



Eixo: Política Social e Serviço Social.  
Sub-eixo: Política de Educação.

## A PARTICULARIDADE DA ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA

JOSIMEIRE DE OMENA LEITE<sup>1</sup>

**Resumo:** Trata da Assistência ao Estudante Universitário. Através de revisão bibliográfica, revela sua particularidade na contemporaneidade brasileira. Conclui que a Assistência ao Estudante Universitário não pode ser entendida, explicada ou operacionalizada tendo como parâmetro a Assistência Social enquanto uma política que compõe o tripé da Seguridade Social brasileira.

**Palavras-chave:** Assistência Estudantil; Assistência Social, Educação Superior; Programa Nacional de Assistência Estudantil.

## THE PARTICULARITY OF ASSISTANCE TO THE UNIVERSITY STUDENT IN BRAZILIAN CONTEMPORARY

**Abstract:** Treats Student University Assistance. Through a bibliographic review, it reveals its particularity in Brazilian contemporaneity. It concludes that the Assistance to the University Student can not be understood, explained or operationalized having as parameter the Social Assistance, as a policy that composes the tripod of the Brazilian Social Security.

**Keywords:** Student Assistance; Social Assistance, Higher Education; National Student Assistance Program.

### 1 INTRODUÇÃO

Observa-se que todos os registros do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - Fonaprace revelam que, na busca pela garantia do direito à educação superior, tem-se na Assistência ao Estudante Universitário uma mediação fundamental.

A luta do Movimento Estudantil através da União Nacional de Estudantes - UNE e da Secretaria Nacional de Casas de Estudantes - SENCE, bem como do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, pela institucionalização da assistência ao

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas. E-mail: <meireomena@hotmail.com>.

estudante, deu-se em condições bastante adversas, ou seja, a luta desses sujeitos coletivos ganhou força e expressão nos anos 1990, em um contexto onde vigorava o neoliberalismo ortodoxo e prevaleciam as diretrizes dos organismos multilaterais sob a batuta do Banco Mundial (LEITE, 2015).

Apenas no segundo mandato do governo Lula é que ocorreu a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, do então ministro da educação Fernando Haddad. Nela constava que tal programa seria implementado a partir de 2008, como de fato ocorreu a partir do mês de janeiro deste ano. Finalmente, em 19 de julho de 2010 o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, que era uma portaria do MEC, foi transformado no decreto presidencial de nº 7.234, consolidando-se como programa de governo.

A relevância deste trabalho está em demonstrar as diferenças entre a Assistência ao Estudante Universitário e a Assistência Social revelando, entre outros, que com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, a Assistência Social situa-se no campo da política social, precisamente no campo da seguridade social e da proteção social pública, devendo ser entendida como área de política de Estado. Já a Assistência ao Estudante configura-se, atualmente, como uma política de governo, pois, apesar dos avanços decorrentes das lutas históricas do movimento estudantil e do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, ela ainda não se situa no campo dos direitos, nem no campo da responsabilidade estatal.

## **2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Em se tratando da Política de Assistência Social no Brasil, observa-se que, historicamente, a assistência foi entendida e implementada como um dever moral de ajuda pública ou privada. Segundo Sposati (1995), ao ser confundida com o assistencialismo e com o fisiologismo político tida, portanto, como mérito ou política de favor, a referida política passou a ser vista como algo negativo por expressar um cunho tutelador e compensatório.

Tendo em vista o fato de a Assistência Social ser [...] apoiada por décadas na matriz do favor e do clientelismo “[...] esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO et al., 2010, p. 33). A Política de Assistência Social passa a ser considerada como política pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, e compõe, juntamente com a Política de Saúde e a Previdência, o tripé da Seguridade Social brasileira. Esta, por sua vez, “supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2008, p. 74). A referida política tem caráter não contributivo e está direcionada para quem dela necessitar<sup>2</sup>.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 inicia-se o processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira (YAZBEK, 2008). Através dos artigos 203 e 204, a Constituição Federal possibilitou a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93), que traz em seu bojo a definição dos princípios e diretrizes da área, viabilizando sua inserção e reconhecimento no Sistema de Seguridade no Brasil.

