas (Universidad Del Norte - Colômbia)
Fabiana Queiroz (UFLA - Brasil)
Hsin-Ying Li (National Taiwan University - China)
Ingo Wolfgang Sarlet (PUCRS - Brasil)
José Antonio González Lavaut (Universidad de La Habana - Cuba)
José Eduardo Souza de Miranda (Centro Universitário Montes Belos - Brasil)
Marília Murata (UFPR - Brasil)
Milton Luiz Horn Vieira (UFSC - Brasil)
Ruben Sílvio Varela Santos Martins (Universidade de Évora - Portugal)

COMITÊ CIENTÍFICO DA ÁREA CIÊNCIAS HUMANAS

Presidente: Prof. Dr. Fabrício R. L. Tomio (UFPR – Sociologia)
Prof. Dr. Nilo Ribeiro Júnior (FAJE – Filosofia)
Prof. Dr. Renee Volpato Viaro (PUC – Psicologia)
Prof. Dr. Daniel Delgado Queissada (UniAGES – Serviço Social)
Prof. Dr. Jorge Luiz Bezerra Nóvoa (UFBA – Sociologia)
Prof. Dra. Marlene Tamanini (UFPR – Sociologia)
Prof. Dra. Luciana Ferreira (UFPR – Geografia)
Prof. Dra. Marlucy Alves Paraíso (UFMG – Educação)
Prof. Dr. Cezar Honorato (UFF – História)
Prof. Dr. Clóvis Ecco (PUC-GO – Ciências da Religião)
Prof. Dr. Fauston Negreiros (UFPI – Psicologia)
Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies (UCPel – Sociologia)
Prof. Dr. Mario Jorge da Motta Bastos (UFF – História)
Prof. Dr. Israel Kujawa (PPGP da IMED – Psicologia)
Prof. Dra. Maria Paula Prates Machado (UFCSA – Antropologia Social)
Prof. Dr. Francisco José Figueiredo Coelho (GIEESAA/UF RJ – Biociências e Saúde)



Daniela de Melo Crosara e Leonardo Barbosa e Silva
Organizadores

**A assistência estudantil em debate:
análise dos projetos de lei em tramitação
no congresso nacional brasileiro**



Curitiba / Brasil
2020

Sandra Heck
Editor-Chefe

Paula Zettel
Capa

Everson Ciriaco
Coordenador Editorial

Mylena Catarina e Julia Caetano
Revisão Editorial

Brenner Silva e Samuel Hugo
Diagramação e Projeto Gráfico

Os Autores
Revisão de Texto

DOI: 10.31012/978-65-5016-362-4

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
BIBLIOTECÁRIA: MARIA ISABEL SCHIAVON KINASZ, CRB9 / 626

A848 A assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro / organização de Leonardo Barbosa e Silva, Daniela de Melo Crosara – Curitiba: Brazil Publishing, 2020.
[recurso eletrônico]

ISBN 978-65-5016-362-4

1. Assistência estudantil – Brasil. 2. Políticas públicas. 3. Vulnerabilidade social. I. Silva, Leonardo Barbosa e (org.). II. Crosara, Daniela de Melo (org.).

CDD 361.3 (22.ed)
CDU 36



© Editora Brazil Publishing
Presidente Executiva: Sandra Heck

Rua Padre Germano Mayer, 407
Cristo Rei – Curitiba PR – 80050-270
+55 (41) 3022-6005

www.aeditora.com.br

Prefácio

Camila Lima Coimbra

É por isso que toda a minha palavra tem
um coração onde circula sangue.
(Clarice Lispector)

Chegamos em um tempo em que precisamos falar de obviedades¹. Precisamos trazer de volta ao debate político alguns direitos conquistados historicamente. É necessário, assim, falar de democracia e direitos humanos. Esquerda, direita, centro ou o lugar omissos em que se encontra, há a necessidade de assumir um lugar neste mundo. Cada termo retomado, implica em marcos legais e sociais que fazem com que tenhamos a condição de ler o mundo para nele atuar.

Nessa reflexão, lembro de um livro do Bartolomeu Campos de Queirós, intitulado *Correspondência* em que ele inicia dizendo “as palavras sabem muito mais longe”. E continua mais adiante; “peço sua ajuda para fazer dormir palavras que há muito andam acordadas: fome, opressão e violência”. Essas palavras, que deveriam estar adormecidas, fazem parte do cenário da Assistência Estudantil nestes novos tempos. A Assistência Estudantil, grosso modo, é a forma de garantir que a juventude tenha acesso e permanência à Educação Superior.

1 Para a compreensão deste contexto, explico que escrevo este prefácio uma semana depois da seguinte afirmação do Ministro da Educação, Abraham Weintraub: “Eu tenho que ir atrás de onde está a zebra mais gorda, que é o professor de uma federal, com dedicação exclusiva [...]”, durante o 21º Fórum Nacional de Educação Superior Particular, de acordo com reportagem da Revista Fórum. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/weintraub-ataca-professores-com-salarios-mais-altos-vou-atras-da-zebra-gorda/>. Há um desejo explícito, a meu ver, de atacar a e macular a imagem da escola pública, especialmente as Universidades Federais.

Juventude esta que com as políticas de acesso, tem ampliado suas chances de ingresso, mas não dispõe, ainda, das condições de permanência. Na Correspondência Bartolomeu continua, “procurei dentro de mim alguma palavra dormindo. Só encontrei uma: Igualdade. Ela nos permite viver as diferenças”. É nesse princípio, de palavras que precisam adormecer e outras que precisam acordar, que prefacio este importante livro denominado “A Assistência Estudantil em debate: análise dos Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro”.

O Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas, da Universidade Federal de Uberlândia, tem buscado com seus princípios e práticas, acordar e dormir com algumas destas palavras que vejo expressas neste livro, especialmente duas delas que faço acordar: democracia e direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, documento que muitos países assinaram e se comprometeram a garantir a efetivação desses direitos em seus territórios, continua sendo um marco para os dias atuais. Em seu primeiro artigo, a declaração já explicita a importância de todo ser humano ser digno de viver em liberdade, com igualdade e respeito ressaltando que: “Todos os seres Humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Liberdade, igualdade e dignidade. Palavras que precisam ser incorporadas em seu sentido humanitário, pois isso se transforma na relação com o outro. As palavras não existem sozinhas. Fazem parte de uma concepção de sociedade, de educação e de direitos coletivos.

Na história, existem os mais diversos tratados, declarações, cartas, constituições, congressos, conferências, campa-

nhas, recomendações, pactos, planos de ação e fóruns dos mais diversos temas que ocorreram na tentativa de explicitar os Direitos Humanos no mundo ao longo das últimas 7 décadas.

Em terras brasileiras, a Constituição de 1988 garantiu os direitos humanos já anunciados em 1948. Nessa Constituição, consagra-se no artigo primeiro o princípio da cidadania, dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Também é na Carta Magna que a educação aparece na perspectiva humana, definindo em seu art. 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Ora, se nascemos livres e iguais, se temos o direito a educação, como fazer isso materializar-se na realidade? De que forma esses/essas estudantes podem viver esse direito? Qual o papel da Universidade pública nesse contexto? São perguntas que não pretendo responder, mas que surgem quando resgatamos os termos e os tempos legais.

Partindo desses Direitos Universais, chegando aos direitos nacionais, encontramos o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2007), que assegura a contribuição da educação superior na área da educação em direitos humanos, ao considerar os seguintes princípios, dentre outros:

- a) a universidade, como criadora e disseminadora de conhecimento, é instituição social com vocação republicana, diferenciada e autônoma, comprometida com a **democracia** e a cidadania;

b) os preceitos da igualdade, da liberdade e da justiça devem guiar as ações universitárias, de modo a garantir a **democratização da informação**, o acesso por parte de grupos sociais vulneráveis ou excluídos e o compromisso cívico-ético com a implementação de políticas públicas voltadas para as necessidades básicas desses segmentos;

c) o princípio básico norteador da educação em direitos humanos como prática permanente, contínua e global, deve estar voltado para a transformação da sociedade, com vistas à difusão de **valores democráticos** e republicanos, ao fortalecimento da esfera pública e à construção de projetos coletivos;

[...]

Dos oito princípios anunciados, três deles acordam a palavra Democracia. Resgatam ideias republicanas em uma perspectiva progressista, voltadas para a transformação desta sociedade injusta e desigual na qual vivemos.

Para somar profundidade em nossas palavras acordadas, utilizo o verbete do Dicionário Paulo Freire:

Se a afirmação de Bobbio (1992) de que a democracia não pode existir sem direitos humanos e direitos humanos não existe sem democracia, a obra de Freire está repleta da defesa intransigente e radical dos direitos humanos. Os princípios fundadores dos direitos humanos contemporâneos – liberdade, igualdade e fraternidade – orientam a compreensão do ato educativo freireano a ponto de o princípio da libertação ser considerado como razão mesmo da educação. [...] Iguais e diferentes, os seres humanos, ao se relacionarem com a realidade, dinamizam o mundo, criam cultura e fazem “o possível para livrar-se de preconceitos” (FREIRE, 1979, p. 22), reco-

nhecem no outro um ser de direitos, sejam os mesmos direitos sociais e econômicos ou direitos civis e políticos (STRECK; REDIN; ZITKOSKI, 2008).

Essas palavras aparecem entrelaçadas umas nas outras. Liberdade. Direitos Humanos. Democracia. Palavras que precisam ser pintadas em nosso cotidiano, em nossa realidade e em nossa resistência em relação as perdas de direitos e de conquistas históricas que temos vivenciado.

Este livro, em minha análise, como participante do OPP/UFU, é um marco em nossa observação, diagnóstico e acompanhamento dos Projetos de Lei que anunciam o campo da Assistência Estudantil em diversas perspectivas. Desvelar essas concepções e práticas embutidas em cada um desses Projetos foi o grande desafio deste Grupo. Já na Introdução, a ideia da Assistência como direito constitucional aparece. Por isso as palavras escolhidas para prefaciar este livro: liberdade, direito e democracia.

Para corroborar, convido Boaventura de Sousa Santos (2013), com suas palavras, para traduzir a concepção de direito que mais se adequa a este livro:

Temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Ao compreender assim, a educação superior, em nossa perspectiva, não deveria ser reduzida a um produto que se negocia na lógica do mercado, nem ter como referência apenas a aquisição de determinados conteúdos, e sim, ter como

horizonte a construção de uma cidadania participativa, a formação de sujeitos de direitos e o desenvolvimento humano. Ao acordar essas palavras em consonância com as análises realizadas neste livro, o OPP/UFU inaugura uma forma de participação acadêmica-política, em defesa dos direitos humanos e sociais até aqui conquistados.

Para finalizar, busco Clarice Lispector que epigrafou este prefácio e continuo: circula sangue. Li e senti o sangue na escrita deste livro. Um sangue que circula. Que denuncia. Que implica em assumir uma posição no mundo. Anuncia de que lado estamos. Demonstra humanidade.

Que tenhamos a oportunidade de circular com este livro, em busca de uma universidade pública justa, democrática e solidária.

Camila Lima Coimbra
Primavera/2019

Abstract

This book is a result of the activities of the Public Policy Observatory (OPP) of the Federal University of Uberlândia (UFU), dedicated to the examination of Student Assistance in Brazil, considered in a double perspective of constitutional rights: the right to Education and student assistance itself. To this end, the Brazilian experience around these two rights is broadly recovered. From this, it illuminates it in the present time, through the analysis of 12 (twelve) bills in the National Congress, seeking to contribute to the establishment of a National Student Assistance Policy, captured by pointing out some guidelines for the transformation of this policy into state policy. This conversion is a fundamental instrument to effectively guarantee student assistance as a constitutional duty, conceived as a mechanism to confront the various social inequalities present in Brazilian society, making it less susceptible to the discretion of governments, especially in these new times of intense criticism of the reasons for State.

Palavras-Chave

Trajetória de institucionalização da Assistência Estudantil no Brasil

Assistência Estudantil. Institucionalização. Direito à educação. Expansão das Universidades. PNAES.

Análise dos Projetos de Lei

Política Nacional de Assistência Estudantil. Vulnerabilidade Social. Retenção e evasão. Autonomia universitária, Proteção Social.

Apontamentos sobre possíveis diretrizes de uma política nacional

Financiamento regular. Universalização e focalização. Avaliação de Políticas Públicas. Democratização e controle social.

Sumário

Apresentação	14
Trajetória de institucionalização da Assistência Estudantil no Brasil	16
Histórico da assistência estudantil, vis a vis, a trajetória do direito constitucionalizado	16
A Constituição de 1988, o direito à educação e a assistência estudantil.....	28
Análise dos Projetos de Lei	39
PL 7200/2006 – MEC.....	40
PLS 214/2010 – Paulo Paim PT/RS.....	50
PL 1434/2011 – Prof. Dorinha DEM/TO	59
PLS 440/2012 – Comissão de Direitos Humanos e Legislação PL 1270/2015 – Orlando Silva PC do B/SP	72
PL 3632/2015 - Cristovam Buarque PPS/DF	77
PL 3474/2015 - Reginaldo Lopes - PT/MG	86
PL 6086/2016 - André Amaral Pros/PB.....	90
PL 6164/2016 - Danilo Cabral PSB/PE	95
PL 8739/2017 - Jandira Feghali - PCdoB/RJ	100
PL 10612/2018 - Prof. Dorinha DEM/TO.....	103
PL 9612/2018 - Luiz Albuquerque Couto PT/PB.....	109
Quadro comparativo.....	114
Apontamentos sobre diretrizes de uma política nacional.....	117
O financiamento.....	119
A cobertura.....	123
Análise, indicadores, acompanhamento e avaliação	127
Democratização da participação e controle social.....	130
Síntese das considerações para uma Política Nacional.....	131
Conclusões	133
Referências	135
Anexos – Análise de minuta apócrifa circulante na Comissão de Educação da CDF	139
Sobre os Autores	147

Apresentação

O Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Uberlândia é um grupo de pesquisa cadastrado junto ao Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq². O grupo tem se dedicado ao estudo de políticas públicas para o ensino superior, desde sua criação em 2017. Atualmente, desenvolve duas pesquisas: “Avaliação das políticas de assistência estudantil da UFU: inclusão social e direito à educação” e “Evasão, retenção e permanência na UFU: inclusão social e direito à educação”.

Para coletivizar suas reflexões, o Observatório produz regularmente seu Boletim, mas também cria conteúdo para sua página na internet³ e para sua *fanpage*⁴.

Ciente da tramitação de doze Projetos de Lei no Congresso Nacional tratando direta ou indiretamente da Política Nacional de Assistência Estudantil, o grupo de pesquisa resolveu sistematizar um conjunto de reflexões que pudesse contribuir para a compreensão e para a intervenção de diferentes atores sociais envolvidos com as ações de assistência estudantil. Compreendendo como estratégica a permanência qualificada de discentes, sobretudo daqueles(as) em situação de vulnerabilidade, para o desenvolvimento nacional e o enfrentamento das desigualdades sociais, foi construído um documento dividido em quatro partes: 1) A recuperação histórica da trajetória de institucionalização da assistência estudantil até a criação do Pnaes; 2) a Análise dos Projetos de

2 Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7024547056904535>.

3 Disponível em: <https://observatorioppufu.wixsite.com/ppufu>.

4 Disponível em: @observatorioufu.

Lei com o exame do conteúdo propositivo de doze PLs que tramitam no Congresso Nacional, a partir de critérios padronizados e valendo-se do Pnaes como referência para possíveis juízo de avanços ou retrocessos; 3) Apontamentos sobre possíveis diretrizes de uma política nacional na qual se produziu uma síntese daquilo que seriam pontos a serem observados na construção de uma política nacional; 4) As conclusões. Ainda, a título de contribuição, todavia levada aos anexos, também foi produzida uma análise respeitando a mesma padronização de uma proposta apócrifa de PL que circulou na Comissão de Educação da Câmara.

Esperamos poder contribuir para a importante tarefa de transformar uma política de governo em política de Estado, sendo ela capaz de fazer justiça com a multidão de estudantes vulneráveis que ingressou nas Ifes (Instituições Federais de Ensino Superior) nos últimos anos, bem como suscitar razões para ampliar ainda mais o arco de cobertura de uma política de assistência estudantil.

Trajétoria de institucionalização da Assistênciã Estudantil no Brasil

Daniela de Melo Crosara⁵
Leonardo Barbosa e Silva⁶
Maria de Fátima Oliveira⁷

Histórico da assistênciã estudantil, vis a vis, a trajetória do direito constitucionalizado

A assistênciã estudantil é uma ação fundamental para a fruição do direito à educação. Sua origem nacional remonta ao início do século XX, completando, em 2018, noventa anos. Em que pese seu tempo de presença nas Instituições de Ensino Superior (IES), ainda hoje ela não está regulamentada por uma legislação federal infraconstitucional enquanto política nacional.

Para compreender a importância de sua regulamentação, de sua transformação em política de Estado, faz-se necessário refletir sobre sua trajetória histórica. Pode-se dizer que o primeiro ato governamental no Brasil que inaugura a história da Assistênciã Estudantil ocorre no mandato de Washington Luis (1926-1930), por meio do Decreto nº 5.612, de 26 de dezembro de 1928, que cria a “Casa do Estudante Brasileiro”, em Paris, para atender aos filhos de aristocratas, que estudavam fora do Brasil. Tão simbólica por seu ineditismo, quanto

5 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: danielamcrosara@ufu.br.

6 Professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: barbosaesilva.leonardo@ufu.br.

7 Técnica Administrativa em Educação, Assistente Social aposentada pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: mfoajudi@yahoo.com.br.

pelo público-alvo e sua espacialidade, essa ação “vem demonstrar que a assistência estudantil, nesse período histórico, estava voltada para o atendimento das necessidades dos filhos da elite brasileira” (KOWALSKI, 2012, p. 85).

Somente no ano seguinte, mas ainda no mesmo governo, foi criada a “Casa do Estudante do Brasil”, no Rio de Janeiro. Curiosamente essa casa foi uma iniciativa de estudantes cariocas, oferecendo apoio de moradia e de alimentação. Tratava-se de “um casarão com três andares, (com) um restaurante popular, que era frequentado por estudantes carentes e membros da comunidade que se faziam passar por estudantes para utilizar o benefício” (KOWALSKI, 2012, p. 86–7).

Na Era Vargas (1930-1945) iniciou-se o processo de expansão das universidades e institucionalização da assistência estudantil, porém o ensino superior ainda era destinado aos filhos da elite “composta pelos antigos membros da coalizão dominante e pelos novos atores do cenário urbano que se beneficiavam dos títulos escolares como mecanismo de estratificação e mobilização social” (KOWALSKI, 2012, p. 88).

No início da década de 1930, com o processo de industrialização restringida (TAVARES, 1985) e de urbanização apresentando demandas para qualificação da classe trabalhadora, o governo Vargas estimulou a criação de escolas superiores por meio do Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, responsável por criar o Estatuto das Universidades Brasileiras e, pela primeira vez, institucionalizar a Assistência Estudantil. Esta se apresenta no documento como um desdobramento ou “extensão” das ações de providência e beneficência aos docentes, bem como sua realização seria também uma responsabilidade de professores assentados em uma associação de classe denominada “Sociedade dos Professores Universitários”. Não

por outra razão, o referido decreto afirma, em seu artigo 100, parágrafo 4º, que:

As medidas de providência e beneficência serão extensivas aos corpos discentes dos institutos universitários, e nelas serão incluídas bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recomendem, pela sua aplicação e inteligência, ao auxílio instituído (BRASIL, 1931a).

A assistência estudantil, portanto, estava condicionada ao discernimento docente, aos seus critérios de justiça e oportunidade, possibilitando, dentre outras coisas, o serviço de assistência médica e hospitalar. A política de permanência ainda não possuía, como se pode perceber, um corpo técnico exclusivo, capaz de significar a autonomia e relevância da área.

Nesse mesmo ano, o presidente Getúlio Vargas assina também o Decreto nº 20.559 de 23 de outubro de 1931. Nele, o mandatário destina todos os recursos de depósitos do Banco do Brasil sob as rubricas “Tesouro Nacional, conta de resgate da Dívida Externa Federal”, “Contribuição do mil réis ouro” e “Um dia de trabalho para pagamento da Dívida Externa do Brasil” para a Casa do Estudante do Brasil, com o objetivo de lograr a aquisição da sede e dos bens patrimoniais destinados a sua manutenção (BRASIL, 1931b). Essas iniciativas possuem uma natureza específica, isto é, orientam-se pela constituição do patrimônio, pela criação dos equipamentos sociais da política de assistência estudantil.

Já na Constituição Federal de 1934, pela primeira vez são destinados recursos regulares para assistência estudantil. A União, os Estados Federados e o Distrito Federal ficam obrigados a constituir um fundo, a partir de seu patrimônio, para financiá-la. Conforme se depreende do art. 157 § 2º, em

que parte dos fundos da educação é aplicado “em auxílios a estudantes necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica e para vilegiaturas” (BRASIL, 1934).

Quatro anos depois, a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1938, guardou relação direta com a história da assistência estudantil, uma vez que o apoio material fundamental para seu estabelecimento fora dado pelo governo federal, garantindo como sua sede a própria a Casa do Estudante do Brasil e suas atribuições passavam por “promover a assistência jurídica, bolsas, empregos, biblioteca, saúde e residência” (KOWALSKI, 2012, p. 87). A UNE passa a ser uma entidade importante na luta pela Assistência Estudantil no Brasil.

Vencido o primeiro intervalo em que Vargas foi o mandatário maior da República brasileira, seguem-se transformações importantes. Foi na Constituição de 1946, pela primeira vez, que se estabeleceu a educação como direito de todos e a assistência estudantil passa a ser obrigatória em todos os sistemas de ensino, tal como se pode comprovar em seus artigos 166 e 172 que advogam respectivamente que:

Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos estudantes necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946).

Esse avanço importante representado pela nova Carta Magna foi acompanhado por um significativo processo de fe-

deralizações ou criação de universidades que se estenderá do final dos anos 1940 aos anos 1970, tal como nos ensina Saviani (2010), destacando o fato de que, de modo geral, tais instituições estavam localizadas nas capitais dos estados federados.

As instituições criadas ou federalizadas tiveram que orientar sua prática, a partir de 1961, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em que se pode encontrar um título (XI) exclusivo para a assistência estudantil, denominado “Da Assistência Social Escolar”. De acordo com Kowalski (2012), a nova legislação colocava a assistência estudantil como um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes, definindo responsabilidades e as modalidades de assistência, ilustrado pelos artigos que se seguem:

Art. 90. Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos [...].

Art. 94. A União proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para estudos, sob duas modalidades: a) bolsas gratuitas para custeio total ou parcial dos estudos; b) financiamento para reembolso dentro de prazo variável, nunca superior a quinze anos (BRASIL, 1961).

Veja-se que a Constituição de 1946 e a LDB de 1961, alinhadas, conferem um importante avanço às políticas de permanência ao regulamentarem-nas. A obrigatoriedade do serviço está orientada pelo princípio da eficiência escolar, pela necessidade comprovada do discente e pela aptidão para os estudos. A ênfase da cobertura parece se restringir

aos serviços de saúde, além de bolsas de estudos, chamando a atenção para a exigência de reembolso em um prazo não superior a 15 anos. O texto da lei deixa claro que a política de assistência não se consubstancia em um direito universal ou pleno, mas sim como um direito focalizado e condicionado. As condicionantes de merecimento ou acesso, que também serão observadas no futuro, dizem respeito aos recortes de vulnerabilidade e desempenho acadêmico, sem os quais o discente não faz jus à proteção.

No início dos anos 60, a UNE promove seminários nacionais com mobilização estudantil em defesa da Reforma Universitária e questões políticas mais globais. De acordo com Saviani (2010), a questão da universidade assumia uma dimensão de ordem social e política bem mais ampla, sendo um dos componentes da crise que desembocou na queda do governo João Goulart, com a consequente instalação do regime militar.

Com o Golpe em 1964, muitos estudantes, intelectuais, artistas e políticos que se opuseram ao regime foram presos, torturados e exilados pela repressão militar. Esse período é marcado pela cassação da liberdade de expressão e, paradoxalmente, os governos militares apostam no incentivo à educação superior. Três anos após o Golpe, o regime militar institui sua Constituição em 1967. Novamente a obrigatoriedade da assistência é afirmada, dessa vez no artigo 169, parágrafo segundo, com a seguinte redação: “Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos estudantes necessitados condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1967). Acerca desse período, Kowalski (2012) afirma que as IES sofreram um processo de expansão que resultou no aumento de instituições privadas e

na modernização, pelo incentivo estatal, na pesquisa e na pós-graduação, apesar de a maioria delas continuarem voltadas somente para o ensino.

