

## Percurso da Institucionalização da Assistência Estudantil no Brasil

### Path of Institutionalization of Student Assistance in Brazil



Giselle Pinto<sup>1</sup>

#### Resumo:

O artigo tem por objetivo percorrer o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, buscando destacar o processo de institucionalização da assistência estudantil, destacadamente no ensino superior. Como fonte de pesquisa, utilizamos produções acadêmicas (livros, teses e dissertações) que se debruçaram, de algum a forma, sobre o tema, além de documentos e legislações pertinentes. As análises indicam que, de modo geral, as ações de assistência aos estudantes universitários se desenvolveram por mobilização das próprias instituições, posteriormente, a partir de grupos como o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), da atuação dos movimentos sociais e estudantis, mas principalmente por interesses político-estatais, que se mostraram, ao longo do período estudado, mais ou menos permeáveis à implementação de políticas de cunho social e de garantias consideradas fundamentais para o exercício de uma cidadania plena no Brasil, como é o caso do acesso à educação.

**Palavras-chave:** ensino superior; institucionalização; assistência estudantil.

#### Abstract:

This article's objective is to go through the Brazilian's educational system development, willing to highlight the institutionalization process of the students assistance, mainly in university. As source of research, we used academic productions (books, thesis and dissertations) that search, anyhow, about the subject, beyond documents and pertinent legislations. The analysis shows that, generally, the actions of assistance to the university's students were developed by the institution's mobilization, posteriorly, from groups as the Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), of act of social and students movements, but mainly by political-state interest, that showed, during the time studied, more or less permeable to the implementation of social politics and assurances considered fundamental to the exercise of a full citizenship in Brazil, as is the access to education.

**Keywords:** university education; institutionalization; student assistance.

## 1 Introdução

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Contato: [giselleuff@gmail.com](mailto:giselleuff@gmail.com)

O presente artigo aborda a trajetória de institucionalização das ações voltadas para a assistência aos estudantes, destacadamente aqueles ingressos no ensino superior brasileiro. Construído através do diálogo com diferentes fontes de produção acadêmica (livros, teses e dissertações), bem como alguns documentos legais, buscamos nas linhas que seguem analisar ao longo do crescimento do sistema educacional brasileiro como se deu o surgimento e a proposição de ações voltadas à promoção da manutenção dos estudantes, principalmente dos oriundos das camadas sociais mais pobres, nesse sistema.

Importa-nos em particular, o ensino superior, tendo em vista a implementação de políticas afirmativas e da expansão de vagas empreendidas nos anos 2000 que, por sua vez, provocou as diversas instâncias a implementar políticas de permanência, como é o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com objetivo de democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, reduzir as taxas de retenção e evasão neste nível de ensino, dentre outros (BRASIL, 2010).

Ao buscarmos referências relativas à permanência estudantil, identificamos, mesmo após o PNAES, uma reduzida atenção aos processos institucionais e à atuação do Estado brasileiro na prevenção a evasão de estudantes universitários por falta de recursos financeiros. Em vista disto, empreendemos uma análise do percurso do que chamamos de institucionalização das ações voltadas a esse fim.

## **2 A institucionalização da assistência estudantil no sistema de educação superior brasileiro**

Desde as primeiras décadas do século XX, observamos a proposição de ações voltadas à assistência estudantil no sistema educacional brasileiro. Notamos, contudo, que elas visavam atender ora a todo o segmento estudantil, ora especificamente aos ingressos no ensino superior, no mesmo contexto de criação das universidades brasileiras<sup>2</sup>. Um exemplo disso é a inauguração em 1929, na cidade do Rio de Janeiro, da Casa do Estudante do Brasil, “entidade sem fins lucrativos, de cunho beneficente, que tinha por objetivo auxiliar os estudantes carentes” (Araújo, 2007, p. 23).