Tanto a Constituição Federal de 1988 como a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>3</sup>, aprovada em 1993, permitiram que a Assistência Social transitasse do assistencialismo clientelista para o campo da política social, passando para um novo campo: o da Seguridade Social e da Proteção Social pública, portanto, para o “campo dos direitos, da universalização dos acessos e

---

<sup>2</sup> Na Constituição de 1988, os elementos que constituem a Seguridade Social brasileira – saúde, previdência e assistência – particularizam, como demanda, um segmento da população brasileira. Vê-se, portanto, que no artigo 196, a saúde é um direito de todos, a previdência social atende aqueles que lhe são contributivos (Art. 201) e a assistência social é prestada aos necessitados (Art. 203) ou aos desamparados (Art. 6º). Também consta na Política de Assistência Social que “A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos que dela necessitam, e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção” (MDS/PNAS, 2004, p. 10).

<sup>3</sup> Para Couto et al. (2010), a LOAS inova ao delinear um novo desenho institucional para a Assistência Social, ao afirmar seu caráter não contributivo, ao ressaltar a necessária integração entre o econômico e o social, ao destacar a centralidade do papel do Estado na garantia de direitos e de acessos a serviços sociais, bem como ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais.

da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem” (YAZBEK apud COUTO et al., 2010, p. 33).

Apenas em 1998 – dez anos após a Assistência Social ser inserida na agenda pública e cinco anos após a regulamentação da LOAS – é que foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, cujo texto, seguido da proposição da NOB/1998, vinha normatizar seus pressupostos, especificamente: o sistema descentralizado e participativo, o papel dos Conselhos e dos entes federativos, o financiamento, dentre outros. No entanto, na década de 90 do século XX, em um contexto marcado pela crise e reestruturação do capital, pela implementação das reformas neoliberais, pelo ajuste fiscal, pelo desmonte dos direitos sociais e pela ênfase na privatização e focalização das políticas sociais, é que se situa o início do difícil processo de construção e implementação da Seguridade Social brasileira. Nesse cenário, não se efetivou um sistema nacional, como preconizava a LOAS em 1993.

A Política de Assistência Social, no contexto de consolidação do modelo neoliberal, mostrou-se insuficiente e confrontada, de forma paralela, por um programa de governo dirigido aos “bolsões de pobreza”, marcado por um forte apelo à solidariedade social (COUTO et al., 2010, p. 36). Recorrendo aos estudos de Yazbek, em 1995, as referidas autoras demonstram que tal estratégia de enfrentamento da pobreza, dirigida apenas aos indigentes mantendo “[...] a Assistência Social sem clara definição como política pública é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade (2010, p. 36).

Apesar do crescente processo de concentração de renda e do aprofundamento das desigualdades sociais, em virtude da inserção do Estado

brasileiro nos anos de 1990, na dinâmica das políticas econômicas de cunho neoliberal – contribuindo para o aumento do índice de desemprego, pobreza e indigência no país –, delineia-se no cenário político um projeto de resistência ao ideário neoliberal com o protagonismo dos Fóruns de Assistência Social que buscavam afirmar os direitos sociais dos usuários da Assistência Social e se contrapunham às “‘modernas’ e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizavam direitos, despolitizavam os conflitos sociais e desmontavam a universalidade das políticas sociais públicas” (COUTO et al., 2010, p. 36).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no ano de 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – criado no ano de 2005 e instituído pela lei n. 12.435 em julho de 2011 para promover o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial –, constituem os instrumentos políticos e normativos da Política de Assistência Social; esta, tem por fim o deslanchar da Assistência Social enquanto política pública. Couto et al (2010) acreditam que a PNAS de 2004, ao resultar de um amplo e significativo debate nacional e ao expressar as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, torna-se uma expressão dessa resistência.

A Assistência Social, como política de Proteção Social, inserida na Seguridade Social, vem obtendo grandes avanços nos últimos anos. Ao referir-se à PNAS e ao SUAS, Yazbek (2008, p. 75) já afirmava que “[..] este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional e ético-política para

a Assistência Social brasileira. A partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem, podem-se efetivar, na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social”. A PNAS-2004 explicita que a construção desta política decorre de seu reconhecimento como direito do cidadão e dever do Estado<sup>4</sup>, trazendo à luz as diretrizes para a efetivação da Assistência Social, tendo por base um modelo de gestão compartilhada pautada pelo pacto federativo. Também descreve as atribuições e competências dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) na provisão de atenções socioassistenciais em concordância com o recomendado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) publicadas a partir das deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhadas; estas últimas são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites. – CIT e CIBs), as quais se configuram em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e das formas de operacionalização da Política de Assistência Social (MDS/PNAS, 2004).