Em 27 de julho de 1970, o governo militar instituiu o Decreto nº 66.967 (BRASIL, 1970), que, ao reorganizar o organograma do MEC, criou a Diretoria de Assistência ao Estudante – DAE. A diretoria estava lotada no Departamento de Apoio, um dos órgãos centrais de direção superior do MEC. É digno de nota a novidade representada pela criação de um órgão no interior do MEC (Ministério da Educação) responsável pela política de assistência estudantil. Esse órgão

pretendia manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológica. Entretanto, a DAE foi extinta nos governos subsequentes (KOWALSKI, 2012, p. 92).

Compreende Imperatori (2017, p. 287) a esse respeito que a DAE

implantou programas de assistência aos estudantes, como Bolsas de Trabalho, através das quais eram proporcionadas oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida.

A DAE passa a representar o lócus institucionalizado, com servidores, missão e recursos exclusivamente destinados para a gestão das políticas de permanência do ensino superior do país. Nenhuma política pública poderia lograr resul-

tados relevantes sem tais pré-requisitos fundamentais. Criada para garantir políticas nacionais de assistência e regulada pela LDB de 1971 (BRASIL, 1971a), a DAE responsabilizava-se pelas ações nas áreas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica. Dois eram os programas centrais da diretoria: Programa Especial de Bolsa de Estudo (Pebe) e o Programa Bolsa Trabalho (OLIVEIRA, 2016).

O primeiro programa institui bolsas de estudos para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes. Os denominados “estudantes carentes de recursos”, na condição de trabalhadores ou dependentes destes, fariam jus a bolsas de estudos. Sem que se perca a marca tradicional da política brasileira desde os anos 1930, o sindicalismo associado ao Estado seria partícipe da execução do programa. Todavia, esse decreto desaguará na criação de outra importante política para todos os níveis de ensino, incluindo o ensino superior, com desdobramentos até os dias atuais, qual seja, a bolsa trabalho.

Criada pelo Decreto nº 69.927, de 13 de janeiro de 1972 (BRASIL, 1972)⁸, a bolsa está representada por um programa de proteção social, mediante contrapartida laboral, inserindo prioritariamente discentes carentes de recursos financeiros em trabalho a ser realizado em órgãos públicos e privados. Os critérios de concessão estão estabelecidos no artigo 5 cuja redação se tem a seguir:

Art. 5. A distribuição de Bolsa de Trabalho a estudantes deverá aplicar-se prioritariamente àqueles carentes de recursos financeiros, mediante investigação sumária de suas declarações, podendo ser estabelecida pelo Conselho Diretor uma escala preferencial por área de

8 Extinta em 1991 durante o Governo de Fernando Collor de Melo.

estudos, segundo a sua importância para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 1972).

A coordenação do programa seria feita pelo MEC, por meio de um Conselho Diretor, sob a presidência da DAE e com a participação do Ministério do Trabalho e associações patronais. O estudante vulnerável, e aqui chamado de carente, teria acesso ao direito à educação, obrigatório para alguns níveis, mediante a contrapartida laboral. O paradoxo inicial encontra-se em condicionar uma bolsa que garantiria acesso a um nível de ensino obrigatório. Além disso, não se trata somente de limitar a noção de direito, condicionando-o. A condicionalidade expressa na vulnerabilidade seria suficiente para caracterizar a política como focalizada. Entretanto, está-se diante de uma condicionalidade dupla, pois reconhece o perfil do público coberto e exige dele o pagamento pela cobertura. Em que pesem os considerandos do decreto anunciarem o desejo da integração do estudante ao processo de desenvolvimento econômico e social do país, vê-se, outrossim, a construção de uma cidadania limitada, conseguida somente mediante pagamento. Mas há outros aspectos a serem considerados. O vínculo antecipado ao trabalho concorre necessariamente com as atividades escolares, tirando das últimas o tempo necessário para a formação mais qualificada.

Curiosamente, o programa de bolsa trabalho, partindo da premissa que garantiria meios para a permanência de estudantes vulneráveis, os penaliza duplamente. Não bastasse a própria vulnerabilidade e a estigmatização derivadas das condições sociais e da natureza das políticas focalizadas (ESPING-ANDERSEN, 1991), respectivamente, somente estudantes nessa condição tem que se submeter antecipada-

mente ao mundo do trabalho. Todos os demais estudantes não carentes não serão levados ao labor, não pagarão por sua cidadania ou pelo seu direito e não terão que sacrificar sua devida formação e fruição de oportunidades acadêmicas devido à competição das atividades de trabalho.

Pari passu à estruturação da DAE, mas sem a devida articulação verticalizada entre os níveis, a regulamentação da assistência estudantil para os primeiros e segundo graus também ocorreu. O fato de Constituições sucessivas e de outras leis e diretrizes tenham atribuído a condição obrigatória à presença da assistência estudantil, não é suficiente para que a ela tenha ganhado a institucionalidade e o caráter sistêmico requeridos. No entanto, os sinais indicam que o processo histórico tem apontado para uma institucionalização gradativa. Para trazer à tona um caso ilustrativo, reforçando-se que em outro nível de ensino, pode-se considerar a promulgação das Diretrizes e Bases da Educação de 1º e 2º graus (BRASIL, 1971b), presentes na Lei nº 5.692/1971. Nela se compreende a assistência como condição para a garantia da obrigatoriedade do ensino, atribui ao Poder Público a missão de estruturar o serviço. O referido documento aponta que:

Art. 62 [...] § 1º Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar. § 2º O Poder Público estimulará a organização de entidades locais de assistência educacional, constituídas de pessoas de comprovada idoneidade, devotadas aos problemas sócioeducacionais que, em colaboração com a comuni-

dade, possam incluir-se da execução total ou parcial dos serviços de que trata este artigo, assim como da adjudicação de bolsas de estudo (BRASIL, 1971b).

O movimento estruturador percebido nas Diretrizes e Bases da Educação de 1º e 2º graus comporta a leitura de que a assistência estudantil nos níveis que antecedem o superior requer idoneidade comprovada e vocação para execução da política. A moralidade que cobre a política insinua ou indica a natureza valorativa que cobre fortemente a permanência.

Retomando a narrativa recente, a institucionalização da assistência estudantil seguiu seu caminho gradativo e em desarticulação dos níveis. Já no final da década de 1970 e início de 1980, com a anistia política, o retorno de presos políticos do Regime Militar, as transformações sociais e políticas pareciam trazer consigo mais água para o moinho da institucionalização e regulamentação das políticas de permanência no país. Prova disso foi a criação, em 1983, da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Essa fundação resulta da alteração da denominação da antiga Fundação de Material Escolar de 1967 (BRASIL, 1983). Com a nova atribuição, a FAE se responsabilizou pela permanência de discentes da formação pré-escolar e dos chamados primeiro e segundo graus no tocante “à melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção”. Para se instituir a fundação, o governo transferiu para o novo órgão o patrimônio e as obrigações da Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE, bem como incorporou as funções do Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF). Quando extinta

(1997), a fundação repassou todos os seus bens para o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

É possível observar, até aqui, que a trajetória das políticas de assistência segue um caminho oscilante, mas que pode ser caracterizado pela constitucionalização e legalização da assistência estudantil, pela institucionalização em órgãos definidos e com responsabilidades exclusivas, pela ausência de articulação vertical da política em diferentes níveis, pela focalização, estigmatização e moralização da permanência e pela insuficiência dimensão de direito livre de contrapartidas para o acesso à educação. Costa (2010b) complementa essa síntese dando ênfase aos aspectos predominantes nos últimos anos, sobretudo quando assevera que não se teria ainda o status e a organicidade necessários para dar corpo e robustez à política, sobretudo porque nesse período,

a assistência estudantil foi marcada pela informalidade, com caráter pontual, descontínuo e escassez de recursos, com ações focadas para atender problemas emergenciais relacionados principalmente a moradia e alimentação, porém sem perspectiva de política pública (COSTA, 2010b, p. 61).

Antes de encerrar esta seção e mergulhar no balanço da institucionalização da assistência estudantil pós-Constituição de 1988, não se poderia deixar de destacar que no período subsequente, entre 1984 a 1986, os Pró-Reitores das áreas de Assistência Estudantil e Comunitários começaram a mobilizar-se em vários encontros regionais e nacionais, gerando vários documentos para o MEC solicitando dotação orçamentária para atender às demandas de Assistência Estudantil nas Ifes. Dessa mobilização culminou, em agosto

de 1987, a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e que a partir de 1989, passou a ser um Fórum assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes (Fonaprace/Andifes; PROEX/UFU, 2012). O Fonaprace se constituiu como o mais importante espaço de formulação, organização e mobilização para o avanço e consolidação das políticas de democratização do acesso e permanência.

A Constituição de 1988, o direito à educação e a assistência estudantil

Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição (BRASIL, 1988), sendo um de seus grandes marcos a inclusão de valores como a solidariedade, a dignidade da pessoa humana e a busca pela erradicação de diversas desigualdades. Tais valores ingressam no sistema constitucional vigente por meio de princípios norteadores da conformação do Estado Democrático de Direito, o que significa dizer que são normas de caráter cogente, com supremacia dentro do ordenamento jurídico brasileiro, desempenhando uma função negativa e uma função positiva.

No sentido negativo, por ser a Constituição suprema e, por isso, o parâmetro de validade do ordenamento jurídico, os princípios nela constantes, assim como as regras, não podem ser contrariados, evitando o vício de inconstitucionalidade de todos os dispositivos legais e atos do Poder Público que os contrariem. Em sua função positiva, tais princípios criam o dever do Estado de implementá-los, servindo de diretrizes da construção do nosso Estado.

O princípio da dignidade da pessoa humana está previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição como fundamento de nosso Estado Democrático. A previsão de vanguarda desse princípio em um texto constitucional gera consequências importantes. Em primeiro lugar, o ser humano passa a ser, obrigatoriamente, o centro do ordenamento jurídico e estatal, ou seja, os atos do Poder Público devem ter como fim a plena realização das pessoas, garantindo a elas uma existência digna em todos os aspectos, o que atrai para este princípio a obrigatoriedade da realização de vários direitos fundamentais, tais como vida, saúde, moradia, renda, educação, aposentadoria, desenvolvimento urbano adequado, entre tantos outros. Em segundo lugar, coíbe quaisquer atos que possam objetivar as pessoas, instrumentalizando suas existências, uma vez que os seres humanos não podem ser o meio, mas sim o fim das ações estatais. Em terceiro lugar, por ser fundamento do Estado Democrático, nossa democracia somente se realiza na medida em que se observa e materializa a dignidade da pessoa humana, o que implica na necessidade de concretização dos direitos inerentes a ela.

Outros princípios igualmente importantes, e que norteiam positiva e negativamente a atuação do Estado brasileiro, são os objetivos de nossa República Federativa, previstos nos incisos do artigo 3º da Constituição Federal:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesses princípios estão contidos um conjunto normativo que garante que o Estado brasileiro seja solidário, aja em nome da justiça social, atue em prol dos vulneráveis, combata as desigualdades e todas as formas de discriminação com fins de promover o bem de todos.

Tais compromissos não formam uma mera carta de intenções, como já explicitado, mas traçam contornos exatos e inequívocos da ação do Poder Público, que ao se afastar deles, age de forma inconstitucional.

Além disso, a Constituição vigente foi pródiga em estabelecer um rol de direitos sociais, vale dizer: direitos fundamentais cujo objetivo é o de promover a igualdade fática, material ou substancial, superando as diferenças que criam as desigualdades sociais e econômicas, étnico-raciais, de gênero, entre tantas, uma vez que são direitos que permitem o acesso de todos e todas aos bens e vantagens sociais de forma igualitária, gerando igualdade de oportunidade e, em última instância, a justiça social e a materialização da dignidade da pessoa humana.

Entre tais direitos fundamentais e sociais se encontra, nos artigos 6º e 205 e seguintes do texto constitucional, o direito à educação. Portanto, para se interpretar e implementar o direito à educação deve se ter em mente que ele é um direito fundamental, e como tal é inalienável, universal, indisponível e imprescritível. Além disso, por ser um direito fundamental, é uma cláusula pétrea, conforme melhor exegese do artigo 60, §4º, IV, do texto constitucional, o que significa que não pode ser violado nem mesmo por emenda constitucional que tenda a aboli-lo, ou seja, qualquer modificação constitucional que restrinja esse direito, mesmo sem retirá-lo do texto, é inconstitucional.

O seu caráter social, a seu turno, indica sua função e finalidade. Como direito social, busca criar condições de iguais oportunidades para todos, por isso deve ser ofertado da maneira que alcance o maior número de pessoas, beneficiando, em especial, aqueles que estejam em situação de desigualdade social, uma vez que o princípio que se busca realizar, em maior magnitude com os direitos sociais, é a igualdade material. A igualdade material, substancial ou fática, como usualmente designada no âmbito jurídico, é aquela que ultrapassa o aspecto formalmente igualitário da lei, a qual se veda tratamentos discriminatórios. Pela igualdade material impõem-se medidas diferenciadoras para pessoas ou grupos que se encontrem em situação de desvantagem em face da situação diferenciada que se encontram, com o objetivo de superar os obstáculos para o acesso aos bens, vantagens e direitos.

A educação, enquanto direito fundamental de natureza social, portanto, tem função significativa na construção de um Estado Democrático e na realização de seus objetivos constitucionalmente previstos. Segundo o próprio artigo 205, a educação é dever do Estado em conjunto com a sociedade, o que implica na obrigatoriedade estatal de fornecê-la. Para isso, deve fazê-lo tendo em mira que a educação deve promover a igualdade entre os diversos grupos sociais, por isso deve ser ofertada de modo a abranger o máximo de pessoas, criando-se políticas de acesso e permanência que permitam a todas as pessoas, em especial os grupos mais vulneráveis, a fruição desse direito.

Ao tratar das finalidades do direito à educação, o texto constitucional, no artigo 205, dispõe que ela será ofertada: “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o traba-

lho”. Sendo assim, a educação é condição *sine qua non* para o cumprimento da dignidade da pessoa humana, uma vez que contribui para o pleno desenvolvimento do indivíduo, o prepara para a participação na vida política de forma paritária e integral, permitindo uma melhor qualificação para o trabalho, o que implica em mobilidade social, renda e melhor qualidade de vida, para si e para as gerações futuras. Por todos esses motivos, a nossa democracia só se realiza efetivamente com a oferta e materialização do direito à educação em sua capacidade máxima.

No contexto nacional, em especial o atual, em que as desigualdades sociais como a de renda, atingem os patamares mais altos, comparados com outros países, o olhar para a forma como os direitos sociais, em especial, a educação, são ofertados e como as políticas públicas construídas para a sua efetivação são formuladas, é tarefa de extrema importância como medida para alterar o quadro de exclusão, que é missão de nossa democracia, constitucionalmente prevista, como já visto.

A desigualdade de renda brasileira, independentemente da variação dos métodos de análise, está entre as mais altas do mundo. Segundo estudo liderado pelo economista Thomas Piketty, o 1% mais rico do Brasil era detentor de 27,8% da renda do país, em 2015 (BORGES, 2017). Em sentido semelhante, na tese de doutorado de Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza intitulada “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013”, tem-se que, com base nos dados do Imposto de Renda entre os anos de 1926 e 2013, “no Brasil, o centésimo mais rico apropria-se hoje de 23% da renda total, na maior parte dos países esse percentual está entre 5% e 15%” (SOUZA, 2016, p. 330).

O recorte por cor/raça, segundo os dados de 2016 constantes no estudo do IBGE, “Sínteses de Indicadores Sociais - 2017”, apresenta uma desigualdade mais alarmante: pretos e pardos representavam 78,5% entre os 10% com menores rendimentos, sendo que entre os 10% com maiores rendimentos, pretos e pardos representavam 24,8%. (IBGE, 2017, p. 4).

Segundo a PNADc - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE de 2017 (IBGE, 2017a), possuir ensino superior significa ter o triplo do rendimento das pessoas que possuem apenas o ensino médio, uma vez que, segundo os dados informados, as pessoas diplomadas perceberam R\$ 5.110 e as pessoas com o nível médio, R\$ 1.727 (Fonte: “O Globo”, em 11 de abril de 2018). Isso significa que o acesso ao ensino superior impacta diversas áreas, inclusive o combate à desigualdade de renda. Portanto, incluir na educação superior pessoas que compõem os estratos sociais mais baixos é dar a elas oportunidade de melhorar economicamente.

Já a PNAD de 2017, sobre os dados coletados em 2016, mostra que existem diferenças de acesso ao ensino superior, tendo em vista a raça/cor, ainda que tenha havido uma melhora nos últimos anos, em especial após a edição da lei nº 12.711/2012, que implementou as cotas para ingresso no ensino superior federal. Segundo o estudo do IBGE, 22,9% de pessoas de cor branca, com 25 anos ou mais possuíam ensino superior completo em 2017, sendo que, entre os negros, “o percentual de pessoas de cor preta ou parda com o ensino superior completo passou de 8,8%, em 2016, para 9,3% em 2017” (IBGE, 2017b, p. 4).

Portanto, além de garantir o acesso e conclusão da educação superior para os economicamente vulneráveis, como

forma de garantir mobilidade social, é preciso ampliar o acesso e conclusão para as pessoas negras dessa etapa educacional, uma vez que elas são historicamente excluídas do ensino superior, posto que as diferenças entre brancos e negros permanecem significativas.

No escopo de cumprir tais objetivos de ampliação de acesso, por ser uma política pública de Estado constitucionalmente prevista, várias ações foram implementadas ao longo dos anos, tais como o Reuni, que foi um programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 da Presidência da República e a já mencionada Lei nº 12.711/2012. Contudo, o acesso é uma das pontas para que a educação superior se concretize, é preciso garantir a permanência e a conclusão dos discentes, o que depende de muitas variáveis. Nesse sentido, a assistência estudantil desempenha um significativo papel que não pode ser negligenciado.

A assistência estudantil ganha espaço na materialização do direito à educação justamente por ser um importante mecanismo de garantia de permanência e conclusão da educação superior, na medida em que promove aos estudantes economicamente vulneráveis melhores condições no percurso universitário. Ao atenuar os obstáculos que se apresentam aos mais pobres, e que inexistem para os que ocupam os estratos socioeconômicos mais elevados, promove a equidade de condições de conclusão do ensino superior entre os dois grupos, realizando vários objetivos da democracia brasileira constante no artigo 3º da Constituição.

Além disso, promove a educação dentro das diretrizes constitucionais postas no artigo 206, inciso I, que determina que o ensino seja ministrado com base na igualdade de

condições para o acesso e a permanência. Logo, política de assistência estudantil não é uma discricionariedade do Estado, mas um dever constitucional, e em sua formulação deve-se ter em mente a promoção dos princípios constitucionais norteadores do Estado Democrático de Direito, em especial no sentido de afastar quaisquer barreiras que impeçam o pleno exercício do direito fundamental à educação.

Segundo pesquisa realizada por Cibele Yahn de Andrade, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) da Unicamp, com base nos dados das PNAD de 2009, entre os jovens de 18 a 24 anos pertencentes ao 1º quintil de renda, 44% não completaram o ensino fundamental, 33% não completaram o ensino médio e apenas 3% tiveram acesso ao ensino superior. A diferença com os jovens do 5º quintil de renda (o estrato mais elevado) é significativa, pois nesse grupo, apenas 3% não concluíram o ensino fundamental, 12% não concluíram o ensino médio e 60% tiveram acesso ao ensino superior (ANDRADE, 2012).

Em 2007, com o objetivo de modificar esse quadro de exclusão instituiu-se na esfera federal o Pnaes (BRASIL, 2010) Programa Nacional de Assistência Estudantil, por meio de uma Portaria Normativa de nº 39, que entrou em vigor em 2008. Em 2010, foi editado o Decreto nº 7.234/2010, que substituiu a referida portaria e estabeleceu os parâmetros para que as Instituições de Ensino Superior Federais implementem a assistência estudantil.

Uma das grandes preocupações do Pnaes ter sido editado por meio de um decreto presidencial, no exercício das competências do artigo 84, VI da Constituição Federal, reside no fato de sua edição não passar pelo debate democrático perante o Poder Legislativo, podendo ser modificado e até

mesmo revogado a qualquer momento, pelo Chefe do Poder Executivo Federal. Assim, abriga certa precariedade formal, resultando na sua fragilidade enquanto política pública, uma vez que a ele não se pode atribuir, em razão da espécie normativa que trata do Pnaes, o caráter de política de Estado.

Em contextos de estabilidade econômica, social, política e até mesmo jurídica, essa fragilidade seria uma preocupação de médio prazo, mas em momentos de crise em todas as áreas, como a que vivemos no tempo presente, a instabilidade normativa se apresenta como um ponto de urgência a ser superado. Nesse sentido, a previsão de uma política de assistência estudantil prevista por lei garante à sua formulação o debate democrático, tanto de sua edição, quanto em uma possível modificação futura, o que dificulta, ainda que em tese, alterações motivadas por interesses passageiros.

Contudo, para se elaborar uma lei tratando da assistência estudantil, não se pode perder de vista os parâmetros constitucionais mencionados, no sentido de ser uma política que visa implementar o direito social à educação, tendo como diretrizes a dignidade da pessoa humana, a igualdade material, a permanência e a qualidade da educação, a justiça social, entre outros. Justamente por ser uma política que garante um direito social fundamental consagrado constitucionalmente, não pode sofrer retrocessos. Portanto, qualquer lei que pretenda tratar da política estudantil não pode fazê-lo restringindo o que já está posto, diminuindo o seu alcance em qualquer âmbito, sob pena de restringir o direito à educação, o que seria inconstitucional por violar o princípio constitucional implícito da vedação dos retrocessos sociais.

Segundo Sarlet (2010, p. 74-75) toda medida que “implique em supressão ou restrição ilegítima dos níveis vigen-

tes de proteção social” é um retrocesso social, uma vez que o Estado passa de promotor para supressor de tais direitos. Sendo assim, deve existir uma vinculação mínima do legislador, bem como de todo o Poder Público ao núcleo essencial já concretizado na esfera dos direitos sociais e das imposições constitucionais em matéria de justiça social, sob pena de permitir uma verdadeira fraude à Constituição” (SARLET, 2010, p. 84).

Além de não ser possível o retrocesso social, todos os atos do Poder Público, incluindo as leis, em especial as que possam impor uma restrição a direitos fundamentais, devem passar pelo crivo do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, sob pena de inconstitucionalidade. Em resumo, deve existir uma relação direta entre motivos, meios e fins, sendo que os fins devem sempre ser compatíveis com os fins constitucionais, que em última análise, estão previstos expressamente no artigo 3º da Constituição. O meio deve ser adequado, ou seja, capaz de produzir os resultados esperados, deve ser necessário ou exigível, o que significa que deve ser o mais eficaz para atingir os resultados desejados, e por fim deve ser proporcional em sentido estrito, será levando em conta “se as vantagens causadas pela promoção do fim são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio” (ÁVILA, 2011, p. 124).

Tais considerações são importantes no sentido de que tramitam perante o Congresso Nacional diversas propostas legislativas tratando da assistência estudantil. Tendo em vista que o Decreto nº 7.234/2010 em vigor já estabelece diretrizes para a concreção da assistência estudantil, vigendo inclusive por tempo significativo, o tratamento dado pelos projetos de lei em trâmite não pode significar retrocesso social e ser desproporcional, devendo garantir o direito à educação nos parâmetros constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, qualquer projeto de lei que restrinja as áreas e os grupos atendidos pela assistência estudantil significa retrocesso social e, portanto, será inconstitucional. O Decreto nº 7.234/2010 em seu artigo 3º, em seu parágrafo 1º assim prevê:

Art. 3 [...] §1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

A escolha das áreas não é aleatória. A concepção adotada pelo Pnaes é de “articular diferentes áreas e, consequentemente, diferentes políticas sociais, visando garantir um padrão de proteção social amplo” (IMPERATORI, 2017, p. 295). Por isso, a retirada de áreas de atuação implica em retrocesso social, pois aumenta a vulnerabilidade de pessoas que já se encontram em circunstâncias de desigualdade, já que se dirige prioritariamente aos estudantes de escola pública de educação básica e com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010.

Análise dos Projetos de Lei

Daniela de Melo Crosara⁹
Leonardo Barbosa e Silva¹⁰
Maria de Fátima Oliveira¹¹
Natália Cristina Dreossi Costa¹²
Vitorino Alves da Silva¹³

Como visto anteriormente, a assistência estudantil desempenha papel fundamental na materialização do direito à educação em face das profundas assimetrias existentes no país que impactam o acesso e, em especial, a permanência e fruição do direito à educação superior. Atualmente, tramitam perante o Congresso Nacional vários projetos de lei que tratam da assistência estudantil ou que de alguma forma a afetam. Nesse sentido, é importante a análise pormenorizada de cada um desses projetos, com o intuito de levantar apontamentos que sirvam de um fio condutor de análise de suas vantagens e desvantagens, uma vez que podem se tornar uma lei federal que irá reger a assistência estudantil, modificando o status de política prevista em um decreto, para uma formulação de política de Estado.