A Casa fora instalada em um prédio de três andares, localizado no Largo da Carioca, onde no primeiro andar funcionava um restaurante “popular” - ou “bandejão”, como se convencionou chamar - frequentado pelos estudantes pobres da cidade e também por “clandestinos”, ou seja, pessoas que se passavam por estudantes para usufruir do benefício. Essa Casa funcionou ao longo do governo Getúlio Vargas e recebia “vultosas doações federais”, mas mantendo-se como “entidade de apoio e solidariedade aos estudantes”, voltada a atender aos

---

<sup>2</sup> As primeiras Escolas Superiores foram criadas a partir da chegada da Família Real no Brasil em 1808. Segundo Fávero (1980), até a proclamação da República houve grande resistência à ideia da formação de instituições universitárias, tendo em vista que todas as tentativas realizadas haviam sido frustradas. Para ela, somente em 1909 e 1912 surgiram as primeiras universidades brasileiras, que são as Universidades de Manaus e Paraná, respectivamente. “Ambas apareceram como instituições livres e tiveram duração efêmera” (p. 35-36). Ainda segundo Fávero (1980), apesar da existência dessas instituições, muitos autores só creditam a criação da primeira Universidade a partir de 1920, por ter sido a Universidade do Rio de Janeiro *instituída por força de um decreto do Governo Central* (p. 36).

estudantes que migravam de suas cidades para estudar tanto nas escolas secundárias quanto nas instituições de ensino superior da capital, destacadamente a Universidade do Brasil (Araújo, 2007, p. 24).

A inauguração da Casa do Estudante, bem como a proposição de ações - como a formação de um fundo da educação voltado ao “auxílio” aos “alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas” - no texto constitucional de 1934 (BRASIL, 1934), demonstram o papel assumido pela educação no projeto político do Governo Vargas. Notamos nesse momento que a assistência estudantil era ofertada enquanto um programa de governo, onde por meio da Casa do Estudante, do fornecimento de alimentação de baixo custo e outras ações, se buscava o apoio do segmento estudantil para a política implementada na época (Araújo, 2007).

A materialização da assistência estudantil se dará dentro de uma “nova dimensão política”, assumida no período de 1930, sustentada pela bandeira do reconhecimento e enfrentamento da “questão social” “na promoção do bem estar nacional” e “no amparo social” (Mestriner, 2008, p.56), juntamente a uma atuação estatal que se utiliza da absorção de demandas latentes dos movimentos sociais, incluindo o movimento estudantil, na intenção de controlar os novos setores emergentes que cresciam em paralelo com o processo de industrialização.

No âmbito específico do ensino superior, podemos considerar o Estatuto das Universidades de 1931 como um marco do esforço para a institucionalização de ações de assistência aos estudantes pobres no país. Através do Decreto nº 19.851, também chamado por Reforma Francisco Campos ou ainda Estatuto das Universidades, o então Ministro da Educação e Saúde propõe a organização dos professores universitários em uma associação de classe, denominada por “Sociedade dos Professores Universitários”, que sob a presidência do Reitor da instituição seria destinada a instituir medidas de previdência e beneficência voltadas ao corpo docente dessas instituições (BRASIL, 1931, art. 100, § 1º).

Essas sociedades teriam ainda como função organizar a

Caixa do Professorado Universitário, com os recursos provenientes de contribuição dos membros da Sociedade, de donativos de qualquer procedência e de uma contribuição anual de cada um dos institutos universitários fixados pelo Conselho Universitário (BRASIL, 1931, art. 100, § 3º).

Essas medidas merecem destaque, pois deveriam ser 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, 1931, art. 100, § 4º).

Quanto ao impacto da criação da Caixa do Professorado Universitário na atenção aos estudantes - ou mesmo na ampliação do ingresso daqueles “reconhecidamente pobres” neste nível de ensino - encontramos na literatura acadêmica estudos que apontam, por exemplo, para o caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), uma das primeiras universidades criadas no país (1927), e

que propôs em seu âmbito institucional a Caixa do Estudante Pobre “Edelweiss Barcellos”, que tinha como objetivo:

Assistir os moços necessitados, cujas condições de fortuna serão (...) averiguadas, proporcionando-lhes matrícula gratuita, dando-lhes tratamento em caso de doenças, fornecendo-lhes mesadas, fazendo-lhes empréstimos de honra (que serão pagos quando, no exercício da profissão, estiverem os ex-assistidos em situação de fazê-lo) (Portes, 2003, p. 765).