Os Serviços de Proteção Social devem oferecer um conjunto de seguranças que visem à cobertura e à redução ou prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais. Na PNAS 2004 encontram-se as seguranças que deverão ser garantidas. São elas: a segurança de acolhida, a segurança social de renda, a segurança de convívio, a segurança de desenvolvimento da autonomia, a segurança de benefícios materiais ou em pecúnia (COUTO et al., 2010). Quanto aos usuários da Política de Assistência Social, consta que “a proteção social é particularmente um dever da Assistência Social a todos os que dela necessitarem e que se encontram fora dos canais correntes da proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sócio relacionais” (CAPACITA SUAS, 2008, p. 56).

Após a aprovação do PNAS, inicia-se a construção e a normatização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)<sup>5</sup>. Para Yazbek (2008), o SUAS é

---

<sup>4</sup> De acordo com a PNAS/2004, são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais.

<sup>5</sup> A NOB/SUAS constrói as bases para a implantação do SUAS. Ela “disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com

formado pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios na esfera da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos – por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

O SUAS é definido por Moroni e Pinheiro (2009) como um novo modelo de gestão voltado ao enfrentamento do desafio da inclusão social, envolvendo ações articuladas, investimento em redes de proteção social básica e especial, hierarquizadas por níveis de complexidade, cujos eixos centrais são: a participação popular, a territorialização e a matriz estruturante na família.

A Assistência Social, por sua natureza e finalidade, não é uma ação complementar às demais políticas, mas o seu elo. Mantém interfaces com as políticas socioeconômicas setoriais no próprio corpo da Constituição (PEREIRA, 1996). Assim, a Assistência Social insere-se nos capítulos da Educação, Cultura e Desportos, da Família, Criança, Adolescente e Idoso, entre outros, extrapolando as Instituições específicas criadas para exercê-la e vem alojar-se nos mais variados programas federais, estaduais e particulares, que direta ou indiretamente lidam com a questão da desigualdade social.

Constata-se, pois, que ganha forma e expressão, no âmbito da educação superior pública federal, a Assistência ao Estudante Universitário<sup>6</sup>. Em seus estudos, Araújo (2003) e Leite (2015) revelam que esta não é apenas transversal, mas orgânica à política de educação superior.

### **3 PARTICULARIZANDO A ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO**

---

as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos” (MDS/NOB/SUAS, 2005, p. 14).

<sup>6</sup> Segundo o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – Fonaprace (1995), órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, o governo federal em 1970 criou, vinculado ao MEC, o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE). A criação deste dá-se num contexto onde o regime autocrático burguês enfrentava as refrações da questão social através do binômio repressão/ assistência. O DAE era um setor de âmbito ministerial com o objetivo de manter uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional, priorizando os programas de alimentação, moradia, assistência médica odontológica, sendo, no entanto, extinto em 1978, no governo de Ernesto Geisel.

Um primeiro aspecto que demonstra a relação de organicidade entre a Assistência ao Estudante Universitário e a Política de Educação Superior encontra-se nas bases legais nas quais se ampara a Assistência ao Estudante. A Constituição Federal de 1988 consagra a educação como dever do Estado e da família (art. 205, *caput*) e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I). Tal princípio está contido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 20.12.1996.

A assistência ao estudante, a pedido do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), foi contemplada no Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado em 10 de janeiro de 2001. Para o Fonaprace, esta inclusão configurou-se como uma importante conquista no campo assistencial, pois esta deixa de ser um apoio ao processo de ensino e passa a fazer parte da política educacional.

A Assistência ao Estudante também foi contemplada no Reuni (Decreto 6.096/07) em seu artigo 1º. Ainda em 2007 foi aprovado o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES pela Andifes e, finalmente, no segundo mandato do governo Lula, ocorre a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES<sup>7</sup>. Instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, do então ministro da educação Fernando Haddad, foi estabelecido que tal programa seria implementado a partir de 2008. Finalmente, o presidente Lula assina o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, cuja finalidade é ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O referido decreto explicita que este será executado no âmbito do Ministério da Educação.

Toda essa base legal tenta demonstrar que, na busca pela garantia do direito à educação superior tem-se, na Assistência ao Estudante Universitário, uma mediação fundamental. Essa assertiva é confirmada pela definição do Fonaprace presente no Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior, aprovado em 2007. Para esse Fórum,

---

<sup>7</sup> Tanto o Plano Nacional de assistência ao estudante universitário, aprovado pela ANDIFES em 2007, bem como o Programa Nacional de Assistência Estudantil, sancionado pelo decreto 7.234, assinado no governo de Luiz Inácio da Silva no ano de 2010, têm a mesma denominação: PNAES.

a Política de Assistência Estudantil é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2007, p. 1).