Para fazer essa análise, considerou-se a atual regulamentação da assistência estudantil prevista no Decreto nº 7.234/2010 como parâmetro de avaliação de avanços e retro-

9 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: danielamcrosara@ufu.br.

10 Professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: barbosaesilva.leonardo@ufu.br.

11 Técnica Administrativa em Educação, Assistente Social aposentada pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: mfoajudi@yahoo.com.br.

12 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: nataliadreossi@gmail.com.

13 Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: vitorino@ufu.br.

cessos. Além disso, analisaram-se os bastidores de formulação do projeto, levando-se em consideração os(as) autores(as) das propostas e sua atuação perante do Congresso Nacional. Os aspectos mais relevantes destacados dizem respeito: a) objetivos e princípios apontados nos PLs, se são compatíveis com os objetivos constitucionais e conceituais da assistência estudantil; b) os critérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/área, uma vez que quanto mais ampla é a assistência, mais ela poderá agir corrigindo desigualdades de fruição ao direito à educação; c) órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC, uma vez que o gerenciamento da política e sua implementação são formulações importantes que impactam na sua eficácia; d) condições de financiamento, uma vez que, como política social, há a alocação de dinheiro e como esse repasse que ocorrerá pode significar uma execução eficiente ou não. Além desses critérios, analisou-se o contexto do projeto dentro da sistemática normativa constitucional e perante a atual previsão do Pnaes.

PL 7200/2006 – MEC

Número:	PL 7.200/2006
Ementa:	Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências.
Autoria:	Ministério da Educação
Status da tramitação:	Aguardando apreciação das Comissões de Educação e Comissão e Justiça. Encontra-se apensado aos PLs 4221/2004, 4212/2004, 7444/2006, 14/2007, 4055/2008, 6755/2016, 1711/2019.

Preliminares

O PL 7.200/2006 foi criado pelo MEC durante o último ano do primeiro mandato do presidente Lula. Sua abrangência reflete a importância inicial de sua tramitação. Tratava-se de uma reforma do ensino superior brasileiro. A razão para que essa peça legislativa se encontre em um livro sobre projetos de lei acerca da assistência estudantil reside na sua quinta e última seção, denominada “Das políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil”. Seguramente, a fração destinada à democratização do acesso, muito embora seja importante de forma geral, não cabe no escopo deste trabalho. A atenção, portanto, está delimitada nos artigos exclusivamente destinados a tratar das ações de permanência.

Outro aspecto relevante a se considerar antes mesmo de se deter no conteúdo diz respeito à cronologia do projeto. Como anunciou-se anteriormente, a metodologia adotada tomará o Pnaes como o documento balizador das análises, sobretudo para avaliar possíveis avanços ou retrocessos. Entretanto, o PL 7.200/2006 é anterior ao Programa Nacional de Assistência Estudantil. Apesar da evidente anacronia, resolveu-se preservar o critério metodológico para garantir um mesmo padrão para a etapa das análises.

Por fim, muito embora tenha nascido carregado de um conteúdo transformador, portando novidades para todo o ensino superior, hoje se pode dizer que o PL 7.200/2006 perdeu vigor e relevância. Mais de treze anos nos separam do momento em que adentrou na agenda do país. De lá para cá, parte de seu conteúdo foi absorvida por outras peças legislativas, outra parte simplesmente, perdeu-se no tempo. Em seu favor pode-se atestar ainda sua tramitação vigente e atrelada

a outros sete PLs, mas seu poder de ascender à agenda nacional é contestável. Sua importância, todavia, pode ainda estar localizada no registro histórico do esforço governamental em institucionalizar a assistência estudantil, ainda que sem destinar a ela um projeto de lei específico ou sem atribuir a ela o status de política nacional.

Objetivos e princípios

Como manifesto na cabeça do projeto, a intenção primeira PL 7.200/2006 era estabelecer as normas gerais da educação superior brasileira. Nelas estariam presentes discriminação do que se entenderia por funções sociais do ensino superior, a definição de suas instituições, bem como as regras que as regulamentam e o mecanismo de financiamento do sistema federal. Merece destaque o fato de a primeira função social do ensino superior enumerada no PL dizer respeito à “democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico”.

Parece que o legislador pretendeu enfatizar que o ingresso e o trabalho acadêmico devem ser regidos pelo princípio da democracia. Não cabe muita dúvida sobre aquilo que se chama de “acesso”, pois durante o próprio PL fica claro que se trata das condições de ingresso no ensino superior, por meio dos mecanismos de recrutamento de estudantes do ensino básico. As polêmicas sobre o grau de democratização serão evitadas para que se possa dedicar ao que é o núcleo do debate aqui proposto.

No entanto, acerca do termo “trabalho acadêmico” residem algumas dúvidas. Não se sabe ao certo se por trabalho acadêmico estão compreendidas as ações de ensino, pesquisa e extensão realizadas por discentes, docentes e técnicos admi-

nistrativos, tal como a própria universidade o compreende. O termo aparece uma única vez, o que reduz a oportunidade de extrair maior detalhe sobre seu conteúdo. Tomando essa concepção como aquela que se desejou indicar, pode-se compreender que houve interesse do MEC em definir, também para o corpo discente, um patamar democrático para sua atuação. Isso poderia ensejar o intuito de democratizar as oportunidades, fazendo-as acessíveis a estudantes independentemente de suas origens sociais seus marcadores de raça, renda, sexo e orientação sexual. Essa leitura pode ser reforçada pela correspondência enviada à Presidência da República (E.M.I Nº 015 /MEC/MF/MP/MCT) assinada pelos Ministérios da Educação, Fazenda, Planejamento e Ciência e Tecnologia e anexada ao PL a título de exposição de motivos. Nela se pode ler que uma das três intenções do projeto de lei era “consolidar a responsabilidade social da educação superior, mediante princípios normativos e assistência estudantil”.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil / áreas (moradia, alimentação etc.)

O PL 7.200/2006, como anunciado anteriormente, é uma peça legislativa que transcende em muito a temática da assistência estudantil. A tem como elemento importante, mas não se prende a ela, em absoluto. Aliás, sua presença é notada ao final do projeto, no capítulo III, reservado exclusivamente para as chamadas Ifes, Instituições Federais de Ensino Superior. Isso permite concluir que os artigos que serão analisados na sequência não possuem validade para todas as instituições públicas, quiçá para as instituições particulares. Está-se diante de normas restritas do ponto de vista administrativo e, portanto, não se poderia conceder-lhe o status

de uma política nacional. Na exatidão permitida pela letra do PL, estariam cobertos estudantes das Universidades Federais, dos Centros Tecnológicos e dos Institutos Federais.

A cobertura das ações seria guiada pela lógica da inclusão social, articulada ao processo de democratização do acesso. Dessa feita, um público ingressante mais plural socialmente requererá ações de inclusão, tal como assevera o parágrafo 1º do artigo 46: “Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas”.

Destaca-se a ênfase dada ao perfil do público a ser atendido, sobretudo assentada em condições raciais e de origem escolar. Note-se que não se pode contar com um nível de detalhamento superior a esse no projeto de lei, uma vez que a generalidade da redação não confere aos critérios nem mesmo a condição de prioridade, tal como se pode perceber no Pnaes para o caso da renda e da origem escolar. Por outro lado, aponta acertadamente a necessidade de promover a inclusão de “afrodescendentes e indígenas”, populações estudantis contempladas por amplos mecanismos de ingressos, mas poucos mecanismos de permanência.

Quando superados os artigos que tratam dos princípios gerais da educação superior, da democratização do acesso e das políticas de inclusão/de ação afirmativa, finalmente se chega àquilo que é o núcleo da assistência estudantil no PL, isto é, o artigo 47. Nele estão dispostas as medidas a serem tomadas. Estas podem ser divididas em dois grupos: as destinadas ao apoio formativo e as destinadas ao suporte social.

Desse modo, as ações destinadas ao apoio formativo dizem respeito às “bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão” bem

como o “apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, e de representação estudantil nos colegiados institucionais”. Já as ações destinadas ao suporte social compreendem “moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital” e “auxílio para transporte e assistência à saúde”.

Órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

A reduzida dimensão destinada à assistência estudantil no PL 7.200/2006 sacrificou a compreensão de várias dimensões da proteção social pretendida no projeto de marco regulatório ora analisado. Por essa razão, inexistente referência clara sobre os órgãos responsáveis pelas ações. No limite, pode-se perceber que delega ao conselho universitário de cada Ifes a responsabilidade de atribuir demais critérios para a execução das ações de assistência estudantil, reconhecendo a importância da instância deliberativa.

A intenção do governo federal fica mais clara na exposição de motivos, quando se assevera que

As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu plano de desenvolvimento institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Parece claro que a assistência estudantil deve ser uma ação dentro do PDI das Ifes, traçando no tempo os objetivos, metas, recursos, mecanismos de avaliação etc. Dito dessa forma, o MEC produziu uma orientação geral, sem grande detalhamento, e transferiu para cada instituição o papel de gerir.

Condições de financiamento

Como se perceberá ao longo desta obra, são raras as proposições legislativas que detalham as questões orçamentárias ou financeiras para os programas de assistência estudantil. Via de regra (a exemplo do próprio Pnaes) esse assunto é olvidado, deixando indefinidos os volumes, as regularidades, as lógicas de distribuição entre as Ifes etc.

A despeito dessa tendência, o PL 7.200/2006 traz indicações claras. Diz ele que “as instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a **peio menos nove por cento de sua verba de custeio**, exceto pessoal, para implementar as medidas previstas neste artigo” (grifos nossos). Por um lado, deve-se reconhecer como um avanço o fato de se registrar o piso orçamentário para a proteção social. Caso fosse aprovado, ter-se-ia claro o patamar mínimo em termos de recursos do qual se partiria para promover a permanência qualificada de estudantes. No entanto, deve-se igualmente reconhecer que o PL e sua exposição de motivos não traz qualquer indicação das razões para que o índice seja de nove por cento do custeio das Ifes. Sem o apontamento das razões, torna-se impossível avançar sobre os critérios orçamentários.

De outro lado, pode-se sim dizer que, observada a trajetória orçamentária do Pnaes e sua proporção em relação ao custeio das instituições, esse percentual foi enormemente subestimado. Tomando a peça orçamentária de 2016 (BRASIL, 2017), cujos recursos discricionários reservados às Ifes atingiam R\$ 5 bilhões (sem distinção entre recursos de custeio e de capital), e os de assistência estudantil superaram R\$ 1 bilhão, pode-se ter noção do quão desalinhada com a realidade estava a proposta original do MEC em 2006.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Por se tratar de uma peça legislativa anterior ao Pnaes, deve-se atenuar aqui os cotejamentos replicados nas análises de todos os demais projetos de lei. Para os demais, o Pnaes será tomado como baliza para se observar possíveis avanços e recuos. Para o PL 7.200/2006, torna-se anacrônico falar nesses termos. Levando esse importante aspecto em consideração, seria preferível apontar alinhamentos e desalinhamentos.

Como já se tem por claro, o número reduzido de linhas dedicadas à assistência estudantil confere timidez em relação ao Programa Nacional de Assistência Estudantil. Falta ao PL delinear os objetivos concernentes às desigualdades sociais e regionais, o estabelecimento de critérios de renda, o apontamento de ações nas áreas de creche e acessibilidade. Em compensação, há vantagens no PL não exploradas no Programa. Esse seria o caso da ênfase importante conferida às ações de formação, aí incluídos os apoios à participação em eventos e na representação estudantil. Também merece destaque a indicação de um piso orçamentário para a proteção social nas Ifes, algo que não está garantido no decreto presidencial que a regulamentou. Por fim, o compromisso em contemplar os critérios raciais, em sintonia com as políticas de ação afirmativa endereçadas à democratização do acesso, traz outro diferencial para esse projeto.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Novamente, o anacronismo do PL em relação às regulamentações que se encontram relacionadas à inclusão e à proteção social nas universidades (Pnaes, lei de Cotas,

Programa Bolsa Permanência etc.) torna sem sentido fomentar uma análise à luz da legislação sendo, toda ela posterior ao projeto. Ainda assim, deve-se ao menos registrar que o léxico contido na peça legislativa indica, ao menos uma vez, a presença de termo associado à noção de assistencialismo, ajuda a favor, como é o caso da expressão “auxílio”.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Por se tratar de um projeto de reforma universitária, os mecanismos propostos de controle, acompanhamento e avaliação não estão circunscritos exclusivamente à assistência estudantil, mas a toda a atividade universitária. A exigência de levar a proteção social ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), confere a ela a condição de ação submetida aos mesmos mecanismos que as demais. Isso posto, também será objeto de controle, acompanhamento ou avaliação. Não há indicações de critérios, parâmetros e indicadores específicos, o que não permite avançar muito mais na análise. Não obstante a essa situação, seria importante ao menos sinalizar minimamente aquilo que o PL prevê para a avaliação da atividade universitária, como espelho do que se utilizaria para a assistência estudantil.

De maneira geral, o PL 7.200/2006 consagra o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) como mecanismo por excelência da avaliação das instituições que atuam nesse nível de ensino. Portanto, os critérios do Sinaes serão balizares para a elaboração, formulação, implementação e execução das ações, programas e políticas institucionais, plotando a moldura do que seria a qualidade, a eficácia, a eficiência, a efetividade e a equidade do sistema.

Entretanto, há outro aspecto que pode acrescentar àquilo que já se sabe sobre a avaliação a partir do Sinaes: a reforma universitária desejava também imprimir uma nova lógica de distribuição de recursos entre as Ifes. Uma vez distribuídos os recursos necessários ao funcionamento mínimo das instituições, as verbas seguintes seriam alocadas segundo novos indicadores de qualidade e desempenho, entre eles: I - o número de matrículas, ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação, nos períodos matutino, vespertino e noturno; II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes campos do saber; III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional e internacionalmente, e identificada por publicações em periódicos especializados, sem prejuízo de outros indicadores; IV - registro e comercialização de patentes; V - a relação entre o número de estudantes e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, instituído pela lei nº 10.861, de 2004; VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Capes; e VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de impacto local, regional ou nacional.

Estão contemplados indicadores relativos à evasão, à produção acadêmica de excelência, às patentes, ao crescimento e o reconhecimento da pós-graduação e da extensão. Note-se que aqui os critérios sociais ou são percebidos nas dobras da excelência, ou sequer são percebidos. Isso parece se dever a uma compreensão ainda muito presente de que não seria papel da universidade atuar fortemente no combate às desigualdades e na promoção da inclusão social. Pois, caso tal critério fosse cen-

tral, ele figuraria com indicadores relevantes para a avaliação da instituição e para a distribuição de seus recursos.

PLS 214/2010 – Paulo Paim PT/RS

Número:	PLS 214/2010
Ementa:	Originalmente: Institui o Programa Bolsa de Permanência Universitária. Após aprovação: Institui a Política de Assistência Estudantil no âmbito da educação superior pública federal.
Autoria:	Senador Paulo Paim / PT / Randolfe Rodrigues / REDE
Status da tramitação:	Na Comissão de Educação do Senado, seu texto original foi substituído por outro a partir do parecer do Senador Randolfe. Em 17/09/2015 foi aprovado no Senado. Em 21/09/2015 foi remetido à Câmara dos Deputados, onde ingressou como PL 4533/2015. Em 06/11/2015 foi apensado ao PL 4533/2012. Em 03/07/2018 a Dep. Luciana Santos/PCB fez requerimento para que seja desapensado.

Preliminares

O PLS 214/2010 originou-se no Senado Federal pela iniciativa do senador Paulo Paim PT/RS. Tradicionalmente vinculado a causas sindicais e populares, fundamentalmente com a defesa de direitos trabalhistas e previdenciários, o senador se posicionou contrariamente à PEC do Teto dos Gastos e à Reforma Trabalhista. O senador inaugurou a primeira proposta de criação de uma política nacional de assistência estudantil, no entanto com dimensões modestas por se tratar da instituição de uma bolsa. Todavia, a proposta foi arquivada tão logo findou o seu mandato. Desarquivado pelo senador Randolfe Rodrigues, (começou sua militância política no Partido dos Trabalhadores de Pernambuco, seu estado natal)

à época filiado ao Psol/AP e atualmente ao REDE do mesmo estado. O senador já foi deputado estadual por seu estado e manteve seu mandato atual sempre com posições marcantes. Fez forte defesa contra o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, foi contrário à PEC do Teto dos Gastos e à Reforma Trabalhista. O projeto de lei ganhou um substitutivo que alterou radicalmente seu conteúdo, abandonando a criação de uma bolsa permanência¹⁴ e se transformando em uma proposta de política nacional de assistência estudantil. O parecer de Randolfe salienta a necessidade de se fazer frente ao fenômeno da evasão, sobretudo quando as causas operam no campo da desigualdade social ou vulnerabilidade. Valendo-se dos resultados da II Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes (Fonaprace/Andifes, 2004), o senador aponta a necessidade de se garantir meios para que discentes acessem, permaneçam e concluam seus estudos. Anunciando acordo na Comissão de Educação do Senado, Randolfe comunica a apresentação de substitutivo com o mesmo conteúdo do Decreto nº 7.234/2010, o Pnaes. Todavia, em uma análise que virá a seguir, poderá-se perceber que há divergências importantes entre os dois documentos. Em 2015, o PLS 214/2010 foi aprovado e encaminhado à Câmara de Deputados Federais, nessa casa ingressou já com o novo número; PL 3375/2015. Hoje se encontra apensado ao PL 4533/2012, todavia com requerimento para desapensá-lo.

14 A proposta original do PLS 214/2010 compreendia, a partir do diagnóstico da demanda gerada por políticas de inclusão no ensino superior (tais como o ProUni) a fixação de bolsa de estudo no valor de um salário mínimo para estudantes vulneráveis (renda bruta familiar de até 3 salários mínimos) da rede pública e privada do ensino superior de graduação e sequenciais, não permitindo mais do que uma reprovação por semestre letivo e estabelecendo contrapartida laboral para aqueles cobertos pela política.

Objetivos e princípios

O PLS 214/2010, tal como foi aprovado, parte do reconhecimento de que as desigualdades sociais operam no ambiente universitário produzindo impactos indesejados. Objetiva três resultados correlatos: 1) garantir a igualdade de oportunidades; 2) contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico (ainda que não se aponte precisamente quais as dimensões do desempenho acadêmico espera-se melhorar); 3) prevenir a retenção e a evasão decorrentes da vulnerabilidade socioeconômica.

Observa-se que, antes de tudo, a assistência estudantil fora pensada como ferramenta fundamental para tornar mais iguais as oportunidades acadêmicas, cuja lógica de distribuição pode ser afetada pela interferência das desigualdades. Além disso, vê-se que, suplantadas tais interferências, o desempenho acadêmico poderia ser ampliado sem que as privações de ordem social e econômica o impedissem. Por fim, e atento ao desdobramento mais grave que se deseja combater, vislumbra-se prevenir aquela retenção ou aquela evasão cuja causalidade encontra-se na vulnerabilidade, sabendo-se sempre que tais fenômenos são multicausais e não se encerram nas desigualdades.

Todavia, quando cotejado com o texto do Pnaes, percebe-se que este reserva seu artigo segundo para a descrição dos objetivos, destacando quatro:

- 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.

Uma vez que o PLS 214/2010 fora feito como espelho do Pnaes, tal como reconhece o parecer do senador Randolfé Rodrigues quando diz que “Dessa forma, acordou-se a apresentação de substitutivo **com o conteúdo do Decreto nº 7.234**, de 2010, que contempla de forma ampla a essência do proposto no PLS em análise”(RODRIGUES, 2015, grifos nossos), caberia replicar o acerto do decreto ao ter enfatizado objetivos mais amplos e precisos do que sugere o PLS em tela. Dito de outra forma, o projeto de lei é menos generoso e sensível socialmente nos seus objetivos do que a norma que deseja substituir.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

O PLS 214/2010 destoa do programa vigente quando se observa o critério de cobertura e o público alvo. Esse programa fixa os perfis gerais de cobertura, estabelecendo o perfil institucional (Ifes e IFs), o perfil acadêmico (graduandos de cursos presenciais) e o perfil de vulnerabilidade (prioritariamente oriundos de escolas públicas e com renda per capita de até 1,5 salário mínimo). Vê-se logo que o PLS 214/2010 replica os dois primeiros perfis (estudantes de Ifes e IFs com graduandos em cursos presenciais), mas deixa de fora aquele que prioriza a origem escolar e o nível de renda.

Ignorar os critérios de origem escolar e renda traz consigo dois problemas iniciais. Primeiramente, torna a Política proposta dissonante em relação à legislação que hoje disciplina o acesso às Instituições Federais de Ensino Superior. A Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012), a lei de cotas, reserva vagas para discentes com origem em escolas públicas e, somente depois desse filtro, também para autodeclarados pretos, pardos e

indígenas e/ou com renda per capita de até 1,5 salário mínimo. Não parece coerente que uma política de acesso traga à luz um recorte de vulnerabilidade que não será contemplado em uma política de permanência. Por outro lado, deixa de regulamentar o critério cujos marcadores sociais (origem escolar e renda) têm mostrado maior impacto na nova composição das Ifes desde 2013. Sabe-se, por meio da IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes (Fonaprace/Andifes, 2016), que o perfil de renda das universidades federais foram radicalmente alterados, com uma presença de quase dois terços de estudantes com perfil de renda igual ao estabelecido pelo Pnaes como prioritário. Isso posto, trata-se de uma regulamentação distintiva daquela que até o momento orienta as políticas de assistência estudantil no país.

Além disso, o PLS destoa também da norma em vigência quando estabelece como público-alvo das políticas de assistência estudantil os estudantes indígenas, quilombolas e do campo. Nota-se que se encampou um rol importante de categorias normalmente relegadas e cuja vulnerabilidade tem impedido o acesso à educação. É merecido o destaque inovador uma vez que as privações de acesso a oportunidades acadêmicas nas Universidades não se restringem ao critério de vulnerabilidade por renda.

Por fim, cabe ainda destacar que às tradicionais dez áreas de atuação do Pnaes (alimentação, moradia, transporte, saúde, cultura, esporte, inclusão digital, acompanhamento pedagógico, acessibilidade e creche) foi inserida uma nova: políticas afirmativas. Essa é, sem dúvida, uma lacuna importante que se conseguiu preencher. O Programa Nacional de Assistência Estudantil não trouxe essa área como um dos campos de ação das políticas de permanência. Desse feito, ficaria a gestão pública impedida de produzi-las nesse campo,

muito embora seja absolutamente claro que as chamadas minorias carecem de compensações de perdas para alcançarem oportunidades iguais. Portanto e para esse caso, o PLS caminha sobre o terreno fértil da equidade.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com o MEC

Na contramão daquilo que prevê o Decreto nº 7.234/2010 (Pnaes), o PLS 214/2010 estabelece que caberá ao Poder Executivo estabelecer os critérios de elegibilidade e a forma de seleção dos estudantes a serem cobertos pela Política Nacional de Assistência Estudantil.

Tal como se encontram hoje, as Ifes guardam razoável autonomia para estabelecer as condições de atribuição dos serviços, bolsas e ações. Importa lembrar que o Pnaes fixa o desenho geral da política, estabelecendo o perfil institucional (Ifes e IFs), o perfil acadêmico (graduandos de cursos presenciais) e o perfil de vulnerabilidade (prioritariamente oriundos de escolas públicas e com renda per capita de até 1,5 salário mínimo). Assim, dentro desses três perfis, cada instituição teria autonomia para implementar critérios próprios. Na letra própria do decreto, em seu artigo 3º, assevera-se que “Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes de graduação a serem beneficiados”.

Essa é uma condição importante para que cada Ifes possa, à luz das particularidades de seu público estudantil, produzir políticas mais fiéis à realidade local. Para países de dimensão continental como o Brasil, o estabelecimento rígido de parâmetros nacionais pode ocasionar injustiças. Para ilustrar essa possibilidade, e pode-se citar dois casos muito simples, deve-se levar em consideração que os custos de vida

em capitais e no interior, nos mais diversos estados da federação, são diferentes e implicam vulnerabilidades de grandezas distintas. Desse modo, estabelecer um padrão nacional como corte para assistir estudantes vulneráveis, pode facilitar a implementação da política, mas, pode também torná-la menos eficaz e efetiva. O mesmo raciocínio deve ser válido para a diversidade de municípios brasileiros e seus sistemas de proteção social. Cidades com equipamentos sociais bem distribuídos e acessíveis, reduzem a dependência de políticas de assistência estudantil. Pelo que se pode observar, destarte, ao negar às Ifes a possibilidade de estabelecer critérios específicos de seleção, a proposta restringe a autonomia universitária.