De acordo com Portes (2003), a “Caixa” - cuja origem do nome não fora localizada na literatura analisada - foi criada em 1930, a partir da expansão industrial e econômica ocorrida na região Sudeste, principal polo de desenvolvimento do Brasil, em um momento marcado também pela construção de uma força de trabalho mais especializada e influenciada, por exemplo, pela imigração de alemães, espanhóis, italianos, dentre outros. Assim, segundo ele, a criação da “Caixa” antecede em alguns meses a Revolução de 1930 e não fora influenciada, ao menos não diretamente, pelo conteúdo “trabalhista” produzido nas ações e leis “revolucionárias” favorecedoras de “uma massa de trabalhadores” que se constituía naquele momento e que pouco a pouco refletia na sociedade brasileira (p. 764).

O autor analisa em sua tese que a presença de estudantes pobres no interior da UMG (atual UFMG) parece ter sido possibilitada por:

Um movimento de apoio, de amparo, de ajuda e a uma filantropia “institucionalizada”, empreendida e gerenciada pelas famílias pertencentes a uma emergente burguesia urbana na nova capital do Estado de Minas Gerais, constituída basicamente de “altos” funcionários públicos (Portes, 2001, p. 24-25).

É importante destacar que estamos abordando um período no qual a realização do ensino superior no Brasil estava possibilitada a poucos, pois exigia o custeio de taxas por parte de todos os estudantes que buscassem nele ingressar. Esse cenário se mantém até meados da década de 1940, quando no texto da Constituição de 1946 há a previsão do direito ao acesso ao sistema escolar de forma gratuita no ensino primário, bem como “a quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” nas modalidades de ensino “ulterior ao primário”, ou seja, secundário e superior (Art. 168, Inciso II, BRASIL, 1946).

Ainda nessa Constituição, vemos também a previsão de assistência estudantil para todos os sistemas de ensino, tendo em vista que o texto constitucional afirma que deveriam ser desenvolvidos “obrigatoriamente, serviços de assistência educacional de modo a garantir o sucesso escolar dos alunos necessitados” (Grifos nossos, Artigo 172, BRASIL, 1946).

Estas mudanças chegam em um período chamado por autores, como Mestriner (2008), de “democrático-populista”, que se estende até o ano de 1964 e representa a expansão dos setores urbanos emergentes (expansão da classe média, do proletariado e da burocracia), o surgimento de novas demandas sociais, advindas em especial das pressões dos grupos políticos de esquerda que se multiplicam no período, e por uma juventude universitária que também vinha se organizando como força política ativa (Mestriner, 2008, p. 116-117).

As organizações da juventude universitária, em especial a UNE, estendem sua atuação durante todo esse período, pautando principalmente o debate sobre a reforma universitária. Segundo Araújo (2007), o movimento estudantil, a partir do final da década de 1950, começa a debater sobre a democratização do ensino universitário. Para a autora, com a reforma os estudantes pretendiam transformar a universidade em um instrumento de desenvolvimento do país, como mostra o fragmento abaixo.

Na verdade, a discussão era primeiro voltar a universidade para o povo brasileiro. Considerava-se, na época, que a universidade era muito elitista, e que era necessário voltar a universidade para o povo. Isso refletindo não só na abertura da universidade para os segmentos mais pobres da população, como também um conteúdo mais voltado para resolver os problemas do conjunto da sociedade (Aldo Arantes In Araújo, 2007, p. 103).

No contexto da reforma universitária, foram realizados pelo movimento estudantil três seminários nacionais em 1961, 1962 e 1963, respectivamente. No primeiro deles, realizado em Salvador, foi produzido um documento chamado “Declaração da Bahia”, por meio do qual, os estudantes explicitavam o que almejavam na reforma do ensino e da universidade. Dentre eles, podemos destacar a democratização do ensino com ampliação do ingresso da população em todos os níveis e a abertura da universidade ao povo e às classes trabalhadoras. Propunham ainda a oferta de serviços por parte da universidade voltados “às classes menos favorecidas”, como escritórios de advocacia e consultórios médicos e odontológicos para aqueles que não podiam pagar (Araújo, 2007, p. 105).

Os documentos produzidos nos seminários seguintes - realizados em Curitiba e Belo Horizonte - reforçavam o primeiro documento e também propunham um substitutivo à Lei de Diretrizes e Bases de 1961, que fora aprovada sem contemplar em seu texto as demandas estudantis.

Vale notar que no que se refere à assistência estudantil, a LDB de 1961 estabelecia no artigo 90 - através do termo “assistência social escolar” - que caberia 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. Já no artigo 91, vemos que essa “assistência” seria “prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade” (BRASIL, 1961).