Um segundo aspecto que demonstra a relação de organicidade da Assistência ao Estudante com a Educação Superior, é o fato de que, em meados dos anos 1990, o Banco Mundial traçou algumas diretrizes para a educação superior nos países periféricos, acompanhadas de outras diretrizes para a assistência ao estudante no interior das IFES. Tais diretrizes foram: 1- a reforma do ensino superior, que se materializa no processo de diferenciação das IFES e diversificação das fontes de recurso e 2- Dividir os custos com os alunos e eliminação dos subsídios aos custos não educacionais.

Tais diretrizes se materializaram no Brasil, em um contexto onde o ensino superior público passou a constituir-se em alvo de incisiva política oficial norteada pela ótica e racionalidade neoliberal, sob as diretrizes dos organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, que promoveram os ajustes estruturais e fiscais, bem como a “reforma educacional” de acordo com os seus diagnósticos.

Melhor explicitando, no documento intitulado *La enseñanza Superior – las lecciones derivadas de la experiencia*, elaborado e publicado pelo Banco Mundial em 1994, foi apresentada como uma das linhas prioritárias a “reforma” do ensino superior, sendo proposto explicitamente, para os países periféricos, o processo de diferenciação das IFES que implica a diversificação das fontes de recursos para a educação superior pública<sup>8</sup>. Tal proposta veio

---

<sup>8</sup> Nesta direção, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), no seu capítulo 45, bem como na sua legislação complementar, Decreto 2.306/97, art. 8º, tornou o sistema ainda mais heterogêneo e diversificado. As instituições de ensino superior passaram a ser classificadas em cinco modalidades: 1) Universidades, 2) Centros Universitários, 3) Faculdades Integradas, 4) Faculdades, 5) Institutos Superiores ou Escolas Superiores. Segundo Aguiar (2000), esse processo de diversificação e diferenciação de estruturas favorece uma diferenciação de *status* e de tratamento às distintas instituições, reforçando, oficialmente, a dualidade estrutural da educação brasileira.

acompanhada de algumas diretrizes para a assistência ao estudante universitário. Precisamente, o Banco Mundial propôs a introdução de incentivos para o desempenho, no qual se deve “dividir os custos com os alunos”. Isto se daria na instituição da cobrança de mensalidades e na eliminação dos subsídios aos custos não educacionais, ou seja, através da extinção dos alojamentos e alimentação gratuitos: “[...] los países pueden tambien eliminar todos los subsídios para gastos distintos de la instrucción como la vivienda e las comidas” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 45).

Sintetizando, percebe-se que a Assistência Social mantém interfaces com as políticas socioeconômicas setoriais. Sua transversalidade está no fato de que, já na Constituição Federal de 1988, ela também se insere nos capítulos da Educação, vindo materializar-se na Assistência ao Estudante no âmbito do ensino superior público federal. A assistência ao estudante universitário, por sua vez, tem uma relação não só de transversalidade, mas, principalmente, de organicidade com a educação superior pública, visto que, além de estar contemplada pelo mesmo arcabouço legal, sofre as mesmas determinações que esta, no contexto das grandes transformações societárias em curso. Apesar das mesmas determinações, em que a assistência social se difere da assistência ao estudante universitário?

A Assistência ao Estudante Universitário estrutura-se historicamente no âmbito da educação superior a partir dos anos 30 do século XX. A assistência ao estudante no Brasil, segundo os estudos de Kowalski, divide-se em três fases:

A primeira fase da assistência estudantil perpassa desde a criação das primeiras universidades no Brasil até os primeiros aparatos legais na institucionalização da política de educação [...] esse período histórico a assistência estudantil voltou-se a atender única e exclusivamente a elite brasileira, os quais tinham acesso ao ensino superior.[...] A partir desse momento, identificou-se uma segunda fase da assistência estudantil que foi marcada por um período contraditório em relação ao primeiro, pois, há uma tendência na inclusão dos estudantes aos programas assistenciais resultante da demanda de alunos advindos do processo de democratização e expansão de vagas nas IES [...] Em decorrência, a terceira fase abrange um período de expansão e reestruturação das IFES seguindo até os dias atuais, em que foi constituído o PNAES em 2010 (2012, pp.157-158).