Condições de financiamento

O PLS em análise estipula os recursos do Tesouro Nacional como fonte originária do orçamento da assistência estudantil, destacados os limites de movimentação e empenho, ou os orçamentários e financeiros. Trata-se mais de um limite de ordem fiscal do que propriamente uma normatização do financiamento da Política Nacional. Desse modo, não se sabe se o volume e a norma de rateio dos recursos atendem às demandas existentes, sobretudo porque não há qualquer indicação de que o orçamento será sensível ao quantitativo de estudantes vulneráveis. Portanto, a insegurança social resultante de uma cobertura instável está colocada para o PLS 214/2010.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

No tocante aos avanços, é possível citar: a) inclusão de indígenas, quilombolas e camponeses no público-alvo; b) inclusão das políticas afirmativas como 11^a área do Pnaes.

Já em termos de retrocessos, elenca-se: a) não estabelece a origem escolar como critério de vulnerabilidade; b) não estabelece a renda como critério de vulnerabilidade; c) vincula o acesso à proteção à contrapartida laboral; d) limita a autonomia universitária e impede a utilização de padrões específicos de seleção.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Seguramente, o mais grave componente do PLS 214/2010 está no artigo 4º. Nele se pode ler que “A assistência estudantil poderá ser acumulada com outras modalidades de bolsas e poderá exigir contrapartida de desenvolvimento de atividades de natureza acadêmica, na forma de regulamento”. São dois aspectos diferentes, guardando a gravidade somente para o segundo. Iniciando pelo primeiro, deve-se louvar a iniciativa do PLS que reconhece a possibilidade de cumulação da bolsa de assistência estudantil com outras modalidades de bolsas.

Várias resoluções internas das Ifes são proibitivas da cumulatividade em um exercício equivocado de tentar impedir privilégios, quando na verdade está criando mais injustiças. Ora, se um estudante vulnerável está coberto por uma ou mais bolsas de assistências estudantil, isso se deve ao fato de sua vulnerabilidade ter sido comprovada e, talvez, as desigualdades de oportunidades nascidas das iniquidades sociais tenham sido dirimidas, possibilitando agora que se acessem oportunidades acadêmicas, não raro acompanhadas de outras bolsas. Isso significa que discentes abastados e vulneráveis, após a proteção social da assistência estudantil, poderão ser submetidos aos critérios meritocráticos de acesso às oportunidades acadêmicas porque parte das desigualdades sociais

foi reduzida. Logo, a cumulação de bolsas de permanência e acadêmicas não implicaria qualquer privilégio, outrossim a possibilidade de conferir direito a quem não o tinha.

Entretanto, no mesmo artigo em que se coroa a cumulatividade justa, também se sacrifica, na contramão do que instituiu o Pnaes, a dimensão do direito presente nas políticas de assistência estudantil. Se tem por certo que o direito social é aquele que possibilita condições adequadas de vida (MARSHALL, 1967), reservando ao portador de qualquer direito a liberdade para seu uso (HOBBES, 1979), estabelecer contrapartida significaria, de algum modo, privar tal liberdade, ou condicionar o acesso à condições de vida adequadas a algum ônus. Logo de início, dever-se-ia questionar por que criar condicionantes para o acesso a um direito fundamental para se acessar outro, no caso a educação. Por que penalizar duplamente o discente vulnerável com uma contrapartida em serviços? Imagina-se que a resposta mais fácil viria no sentido de dar merecimento, tornando mais séria a distribuição da cobertura. Ora, mas se a vulnerabilidade já é em si um fardo redutor de oportunidades, não seria justo condicionar sua superação a uma contrapartida. Sobretudo porque daqueles agraciados pela fortuna, indiferentes à proteção social na situação em que se encontram, não se cobra nada, nenhuma contrapartida, ainda que sejam agraciados com oportunidades acadêmicas. Destarte, vê-se como enorme retrocesso o estabelecimento de quaisquer contrapartidas como condicionantes ao acesso de um direito.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

A exemplo do que prescrevia o Pnaes, o PLS regulamenta de forma genérica a necessidade de controles e acom-

panhamentos à Política Nacional de Assistência Estudantil. Em seu artigo 3º, estabelece a presença de mecanismos de monitoramento das ações de assistência estudantil e de acompanhamento acadêmico dos estudantes assistidos. Diz-se que a regulamentação se dá de forma genérica, pois não se estabelece qualquer diretriz sobre a responsabilidade, forma, conteúdo e regularidade do monitoramento, tampouco se indicam os critérios para se instituir indicadores já consagrados na avaliação de políticas públicas. O que, por seu turno, exigirá de um decreto regulamentador futuro o detalhamento desse quesito para torná-lo funcional. Em complemento à monitoria das ações, o referido artigo estabelece também o acompanhamento acadêmico dos estudantes assistidos. Como não se produziu qualquer condicionalidade de acesso ao direito e desempenho acadêmico nesse item, entende-se que ele se restringe à preocupação sempre zelosa de dar ao assistido o suporte necessário para superar suas dificuldades e, ao mesmo tempo, avaliar a efetividade e eficácia da política.

PL 1434/2011 – Prof. Dorinha DEM/TO

Número:	PL 1434/2011
Ementa:	Institui o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior - Funaes.
Autoria:	Deputada Federal Prof. Dorinha Seabra Rezende -DEM/TO
Status da tramitação:	Em 01/06/2011 foi apensado ao PL 5175/2009. Em 12/05/2015 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 11/06/2018 foi apensado ao PL 2860/2011. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Com Parecer favorável da relatora Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA).

Preliminares

Professora Dorinha é docente universitária e atualmente deputada federal pelo Democratas do Estado do Tocantins. Membro atuante da Comissão de Educação da Câmara, tem sido fiel às orientações de seu partido que se encontrava na base de sustentação do governo Michel Temer. Dentre os votos que comprovam o alinhamento, encontram-se aqueles favoráveis ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, à Reforma Trabalhista e contra a abertura de investigação contra o presidente Temer. Todavia, merece destaque o fato de ter desobedecido à orientação partidária quando a matéria em discussão foi o Projeto de Emenda Constitucional nº 241/16, que se transformaria na Emenda Constitucional nº 95/2016. Uma vez que a referida emenda contingencia por 20 anos os gastos públicos, a deputada posicionou-se contrariamente a ela, dando relevo às suas preocupações com a educação.

Objetivos e princípios

O PL 1434/2011, de acordo com a proponente, tem como objetivo “reforçar a vertente da permanência, criando um fundo de recursos públicos destinado a enfrentar áreas em que a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes se faz sentir de modo mais forte” tais como:

a moradia, questão básica para os que mudam de cidade para estudar; os recursos para a própria subsistência, transporte e alimentação; a assistência à saúde; a necessidade de aquisição de material de estudos; e o imperativo de inclusão no mundo tecnológico da informática.

O presente Projeto de Lei retoma a iniciativa do PL 7501/2006 de autoria da então Prof. Raquel Teixeira (PSDB/GO), cuja proposição também pretendia instituir o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior – Funaes – tendo sido aprovado na Comissão de Educação e Cultura, porém, não chegou a ser votado o parecer da deputada Luciana Genro (PSOL/RS) na Comissão de Finanças e Tributação, sendo arquivado junto com o final da legislatura.

A autora justifica o projeto de criação do Fundo Nacional de Assistência ao Estudante na medida em que o processo de democratização do Ensino Superior tem amplas vertentes, e que se faz necessário efetivar o princípio de igualdade de oportunidade, garantido na Constituição Federal no artigo 206 (BRASIL, 1988). Com isso, o acesso e a permanência dos estudantes oriundos de camadas populares devem ser acompanhados de ações de assistência estudantil durante toda trajetória no ensino superior. Nesse sentido, a destinação de recursos é essencial no combate à evasão no ensino superior.

Critérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

O Projeto destina-se aos estudantes de baixa renda do ensino superior e estudantes autodeclarados indígenas, tendo como áreas de coberturas: moradia, alimentação (RU), bolsas de manutenção, saúde, material didático e pesquisa e inclusão digital.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

O PL define em seu art. 3º que o Fundo, mencionado anteriormente, será gerido por um órgão cujos membros

deverão ser designados pelo presidente da república e cujas competências seriam: I – coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientarão as aplicações do Fundo; II – definir os critérios que caracterizem os estudantes de baixa renda beneficiários; III – selecionar programas e ações a serem financiados com recursos do Fundo; IV – acompanhar os resultados da execução dos programas e das ações financiados com recursos do Fundo; V – dar publicidade, com periodicidade estabelecida, dos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo.

Note-se que a autonomia para fazer a gestão dos seus recursos atuais é das Ifes, que têm a possibilidade de decidir onde e em qual montante aportar em cada área de atuação da assistência estudantil. Uma vez criado o Fundo com as características descritas no PL, o órgão gestor chamará para si essa responsabilidade, definindo não só as diretrizes, mas os critérios de seleção da cobertura.

Condições de financiamento

Os recursos do Fundo serão oriundos de três fontes: I- recursos consignados no Orçamento da União; II- doações de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, que poderão ser deduzidas do imposto de renda devido e da contribuição social devida sobre o lucro líquido, até o limite de um por cento; e III- outras receitas que lhe forem destinadas.

Muito embora estejam descritas as fontes, não ficam claras as formas de repartição do Fundo. Ou seja, não são claras as definições de critérios de participação das Ifes. Essa situação deixa válida a compreensão de que o órgão gestor do Fundo será o responsável pela elaboração dos critérios ou da

matriz de alocação dos recursos. Sabe-se que hoje a matriz responsável pela distribuição orçamentária do Pnaes, também chamada de Matriz Pnaes, está manifestada em uma fórmula elaborada pela Andifes e executada pelo MEC. As Ifes tiveram, portanto, participação direta na confecção dos critérios de distribuição, algo que não está garantido pela redação do PL. Isso posto, pode-se reconhecer que a proposição do fundo retira autonomia e participação das Ifes nas condições de financiamento da assistência estudantil.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

O PL representa um avanço no sentido de reconhecer a necessidade de destinar recursos orçamentários regulares para garantir o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes em situação de vulnerabilidade. Ao fazê-lo, abre uma importante janela de oportunidade para a retomada do debate acerca das fontes de financiamento para a educação em geral e para a Assistência Estudantil em específico, sobretudo na dimensão da reserva exclusiva de parte do PIB ou do comprometimento dos recursos provenientes do Pré-sal. Além disso, dá evidência à cobertura das populações indígenas, ao respeito às diversidades étnica (negros), de gênero e sexual, tal como prevista na proposta do PL 3474/2015.

Todavia, a criação do Fundo exigiria a criação de seu órgão gestor e, por isso, de mais uma unidade orçamentária. Ou seja, ter-se-ia mais um ponto de intersecção ou de mediação entre o MEC e as Ifes para o gasto em assistência estudantil. Na prática, as Ifes terão mais um órgão para referenciar suas demandas, negociar suas agendas, receber as orientações, condicionar as exigências e submeter às fiscalizações, dificultando

tando a gestão. Na contramão de uma possível simplificação, representada pela exigência constitucional, o referendo legal e o detalhamento do processo em decretos e portarias, a política nacional ganhará um nó institucional em sua rede de operação. Essa dificuldade somente seria vencida caso o PL já trouxesse em minúcia os elementos do seu processo, redefinindo as responsabilidades e os critérios, na direção da simplificação, da clareza e do compromisso social. A título de exemplo, seria importante que o projeto de lei contivesse o desenho geral de uma matriz de distribuição de recursos sensível às desigualdades regional e social, bem como os fluxos decisórios e critérios de acompanhamento e avaliação. Ainda assim, dada sua complexidade, acredita-se ser difícil de aprovação.

Observando especificamente o contraste com o texto do Pnaes, salta aos olhos a ausência de áreas estratégicas para a AE e presentes no Pnaes: VI - cultura, VII - esporte, VIII - creche e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação. Parece haver um movimento de parte dos reformadores em devolver a política de permanência para seus patamares mínimos, principalmente circunscritos aos mínimos sociais. A minimalização da AE é um retrocesso, pois devolve a proteção social para o patamar do assistencialismo e atrofia ações diversificadas de proteção que permitem a permanência qualificada.

Por fim, a proposta em tela fere a autonomia das Ifes celebrada no Art.3º § 2º do Pnaes, no qual se encontra que caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes de graduação a serem atendidos.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

A primeira grande questão que se coloca nesse projeto, em relação à sua compatibilidade com a Constituição, diz respeito à violação da autonomia orçamentária da Ifes, uma vez que as gestões dos recursos e dos critérios de distribuição deixam de ser de sua responsabilidade e passam para um Fundo que, em face das grandes assimetrias existentes entre os entes da federação, sejam econômicas, composição étnica, de gênero, entre outras, não terá como analisar tais especificidades. Sendo a Política de Assistência Estudantil importante mecanismo de superação de tais assimetrias, não poder levar em conta tais circunstâncias impacta severamente na consecução da política nos termos constitucionais, conforme detalhado acima.

Além disso, ao retirar áreas de cobertura, como a cultura por exemplo, abandona a vocação constitucional da assistência estudantil enquanto forma de materialização do direito à educação pleno.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

O PL é claro ao definir que o órgão gestor do Fundo se responsabilizará por acompanhar os resultados da execução dos programas, porém, não faz menção aos seguintes tópicos: a) aos critérios e responsabilidades quanto o acompanhamento os estudantes cobertos pela política; b) aos critérios e processos de acompanhamento da execução da política; c) aos critérios e processos de avaliação da política.

PLS 440/2012 – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Número:	PLS 440/2012
Ementa:	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a assistência estudantil na educação superior.
Autoria:	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
Status da tramitação:	Em 05/07/2017 passou a aguardar inclusão na ordem do dia para ser encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Em 20/12/2018 a proposição foi arquivada na COARQ-SF, nos termos § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Preliminares

O PLS 440/2012 nasceu na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, figurando, portanto, como uma proposição suprapartidária. Seu surgimento se deu ainda no primeiro mandato da presidenta Dilma, diagnosticando a necessidade de assegurar a assistência estudantil para o ensino superior ainda na LDB. O corpo do projeto é curto e propõe a inserção de alínea “A” ao artigo nº 45 com a nova redação asseverando que “Fica assegurada aos estudantes de baixa renda da educação superior assistência sob a forma de auxílio-moradia, auxílio-acadêmico, auxílio-transporte e auxílio-alimentação, entre outros, nos termos do regulamento”. Em 20/12/2018 a proposição foi arquivada na COARQ-SF, nos termos § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal..

Objetivos e princípios

O PLS 440/2012 objetiva suplantar uma importante lacuna na LDB. Muito embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 3º, inciso I, estabeleça como princípio a igualdade de acesso e permanência à escola, no que tange ao ensino superior, há uma carência de marcos regulatórios que garantam políticas de assistência estudantil a estudantes em condições de vulnerabilidade. Na verdade, a justificativa do PLS parte da constatação dessa ausência para lançar-se na missão de revisar a lei. Cabe ressaltar, antes de tudo, que a alteração sugerida ocorreria no artigo 45, justamente aquele que define qual a natureza das instituições que ministrarão a educação superior, destacando tanto aquelas de natureza administrativa pública, quanto aquelas cuja natureza seria privada. Com efeito, qualquer que seja a natureza da instituição, caberia assegurar assistência estudantil a quem dela fizer jus.

Assim, o objetivo fundamental do PLS 440/2012 é inserir uma alínea “A” no artigo 45 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) cuja redação atual conta com o seguinte texto: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”, acrescentando por proposição o último trecho citado.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

A definição do público-alvo sugerida não estabelece, a priori, os critérios precisos de vulnerabilidade atendidos. Somente traz como segura a assistência aos estudantes de bai-

xa renda, sem que se diga qual é o nível de renda que se observará. Desse modo, delegam-se para regulamentação específica tais critérios, apontando o princípio geral a ser seguido para criação de políticas públicas.

Por fim, acerca da cobertura sugerida, a proposição não delimita as áreas de atuação da assistência, enumerando inaugural e textualmente os “auxílio-moradia, auxílio-acadêmico, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, entre outros”. De modo geral, a enumeração aberta consagra os mínimos sociais tradicionalmente conhecidos na assistência social (moradia, alimentação e transporte) e cita ainda uma ação genérica e de natureza acadêmica, não se impedindo outras que porventura sejam criadas. Isso posto, o PLS parece referendar em parte as áreas do próprio Pnaes (alimentação, moradia, transporte, saúde, esporte, acompanhamento pedagógico, acessibilidade, inclusão digital, creche e cultura).

Órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Não há quaisquer menções aos órgãos responsáveis, à autonomia universitária e à relação hierárquica com MEC no referido projeto de lei, assim como não se tem diretrizes sobre a organização do processo de elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação da política de assistência estudantil.

Condições de financiamento

No tocante ao financiamento, igualmente não existem menções às condições de financiamento, origem e volume dos recursos, critérios de partilha entre as Ifes, relação sensível

entre a desigualdade social e regional, proporção de vulneráveis e o volume de recursos.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

De maneira geral, o PLS em tela representa importantes avanços. Antes de tudo, traz ao texto da LDB algo que lhe faltava, tanto quanto à Constituição de 1988. Trata-se de inserir texto que extrapole a sintética e genérica exigência de igualdade nas condições de acesso e permanência. Em comparação às constituições, diretrizes e bases anteriores, fica evidente a economia e timidez do regulamento vigente. Desse modo, aclarar e precisar o compromisso com a política é fundamental.

Além disso, reconhece-se a partir da proposição de que as desigualdades sociais implicam em acessos diferentes ao direito à educação, uma vez que, nas suas justificativas, percebe-se que a vulnerabilidade social pode levar discentes ao trabalho, fazendo concorrer suas atividades laborais e estudantis. Tal concorrência tornaria menos qualitativa a formação, sobretudo por privar de tempo necessário para fruir oportunidades acadêmicas essenciais. Por outro lado, também representa um avanço conceber o direito à educação com independência em relação às necessidades de se inserir no mercado de trabalho, afinal isso representaria desmercadorizar o status do indivíduo, tal como advoga Esping Andersen (ESPING-ANDERSEN, 1991) em sua concepção de bem estar social democrata.

Porém, há limites que precisam ser observados e que tornam a proposição necessária, mas insuficiente. Primeiramente, merece destaque o fato de se estabelecer a renda como único critério de vulnerabilidade. Já é sabido que raça/cor, gênero, orientação sexual, entre outros marcadores

sociais, são igualmente responsáveis pela privação de gozo de direitos, sobrando dados na IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes. Caberia, portanto, expandir os critérios de acesso à cobertura da política.

Em outra margem, uma vez que se tem a renda como marcador social de discriminação positiva, deve-se registrar que há várias regulamentações acerca do acesso e permanência do ensino superior que reafirmam o corte de renda a partir do qual o acesso deve ser garantido. Seja na lei nº 7.211/2012 (Lei de Cotas), seja no Decreto nº 7.234/2010 (Pnaes), já se estabeleceu o nível de 1,5 salário mínimo per capita média familiar como ponto de corte, compreendendo que a sobrevivência com valores inferiores a esses compreende submissão às dificuldades determinantes do acesso ao direito à educação. Desse modo, o PLS 440/2010 carece de diálogo mais próximo com a legislação anterior e posterior que trata de assuntos correlatos. Por fim, importa salientar que o PLS em análise carrega um léxico comum e polêmico ao universo da assistência estudantil. Trata-se de nomear a ação como auxílio (ajuda ou favor), reduzindo a assistência ao assistencialismo. É caro ao campo das políticas públicas o anseio de que o direito seja garantido sem condicionalidades, devendo o Estado responsabilizar-se por tanto. Ora, caso se trate uma ação de assistência estudantil como um auxílio ou uma ajuda, a operação do direito daria lugar à operação da caridade, reduzindo a política e seus agentes, sob severo sacrifício da cidadania.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Ainda que se tenha reconhecido a relevância de assinalar na LDB o compromisso com a assistência estudantil,

deve-se ter claro que o final da alínea sugerida remete a definição dos critérios, das condições, dos processos, enfim, de todo o conteúdo mais preciso acerca da política de assistência estudantil à regulamentação do poder executivo, possivelmente por meio de um novo decreto ou portaria ministerial. Assim, o PL tira de si e, por conseguinte, da própria LDB a capacidade de dirigir, dar diretrizes e de estabelecer as bases. Nessa dimensão, restaria pouca substância para além daquilo que já se tem hoje com um texto constitucional e infraconstitucional genérico acompanhado de um decreto que substitui a política nacional.

Ainda nessa seara, o fato de inserir o conteúdo observado em uma lei ordinária (LDB) não substituiria a necessidade de aprovar outra lei com conteúdo típico de uma política nacional, com toda a regulamentação dos princípios, objetivos, critérios de cobertura, público-alvo, critérios e processos de acompanhamento e avaliação etc. Da forma como está, do ponto de vista do direito, o avanço do registro da LDB não se apresentaria tão significativo.

Em outro campo, vale o registro que o texto sugerido para constar no artigo 45 da lei nº 9394/96 ainda se utiliza de um léxico conservador, na medida em que substitui os termos bolsas por “auxílios”. Quando recorremos ao Dicionário Houaiss¹⁵ para buscar o seu verbete, encontramos que o termo diz respeito a 1) contribuição secundária para a realização de uma tarefa; ajuda, assistência, cooperação; 2) subsídio, reforço; 3) ato de acudir; socorro; 4) amparo, proteção. Usado normalmente como sinônimo de ajuda, a expressão “auxílio” nos remete à caridade, ao exercício de bondade de alguém para

15 Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>.

com outro em situação de qualquer inferioridade ou desfavorecimento. Ora, já se sabe que a assistência estudantil trata de ações de promoção de direito e como tal se estabelece em uma dimensão superior e mais ampla daquela que confere feições de dádiva. Por essa razão, defende-se que o léxico das propostas legislativas seja orientado pela dimensão do direito e na contramão do sentido da caridade.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

No corpo do projeto ora analisado, não há quaisquer menções aos mecanismos e critérios de controle, de acompanhamento e de avaliação.

PL 1270/2015 – Orlando Silva PC do B/SP

Número:	PL 1270/2015
Ementa:	Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes
Autoria:	Deputado Federal Orlando Silva – PCdoB/SP
Status da tramitação:	Em 12/05/2015 foi apensado ao PL 1434/2011. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Em 20/06/2018, a relatora da Comissão de Educação fez um requerimento de audiência pública para discussão sobre este projeto. Em 07/08/2018 foi apensado ao PL 10612/2018.

Preliminares

O parlamentar autor do projeto que ora se analisa, quem seja, Orlando Silva, iniciou sua trajetória política na Bahia, seu Estado natal, no movimento estudantil. É filiado

ao PC do B/SP e ocupou o cargo de Ministro dos Esportes no segundo governo Lula. Foi membro titular da Comissão de Educação em 2015 e suplente em 2016. Líder de seu partido na Câmara, fez oposição ao governo do então presidente Michel Temer, posicionando-se contrariamente à reforma trabalhista e à PEC 241/2016. O projeto com tramitação com prioridade na Comissão de Educação encontra-se apensado aos seguintes projetos: PL 3474/2015; PL 6086/2016; PL 6164/2016; PL 8739/2017; PL 9612/2018; PL 10612/2018. Sua última movimentação diz respeito à aprovação de requerimento da deputada Alice Portugal que requer a realização de Audiência Pública

Objetivos e princípios

O PL 1270/2015 tem os mesmos objetivos do Pnaes, quais sejam: 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.

O presente Projeto de Lei visa transformar o Pnaes, que atualmente é um programa de governo, em uma política de Estado. Porém, o texto do projeto não apresenta diretrizes, princípios, competência da organização e gestão que marcam e consolidam uma Política Nacional de Assistência Estudantil.

Nas palavras do próprio autor, na seção Justificativa, o projeto “prevê a ampliação das políticas de permanência estudantil em instituições de ensino superior mantidas por outros entes federados, bem como por instituições privadas de ensino superior participantes do Prouni”.

Critérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil / áreas (moradia, alimentação etc.)

Merece destaque o fato de que o PL em tela sugere democratizar o processo de formulação das ações de assistência estudantil, uma vez que no art. 3º, §2º, prevê que caberá à instituição de ensino superior, sempre que possível, em conjunto com a representação estudantil de graduação e pós-graduação, definir critérios e a metodologia de seleção de estudantes de graduação e pós-graduação a serem atendidos. São muito raros os PLs que vislumbram a participação estudantil como forma de controle social.