A forma como a legislação se refere à assistência aos estudantes parece indicar que houve naquele momento uma busca dos legisladores em aproximar, ou mesmo unir, os serviços assistenciais prestados no âmbito da política de educação com aqueles que vinham sendo ofertados por meio da atuação de instituições “benéficas” privadas, criadas na década de 1940. Essas instituições eram mantidas com recursos do Estado, como era o caso da Legião Brasileira de Assistência, cujos serviços estavam voltados às camadas mais pobres da sociedade.

Na LDB 1961, bem como na Constituição de 1967, a educação será apresentada como um direito de todos, ministrada no lar e na escola; porém

pioneiramente no texto constitucional, acrescenta-se o direito à igualdade de oportunidade. Com relação ao ensino superior, especificamente, as mudanças irão aparecer no artigo 168, que afirma em seu parágrafo terceiro, inciso terceiro, que “o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos”. Ainda segundo o mesmo inciso, “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior” (BRASIL, 1961, 1967).

### 3 Assistência Estudantil como direito à educação

Até a década de 1960, vemos uma assistência estudantil restrita, marcada por ações pontuais e dependentes de vontade política para sua materialização. Um novo contexto pode ser analisado, contudo, nos primeiros anos da década de 1970, possivelmente incentivado pelas mudanças ocorridas no sistema de ensino superior brasileiro, provocadas pela Reforma Universitária de 1968, que estabeleceu um novo modelo universitário através da modernização de parte significativa das universidades federais, instituições estaduais e mesmo as confessionais, que foram incorporando gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela Reforma (Martins, 2009).

Esse novo momento na institucionalização da assistência estudantil surge com a criação em 1970 do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e que pretendia, dentre outros:

[a]poiar e incentivar as atividades do aluno de 3º grau, assistindo materialmente os carentes de recursos e oportunizando, também, uma real participação de toda a população universitária em programas que desenvolvam o seu potencial e possibilitem o engajamento na comunidade em que vivem (BRASIL, 1980, p. 16).

A este Departamento cabia a execução de uma “política [nacional] de assistência ao estudante” de todos os níveis de ensino, baseada na “Declaração Universal dos Direitos do Homem (direito universal à instrução)”, e na “Constituição Brasileira, quando estabelece os princípios e normas que regem a legislação do ensino”, dentre eles a “obrigatoriedade e gratuidade de ensino primário, dos sete aos quatorze anos”, “a gratuidade do ensino público aos alunos carentes de recursos no ensino de 1º, 2º e 3º graus” e “a obrigatoriedade da assistência aos estudantes nas escolas, particularmente àqueles originários de famílias de baixo nível de renda, assegurando-lhes condições de eficiência escolar (Art. 177 § 29)” (BRASIL, 1980, p. 11-13).

Sendo assim, a *Política de Assistência ao Estudante* proposta neste período é entendida pelo MEC como sendo um “serviço obrigatório a ser prestado pelo Estado, através dos órgãos competentes e um direito de todos os estudantes carentes do ensino regular de 1º e 2º graus”. No entanto, são pensadas ações voltadas para os três níveis de ensino, (1º, 2º e 3º graus), em sua maioria direcionadas aos estudantes oriundos das camadas sociais mais pobres, com o objetivo de possibilitar a eles, “basicamente, o acesso e a permanência no sistema escolar” (BRASIL, 1980, p. 12-13).

Especificamente no caso do ensino superior, foram propostas ações nas áreas de alimentação, através de Restaurantes Universitários, moradia, por meio de alojamentos ou residências estudantis, assistência médico-odontológico, apoio a atividades relacionadas a encontros ou eventos estudantis, e auxílios financeiros, chamados de Bolsas, para apoiar especificamente aqueles estudantes considerados “carentes” de recursos (BRASIL, 1980, p. 20).

A partir deste novo entendimento, a assistência estudantil passa a ser apresentada como um “serviço” a ser ofertado pelo Estado para aqueles que mais necessitarem. Nesse sentido, é criado a partir de 1972, em âmbito nacional, o “Programa Bolsa de Trabalho”, que - por meio do Decreto nº. 69.927 - é apresentado com o objetivo principal de:

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 (BRASIL, 1972, p. 1).