Outro ponto de relevo, diz respeito à ampliação do escopo de cobertura das ações de permanência. O Projeto incorpora discente dos cursos presenciais de graduação e amplia-se para discentes de pós-graduação. Apesar de não termos uma versão da Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural para a pós-graduação, é razoável supor que desde a implementação das políticas de expansão (Reuni), de assistência estudantil (Pnaes) e de democratização do acesso (Cotas), o número de estudantes vulneráveis formados se ampliou, bem como houve incremento seu ingresso em cursos de especialização e mestrado. Portanto, seria importante que se levasse a cobertura das políticas de permanência também para a pós-graduação.

A proposição de Orlando Silva indica que a cobertura do público-alvo deve dar prioridade aos estudantes oriundos da rede pública ou com renda per capita de até um salário mínimo e meio e beneficiários das cotas, especialmente negros e indígenas, mulheres e LGBT.

O projeto mantém as 10 áreas de cobertura do Pnaes, no entanto, não contempla o lazer e o combate à discrimina-

ção como dimensões da assistência estudantil, ausências que comprometem a função primordial desse tipo de política, que é a de promover o direito fundamental à educação com qualidade e isonomia.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

O PL garante a autonomia das Ifes e IFs na medida em que estabelece que a confecção de critérios de seleção específicos pode ser feita na própria localidade, novamente contando com a participação estudantil na elaboração dos critérios e metodologia de seleção dos estudantes a serem cobertos. Dessa forma, a orientação geral para as ações de assistência estudantil continuam com o MEC, bem como os anteriores padrões de financiamento e avaliação que apontavam a relação hierárquica entre as Ifes e o ministério.

Condições de financiamento

Prevê como origem dos recursos o MEC e Ifes/IFs, porém, não apresenta as fontes de financiamento, ponto necessário para garantir ampliação dos recursos Pnaes, tendo vista o atendimento das demandas crescentes por assistência estudantil.

Por outro lado, é preocupante o fato de conter no projeto de lei assuntos estranhos à lógica geral do documento. Além de desarticular a narrativa, produz a impressão de desordem e pode produzir resistências parlamentares durante a votação que sacrifique o projeto na íntegra. Para que se tenha clareza da confusão, são trazidos nos artigos 7º e 8º a autorização para que o Poder Executivo crie plano de ampliação

de vagas para o Programa Universidade para Todos – Prouni – (BRASIL, 2005), e abra linha de crédito para as Ifes construírem moradias estudantis a partir de recursos do BNDES.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Os avanços da proposta residem no fato de que a nova política a ser criada expandiu consideravelmente a cobertura da proteção social levando-a até os programas de pós-graduação. Além disso, trouxe para o processo de formulação e elaboração das ações de permanência a participação do corpo discente, tornando-o mais democrático. Apesar de não se tratar de retrocesso, é estranho e preocupante a associação da política nacional às ações de autorização de ampliação do Prouni e de abertura de crédito via BNDES.

Como retrocesso, pode-se apontar, como se verá adiante, a ausência de mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação, presentes de forma genérica no Pnaes, mas completamente ausentes no PL em questão.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

O PL 1270/2015 permite a cumulatividade de bolsas de assistência estudantil com as demais bolsas acadêmicas. Sugere-se para o acesso os argumentos importantes acerca de eventuais proibições, as análises dos PLs 214/2010 e 3.632/2015, ambos nesse documento.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Não há no PL 1270/2015 qualquer menção aos critérios, à regularidade, aos órgãos responsáveis pelo monitora-

mento, controle e avaliação das políticas de assistência estudantil desenvolvidas nas Instituições Federais de Ensino Superior.

PL 3632/2015 - Cristovam Buarque PPS/DF

Número:	PL 3.632/2015
Ementa:	Obriga o beneficiário de bolsa de estudo de programa da União a prestar colaboração a estabelecimento público de educação básica.
Autoria:	Senador Cristovam Buarque/CIDADANIA
Status da tramitação:	Em 13/11/2015 foi encaminhado do Senado Federal e recebido pela Câmara dos Deputados. Em 25/11/2015 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com parecer aprovado em 30/11/2016. Em 01/12/2016 foi recebido pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com parecer aprovado em 11/07/2018. Em 12/07/2018 foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, com parecer apresentado em 14/12/2018. O prazo de vista do parecer foi encerrado em 10/04/2019. Encontra-se aguardando ser pautado no Plenário da Câmara.

Preliminares:

Antes da análise do PL em si, é de suma importância contextualizar a atuação do parlamentar que elaborou o referido projeto, no sentido de se criar uma linha temporal e de coerência entre a sua atuação e as motivações por ele expostas para a submissão do projeto de lei. O então senador Cristovam Buarque, foi filiado ao PT, partido que deixou para filiar-se ao PDT em 2005. Depois de 12 anos no PDT, se filiou ao PPS em 2016, partido que permanece até hoje. Cristovam Buarque foi senador pelo Distrito Federal por 16 anos, desde 2002,

tendo sido governador do Distrito Federal entre os anos de 1995 e 1998, bem como Ministro da Educação do primeiro mandato do governo Lula.

Teve papel de destaque no processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, tendo votado favoravelmente ao impeachment da Presidente, atuando, durante todo o mandato de Dilma na oposição. Foi o criador da política pública conhecida como “Bolsa Escola”, quando era governador, pelo PT, do Distrito Federal, local onde essa política foi implantada primeiro.

O PL de autoria do senador Cristovam Buarque, do Partido Popular Socialista, numerado como o Projeto de Lei do Senado nº 224, de 2012 e que na Câmara dos Deputados tramita sob o nº de PL 3.632/2015, apesar de não tratar diretamente da política de assistência estudantil, não deixe de afetá-la.

O projeto de lei, em seu texto aprovado no Senado Federal em que tramitou primeiro, dispõe que visa obrigar os discentes beneficiários de bolsa de estudo de programa da União a prestarem colaboração a estabelecimento público de educação básica, conforme dispositivo A seguir:

Art. 2º O estudante de graduação de instituição federal de educação superior beneficiário de bolsa de estudo custeada com recursos federais é obrigado, durante o período de duração da bolsa, a prestar serviços de divulgação, formação e informação científica e educacional, por no mínimo 2 (duas) horas semanais, em estabelecimento público de educação básica.

A justificativa apresentada para a submissão do projeto pelo senador proponente é a seguinte:

Se o Brasil quiser superar o modelo de ilhas de excelência, transformando-se em um efetivo continente do Conhecimento, precisará promover o gosto e a iniciação científica. Esse ideal só será realidade se, desde a infância, os pequenos brasileiros conhecerem cientistas, tendo a oportunidade de ouvi-los, aprender com eles e admirá-los. Nossa cultura faz com que, desde muito cedo, as crianças saibam tudo de profissionais da música e dos esportes. Contudo, poucas são as que se interessam pela ciência. Muitas não veem, não ouvem, nem sabem o nome de um único de nossos cientistas.

Ao tramitar na Câmara dos Deputados, recebeu parecer com emendas da Comissão de Educação, que se manifestou no sentido de que o artigo 2º, conforme o texto aprovado, ao dirigir-se apenas a estudantes de instituições federais de educação superior, exclui os estudantes beneficiários do Prouni – Programa Universidade para todos – e, segundo a Comissão de Educação, excluir os discentes com bolsa integral do Prouni seria mais apropriado, levando em consideração os motivos que levaram o senador Cristovam Buarque a apresentar o projeto. No mesmo sentido, segundo a Comissão de Educação, não existiria motivos para excluir os estudantes que recebem bolsas do Pnaes. Além disso, dispôs sobre o tempo de duração da prestação de serviços. Tais emendas resultaram no texto a seguir:

Art. 2º O estudante de graduação de educação superior beneficiário de bolsa de estudo custeada com recursos federais é obrigado, durante dois semestres letivos, a prestar serviços de divulgação, formação e informação científica e educacional, por no mínimo 2 (duas) horas semanais, em estabelecimento público de educação básica.

§ 1º São excluídos do disposto no caput o beneficiário de bolsa de iniciação à docência e de formação de professores e o estudante que já desenvolva trabalho em escola pública em razão de atividades curriculares ou de extensão, ou em razão de atividade profissional com carga horária igual ou superior à estabelecida nesta Lei.

.....

§ 3º A obrigatoriedade disposta no caput deste artigo, no caso dos estudantes contemplados pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, aplica-se somente aos estudantes beneficiados com bolsa integral pelo Programa Universidade para Todos (ProUni).

A Comissão de Finanças e Tributação, por sua vez, entendeu que para evitar impactos financeiros, a redação do artigo 2º deveria ser alterado para explicitar que a prestação de serviços dos estudantes não será remunerada e que não existirá vínculo empregatício. O projeto de lei foi aprovado pela Comissão Finanças e Tributação com a adequação do artigo 2º nos seguintes termos:

Art. 2º O estudante de graduação de instituição federal de educação superior beneficiário de bolsa de estudo custeada com recursos federais é obrigado, durante o período de duração da bolsa, a prestar serviços, não remunerados e sem vínculo empregatício, de divulgação, formação e informação científica e educacional, por no mínimo 2 (duas) horas semanais, em estabelecimento público de educação básica.

O PL nº 3.632/2015 tramitou nas comissões e agora aguarda ser pautado no Plenário da Câmara.

Objetivos e princípios:

O projeto de lei, em seu texto aprovado no Senado Federal onde tramitou primeiro, dispõe que visa obrigar os discentes beneficiários de bolsa de estudo de programa da União a prestarem colaboração a estabelecimento público de educação básica.

Não seria exagero destacar que a tentativa de vincular obrigações laborais como condição para o acesso a políticas sociais não é um episódio novo na história de nossas políticas educacionais. Vale ressaltar que já existe a “bolsa trabalho”, instituída pelo Decreto nº 69.972/1972, que visa, segundo seus dispositivos, proporcionar oportunidade de trabalho aos discentes, em especial os mais carentes, o que demonstra não só a desnecessidade do projeto, uma vez que não inova na questão e ainda traz sérios retrocessos constitucionais, como se verá adiante. No sentido de contextualizar o bolsa trabalho seguem os artigos que contemplam seus objetivos e público alvo:

Art. 2º. Caberá ao Programa “Bolsa de Trabalho” proporcionar a estudantes de todos os níveis de ensino oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares, nos quais possam incorporar hábitos de trabalho intelectual ou desenvolver técnicas de estudo e de ação nas diferentes especialidades.

Art. 5º. A distribuição de Bolsa de Trabalho a estudantes deverá aplicar-se prioritariamente àqueles carentes de recursos financeiros, mediante investigação sumária de suas declarações, podendo ser estabelecida pelo Conselho Diretor uma escala preferencial por área de estudos, segundo a sua importância para o desenvolvimento nacional. (BRASIL, 1972)

Crerios de cobertura, p6blico-alvo, dimens6es da vida estudantil/6reas

O p6blico-alvo do PL 3.632/2015 6 formado pelos discentes bolsistas, sem pertin6ncia para as 6reas ou as dimens6es da vida estudantil a serem cobertas. Afinal, n6o se trata de um Projeto que produzir6 cobertura, mas introduzir6 contrapartidas 6 cobertura vigente.

Condi6es de financiamento

N6o h6 quaisquer men6es 6s condi6es de financiamento, origem e volume dos recursos, crerios de partilha entre as Ifes, rela66o sens6vel entre a desigualdade social e regional, propor66o de vulner6veis e o volume de recursos.

Avan6os ou retrocessos em rela66o ao Pnaes

N6o h6 o que se falar em rela66o ao Pnaes, uma vez que PL 3.632/2015 n6o trata da pol6tica de assist6ncia estudantil, mas a impacta, por colocar em situa66o de extrema desvantagem os assistidos pela referida pol6tica, que ter6o a obriga66o de prestar servi6os perante escolas p6blicas, como se demonstrar6 a seguir.

Dimens6o do direito: rela66o com a legisla66o vigente, direito x contrapartida

A **primeira inconstitucionalidade** do projeto reside no descompasso entre a obrigatoriedade de presta66o de servi6os e a percep66o de bolsa de assist6ncia estudantil, prevista no Pnaes. A assist6ncia estudantil formulada pelo Pnaes tem objetivos alinhados com o texto constitucional, como os previstos no artigo 2^o do Decreto n^o 7.234/2010:

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.

Tais escopos realizam os fins do direito à educação, como o do desenvolvimento da pessoa, previsto no artigo 205 da CF/1988, assim como o da diminuição das desigualdades e o da promoção do bem de todos, previstos no artigo 3º da CF/1988, como objetivos da República Federativa do Brasil, e a diretriz prevista no artigo 206, inciso I, que impõe a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

No entanto, ao vincular a obrigatoriedade de prestação de serviços à concessão de bolsa de assistência estudantil, o projeto de lei em análise fere todos esses princípios, mostrando-se como um sério retrocesso social, por limitar o direito à educação dos mais vulneráveis, além de ser desproporcional.

A assistência estudantil existe para combater desigualdades e por isso mesmo é um contrassenso exigir a contraprestação para a sua concessão, uma vez que isso onera ainda mais quem está em situação de vulnerabilidade. Obrigando os estudantes assistidos pelo Pnaes a prestar em serviços na educação básica, restringe-se seus horários de estudos, uma vez que terão que dedicar-se por um ano à atividades que não têm necessária relação com a profissão que irão exercer. Tomemos como exemplo estudantes de medicina, engenharia ou computação, que sejam obrigados a prestar serviços “de divulgação, formação e informação científica e educacional” em escolas de educação básica. Tais atividades não comportam nenhuma relação com a sua formação profissional. Para

retribuir socialmente o conhecimento acadêmico a universidade já possui uma via que são as atividades de extensão, não carecendo de tal dispositivo para que isso aconteça. Além disso, há A ofensa ao princípio da proporcionalidade é flagrante. Vejamos:

- Se o objetivo é aproximar os estudantes da educação básica da ciência, isso deveria ser feito por meio de profissionais habilitados para docência. A utilização de estudantes bolsistas do Pnaes, independentemente do curso, para isso, é meio inadequado, uma vez que não realiza os fins pretendidos, já que tais acadêmicos não são capacitados para serem docentes, carecendo-lhes a expertise necessária para tanto;

- Ademais o meio escolhido, qual seja, obrigar os estudantes que recebem bolsas, como a do Pnaes, a prestarem serviços educacionais deprecia a própria garantia de padrão de qualidade da educação, prevista no artigo 206, inciso VII da Constituição, uma vez que tais acadêmicos não são professores ou estudam para serem professores, precarizando ainda mais a qualidade da educação pública com arranjos improvisados que nada têm a acrescentar;

- O meio escolhido além de ser inadequado, por não realizar os objetivos pretendidos, é desproporcional em sentido estrito, uma vez que traz mais prejuízos do que benefícios, seja para a escola pública de educação básica, como visto anteriormente, seja para os estudantes do ensino superior que prestarão o serviço, uma vez que tais acadêmicos, que já contam com situações adversas, deverão retirar tempo em que poderiam se dedicar à sua formação para prestar serviços à escola básica, **sem relação nenhuma com as habilidades e competências necessárias para o exercício de sua formação**, o que além de ofender a qualidade do ensino, os coloca em situação de desvantagens em relação aos demais alunos, que

não precisam se dedicar a atividades desconexas com a exigência à sua formação, ferindo o artigo 206, I, da CF/1988;

- Além disso, trata-se de medida inexigível, já que o meio eficaz para criar vínculo entre os estudantes da escola pública e a ciência deve ser elaborado em consonância com o currículo escolar, com os escopos da educação básica, com investimento em laboratórios, entre outros, e não em obrigar estudantes carentes, que recebem bolsa para se alimentar, morar e a prestar serviços educacionais, se locomover como forma de garantir sua permanência e conclusão do curso superior.

- A prestação dos serviços à escola pública se não é remuneração ou relação de emprego, como colocado no próprio texto de lei, e com certeza não é uma pena, nos moldes do artigo 43, inciso IV do Código Penal, por ser obrigatória para perceber a bolsa, só pode ser considerada como pagamento, ou seja, o estudante vulnerável socioeconomicamente, que recebe bolsa para se manter na universidade, deve pagar por ela com o seu trabalho junto às escolas públicas, o que é completamente desproporcional e não razoável, na medida em que nada é exigido aos demais estudantes em termos de contraprestação por fruírem de um direito constitucionalmente consagrado, que é o direito à educação;

Assim, o direito à educação que deveria ser ofertado em igualdade de condições a todos os estudantes, é distribuído sem ônus para os mais abastados e com ônus para os mais vulneráveis, culpabilizando os pobres pela sua condição de desigualdade criada e reproduzida pela estrutura social e econômica do Estado brasileiro.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Não há no PL 3.632/2015 qualquer menção aos critérios, à regularidade, aos órgãos responsáveis pelo monitora-

mento, controle e avaliação das políticas de assistência estudantil desenvolvidas nas Instituições Federais de Ensino Superior.

PL 3474/2015 - Reginaldo Lopes - PT/MG

Número:	PL 3474/15
Ementa:	Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - Pnae, regulamentando o decreto 7.234 de 19 de julho de 2010 e dá outras providências. Explicação: Revoga o Decreto nº 7.234, de 2010.
Autoria:	Deputado Federal Reginaldo Lopes - PT/MG
Status da tramitação:	Em 10/11/2015 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e tramita em regime de prioridade. Em 20/09/2016 foi apensado ao PL 6086/2015. Em 22/05/2018 a Dep. Dorinha Rezende fez requerimento para que seja desapensado.

Preliminares

Reginaldo Lopes, parlamentar proponente do presente projeto de lei, é economista e deputado federal pelo PT de Minas Gerais com mandato desde 2003. Esteve na base de apoio aos governos Lula e Dilma, e na oposição ao governo Temer. Posicionou-se contrariamente à PEC nº 241 e à reforma trabalhista. Em 2015, o parlamentar entrou em contato com a minuta de Política Nacional de Assistência Estudantil elaborada pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assistência Estudantil, à época encaminhada pelo então pró-reitor da UFSJ Dimas José de Resende.

Reginaldo Lopes compôs seu PL com respeito à quase toda formulação do Fonaprace, todavia com contribuições relevantes que serão aqui apontadas.

Objetivos e princípios

O PL 3.474/2015 tem 15 artigos, assim compostos: artigo 1º. Institui a política; os artigos 2º. e 3º. contêm definições; seus princípios (10), diretrizes (3) e objetivos (7) estão nos artigos 4º, 5º, e 6º respectivamente; os usuários (7º), a organização e gestão (artigos 8º e 9º); no artigo 10º estão seus 4 eixos estruturantes; o financiamento compõe os artigos 11º e 12º; sendo do 13º ao 15º. Artigos suas disposições gerais e transitórias.

O presente Projeto de Lei visa transformar o Pnaes, que atualmente é um programa de governo, em uma política de Estado, por meio da elaboração de uma lei, contendo os elementos essenciais para a estruturação de uma política pública de assistência estudantil, na qual podemos recuperar princípios, diretrizes, objetivos, usuários, eixos estruturantes, organização, gestão e financiamento.

O autor justifica que o Projeto busca “viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão”.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

O PL amplia os critérios do atual Decreto nº 7.234/2010 (Pnaes) no art. 3º, §2º, que trata da organização da Pnae, bem como da competência das instituições federais, aduzindo que caberá, em seu artigo 5º, inciso III, a “participação dos(as) estudantes, por meio de instâncias próprias de cada instituição na formulação, monitoramento e avaliação das ações desta Política”.

O Projeto tem como público-alvo, prioritariamente, o discente dos cursos federais presenciais de graduação, ampliando para “as modalidades de pós-graduação e à distância - EAD”, assim como, no artigo 2º, parágrafo único, para os “matriculados nos cursos de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na modalidade presencial”.

Em relação aos usuários, na condição de matriculados expressos anteriormente, faz-se menção apenas a critério de renda, ou seja, devem ser atendidos prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica com renda familiar per capita de um salário mínimo e meio, embora as instituições possam fixar outros requisitos.

Mantém a maior parte das áreas de cobertura do Pnaes, acrescentando o lazer e o combate às discriminações, embora não traga explicitamente a creche e a inclusão digital, presentes no Decreto 7.234/2010.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

O PL garante a autonomia das Ifes e IFs e estimula a participação estudantil na elaboração dos critérios e metodologia de seleção dos estudantes a serem assistidos. Mantém a mesma relação hierárquica com o MEC.

Condições de financiamento

A origem dos recursos é atribuída ao MEC, às Ifes e aos IFs, porém, não apresenta as fontes de financiamento (Tesouro Nacional, arrecadação própria etc.) para garantir ampliação dos recursos Pnaes em atendimento às demandas crescentes por assistência estudantil, ainda mais porque amplia o público usuário.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Apresenta avanços no sentido de reconhecer a necessidade de transformar o Pnaes em lei federal, portanto, tornando-o uma política de Estado. A estrutura conceitual da política está bem desenvolvida: princípios, objetivos, diretrizes, eixos estruturantes, incorporação do eixo inclusão e cidadania, competência das instituições federais e articulação com o MEC e a participação de estudantes na formulação e acompanhamento da política. Também se reconhece como avanço a inclusão de estudantes pós-graduação no público-alvo. Por outro lado, pela primeira vez em todos os PLs analisados se encontra alguma menção sobre a capacitação e qualificação de servidores(as) vinculados(as) à assistência estudantil.

No entanto, não se tem reflexões acumuladas sobre a mesma inclusão de discentes de cursos à distância (EAD), uma vez que não se tem notícia de políticas dessa natureza na história do país e o próprio Fonaprace não dispõe de posição consolidada. Assim, indica-se a necessidade de outro estudo para abordar essa questão.

Enquanto retrocessos em relação ao decreto do Pnaes, é flagrante a ausência das ações de creche e inclusão digital dentro dos eixos de atuação. Reconhece-se, pelas últimas versões da Pesquisa Nacional de Perfil dos Graduandos das Ifes, que a inclusão digital não tem sido um grande desafio, uma vez que quase a totalidade de discentes tem acesso a computadores e à rede mundial. Entretanto, a cobertura para estudantes com filhos(as) indica importante ausência a ser corrigida. Também merece registro como retrocesso a não definição detalhada sobre as fontes de financiamento.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

O PL 3.474/2015 aparenta importante diálogo com a trajetória recente dos debates acerca da natureza, finalidade, objetivos e fruição do direito à educação. A compreensão do direito não é acompanhada de contrapartidas redutoras da fruição ou geradoras de dupla punição a estudantes vulneráveis.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Apesar de não constar o detalhamento dos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da assistência estudantil, deve-se registrar que o PL registra como competência das instituições de ensino “estabelecer critérios e metodologias de seleção, acompanhamento e avaliação das ações de assistência estudantil”.

PL 6086/2016 - André Amaral Pros/PB

Número:	PL 6086/2016
Ementa:	Institui a política nacional de assistência estudantil, voltada para estudantes de cursos de graduação presencial na rede federal de educação superior.
Autoria:	Deputado Federal André Amaral Pros/PB.
Status da tramitação:	Em 22/09/2016 foi apensado ao PL 3474/2015. Em 13/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Preliminares

André Amaral, em 2016, ano em que propôs o PL em questão, era filiado ao partido PMDB/PB. Atualmente o

deputado é filiado ao Pros/PB. Os dois partidos compunham a base de reeleição do governo Dilma, sendo que, no governo Temer, compunham a base majoritária. Em sua atuação parlamentar recente, as ações de maior destaque e que impactam na análise da coerência do PL, residem no fato de ter votado favoravelmente à PEC do Teto dos Gastos Públicos e à Reforma Trabalhista, em 2017, ambas as modificações legislativas que caminham para um retraimento de um Estado promovedor de políticas sociais importantes e que se encontram na contramão de políticas que promovem a garantia de direito e o combate às desigualdades.

Apesar disso, a justificativa do PL aponta a necessidade de estabilidade e continuidade do Programa Nacional de Assistência Estudantil, resultante do Decreto nº 7.234/2010, que nos últimos anos teve crescimento expressivo de recursos dada sua importância. Deve-se destacar, desde o início, que o PL 6086/2016 é um documento que replica parte do Decreto nº 7.234/2010, deixando de fora partes importantes sobre as responsabilidades dos órgãos e das instituições. Tratar-se-ia, portanto, de uma peça legislativa que, simplesmente, transformaria em lei federal uma fração daquilo que atualmente encontra-se como decreto.

Hoje o projeto encontra-se apensado ao PL-3474/2015 e aguarda tramitação na Comissão de Educação, órgão na qual foi protocolado pela deputada Professora Dorinha um pedido de desapensamento de todos os PLs.

Objetivos e princípios

O PL em questão traz os mesmos princípios apontados no Decreto nº 7.234/2010 do Pnaes, isto é: I – demo-

cratizar 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.

Critérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

Tendo em vista os critérios de cobertura, o público-alvo e as áreas de cobertura contidos neste PL, tem-se que esses são exatamente os mesmos propostos no Decreto nº 7.234/2010 do Pnaes. O público-alvo são os estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Ifes, que prioritariamente sejam oriundos da rede pública de educação básica ou com renda per capita de 1,5 salário mínimo. As áreas de cobertura, por sua vez, são: 1) moradia; 2) alimentação; 3) transporte; 4) atenção à saúde; 5) inclusão digital; 6) cultura; 7) esporte; 8) creche; 9) apoio pedagógico e 10) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Apesar da indicação do público-alvo da política em questão, não há referência aos critérios ou metodologia de seleção, havendo uma lacuna em relação ao Pnaes que dispõe que caberá a cada Ifes definir os critérios e a metodologia de seleção dos assistidos.

Órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Como já foi dito, este PL replica quase todo o Decreto nº 7.234/2010. No entanto, alguns artigos contidos no Decreto

não estão na proposta do PL 6.886/2016. Todos eles dizem respeito à relação das Ifes com o MEC para realização da assistência estudantil. Não há no projeto de André Amaral qualquer referência que sinalize quais são os órgãos responsáveis, até onde vai a autonomia universitária ou como se dá a relação das Ifes com o MEC. Fica aqui uma lacuna que não beneficia a política e, portanto, retrocede no que já está posto no Decreto. O único apontamento nesse sentido é o art. 5º do PL, que indica que as despesas da política correrão por conta de dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às Ifes.

Condições de financiamento

Assim como no Decreto do Pnaes, no PL 6086/2016, em seu artigo 5º, indica-se que “as despesas de implementação da política nacional de assistência estudantil correrão à conta de dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de educação superior.”

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Boa parte do texto deste PL é idêntico ao Decreto nº 7.234/2010. O projeto em questão não traz nenhuma nova proposição em relação ao Pnaes. Em contrapartida, extingue alguns elementos no Decreto em andamento. São eles:

Art. 3º [...] § 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes de graduação a serem beneficiados.

Art. 5º. Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2o; e II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do Pnaes.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do Pnaes solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º Os recursos para o Pnaes serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos artigos 3º e 4º.

Todos os elementos extintos no PL fazem referência às atribuições de cada órgão ou à relação entre eles. Não há na proposta de André Amaral diretrizes importantes acerca dos critérios e metodologia de seleção dos assistidos, requisitos para percepção da assistência estudantil, mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa e implementação da política, sendo esta uma lacuna em relação ao Pnaes.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Analisando o PL, tendo como referência o arcabouço legislativo que já rege a assistência estudantil, tem-se que, a exemplo do Pnaes em vigor, e até mesmo em razão de seu conteúdo coincidir em certa monta com o já existente como normativa da assistência estudantil, o projeto de lei atende, em grande parte, às exigências da oferta do direito à educação de forma isonômica, já que contempla as mesmas áreas e o mesmo público alvo. Isso não significa que o PL não pudesse avançar nesses pontos, contemplando outras dimensões, como às relativas às pessoas com vulnerabilidades.

Contudo, um dos pontos frágeis da proposta legislativa é a de não conferir às Ifes a possibilidade de estabelecer critérios de seleção dos assistidos, uma vez que em uma federação assimétrica como a brasileira, as necessidades assistenciais divergem entre regiões.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Não há qualquer referência na proposta de André Amaral acerca do controle, acompanhamento e avaliação nacional da política de assistência estudantil.

PL 6164/2016 - Danilo Cabral PSB/PE

Número:	PL 6164/2016
Ementa:	Dispõe sobre a política nacional de assistência estudantil, implementada pela União, voltada para estudantes de cursos de graduação presencial na rede federal pública de educação superior.
Autoria:	Deputado Federal Danilo Cabral PSB/PE.
Status da tramitação:	Em 27/09/2016 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Preliminares

Danilo Cabral é filiado ao PSB/PE, partido que se identifica como sendo de centro-esquerda e teve Eduardo Campos como candidato na eleição presidencial em 2014. O deputado era, em 2018, titular da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Sua postura parlamentar mostra-se em consonância com a formulação de políticas que busquem a garantia de direitos, entre eles a educação. Em sua atua-

ção votou a favor da admissibilidade do processo de impeachment de Dilma Rousseff. Já durante o Governo Michel Temer, votou contra a PEC do Teto dos Gastos Públicos. Em abril de 2017 foi contrário à Reforma Trabalhista. Em agosto de 2017 votou a favor do processo em que se pedia abertura de investigação do presidente Michel Temer. O projeto de lei encaminhado pelo deputado, tal como o PL nº 6.164/2016 de autoria do deputado André Amaral, replica em boa medida o Decreto 7.234/2010 do Pnaes, mas também deixando de fora as responsabilidades de órgãos e instituições.

Hoje o projeto encontra-se apensado ao PL-1270/2015 e aguarda tramitação na Comissão de Educação, órgão na qual foi protocolado pela deputada Professora Dorinha um pedido de desapensamento de todos os PLs.

Objetivos e princípios

O PL em questão traz os mesmos princípios apontados no Decreto 7.234/2010 do Pnaes: 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.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

Os critérios de cobertura, o público-alvo e as áreas de cobertura contidos nesse PL são exatamente os mesmos propostos no Decreto nº 7.234/2010 do Pnaes. O público-alvo são os estudantes matriculados em cursos de graduação

presencial das Ifes que prioritariamente sejam oriundos da rede pública de educação básica ou com renda per capita de 1,5 salário mínimo. As áreas de cobertura, por sua vez, são: 1) moradia; 2) alimentação; 3) transporte; 4) atenção à saúde; 5) inclusão digital; 6) cultura; 7) esporte; 8) creche; 9) apoio pedagógico; e 10) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Apesar da indicação do público-alvo da política em questão, não há referência aos critérios ou metodologia de seleção, havendo uma lacuna em relação ao Pnaes que dispõe que caberá a cada Ifes definir os critérios e a metodologia de seleção dos assistidos.

Órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Esse PL baseia-se no Decreto nº 7.234/2010. Todo seu texto foi tirado do Pnaes. No entanto, alguns artigos contidos no Decreto não estão na proposta do PL 6164/2016. Todos eles dizem respeito à relação das Ifes com o MEC para realização da assistência estudantil. Não há no projeto de Danilo Cabral qualquer referência que sinalize quais são os órgãos responsáveis, e até onde vai a autonomia universitária ou como se dá a relação das Ifes com o MEC. Fica aqui uma lacuna que não beneficia a política e, portanto, retrocede o que já está posto no Decreto. O único apontamento nesse sentido é o art. 5º do PL que aponta que as despesas da política correrão à conta de dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às Ifes.

Condições de financiamento

Assim como no Decreto do Pnaes, o PL nº 6164/2016 estabelece em seu artigo 4º que “as despesas de implementação da política nacional de assistência estudantil correrão à conta de dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de educação superior.”

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Boa parte do texto desse PL é idêntico ao Decreto nº 7.234/2010. O projeto em questão não traz nenhuma nova proposição em relação ao Pnaes. Em contrapartida, extingue alguns elementos no Decreto em andamento. São eles:

Art. 3º [...] § 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes de graduação a serem beneficiados.

Art. 4º As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. 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 de condições financeiras.

Art. 5º Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2º; e II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do Pnaes.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do Pnaes solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º Os recursos para o Pnaes serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos artigos 3º e 4º.

Todos os elementos extintos no PL fazem referência às atribuições de cada órgão ou à relação entre eles. Não há na proposta de Danilo Cabral diretrizes importantes acerca dos critérios e metodologia de seleção dos assistidos, requisitos para percepção da assistência estudantil, mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa e implementação da política, sendo esta uma lacuna em relação ao Pnaes. A proposta do Deputado Danilo Cabral é igual à proposta do PL nº 6086 de André Amaral, porém, com o texto organizado de outra forma.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Analisando o PL, tendo como referência o arcabouço legislativo que já rege a assistência estudantil, tem-se que, a exemplo do Pnaes em vigor, e até mesmo em razão de seu conteúdo, coincidir em certa monta com o já existente como

normativa da assistência estudantil, o projeto de lei atende, em grande parte, à exigência da oferta do direito à educação de forma isonômica, já que contempla as mesmas áreas e o mesmo público-alvo. Isso não significa que o PL não pudesse avançar nesses pontos, contemplando outras dimensões, como às relativas às pessoas com vulnerabilidades.

Contudo, um dos pontos frágeis da proposta legislativa é a de não conferir às Ifes a possibilidade de estabelecer critérios de seleção dos assistidos, uma vez que em uma federação assimétrica como a brasileira, as necessidades assistenciais divergem entre regiões.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Não há qualquer referência na proposta de Danilo Cabral acerca do controle, acompanhamento e avaliação nacional da política de assistência estudantil.

PL 8739/2017 - Jandira Feghali - PCdoB/RJ

Número:	PL 8739/17
Ementa:	Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes, vinculada ao Plano Nacional de Educação, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providências.
Autoria:	Deputada Federal Jandira Feghali - PCdoB/RJ.
Status da tramitação:	Em 11/10/2017 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 22/05/2018 a Dep. Dorinha Rezende solicitou desapensação dos PLs. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Em 31/01/2019 foi arquivado nos termos do Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em 06/02/2019 a Dep. Jandira Feghali/PCdoB solicitou desarquivamento.

Preliminares

A deputada Jandira Feghali é médica e filiada ao PC do B/RJ, com atuação parlamentar fundamentalmente centrada na agenda da saúde, principalmente da saúde da mulher. Está no seu sexto mandato, quatro deles entre 1991 e 2007 e dois de 2011 aos dias de hoje. Esteve na base de apoio dos governos Lula e Dilma, bem como na oposição ao governo Temer. Teve atuação destacada contra o impeachment da presidenta Dilma e também votou contrariamente à Reforma Trabalhista e à PEC nº 241/2016, também conhecida como a PEC dos Gastos.

Seu PL pode ser sintetizado no esforço de transformar o decreto presidencial que instituiu o Pnaes em lei federal, sem grandes alterações. Hoje o projeto encontra-se apensado ao PL-1270/2015 e aguarda tramitação na Comissão de Educação, órgão no qual foi protocolado pela deputada Professora Dorinha um pedido de desapensamento de todos os PLs.

Objetivos e princípios

O PL 8.739/2017 tem nove artigos e corresponde exatamente ao texto do Decreto nº 7.234/2010 que dispôs sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes.

O presente Projeto de Lei visa transformar o Pnaes, que atualmente é um programa de governo, já que previsto em forma de decreto, em uma política de Estado por ser formulado em forma de lei, tornando-se uma política pública. A autora justifica que o projeto visa “transformar o Decreto em Lei como forma de fortalecer o Pnaes e impedir que a asfixia financeira inviabilize o programa e, conseqüentemente, a permanência de estudantes oriundos da escola pública e de famílias de baixa renda”. Em outras palavras, trata-se de preservar

os recursos financeiros alocados para a assistência estudantil, que de recursos já insuficientes vem tendo suas dotações reduzidas – até nominalmente – nos orçamentos a partir de 2017.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

Uma vez que o PL 8.739/2017 replica o conteúdo do Decreto 7.234/2010, encontrar-se-ão as mesmas áreas de cobertura do Pnaes, quais sejam: 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.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Nos artigos 6º, 7º e 8º, em coincidência com o Pnaes, encontramos as exigências de que as Ifes prestarão as informações exigidas pelo MEC, receberão do ministério os recursos e deverão utilizá-los de acordo com os limites orçamentários.

Condições de financiamento

Tal como no Decreto 7.234/2010, o PL 8.739/2010 indica somente que os recursos serão originários do MEC, todavia não apresenta as fontes regulares de financiamento, sua vinculação ao volume crescente da demanda, nem mesmo o mecanismo de distribuição entre as Ifes.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

Entende-se que, uma vez replicando o conteúdo do Pnaes, não caberia qualquer apontamento sobre avanços ou retrocessos em relação ao decreto em vigência. A única observação que cabe diz respeito ao fato de que, caso aprovado, o PL ganhará status de lei federal, nisso reside já grande importância, ainda que o conteúdo não permita outras reflexões.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

A compreensão sobre o direito à educação e o papel da assistência estudantil replicam igualmente aquilo que já se sabe sobre o Pnaes, destacando a possibilidade de cumulatividade de bolsas e a inexistência de contrapartidas ao acesso ao direito.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Os mecanismos de controle são genéricos e idênticos aos do atual Decreto 7.234/2010, sinalizando a necessidade de avaliações e acompanhamentos periódicos realizadas pelas Ifes.

PL 10612/2018 - Prof. Dorinha DEM/TO

Número:	PL 10612/2018
Ementa:	Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a concessão de auxílio financeiro para assegurar a permanência de estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.
Autoria:	Deputada Federal Prof. Dorinha Seabra Rezende DEM/TO.

Número:	PL 10612/2018
Status da tramitação:	Em 07/08/2018 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 08/08/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Preliminares

A deputada Dorinha Rezende é filiada ao DEM/TO. O partido é aliado histórico do PSDB e se posiciona de centro-direita com princípios conservadores-liberais. Compôs a bancada de oposição aos governos do PT e fez parte da base aliada do governo Temer, apoiando o candidato Alckmin nas eleições presidenciais. Em sua atuação, Dorinha foi contra a PEC do Teto dos Gastos Públicos, em que pese ter sido favorável à Reforma Trabalhista. Diferente de todos os outros projetos analisados, este propõe alteração da Lei nº 12.711/2012, a Lei de Cotas. A lei em proposição é destoante do Decreto em vigência em diversos aspectos. Merecem destaque que no PL I) não há proposição de uma legislação própria à assistência estudantil e sim alteração da Lei de Cotas, II) a assistência estudantil aparece como bolsa permanência, restringindo-a à pecúnia na forma de bolsa, e III) o público-alvo são estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial indígenas e quilombolas e para aqueles de renda familiar per capita inferior a 1,5 salário mínimo.

Hoje o projeto encontra-se apensado ao PL-1270/2015 e aguarda tramitação na Comissão de Educação, órgão na qual foi protocolado pela própria deputada Professora Dorinha um pedido de desapensamento de todos os PLs.

Objetivos e princípios

O objetivo dessa proposta é assegurar, em pecúnia ou bolsa, a permanência de estudantes em situação de vulnerabi-

lidade socioeconômica, em especial os indígenas, quilombolas e estudantes com renda per capita familiar inferior a 1,5 salário mínimo. Nesse sentido, aquilo que o PL propõe se parece ao interesse originário do Programa Bolsa Permanência, antes do recuo do MEC e a criação do instrumento de restrição aos discentes matriculados em cursos com mais de cinco mil horas. Ou seja, tal como o programa, o PL deseja criar uma bolsa para qualquer estudante que ingresse no ensino superior por meio da Lei de Cotas.

CrITÉRIOS de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

O público-alvo são os indígenas, quilombolas e estudantes com renda per capita familiar inferior a 1,5 salário mínimo. A assistência se restringe à ação pecuniária como bolsa permanência, não tendo nenhuma área de cobertura específica. Não há referência no PL a como se dão os critérios e métodos de seleção dos assistidos.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Não há referência no PL sobre os órgãos responsáveis, a autonomia universitária e à relação das Ifes com o MEC.

Condições de financiamento

Não há quaisquer menções às condições de financiamento, origem e volume dos recursos, critérios de partilha entre as Ifes, relação sensível entre a desigualdade social e regional, proporção de vulneráveis e o volume de recursos.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

A proposta da deputada Dorinha Rezende é muito diferente do Decreto nº 7.234/2010. Há duas novas contribuições trazidas no PL: I) indígenas e quilombolas são apontados como integrantes do perfil de vulnerabilidade; e II) a assistência estudantil, no caso auxílio financeiro, é acumulável com bolsas acadêmicas. Esses são dois apontamentos que não aparecem na legislação vigente. São importantes por apontarem a necessidade de uma política de assistência estudantil que cubra os estudantes indígenas e quilombolas, por afirmarem a diferença entre bolsas de assistência e bolsas de oportunidades acadêmicas.

As bolsas de assistência estudantil servem para amenizar as desigualdades sociais no interior das Ifes que impactam na permanência e no acesso às oportunidades acadêmicas. Enquanto as bolsas acadêmicas têm finalidade distinta e, portanto, não substituem ou são substituídas por assistência estudantil.

Por outro lado, há diversos outros aspectos importantes contidos no Decreto nº 7.234/2010 do Pnaes que não passam pela proposta da deputada. Ela não propõe uma política específica para assistência estudantil, como tem sido o Pnaes e os demais projetos analisados nesse documento. A proposta, simplesmente, acrescenta artigos à Lei de Cotas a concessão de bolsa permanência.

No entanto, a Lei de Cotas dispõe sobre o acesso, não sobre a permanência no ensino superior. Além disso, há previsão de revisão da Lei de Cotas após dez anos de sua aprovação, já que ela é uma medida temporária. A Lei de Cotas é uma importante legislação em busca de igualdade na oportunidade de acesso e impactou significativamente o perfil

discente (Fonaprace/Andifes, 2016) e, portanto, a demanda por assistência estudantil.

No entanto, a relação entre acesso e permanência não os torna a mesma coisa. É importante que haja uma legislação própria para assistência, que leve em conta a complexidade desse outro problema público e seja permanente, já que o que se busca é a continuidade do novo perfil proporcionado pelas cotas.

Há outros aspectos no Decreto do Pnaes que não são apontados na proposta da deputada, mas devem ser levados em conta quando se busca garantir a permanência de estudantes vulneráveis. Uma vez que o PL propõe a criação de uma bolsa aos(às) cotistas, ele encaixa-se como ação complementar em relação a todas as outras desenvolvidas no âmbito da assistência estudantil. Portanto, nada diz sobre as demais áreas de atuação do Pnaes (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 de desenvolvimento e altas habilidades e superdotação).

Outros avanços contidos no Pnaes e ignorados na proposta em questão são: a importância de combate às desigualdades sociais e regionais; o combate à retenção e evasão; a inclusão social; a autonomia universitária na definição dos critérios e métodos de seleção; a necessidade de uma implementação que considere as especificidades de cada instituição; a articulação das ações de assistência com ensino, pesquisa e extensão; um público-alvo que abrange estudantes oriundos da rede pública e/ou com renda per capita familiar inferior a 1,5 salário mínimo; a necessidade de mecanismos de percepção, acompanhamento e avaliação da assistência estudantil; e, como se dará o financiamento dessa política.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Tendo em vista a legislação vigente e arcabouço princípio lógico que rege a assistência estudantil constante no texto constitucional, tem-se que a proposta não trata de uma verdadeira política de assistência estudantil, uma vez que não explicita as áreas de atuação da política, o que torna a sua função legislativa de tornar-se uma política de assistência estudantil frágil e não cumpridora dos ditames da igualdade de oportunidade de condições de permanência e qualidade no ensino, princípios reitores da educação.

Por outro lado, em que pese a intenção de garantir aos cotistas condições de permanência, tal matéria não deve ser tratada no âmbito da Lei nº 12.711/2012, que previu a política afirmativa para ingresso nas instituições de ensino federais, uma vez que tal legislação trata da forma de ingresso e sua ampliação para grupos que se vêm alijados¹⁶ do acesso a este nível de ensino. Sendo assim, seria mais acertado, uma vez que tais grupos são comprovadamente vulneráveis, que na política de assistência estudantil houvesse a previsão expressa de atendimento a tais grupos.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Não há referência no PL aos mecanismos de controle, de acompanhamento e avaliação da assistência estudantil.

¹⁶ Excluídos.

PL 9612/2018 - Luiz Albuquerque Couto PT/PB

Número:	PL 9612/2018
Ementa:	Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).
Autoria:	Deputado Federal Luiz Albuquerque Couto PT/PB.
Status da tramitação:	Em 07/03/2018 foi apensado ao PL 1270/2015. Em 14/06/2018 foi recebido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Preliminares

O deputado Luiz Albuquerque Couto é filiado ao PT/PB e, em 2018, estava em seu quarto mandato consecutivo. Era presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Em sua atuação parlamentar, é reconhecido por suas lutas contra a violência e seus posicionamentos progressistas. Votou contra o PL da Reforma Trabalhista, o PL da terceirização e contra a PEC do Teto dos Gastos Públicos. O deputado busca transformar a política de Decreto em Lei argumentando que se trata de uma medida fundamental na promoção da democratização do acesso à educação superior para apoiar estudantes socioeconomicamente desfavorecidos. Luiz Couto também argumenta que o Pnaes é um mecanismo importante no combate à evasão e na diminuição de custos da máquina pública com vagas ociosas.

Hoje o projeto encontra-se apensado ao PL-1270/2015 e aguarda tramitação na Comissão de Educação, órgão na qual foi protocolado pela deputada Professora Dorinha um pedido de desapensamento de todos os PLs.

Objetivos e princípios

O PL em questão traz os mesmos princípios apontados no Decreto do Pnaes: 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.

CrITÉRIOS de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

Os critérios de cobertura, o público-alvo e as áreas de cobertura contidos nesse PL são exatamente os mesmos propostos no Decreto do Pnaes. O público-alvo são os estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Ifes que prioritariamente sejam oriundos da rede pública de educação básica ou com renda per capita de 1,5 salário mínimo. As áreas de cobertura, por sua vez, são: 1) moradia; 2) alimentação; 3) transporte; 4) atenção à saúde; 5) inclusão digital; 6) cultura; 7) esporte; 8) creche; 9) apoio pedagógico; 10) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação; e 11) outras áreas estabelecidas em regulamento. Prevê o texto do projeto que caberá às Ifes estabelecer os critérios e métodos de seleção dos assistidos da política.

Órgãos responsáveis, Autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

O PL de Luiz Couto traz uma nova contribuição acerca do acompanhamento da execução da política de as-

sistência estudantil. No entanto, essa é a única referência no PL acerca das responsabilidades de cada órgão, da autonomia universitária e da relação das Ifes com o MEC.

Condições de financiamento

Não há quaisquer menções às condições de financiamento, origem e volume dos recursos, critérios de partilha entre as Ifes, relação sensível entre a desigualdade social e regional, proporção de vulneráveis e o volume de recursos.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

O PL proposto por Luiz Couto traz duas questões importantes no debate sobre a política nacional de assistência estudantil que não são abarcados pelo Decreto nº 7.234/2010: 1) um sistema unificado de acompanhamento das informações sobre assistência estudantil; e 2) a possibilidade de a política abarcar instituições de ensino superior públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Atualmente não há mecanismos nacionais ou centralizados de acompanhamento e avaliação da política nacional de assistência estudantil. Essa é uma lacuna que dificulta o trabalho de pesquisadores e gestores da política, já que inviabiliza análises complexas, comparativas, nacionais e genéricas. É essencial e tardia a necessidade de um mecanismo de sistematização das informações acerca da assistência estudantil. Trata-se de uma ferramenta que é indispensável para uma política ainda mais eficaz nos seus objetivos.

Além disso, atualmente o Pnaes restringe-se às Ifes, Cefets e IFs, secundarizando as vulnerabilidades também presentes em outras instituições públicas de ensino superior. Hoje sabemos que alguns estados da federação dispõem de mecanismos legais de regulamentação da assistência estudan-

til em suas instituições. Este é o caso de Minas Gerais que publicou seu Decreto nº 47.389/2018 por meio do qual instituiu o Peaes – Programa Estadual de Assistência Estudantil –, muito semelhante ao Pnaes, mas com avanços importantes nos mecanismos de acompanhamento e avaliação. Todavia, entende-se que as competências da União, Estados e Municípios devem ser observadas, pois, ao que tudo indica, a proposição ora em tela, embora conte com intenção válida, pode esbarrar nos limites legais.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Em relação à sistemática legislativa, a proposta avança no sentido de prever como uma política de estado a assistência estudantil. No entanto, não propõe (ou deixa em aberto) novas áreas em que a assistência estudantil poderia atuar, como na dimensão das políticas de reconhecimento, ligadas às minorias, que dialogam diretamente com a assistência estudantil em sua essência, que é a superação de obstáculos para a permanência na universidade.

Por outro lado, ao tratar de uma política de assistência incluindo a dimensão estadual e municipal, a legislação ingressa no campo da divisão de competências tratada no texto constitucional, que prevê a educação como matéria de competência legislativa concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal (artigo 24, inciso IX da CF) (BRASIL, 1988). Na previsão de uma competência concorrente, cabe à União legislar sobre a matéria de forma geral, e aos entes da federação citados legislar conforme suas necessidades, uma vez que a assimetria entre as unidades federativas cria realidades que exigem um tratamento específico. Logo, somente seria adequado à uma política de assistência estudantil ela-

borada por uma lei federal tratar dos aspectos pertinentes à competência da União perante à educação. O que é pertinente aos demais entes da federação, somente devem ser objeto de lei federal os contornos gerais, sem exaurir a competência dos Estados de tratar do tema conforme suas especificidades.