O funcionamento do Programa se dava em parceria com as universidades, assim como junto a diversos órgãos governamentais, instituições de ensino públicas e privadas, empresas ou qualquer outra entidade que buscasse ofertar “oportunidade de trabalho educativo”<sup>3</sup> (BRASIL, 1972), ou seja, custeasse parte, ou integralmente, o pagamento da bolsa a ser ofertada aos estudantes contemplados, em troca da atuação destes em seus setores administrativos.

A “Bolsa de Trabalho” estava voltada prioritariamente para estudantes considerados “carentes de recursos financeiros”, o que envolvia uma “investigação sumária” do que fora declarado por seus solicitantes, a fim de confirmar sua condição social. A seleção daqueles que seriam atendidos pelo Programa, chamados por *estagiários*, para não conferir vínculo empregatício, poderia se dar ainda seguindo-se “uma escala preferencial por área de estudos, segundo a sua importância para o desenvolvimento nacional” (BRASIL, 1972, p. 2).

Analisando o texto do Decreto e o contexto político e econômico da época, consideramos ser possível afirmar que a “Bolsa de Trabalho” surgiu em um período marcado, conforme apontado por Sobral (2000), por uma ênfase no investimento em educação como estratégia de crescimento econômico da sociedade e de melhoria das condições de vida dos indivíduos. É importante notar ainda que naquele momento, embasados na Teoria do Capital Humano de Schultz (1973), a escolarização populacional era dada como um importante fator para o crescimento econômico dos países.

Corroborando com nossa análise, o fato da Bolsa não ter sido criada especificamente para atender aos estudantes universitários. Em seu texto, vemos que esta foi pensada para “dar organicidade aos diversos tipos de assistência

---

<sup>3</sup> Essa visão quanto ao recebimento da Bolsa - atrelado a uma contrapartida, ou seja, a execução de “trabalho educativo” - está presente nos objetivos do DAE, que dentre eles é ofertar uma “assistência ao estudante (...) redimensionada no sentido de tornar-se mais adequada às reivindicações básicas do educando e menos uma atividade de cunho paternalista” (BRASIL, 1980, p. 16).

outorgados pelo Governo no plano geral de amparo ao estudante” e para promover a “integração” dos estudantes brasileiros ao “processo de desenvolvimento econômico-social do País”, contemplando, assim, os diversos níveis educacionais (BRASIL, 1972).

Assim, vemos que essa nova fase da assistência estudantil, marcada pela proposição da “Bolsa de Trabalho”, surge no rastro da Reforma Universitária de 1968 (Lei n.5.540 de 28 de novembro de 1968) e da Lei de Diretrizes e Bases de 1971, mas recebe também a influência dos discursos de que havia uma deficiência de mão de obra qualificada no país, para se chegar ao desenvolvimento econômico que, por sua vez, se somava a uma discrepância entre a preparação oferecida pelo sistema educacional e as necessidades da estrutura de emprego (Sobral, 2000, p. 4).

Entretanto, ao final da década de 1970 e meados da década de 1980, vemos um momento de retrocesso para as instituições de ensino superior, especialmente em suas ações assistenciais, tendo em vista que as preocupações da esfera governamental foram praticamente todas deslocadas para os níveis fundamental e médio, o que culminou na extinção tanto do DAE quanto da Bolsa de Trabalho. Apesar disso, a importância da Bolsa se manteve junto às instituições universitárias, pois durante longo período elas utilizaram essa nomenclatura em seus programas de assistência.

Vale notar ainda que em 1983 o MEC criou a Fundação de Assistência ao Estudante, para executar ações propostas para os níveis de educação pré-escolar, primeiro e segundo graus (segundo a nomenclatura da época), mas deixando de fora a previsão de ações voltadas ao ensino superior.

Um novo contexto começa a se construir somente a partir do processo de redemocratização do país e da promulgação da nova Constituição Federal em 1988, tendo em vista os reflexos, em seu texto, das preocupações sociais da época, e por trazer ainda importantes avanços com relação à garantia dos direitos fundamentais. Especificamente para a educação, uma série de artigos demonstra importantes mudanças em relação às constituições anteriores, um exemplo disso está em sua definição enquanto um direito social (Art. 6º, BRASIL, 1988).