Mecanismos de controle, de acompanhamento e de avaliação

Na proposta do deputado haverá um sistema nacional unificado de acompanhamento das informações referentes ao Pnaes, coordenado pelo Poder Executivo, como se depende da redação do artigo 6º do PL, que dispõe: “Fica estabelecido sistema nacional unificado de acompanhamento das informações referentes aos assistidos do Pnaes, a ser coordenado pelo órgão ou entidade do Poder Executivo responsável pela execução do Programa”.

Atualmente há muitas lacunas nessas informações, que não são sistematizadas e, muitas vezes, nem coletadas. Isso dificulta um acompanhamento minucioso da política. Além disso, como não há ainda qualquer modelo ou ponto de partida para sistematização das informações sobre assistência estudantil, é difícil acessá-las e analisá-las genérica e nacionalmente, com comparações complexas entre instituições ou períodos. Um sistema de acompanhamento contribuiria nesse sentido. Razão pela qual o PL apresenta-se como um avanço em relação ao que já está posto no Decreto nº 7.234/2010.

Quadro comparativo

	PNAES	PL 7.200/2006	PLS 214/2010	PL 1.434/2011
TRAMITAÇÃO	Em vigência.	Na Câmara apensado aos PLs 4221 /2004, 4212 /2004, 7444 /2006, 14 /2007, 4055 /2008, 6755/2016, 1711/2019.	Na Câmara como PL 3375/15 e apensado ao PL 4533/12.	Na Câmara aguardando emendas ao substitutivo.
COBERTURA INSTITUCIONAL	Ifes/Cefets/IFs.	Ifes.	Ifes/Cefets/IFs.	IES públicas ou privadas.
COBERTURA DA VULNERABILIDADE	Prioridade para origem em escola pública e renda per capita até 1,5 SM.	Origem em escola pública, “afro-brasileiros” e indígenas.	Vulnerabilidade socioeconômica, indígenas, quilombolas e do campo.	Estudantes de baixa renda, autodeclarados indígenas.
COBERTURA ACADÊMICA	Cursos de Graduação presenciais.	Não menciona.	Cursos de Graduação presenciais.	Cursos de Graduação.
ÁREAS DE AÇÃO	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	Bolsas para formação acadêmico-científica e extensão; moradia e restaurantes estudantis e inclusão digital; transporte e assistência à saúde; e apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos e representação estudantil nos colegiados institucionais.	As 10 áreas do Pnaes + Ações Afirmativas.	Moradia, alimentação, bolsas de manutenção, saúde, material didático e pesquisa e inclusão digital.
AVANÇOS EM RELAÇÃO AO PNAES	–	Apoio à participação, piso orçamentário e cobertura em ações afirmativas.	Exigência de mecanismos de acompanhamento, cumulatividade.	Fundo com financiamento regular.
CONTRAPARTIDA	Não há.	Não há.	Sim - Faculta atividades acadêmicas.	Não há.
RETROCESSOS EM RELAÇÃO AO PNAES		Ausência das ações de creche e acessibilidade, de objetivos para redução de desigualdades regionais e critérios de renda.	Ignora origem em escola pública, corte de renda, dimensão do Lazer, IFs, Ensino Técnico, pós-graduação. e diretrizes e princípios.	Autonomia universitária e novo órgão de deliberação para a política.
ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	MEC e Ifes/ Cefets/ IFs.	MEC e Ifes.	MEC e Ifes/Cefets/ IFs.	Gestor do fundo.
PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL	Não há.	Há incentivo.	Não há.	Não há.
FINANCIAMENTO REGULAR E SOCIALMENTE SENSÍVEL	Não menciona.	Piso orçamentário de 9% do custeio das Ifes.	Menciona somente respeito aos limites orçamentários.	Financiamento regular, mas não socialmente sensível.
CONTROLE E ACOMPANHAMENTO	Avaliação e acompanhamento por parte da Ifes/ Cefet/IF.	PDI, Sinaes e critérios de eficiência e qualidade.	Anuncia que existirão mecanismos, sem dizer quais.	Não menciona.

Quadro comparativo (cont.)

	PLS 440/2012	PL 1.270/2015	PL 3.632/2015	PL 3.474/2015
TRAMITAÇÃO	No plenário do Senado aguardando inclusão na ordem do dia.	Na Câmara apensado ao PL 10612/2018.	Na CCJ da Câmara desde 08/08/2018.	Na Câmara apensado ao PL 1270/15.
COBERTURA INSTITUCIONAL	IES públicas ou privadas.	Ifes e IFs.	Ifes, Cefets e IFs.	Ifes, Cefets e IFs.
COBERTURA DA VULNERABILIDADE	Estudantes de baixa renda.	Origem em escola pública e renda per capita até 1,5 sm, cotistas, negros, indígenas e LGBT.	Qualquer bolsista.	Renda per capita 1,5 SM.
COBERTURA ACADÊMICO	Indiscriminada.	Cursos de Graduação e pós-graduação presenciais.	Indiscriminada.	Graduação presencial, possibilidade para Pós, Educação Profissional e EAD.
ÁREAS DE AÇÃO	Moradia, alimentação, transporte, entre outros.	As 10 áreas do Pnaes	Sem pertinência para o PL.	Pnaes (lazer) + promoção da igualdade, ações afirmativas.
AVANÇOS EM RELAÇÃO AO PNAES	Registro do direito à Assistência Estudantil na LDB.	Participação estudantil, cumulatividade, incorpora a pós-graduação.	Nenhum.	Fixa competências, não prevê contrapartidas, participação estudantil, assistência como direito.
CONTRAPARTIDA	Não há.	Não há.	Sim.	Não há.
RETROCESSOS EM RELAÇÃO AO PNAES	Não exige a necessidade de aprovação de uma Política Nacional.	Ausência de mecanismos de controle e avaliação, além da combinação de assuntos distintos no mesmo PL.	Condiciona acesso ao direito à contrapartida laboral.	Exclui critério de prioridade para oriundos de escolas públicas, bem como as áreas de atuação de creche e inclusão digital.
ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	Não há.	MEC e Ifes/Cefets/ IFs	Não há.	MEC e Ifes/Cefets/ IFs.
PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL	Não há.	Sim.	Não há.	Sim.
FINANCIAMENTO REGULAR E SOCIALMENTE SENSÍVEL	Não menciona.	Financiamento do MEC, mas sem menção se regular e sensibilidade social.	Sem pertinência para o PL	A origem dos recursos é atribuída ao MEC, às Ifes e aos IFs, porém, não apresenta as fontes de financiamento.
CONTROLE E ACOMPANHAMENTO	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona	Avaliação e acompanhamento por parte da IFES/Cefet/ IF Monitoramento e avaliação do MEC.

Quadro comparativo (cont.)

	PL 6.086/2016	PL 6.164/2016	PL 8.739/2017	PL 10.612/2018	PL 9.612/2018
TRAMITAÇÃO	Na Câmara apensado ao PL 3474/15.	Na Câmara apensado ao PL 1270/15.	Na Câmara apensado ao PL 1270/15.	Na Câmara apensado ao PL 1270/15.	Na Câmara apensado ao PL 1270/15.
COBERTURA INSTITUCIONAL	Ifes/Cefets/IFs.	Ifes/Cefets/IFs.	Ifes/Cefets/IFs.	IES públicas.	IES públicas.
COBERTURA DA VULNERABILIDADE	Prioridade para origem em escola pública e renda per capita até 1,5 SM.	Prioridade para origem em escola pública e renda per capita até 1,5 SM.	Prioridade para origem em escola pública e renda per capita até 1,5 SM.	Indígenas, quilombolas e estudantes com renda per capita familiar inferior a 1,5 salário mínimo.	Prioridade para origem em escola pública e renda per capita até 1,5 SM.
COBERTURA ACADÊMICO	Cursos de Graduação presenciais.	Cursos de Graduação presenciais.	Cursos de Graduação presenciais.	Indiscriminada.	Cursos de Graduação presenciais.
ÁREAS DE AÇÃO	As 10 áreas do Pnaes.	As 10 áreas do Pnaes.	As 10 áreas do Pnaes.	Bolsa permanência.	As 10 áreas do Pnaes.
AVANÇOS EM RELAÇÃO AO PNAES	Não há, pois se trata de uma réplica incompleta do Pnaes.	Não há, pois se trata de uma réplica incompleta do Pnaes.	Não há por se trata de réplica do Pnaes.	Cobertura ampliada para indígenas e quilombolas.	Inclui sistema unificado de acompanhamento das informações sobre assistência estudantil e IES públicas.
CONTRAPARTIDA	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.
RETROCESSOS EM RELAÇÃO AO PNAES	Extingue do texto a possibilidade da Ifes criar critérios de seleção, a obrigação de prestar informações ao MEC e a menção ao repasse dos recursos pelo ministério. 116	Extingue do texto a possibilidade da Ifes criar critérios de seleção, a obrigação de prestar informações ao MEC e a menção ao repasse dos recursos pelo ministério.	Não há por se tratara de réplica do Pnaes.	Sua inserção se daria na lei de cotas, limitando a noção de vulnerabilidade àquela indicada pela lei.	Não há.
ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	Não faz menção.	Não faz menção.	MEC e Ifes/ Cefets/ IFs.	Não há.	MEC e Ifes/ Cefets/ IFs.
PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.	Não há.
FINANCIAMENTO REGULAR E SOCIALMENTE SENSÍVEL	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona.
CONTROLE E ACOMPANHAMENTO	Não menciona.	Não menciona.	Avaliação e acompanhamento por parte da Ifes/ Cefet/IF.	Não Menciona.	Sistema unificado de acompanhamento das informações sobre assistência estudantil.

Apontamentos sobre diretrizes de uma política nacional

Daniela de Melo Crosara¹⁷

Leonardo Barbosa e Silva¹⁸

Maria de Fátima Oliveira¹⁹

Natália Cristina Dreossi Costa²⁰

Vitorino Alves da Silva²¹

De uma política nacional se espera um conjunto de diretrizes e princípios, sustentado em um diagnóstico prévio que oriente, discipline e coordene ações, projetos e políticas públicas em um campo específico. Ela deve ser capaz de dizer das razões fundamentais de sua existência à luz do reconhecimento de um problema público nacional evidente, assentando-o em um contexto específico e percebendo suas múltiplas determinações e derivações, bem como sua feição em regiões distintas de um país continental marcadamente constituído por relações desiguais. Cada problema público nacional também agrega em si a capacidade de desdobrar-se em conexões para fora de suas particularidades. Suas ramificações conectam-se a outros problemas de mesma natureza ou de outras, correlatas ou não. Por tais razões, uma política nacional pre-

17 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: danielamcrosara@ufu.br.

18 Professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: barbosaesilva.leonardo@ufu.br.

19 Técnica Administrativa em Educação, Assistente Social aposentada pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: mfoajudi@yahoo.com.br.

20 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: nataliadreossi@gmail.com

21 Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: vitorino@ufu.br.

cisa ir até onde seu problema público vai, interagindo com outras políticas de forma orgânica e complementar.

Nessa direção e em primeira instância, a constituição de uma Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) envolve necessariamente inter-relações com as demais políticas educacionais, em especial com as legislações contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (BRASIL, 1996) e no PNE – Plano Nacional de Educação previsto na Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

Deve-se ter claro que o PNE 2014-2024 foi responsável por estruturar o planejamento de longo prazo para a educação brasileira, em todos os seus níveis e modalidades, enquanto uma “política de Estado”, estabelecendo metas e prioridades e constituindo referência básica para o planejamento plurianual governamental (PPA) e, portanto, para todo o sistema orçamentário federal (PPA-LDO-LOA). Em outras palavras, o sistema orçamentário federal deve, anualmente, orientar-se pelas proposições contidas no PNE, dentre as quais se destacam duas relacionadas à Política Nacional de Assistência Estudantil:

1. Financiamento: uma política de financiamento progressiva e proporcional ao produto interno bruto (em % do PIB), até alcançar, no mínimo, 10% do PIB (Meta 20);

2. Estratégia: a Estratégia 12.5 que consiste em “ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil” no contexto da Meta 12, de expansão das matrículas no ensino superior, privado e também público.

Assim, fica claro que uma futura política nacional deverá buscar a ampliação da cobertura da proteção social para o público universitário como condição para a inclusão social, entretanto alimentada pelo financiamento crescente de

suas atividades. Por suposto, o financiamento é um pré-requisito fundamental para o que se pretende.

O financiamento

Criar uma lei federal que transforme a assistência estudantil em política de Estado sem lhe garantir condições de financiamento transformará a nova lei em palavras ao vento. Não se compreende aqui que a alternativa seja a criação de um fundo exclusivo, uma vez que isso exigiria a criação também de órgãos gestores para este, correspondendo a mais um nó decisório no processo de alocação dos recursos e a definição de prioridades. Dito de outro modo, a proposta de criação de um Fundo (nos moldes de um Fundo Nacional de Assistência Estudantil em Projeto de Lei analisado neste documento) orçamentário-financeiro para execução da Pnaes poderá implicar em perda de competência e autonomia das IES federais, além de acrescentar processos de execução orçamentário-financeira e de prestação de contas mais burocratizados e sob avaliações de outras instâncias de fiscalização além das atualmente vigentes.

Em relação à gestão orçamentária dos atuais recursos da assistência estudantil, caso nada de novo ocorra, tem-se o processo orçamentário atual da assistência estudantil no orçamento federal (Ação 4002), conforme incluso no orçamento do MEC e execução orçamentária direta pelas IES federais, o que não descarta eventuais melhorias técnicas, operacionais e na regularidade dos repasses.

Além disso, o próprio texto constitucional traz em seu artigo 212 (BRASIL, 1988) a regra de financiamento da

educação pública no Brasil, estabelecendo um mínimo do percentual da arrecadação dos entes da federação que deve ser destinado para esse fim:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Para além disso, deve-se ter em mente a necessidade de serem previamente estabelecidas três condições mínimas para a perenidade das políticas de permanência quando se tornarem lei federal:

1. Primeiramente, uma fonte regular de recursos que seja sensível ao crescimento da economia e não aos humores do poder executivo;

2. Que os volumes alocados para esse fim sejam, em monta, proporcionais à demanda por proteção social ou ao grau de vulnerabilidade encontrado nas Ifes;

3. Que a repartição da totalidade dos recursos entre as Ifes se dê por meio de uma matriz que também leve em consideração aquele critério que é a razão de ser da política de assistência, qual seja a vulnerabilidade de cada instituição, valorizando aquelas cujo corpo docente é mais volumoso na fração discente que vive com até 1,5 salário mínimo de renda per capita média familiar mensal. Esse critério é fundamental para se combater as desigualdades regionais.

Hoje, com relação ao financiamento verifica-se desde já a insuficiência de dotação orçamentário-financeira, relativamente à realidade socioeconômica estudantil (demanda) reinante nas IES federais, que vem combinada, inclusive, com redução nos seus valores, seja em termos reais ou até mesmo em termos nominais. Agrava-se esse quadro com a sanção da LDO para 2019, pois nela o Executivo Federal vetou o Artigo 24 proposto pelo Congresso, no qual se determinava que o Projeto de Lei e a LOA 2019 estivessem subordinados ao cumprimento das metas previstas no PNE. Ao mesmo tempo, cogitou-se vetar outro artigo, que propunha a correção do orçamento da Educação para 2019 a partir do orçamento de 2018 acrescido da inflação anual.

No entanto, para além dos contingenciamentos anuais ou das feições de cada LDO ou LOA, a nova política nacional a ser construída precisa vencer outro obstáculo ainda maior para seu financiamento. Trata-se do Novo Regime

Fiscal instituído em 2016 a partir da Emenda Constitucional nº 95 – “teto de gastos”. Tal como se lê na letra da lei, até o ano de 2036, as despesas primárias de um ano serão iguais às despesas primárias do ano anterior acrescidas da variação o índice inflacionário (IPCA) também do ano anterior (contabilizado de julho a julho). Assim, até 2036 não haverá aumento real (acima da inflação) da despesa primária. Dito de outra forma, o bolo orçamentário para os próximos 20 anos será igual ao volume orçamentário de 2016. Quaisquer ampliações de despesas somente serão feitas caso outras sejam reduzidas no mesmo volume. É verdade que existem algumas despesas que estão fora desse critério, entretanto nenhuma das exceções dizem respeito aos gastos com educação.

Além de um congelamento que vê no ano de 2016 o tamanho, a amplitude e a cobertura do Estado brasileiro a ser espelhado para o futuro, constata-se que todos os déficits sociais presentes somente serão repostos nas duas próximas décadas. Ainda mais dramático é perceber que algumas despesas tem uma natureza tendencialmente crescente, como é o caso dos gastos com juros e amortizações de dívidas, previdências e saúde. Observando simplesmente o crescimento nas últimas décadas das despesas financeiras, é possível imaginar que para honrar tais compromissos nos próximos anos, outras áreas terão que realizar sacrifícios abrindo mão de parte de seus orçamentos. Por outro lado, de acordo com o IBGE, o crescimento da população de 60 anos ou mais será acompanhada pela redução da população de até 19 anos. Notadamente, os serviços de saúde e previdência tendem a ser demandados em maior proporção a partir do envelhecimento da população, e assim, novamente a pressão orçamentária recairá sobre outros setores. Dito isso, não parece sustentável uma política nacional de as-

sistência estudantil que nasça durante o maior processo de democratização do acesso ao ensino superior federal e tenha uma demanda por justiça social crescente, realizar-se em meio aos marcos constitucionais estabelecidos pela EC nº 95/16. A bem da verdade, há hoje no Supremo Tribunal Federal sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade a serem apreciadas pela ministra Rosa Weber. No entanto, nosso processo legal não prevê prazo máximo para a apreciação, tornando imprevisível a revisão da referida emenda. Essa é a razão que parece justificar uma dupla ação: todos os esforços de elaboração da nova política nacional devem ser acompanhados pela articulação e mobilização para a revogação da Emenda Constitucional do “Teto dos Gastos”, caso contrário, a viabilidade daquela e do próprio Plano Nacional de Educação é colocada em xeque.

A cobertura

Tomando por base o que se apontou anteriormente, parece ser forçoso pensar em uma política nacional enquanto um marco geral integrador e orientado pelos mesmos princípios que norteiam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional da Educação. Não obstante, o escopo deste trabalho tem sido preferencialmente a assistência estudantil no ensino superior federal, importa reforçar que a natureza da lei desejada passa pela montagem do *passé-partout* para toda a educação, em todos os níveis e para todas as naturezas administrativas. Essa seria a condição fundamental para que uma Política Nacional estivesse integrada a um projeto nacional de desenvolvimento, articulando o acesso, a permanência e a conclusão de curso como parte constitutiva das condições de avanço social e tecnológico brasileiro.

Destarte, a primeira recomendação acerca da cobertura diz respeito a uma política capaz de ser geral ou orgânica. Isso implicaria, dentre outras coisas, a capacidade de orientar as políticas de permanência da educação infantil, básica, técnica e tecnológica e superior (para graduação e pós-graduação). Qualquer medida menor do que essa estará condenada a produzir ações, no mínimo, descoordenadas ou, no limite, antitéticas.

Por outro lado, aquilo que se pode chamar de cobertura de uma política nacional deve levar em conta, antes de tudo, os objetivos pretendidos. Ainda é muito atual aquilo que se define como Assistência Estudantil na Revista Comemorativa do Fonaprace publicada por ocasião dos 25 anos do fórum. De lá se pode extrair quais seriam os objetivos de uma política nacional. Trazendo a definição para a superfície, pode-se ler que por assistência estudantil entende-se

Um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das Ifes, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012, p. 67).

Como se pode perceber, o acesso, a permanência e a conclusão de curso estão orientados para a inclusão social, a formação ampliada, a produção do conhecimento, a melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida. Não se trata, portanto, de somente acessar, permanecer e concluir, mas de tudo isso como parte de um processo que conjuga o combate às desigualdades com o desenvolvimento do país.

As desigualdades sociais constituem uma marca importante e indesejada da sociedade brasileira. Sua presença priva indivíduos do acesso às oportunidades e aos direitos (ROUSSEAU, 1999), seja porque se parte de realidades materiais excludentes nas formas de reproduzir as condições materiais de existência (MARX, 1985), seja porque são impedidos de exercer a liberdade de viver conforme sua própria noção de bem-estar (SEN, 2001). As desigualdades são múltiplas e operam se combinando e se alimentando (BIHR; PFEFFERKORN, 2010), exigindo de políticas de redistribuição ou reconhecimento (FRASER, 2006).

As escolas e universidades federais não são imunes à presença das desigualdades. Internamente elas colocam discentes em condição de vulnerabilidade. Essa categoria, a vulnerabilidade, está bem definida na Política Nacional de Assistência Social como sendo a

perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

Com efeito, a lei pretendida deve ser capaz de orientar os projetos e as ações que tornem o acesso, a permanência

e a conclusão um direito, isto é, um processo que independa das formas de vulnerabilidade de que cada indivíduo é portador, ao ponto de que fruir ou não fruir o direito seja absolutamente resultante da decisão livre do(a) cidadão(ã).

Ora, como se pode perceber, está-se diante de um desafio que supera a construção de desmercadorizar o status do indivíduo (ESPING-ANDERSEN, 1991), trata-se também de dar ao mesmo status a imunidade também diante da violência, do abandono, da deficiência e da estigmatização. Seguramente, para tal empreendimento serão necessárias políticas universais e focalizadas, de redistribuição e de reconhecimento, atacando a totalidade do fenômeno na escola ou na universidade.

Para o caso daquelas ações que exigirão foco ou recorte de público-alvo, é fortemente recomendável a consulta ao trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Metodologia, destacado pelo Fonaprace para produzir subsídios para os processos de seleção de vulneráveis utilizados nas Ifes brasileiras. O GT tem avançado na complexificação dos mecanismos de percepção da vulnerabilidade, recomendando a adoção de indicadores mínimos nacionais, acompanhados de abertura para variações locais necessárias para as situações específicas de cada caso. É estratégico que indicadores mínimos nacionais sejam utilizados para que se possa estabelecer duas condições primárias em qualquer política pública. Primeiramente é a condição de produzir efeitos na direção geral pretendida, nacionalizando a iniciativa. A perda dessa condição fará com que não se tenha qualquer parâmetro para aquilo que se pretende chamar de uma Política Nacional, retornando aos tempos da República Velha quando se vivia sob o império do regionalismo. A segunda condição, derivada da

primeira, diz respeito às possibilidades de se acompanhar o desenvolvimento e avaliar os resultados. Como se aponta neste estudo, os processos de monitoramento e avaliação carecem de parâmetros e eles só podem ser estabelecidos se ancorarmos os exercícios em medidores e indicadores.

Importa dizer que não se trata de padronizar a íntegra dos critérios de seleção, mas sim de se estabelecer um mínimo comum de conceitos básicos, indicadores e variáveis de análise, contribuindo para que as instituições gozem de liberdade/autonomia para fazer uso de critérios particulares.

Análise, indicadores, acompanhamento e avaliação

A bibliografia especializada tem destacado a pouca tradição nacional em realização de diagnóstico, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; RAMOS; SCHABBACH, 2012; SOUZA, 2003). O registro indica amadorismo que, sem considerar os possíveis desperdícios de tempo e recurso, além de baixíssimo nível de efetividade, eficiência e eficácia, a sociedade brasileira tem comprometido parte de seu bem-estar ou do acesso aos seus direitos. Há, por tudo isso, um drama social por trás das carências apontadas.

Por se tratar de uma política pública central para o desenvolvimento do país, a assistência estudantil não pode prescindir de esforços e processos mais profissionais de diagnose e aferição de resultado. Não se trata, como se pode suspeitar, de uma subsunção aos processos privados que, por emulação, são trazidos para o setor público via modelos de *New Public Management* (FERLIE *et al.*, 1999). A opção por

substituir os controles burocráticos por controles de resultado, típica da reforma administrativa brasileira dos anos 1990 (BRASIL, 1995), tem uma natureza fortemente fiscalista (COSTA, 2010a), quando a necessária preocupação com os resultados deve estar ancorada na democratização da sociedade e na redução dos padrões de desigualdades sociais.

Uma vez presente na agenda parlamentar ou governamental, primeiro estágio no ciclo de uma política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), a Pnaes deve ser estruturada a partir de um diagnóstico cuidadoso acerca do perfil discente e o mapeamento das estruturas promotoras de proteção social das Ifes. Felizmente, dispõe-se de acesso a ambos, uma vez que o próprio Fonaprace produziu cinco versões da Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes e duas versões da Pesquisa de Perfil Institucional das Ifes, oferecendo um panorama rico da demanda por e capacidade de oferta de políticas de assistência estudantil.

Não obstante, estejam à mão o manancial de dados, não há, até o momento de escrita desta obra, uma única ação coordenada de análise de política pública, no sentido atribuído por Leonardo Secchi (SECCHI, 2016), ou seja, trata-se do esforço intelectual metodologicamente orientado e direcionado para a indicação de contornos, conteúdos, processos para políticas públicas a fim de sanar ou mitigar problemas públicos a partir de relatórios de viabilidade técnica, econômica e política que instruem a gestão estatal. Por essa razão, este trabalho **recomenda** fortemente a inauguração do movimento de análise de políticas públicas para que se possa ter um desenho da Pnaes condizente com os objetivos desejados pelo Fonaprace.

O relatório que se constituiria como produto do movimento sugerido devendo conter, dentre outras coisas, os indicadores a serem utilizados no processo de acompanhamento e avaliação da política executada. Importa diferenciar as categorias acompanhamento/monitoramento e avaliação. Monitora-se ou acompanha-se uma política quando é realizado o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

Por outro lado, chama-se de avaliação de políticas públicas a mensuração e análise a posteriori dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. Para ambos os casos será fundamental a criação ou o estabelecimento de indicadores. Entende-se por indicador: “um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANNUZZI, 2001, p. 15).

O indicador quantifica um aspecto da realidade, permitindo seu acompanhamento e avaliação normalmente utilizando métodos quantitativos. Um bom indicador é aquele que

além da relevância social, validade e confiabilidade, um Indicador Social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade (JANNUZZI, 2001, p. 27).

Deve-se ter em mente que os indicadores a serem incorporados na Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnae) necessariamente precisam sinalizar sobre o comportamento da vulnerabilidade, em sua extensão, sua intensidade e sua particularidade em cada agrupamento estudantil distinto por seus marcadores sociais. Recomenda-se, em vista disso, a incorporação de indicadores que dialoguem ao mesmo tempo com três balizas fundamentais, a saber com:

1. As pesquisas de perfil discente e institucional, para que parâmetros de comparação possam ser utilizados;
2. As novas construções de subsídios desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho de Metodologia do próprio Fórum;
3. A definição de vulnerabilidade presente na Política Nacional de Assistência Social.

Democratização da participação e controle social

A Constituição brasileira consagrou a participação popular na administração pública direta e indireta como pressuposto da democratização do Estado brasileiro. Por essa razão, hoje existem conselhos populares em todas as dimensões do poder executivo (municipal, estadual e federal), como expressão do controle social. A área da saúde é uma daquelas que mais exercita a participação popular, fazendo com que usuários(as), gestores(as) e trabalhadores(as) possam conjuntamente formular e decidir sobre as políticas públicas que executam ou das quais fazem uso.

Para que se crie a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnae) é primordial que, além de ser elaborada a

partir da participação social, principalmente do corpo estudantil e seus (suas) representantes, ela preveja também instâncias de formulação e decisão abertas à participação. A título de sugestão, e na direção do que já se experimenta no país, é possível que se preveja nas mesmas dimensões locais, estaduais e federais, órgãos colegiados cujas principais finalidades sejam: a) inserir diretamente na agenda governamental as demandas sociais para a Pnaes; b) acompanhar e fiscalizar a implementação da Pnaes.

Síntese das considerações para uma Política Nacional

1. Financiamento

- a. Luta pela revogação da EC nº 95/16;
- b. Financiamento de fonte regular, sem necessidade de criação de um Fundo;
- c. Financiamento sensível à variável “vulnerabilidade”;
- d. Matriz de distribuição dos recursos entre as Ifes também sensível às vulnerabilidades.

5. Cobertura

- a. Orgânica em relação aos objetivos do PNE e da LDB;
- b. Integral para todos os níveis educacionais;
- c. Estabelecimento de objetivos alinhados com o combate às desigualdades e o desenvolvimento nacional;
- d. Ações devem responder às vulnerabilidades vigentes;
- e. Combinação de políticas universais e focalizadas, bem como redistributivas e de reconhecimento.

3. Análise, indicadores, acompanhamento e avaliação
 - a. Realização de análise de políticas públicas para que se possa ter um desenho da Pnaes condizente com os objetivos desejados pelo Fonaprace;
 - b. Desenvolvimento prévio de indicadores baseados nas pesquisas de perfil, nos trabalhos do GT Metodologia e na definição de vulnerabilidades da Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
 - c. Inclusão dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da Pnaes.
4. Participação e controle social
 - a. Participação popular/estudantil na construção da política;
 - b. Criação de órgãos ou instâncias de controle social;

Conclusões

A produção de um texto legal que formule uma Política de Estado para a assistência estudantil é premente e se impõe como forma de garantir a fruição ampla e efetiva do direito à educação superior a todas e todos.

O formato de decreto, hoje conferido ao Pnaes, o enfraquece enquanto política, uma vez que pode ser facilmente modificado por mudanças governamentais, o que não é ideal para uma política que deve ser permanente.

A estabilidade e constância de uma política de assistência estudantil no Brasil deriva do fato da desigualdade ser estruturante na conformação de nosso Estado. Não se trata de um fenômeno passageiro, mas existente desde os tempos da fundação de nosso Estado nacional e que se perpetuou perante os séculos seguintes até os dias atuais.

Portanto, sendo a política de assistência estudantil vocacionada a atuar justamente como mecanismo de promoção do direito à educação de forma igualitária, logo justa e equânime, que visa promover o acesso, a permanência e a conclusão de curso, orientados para a inclusão social, a formação ampliada, a produção do conhecimento, a melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, a previsão legal dessa política, ganhando contornos de política de estado, significa realizar diversos princípios constitucionalmente previstos como fundadores de nossa democracia, como a dignidade da pessoa humana, o combate das desigualdades e a promoção da educação em igualdade de condições para o acesso e permanência.

Pensar em uma democracia substancial, significa tratar de uma dimensão de participação efetiva de todos os grupos que compõem o tecido social, ou seja, é preciso que se crie a possibilidade de todos os grupos fruïrem da repartição dos bens e vantagens socialmente relevantes, como é o caso da educação que, conforme o próprio texto constitucional dispõe “permite o pleno desenvolvimento humano e um efetivo exercício da cidadania”. Assim, estados verdadeiramente democráticos criam espaços de inclusão amplos, em especial quando se trata da fruição de um direito como o relativo à educação, tanto no tocante ao acesso como à sua permanência e qualidade.

A política de assistência estudantil deve ser orientada, em sua formação, por tais paradigmas democráticos, que impõe formas de financiamento que garantam a sua exequibilidade, cobertura que abranja as diversas áreas necessárias para promover uma permanência de qualidade, como já apontado, diagnóstico e acompanhamento, para garantir que os efeitos pretendidos se produzam e, finalmente, o formato de uma política de estado, que lhe garante estabilidade necessária para promover o combate à desigualdade estruturante de nosso Estado.

Referências

ANDRADE, C. Y. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. **Revista Ensino Superior Unicamp**. Disponível em: http://www.revista-ensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed06_julho2012/Cibele_Yahn.pdf. p. 1-9, 2012.

ÁVILA, H. B. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BIHR, A.; PFEFFERKORN, R. **Rentas del trabajo, rentas del capital**: (1969-2009). El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, n. 26, p. 140-143, 2010.

BRASIL. Decreto 19.851/1931. Decreto 19.851/1931. 1931a.

BRASIL. Decreto 20.559/1931. Decreto nº 20.559/1931. 23 out. 1931b.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

BRASIL. 4.024/1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 20 dez. 1961.

BRASIL. 4.320. Controle de orçamento e balanços. 17 mar. 1964.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 jan. 1967.

BRASIL. Decreto 66.967/1970. Decreto nº 66.967/1970. 27 jul. 1970.

BRASIL. 5.692. LDB de 1971a, p. 21-40.

BRASIL. 5.692. Diretrizes e Bases da Educação de 1º e 2º graus. 1971b.

BRASIL. Decreto nº 69.927. Bolsa Trabalho. 13 jan. 1972.

BRASIL. 7.091. Lei nº 7.091/1983. 18 abr. 1983.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.096/2005. ProUni. 13 jan. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.234/2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. 29 jul. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 29 ago. 2012.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual para 2016**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/lei-orcamentaria-anual-para-2016>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos / Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Unesco, 2007.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.

COSTA, S. G. **A equidade na educação superior**: uma análise das políticas de assistência estudantil. 2010. Dissertação de Mestrado Porto Alegre: Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27499/000764752pdf>. 2010b.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Enap, 1999.

FONAPRACE/ANDIFES. **II Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 2004.

FONAPRACE/ANDIFES. **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES**. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 10 out. 2016. Disponível em: <http://201.57.207.35/fonaprace/wp-content/uploads/2016/08/DIAGRAMACAO-perfil2016.pdf>.

FONAPRACE/ANDIFES; Proex/UFU. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: Edufu, 2012.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Os Pensadores, 1979.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e sub-sistemas—uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/sintese.php>. Acesso em: 2 ago. 2018.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira de 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serv. soc. soc.**, n. 129, p. 285-303, 2017.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2001.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. Porto Alegre: PUCRS, 2012.

LISPECTOR, Clarice. **Um sopro de vida**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

OLIVEIRA, A. M. **A implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**: a experiência no IFPI. Dissertação de Mestrado-Teresina: UFPI, 2016.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

QUEIRÓS, Bartolomeu Campos de. **Correspondência**. Belo Horizonte: RHJ, 2011.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas**: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RODRIGUES, R. **Parecer**. Brasília: Senado Federal, 25 ago. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97785>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SANTOS, B. S.; CHAUI, M.. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, I. W. **Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso**: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. JJ Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia, Érica Paula Barcha Correia. (Coords.). *Direitos Fundamentais Sociais*, v. 2, p. 69-108, 2010.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poiesis Pedagógica**, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, P. D. **A Desigualdade Vista do Topo**: A Concentração de Renda entre os Ricos no Brasil, 1926-2013. (PhD). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

STRECK, D. R.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. J. (Orgs.) **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

TAVARES, M. DA C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

Anexos

Análise de minuta apócrifa circulante na Comissão de Educação da CDF

Daniela de Melo Crosara²²
Maria de Fátima Oliveira²³

Número:	Proposta ainda sem número
Ementa:	Dispõe sobre o Pnaes.
Autoria:	Proposta ainda sem autoria.
Status da tramitação:	Sem tramitação uma vez que não é um PL.

Preliminares

Essa minuta apócrifa circulou na Comissão de Educação da Câmara de Deputados Federais. Na condição em que emergiu, não possui status de Projeto de Lei, tampouco se poderá avaliar sua origem e autoria. No entanto, ela foi analisada utilizando os mesmos critérios a que foram submetidos os Projetos de Lei. A razão para ter desenvolvido a análise encontra-se na possibilidade de, em outra ocasião, o texto semelhante possa vir a ingressar no Congresso para tramitação. A probabilidade da ocorrência não mensurada não carrega grande importância no momento, mas sim a antecipação da reflexão de um Fórum que capitania o debate sobre uma Política Nacional de Assistência Estudantil. Fazer avançar seu

22 Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: danielamcrosara@ufu.br.

23 Técnica Administrativa em Educação, Assistente Social aposentada pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: mfoajudi@yahoo.com.br.

projeto e resistir àqueles que desejam oferecer resistência e perdas devem ser objetivos do Fonaprace e respondendo a eles inserimos também esta análise.

O local, dentro dos Anexos, justifica-se pela condição mesma do documento, ou seja, circulante apócrifo.

Trata-se de um documento em formato de projeto de lei, com nove artigos que apontam os objetivos, os critérios de cobertura do público-alvo, os limites de gastos por bolsa, a natureza administrativa da instituição que a executará, as obrigações de cada órgão ou instituição e as áreas de atuação.

Objetivos e princípios

A proposta, como não tramita como projeto de lei, não indica claramente quais são seus objetivos por meio de uma ementa ou justificativa, mas da leitura de seus dispositivos pode-se supor que se propõe a realizar os mesmos escopos do Pnaes, regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010: democratizar permanência dos jovens na educação superior pública federal; reduzir efeitos das desigualdades e contribuir com a inclusão social; reduzir retenção e evasão; melhorar o desempenho acadêmico.

Crítérios de cobertura, público-alvo, dimensões da vida estudantil/áreas (moradia, alimentação etc.)

A proposta define como critérios para ser acessar a assistência estudantil: “I - estar regulamente matriculado em cursos de graduação presencial; não ultrapassar o 2º semestre do tempo regulamentar para conclusão do curso; apresentar desempenho acadêmico satisfatório na forma definida pela Instituição de Ensino; ser aprovado em processo de seleção

conduzido pela instituição de ensino; não receber qualquer bolsa ou benefício da mesma natureza pago por programas oficiais; dispor de tempo para dedicar às atividades previstas no edital de seleção, quando a modalidade exigir”. Além disso, manteve os critérios para concessão: ser prioritariamente oriundos da escola pública e renda familiar bruta per capita de 1,5 SM, mantendo tais critérios e metodologia de seleção sob a responsabilidade das Ifes, que devem observar os critérios estabelecidos pela norma.

Merece aqui destaque o fato de que a proposta deseja limitar o acesso de discentes às ações da assistência estudantil, excluindo estudantes com retenção e baixo desempenho. Ora, sabe-se que a ausência de acesso à proteção social das ações de permanência são fatores associados à evasão, à retenção e ao baixo desempenho. Quando se lê uma proposição que vincula negativamente esses elementos, isto é, o acesso diminui na proporção da elevação da evasão e do baixo desempenho, temos uma contradição social evidenciada no conteúdo do documento.

Outro aspecto que chama a atenção é a inserção de mecanismo de contrapartida para fruição do direito à assistência estudantil e, por conseguinte, à educação, exposta na forma de obrigação de disponibilidade de tempo para se dedicar às atividades previstas no edital de seleção. Não serão retomadas as reflexões acerca das contrapartidas, uma vez que já foram registradas neste mesmo trabalho, sobretudo quando analisados os PLs 214/2010 e 3.632/2015, para os quais sugerimos a consulta.

A agenda regressiva no documento em análise aparece também na apresentação das áreas da atuação no Pnaes. Das conhecidas dez áreas, há uma redução para somente três:

a moradia, a alimentação e o transporte. A minimalização da assistência estudantil aqui representada desfere um duro golpe sobre os avanços recentes. Inicialmente ela reduz a vulnerabilidade já definida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) à demanda pelos mínimos sociais. Isso implica ignorar que um conjunto de privações de direitos está muito além das necessidades de se alimentar, morar e se deslocar. As dimensões do esporte, cultura, lazer, acessibilidade, creche, inclusão digital, ações afirmativas, dentre outras, perderam completamente sua relevância no combate à exclusão.

Órgãos responsáveis, autonomia universitária e relação hierárquica com MEC

Os recursos serão pagos mensalmente e diretamente ao estudante na forma do regulamento do Ministério da Educação, a exemplo do que hoje se faz para o Programa Bolsa Permanência. Com isso, as Ifes perdem a autonomia de administrar os recursos do Pnaes, transformando-se em um braço executor da política nacional e incapaz de ajustar ações às realidades locais. Percebe-se, portanto, que a proposta modifica radicalmente o art. 7º do Pnaes.

No mesmo diapasão, o cadastramento dos estudantes cobertos, a concessão e o pagamento serão realizados no sistema informatizado da Sesu/MEC, o que fere novamente a autonomia das Ifes, prevista constitucionalmente no artigo 207, que confere às universidades autonomia tríplice: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Condições de financiamento

As condições de financiamento estão alinhadas àquelas propostas pelo Decreto 7.234/2010. Todavia, o uso

dos recursos e sua transformação em bolsas fica condicionado ao teto estabelecido pelo artigo 3º, § 2º, no qual se prevê que os recursos financeiros para atender as ações do § 1º devem ser equivalentes ao praticado na política federal de concessão pelas agências de fomento à pesquisa. Ou seja, o patamar de uma bolsa de permanência, cujo objetivo é garantir as condições mínimas para que as desigualdades não interfiram na fruição de um direito, é no máximo equivalente ao patamar de uma bolsa de pesquisa, cuja natureza e razão não guarda qualquer relação direta como objeto da proteção social. A associação arbitrária é insensível em relação à dinâmica da desigualdade social e regional, além de demonstrar desconhecimento acerca do perfil discente em cada uma das Ifes brasileiras.

Avanços ou retrocessos em relação ao Pnaes

A proposta se caracteriza como um grande retrocesso em relação ao atual Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o Pnaes, nos seguintes aspectos:

Reduziu as 10 áreas do Pnaes em apenas três: Moradia, Alimentação e Transporte, ou seja, somente a assistência prioritária para atender os mínimos sociais serão contempladas. Com isso, o proponente erroneamente inclui a Assistência Estudantil na Política de Assistência Social (artigos 203 e 204 da CF/1988, ferindo a natureza da Assistência Estudantil, que está inserida na Política de Educação (artigo 205 e 206 da CF/1988), não garantindo as demais necessidades humanas dos estudantes, que, ao final, propiciam condições de igualdade no acesso, permanência e conclusão de curso no Ensino Superior.

Trata-se de proposta inconstitucional, pois fere a autonomia das Ifes (artigo 207 da CF/1988) ao centralizar no

MEC os recursos por meio de Sistema Informatizado, semelhante ao processo do Programa de Bolsa Permanência, promovendo o sistema de bolsificação, retirando a autonomia das Ifes em receber os recursos no orçamento e realizar a assistência estudantil nas 10 áreas previstas no Pnaes, com projetos e ações para além das bolsas, a exemplo do atendimento à saúde, apoio pedagógico, ações de acessibilidade, esporte, cultura e lazer e promoção de igualdades dentre outras, que visam garantir as condições de igualdade no acesso, permanência e conclusão de curso no Ensino Superior.

Erroneamente, a proposta articula os recursos da Assistência Estudantil ao valor “equivalente ao praticado na política federal de concessão pelas agências de fomento à pesquisa”. Trata-se de vinculação desarrazoada, uma vez que a pesquisa tem objetivo completamente diferente da assistência estudantil e, portanto, seus financiamentos não podem ser equiparados. A assistência estudantil é política pública multifacetada, que abrange desde a oferta do ensino em igualdade de condições para todos, até o pleno desenvolvimento do ser humano, a pesquisa, por sua vez, liga-se à produção de conhecimento. Portanto, o financiamento, que é chave indispensável para a realização de ambas, não pode ser equiparado, uma vez que a assistência, por sua complexidade e finalidades múltiplas, necessita de destinação compatível com os seus escopos.

Fere a autonomia tríplice das universidades, uma vez que retira das Ifes a possibilidade de estabelecer os critérios e a metodologia para a seleção dos assistidos, que, na proposta, passa a ser do MEC. A ofensa se dá pelo fato das diversas universidades terem públicos e necessidades diferentes, portanto, critérios de seleção e metodologias igualmente diferentes. Retirar delas a possibilidade de estabelecer os critérios de

seleção, padronizando critérios, ofende a diversidade federativa e tem grande potencial de acirrar as diferenças regionais, o que é, inclusive, vedado pelo artigo 3º da CF/1988.

A proposta, ainda, define que as bolsas serão destinadas à permanência e ao desenvolvimento de extensão no ensino superior, mais uma vez equiparando bolsas de naturezas distintas, uma vez que as bolsas e ações de Assistência Estudantil são de natureza socioeconômicas e as bolsas de extensão são de natureza acadêmica.

Dimensão do direito: relação com a legislação vigente, direito x contrapartida

Como visto anteriormente, a proposta ofende vários dispositivos constitucionais, desde os que regem a autonomia universitária, os que tratam da forma como a educação será ofertada, até os fins da República Federativa, previstos no artigo 3º da CF/1988. Além disso, representa retrocessos em relação à atual regulamentação do Pnaes.

Um dos pontos que mais destoam do que seriam os objetivos da assistência estudantil e que colocam a proposta em desacordo com os fins constitucionais do direito fundamental à educação, bem como dos escopos de produção de igualdades inculpidos na Constituição, está a diminuição do sistema de proteção dos grupos vulneráveis no tocante ao exercício do direito à educação superior.

Isso se dá pelo fato de a proposta ter diminuído os âmbitos de atuação, limitando-se a moradia, alimentação e transporte. Ocorre que a educação deve ser ofertada, em todos os seus níveis, para promover o pleno desenvolvimento humano e o preparo para a cidadania, o que implica em atenção

à várias dimensões de atuação, como a cultura, o lazer, entre outros, deixados de fora.

Além disso, deve promover a igualdade de condições para todos e todas, com garantia de qualidade. Porém, a proposta abre espaço para contrapartida, quando estabelece como um dos critérios: “VIII - dispor de tempo para dedicar às atividades previstas no edital de seleção, quando a modalidade exigir”. Nesse sentido, há um prejuízo para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que no tempo que deveriam se dedicar aos estudos, acabam destinado tempo para exercer atividades que podem nem ter relação com o conhecimento necessário para a sua formação, o que os coloca em séria desvantagens em relação aos demais estudantes, contrariando o próprio sentido da política de assistência estudantil, que visa garantir as condições de igualdade no acesso, permanência e conclusão de Curso.

Mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação

A exemplo daquilo que se tem atualmente no Decreto nº 7.234/2010, a proposição em tela também estabelece como obrigação das Ifes o acompanhamento e a avaliação das ações de assistência estudantil a partir de mecanismos criados por elas próprias. Igualmente ficam obrigadas a oferecer ao MEC, sempre que solicitadas, as informações acerca da execução do Pnaes.

Sobre os Autores

Camila Lima Coimbra

Doutora em Educação: Currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora Associada na Faculdade de Educação - Faced da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, dos Núcleos de Didática e Estágio Supervisionado e Práticas Educativas - Nespe. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Currículo: questões atuais da PUC/SP”. Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas – OPP/UFU.

Daniela de Melo Crosara

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia, mestre em Direito Público pela Universidade de Franca e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia e do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas.

Leonardo Barbosa e Silva

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia, mestre e doutor em Sociologia pela Unesp/Araraquara. Foi Coordenador Nacional do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assistência Estudantil. Hoje, atua

como docente na UFU, coordenando o Observatório de Políticas Públicas e o Núcleo de Sistema Político e Políticas Públicas.

Maria de Fátima Oliveira

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe, especialista em Ética e Filosofia Política pela Universidade Federal de Uberlândia. Foi técnica administrativa da UFU na qual atuou por 23 anos na área de Assistência Estudantil. Foi Coordenadora da Regional Sudeste do Fonaprace. Atualmente aposentada e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas - OPP/UFU.

Natália Cristina Dreossi Costa

Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia. Atualmente mestranda do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da mesma universidade. Desenvolve pesquisa intitulada “Uma Análise da Emergência do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) no Período do Neoliberalismo Brasileiro”, com financiamento da Capes. Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas da UFU.

Vitorino Alves da Silva

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e mestre em Ciências Econômicas pela Unicamp. Hoje atua como docente no Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU e participa dos Grupos de Pesquisa Nedru, Geuci e OPP. Por dois mandatos foi Secretário Municipal em Uberlândia (MG).

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM DEBATE

Este é um livro essencial para quem quer entender e garantir a democratização da universidade brasileira. O Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Uberlândia, por meio do trabalho organizado pela Professora Daniela de Melo Crosara e pelo Professor Leonardo Barbosa e Silva, nos oferece a compreensão histórica e vertical da luta pelo direito à Assistência Estudantil (AE) nas Instituições Federais de Educação Superior. Pela análise técnica precisa das propostas legislativas que pretendem assegurar esse direito, o livro deixa claro que votar a Lei da Assistência Estudantil é demanda “para ontem”, mas que, a nós democratas, não serve qualquer lei. A legislação aqui defendida requer, como pressuposto, a revogação da Emenda Constitucional 95, a Emenda da Morte. Prevê também um suprimento suficiente de recursos, em organicidade com os objetivos do PNE e da LDB. A alocação matriciada dos recursos, cuja gestão deve respeitar a autonomia universitária, deve estar sensível à categoria de “vulnerabilidade”, que também se manifesta desigualmente neste país tão desigual. Por fim, as políticas de assistência ganham robustez e qualidade se construídas e geridas com a participação democrática de seus sujeitos: os estudantes das Universidades. O conjunto de textos aqui reunidos pela qualidade dos dados e pela perícia analítica já torna a leitura um fator imperativo. Mas há um elemento a mais a ser relevado nessa nota: a paixão com que escrevem os autores. Uma paixão pela Universidade e paixão pela justiça social. Nesse momento difícil, tanto fervor traz para nós um fecho de luz. Boa leitura!

Margarida Salomão

Deputada Federal PT-MG

Professora e ex-Reitora da

Universidade Federal de Juiz de Fora