Contudo, este é um momento marcado por perdas e ganhos para a sociedade brasileira e igualmente para a institucionalização da assistência estudantil. As perdas se devem ao fato da década de 1980 ter sido considerada uma “década perdida” do ponto de vista econômico, em virtude das “baixas taxas de crescimento do produto interno e altas taxas de inflação” que colocaram o país em profunda crise (Cardoso, 2001, p. 32).

Por outro lado, este período se destaca ainda por sua importância política, marcada pelo processo de redemocratização e pela construção no Brasil, pela primeira vez, de uma constituição social e participativa. Como avanço, temos ainda o surgimento nesta década de um importante ator político para a assistência estudantil, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), a partir da associação dos gestores das instituições de ensino superior que se mostraram preocupados com os rumos da assistência estudantil diante do cenário de avanços e retrocessos que destacamos anteriormente (FONAPRACE, 2007a).

O FONAPRACE foi criado em 1987 e tem sua atuação, ao longo da década de 1990, marcada pela realização de encontros regionais e nacionais, e a formulação de documentos que buscaram demonstrar o consenso dos gestores e participantes quanto à “democratização do acesso” à “rede pública” de educação superior, que para eles implicava “expansão (...) bem como abertura de cursos noturnos”. Essa democratização passava pela “permanência” do estudante, que foi definida pelo Fórum como “manutenção e expansão dos programas de assistência” (FONAPRACE, 1993, p. 10).

Nesse sentido, vemos que a década de 1990 - que se destaca na literatura pelo conjunto de reformas de caráter “neoliberal” implementadas naquele momento - vai se caracterizar ainda por uma intensificação das mobilizações por democratização do ensino superior. Dentre os protagonistas do debate, temos a atuação do movimento negro, que ancorado em indicadores sociais divulgados naquele período, passou não só a apontar o tamanho das desigualdades sociais e raciais existentes no país, principalmente com relação ao sistema educacional, mas também a defender, como bandeira, a promoção de políticas de ação afirmativa voltadas ao ensino superior como estratégia de redução dessas desigualdades (Paiva, 2013).

Somente nos anos 2000 veremos um cenário estatal mais poroso às reivindicações dos movimentos sociais, que pode ser definido também como um momento de maturidade para o processo de se pensar em novas políticas públicas que tornassem mais democrático o acesso ao ensino superior (Paiva, 2013, p. 49). Disso resulta um conjunto de ações implementadas pelas próprias universidades, através da reserva de vagas, conforme regras internamente definidas.

Surgem, ainda nesta década, dois importantes programas governamentais que igualmente visavam ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior, o Programa Universidade Para Todos – ProUni<sup>4</sup>, que abriu oportunidades de ingresso por meio de bolsas de estudos em instituições privadas, para alunos com renda de até três salários mínimos per capita, pessoas com deficiência e autodeclarados pretos, pardos e indígenas. E o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto N. 6.069 de Julho de 2007 (BRASIL, 2007), do qual se esperou um maior impacto na promoção de democratização do ensino superior em virtude da ampliação de vagas em instituições públicas (federais).

É inegável o impacto gerado por essas medidas na ampliação de acesso ao ensino superior dos estudantes oriundos dos grupos sociais mais pobres, negros e indígenas, contudo muitos analistas passaram a levantar preocupações quanto à permanência deste “novo grupo” de estudantes nas universidades. Essa temática assume, ao final da primeira década dos anos 2000, um lugar de destaque no debate por democratização do ensino superior, tendo como resposta governamental a instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), através da Portaria Normativa do MEC N. 39 de 12 de dezembro de 2007.

Na apresentação da portaria afirma-se que esta proposta fora pensada:

---

<sup>4</sup> Programa criado em 2004 e instituído em 2005 através do Decreto Presidencial N. 5.493

Considerando a centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal (Portaria MEC N.39/2007, p. 1).

Deste modo, acreditamos ser possível afirmar que o PNAES traz um novo marco nos investimentos públicos voltados à assistência estudantil, principalmente pelo fato dele ser voltado especificamente ao ensino superior, o que não ocorria desde a instituição da Bolsa de Trabalho em âmbito nacional, na década de 1970.

A proposição do PNAES pode ser atribuída, em alguma medida, à atuação do FONAPRACE, tendo em vista que desde 2001 o Fórum vem propondo à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e ao MEC a criação de um Plano Nacional de Assistência Estudantil para a ampliação de recursos nas instituições universitárias.

Como a proposta não logrou êxito junto ao MEC, em 2007, a partir das mudanças que vinham ocorrendo na política governamental de expansão das instituições federais, o Fórum a “atualiza” com base no entendimento de que as ações implementadas pelas IFES, em razão do decreto do REUNI, gerariam para essas instituições um aumento da demanda por assistência estudantil (FONAPRACE, 2007b, p. 3). Contudo, o texto da Portaria que instituiu o PNAES em 2007 também não refletia todo o desenho dado pelo FONAPRACE, ainda que represente uma nova fase para a assistência estudantil, trazendo para ela a possibilidade de ser vista, de fato, como integrante da política de educação superior brasileira.

#### **4 Considerações Finais**

O caminho percorrido pelas ações de assistência estudantil nos indica o quanto será necessário, no momento atual do Estado Brasileiro, marcado por “precipitadas e autoritárias” reformas na educação, bem como por um “processo de desmonte das políticas sociais e das árduas conquistas democráticas” (Semeraro, 2017, p.156) a forte atuação dos grupos mobilizados para impedir, ou ao menos minimizar os efeitos deste novo cenário que já surge marcado por intensos retrocessos, o que por sua vez é uma marca do desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

Como vimos ao longo do artigo, as ações de apoio aos estudantes universitários surgem como ações mais pontuais, descontinuadas, mas assumem, a partir da década de 1980, com a atuação das próprias instituições universitárias, com o surgimento do FONAPRACE, e dos movimentos sociais e estudantis, características que colocam essas ações como um dos pilares do direito à educação. Contudo, sua expansão fica condicionada a interesses político-estatais, que se mostraram, no percurso analisado, mais ou menos permeáveis à implementação de políticas de cunho social, voltadas à democratização do acesso e da permanência dos estudantes neste nível de ensino.

## Referências

ARAÚJO, M. P. N. **Memórias estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Roberto Marinho, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de Julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 19.890**. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. Rio de Janeiro, 18 de abril de 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-publicacaooriginal-141245-pe.html>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.493**. Regulamenta o Programa Universidade Para Todos - PROUNI. Brasília, 18 de Julho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 20 mar. 2017.

Revista Lugares de Educação [RLE]  
Bananeiras/PB, v. 8, n. 16, p.53-65, jan./jun. 2024, ISSN 2237-1451  
Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rle>

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas.** Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. **Plano de Ação do Departamento de Assistência Estudantil, 1980-1985.** Brasília: Ministério da Educação, 1980.

BRASIL. **Portaria Normativa Nº 39, de 12 de dezembro de 2007:** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968. **Reforma Universitária.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm). Acesso em: 20 mar. 2017.

CARDOSO, J. C. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 13, p. 31-59, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a03.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

FÁVERO, M. L. **Universidade e Poder:** análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – FONAPRACE. **Revista 20 Anos.** Brasília, 2007 a.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – FONAPRACE. **Proposta de Plano Nacional de Assistência aos estudantes de graduação das instituições federais.** Belém, jul. 2007 b.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>. Acesso em: 23 mar. 2017.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAIVA, A.M.R. (Orgs.). **Ação afirmativa em questão:** Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

PORTES, E. A. A Caixa dos Pobres – A ação efetiva da assistência na permanência de estudantes pobres na Universidade de Minas (UMG): 1932-1935. **Cadernos de História da Educação**, Uberlândia, n.2, p.29-38, jan./dez. 2003. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/view/322>. Acesso em: 23 mar. 2017.

PORTES, E. A. **Trajetórias escolares e vida acadêmica do estudante pobre da UFMG – um estudo a partir de cinco casos.** Belo Horizonte, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Revista Lugares de Educação [RLE]  
Bananeiras/PB, v. 8, n. 16, p.53-65, jan./jun. 2024, ISSN 2237-1451  
Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rle>

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano: Investimentos em Educação e Pesquisa**.  
Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SEMERARO, Giovanni. Educação: Formar cidadãos conscientes do mundo e dirigentes do próprio país. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Sinop/MT/Brasil, v. 7, n. 1, p. 156-166, jan./jun. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Aurea/Downloads/2593-7453-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

SOBRAL, F. A. F. Educação para a competitividade ou para a cidadania social? **Revista São Paulo Perspectiva**, 2000, v. 14, n. 1, p. 03-11. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200000010002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200000010002). Acesso em: 23 mar. 2017.