Seguindo a “linha do tempo”, traçada pelo supracitado autor, observa-se que na década de 70 do século XX foi estruturado no MEC o Departamento de

Assistência Estudantil (DAE), cujas ações direcionavam-se para a manutenção da assistência ao estudante universitário com prioridade para a alimentação, moradia e assistência médico-odontológica (KOWALSKI, 2012). Este foi extinto pelos governos subsequentes (FONAPRACE, 1995). Nos registros das entidades estudantis UNE e SENCE, em 2007 e 2008, respectivamente, identifica-se que, atendendo à reivindicação do Banco Mundial, Fernando Henrique Cardoso excluiu, em 1997, a rubrica destinada para a assistência estudantil do orçamento federal. Assim, os programas de alimentação, de moradia estudantil, de transporte, de bolsas de estudos e outros, passaram a depender de toda sorte de expediente para não serem extintas nas IFES. Noutras palavras, A assistência ao estudante universitário, nessa conjuntura neoliberal, ficou à mercê da sensibilidade e da vontade política dos gestores das IFES. Tal situação perdurou até os dois mandatos de FHC; apenas na segunda gestão do governo Lula, ela passa a ser centralizada pelo Estado, sendo incluída na agenda do governo, materializando-se num programa federal: O PNAES. Este foi aprovado por um decreto do presidente da República e executado no âmbito do Ministério da Educação.

Ao defender a continuidade das lutas sociais pela instauração de uma política de assistência estudantil que seja regulamentada por lei, Pinto (2012) chama a atenção para o fato de o PNAES ter sido instituído por um decreto e não por uma lei. Ancorada nos estudos de Filho & Carrion, em 2009, a autora observa que, apesar de um decreto ter força de lei, ele não se configura precisamente como lei, pois são atos normativos que se diferenciam em suas forças e funções:

Um decreto possui força de lei, porém não se configura precisamente como lei. Ademais, não se configura como tal, por não possuir na sua gênese a concorrência respectiva do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Em outras palavras, o decreto tem menos força normativa porque não é inserido na discussão e aprovação legislativa. [...] **É fundamental o entendimento da principal diferença: a lei obriga fazer ou deixar de fazer, e o decreto, não.** (S.p.).(grifos nossos).

Portanto, na atual conjuntura, a Assistência ao Estudante Universitário ainda se encontra à mercê de arranjos governamentais, das oscilações de posições políticas e partidárias, de mudanças de governo e de disputas

eleitoreiras<sup>9</sup>. Como constata Pinto (2012, s.p.), inexistente “[...] um aparato legal que torne obrigatória a intervenção do Estado na questão. O caminho está livre para que a lógica que dirige a Reforma da Educação Superior reduza ou elimine os recursos destinados às ações de assistência estudantil universitária”.

Além dessa diferença fulcral ocorre outra: a Assistência Social e Assistência ao Estudante Universitário diferem quanto aos seus objetivos, diretrizes e princípios. Segundo o PNAS (2004, p. 33) “a Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ ou especial para os que deles necessitarem; contribuir com a equidade e a inclusão dos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, em áreas urbanas e rurais; assegurar que as ações tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

O PNAS-2004 também explicita que a organização da Assistência Social, baseada na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, contém as seguintes diretrizes: I - Descentralização político-administrativa; II – Participação da população, por meio de organizações representativas; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A Política Nacional de Assistência Social, em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais; II – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária; III – Igualdade de direitos no acesso ao

---

<sup>9</sup> Não foi por acaso que no governo de Lula da Silva a criação do PNAES, com uma dotação orçamentária para a assistência ao estudante universitário, deu-se num período eleitoral. Pertinente é a observação de Pinto (2012) ao afirmar que tal criação se deu precisamente “no momento em que o então presidente não media esforços para eleger sua sucessora” (S.p.).

atendimento; IV – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão (PNAS, 2004).

Quanto à Assistência ao Estudante Universitário, o Plano Nacional de Assistência Estudantil, aprovado pela ANDIFES em 2007, apresenta como objetivo “garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida” (PNAES, 2007, S.p.). Tal plano é regido pelos seguintes princípios:

- I- A afirmação da educação superior como política de Estado;
- II- gratuidade do ensino;
- III- igualdade de condições para o acesso, permanência e conclusão de curso nas IFES;
- IV- formação ampliada na sustentação do pleno desenvolvimento integral dos estudantes;
- V- garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade estudantil;
- VI- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- VII- orientação humanística e preparação para o exercício pleno da cidadania;
- VIII- defesa em favor da justiça social e eliminação de todas as formas de preconceitos;
- IX- pluralismo de ideias e reconhecimento da liberdade como valor ético central (PNAES, 2007, S.p.).

O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, sancionado no decreto 7.234 de julho de 2010, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal e apresenta como objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

As ações de assistência estudantil segundo o PNAES, deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas: 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. Segundo o supramencionado decreto, tais ações “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” (BRASIL, 2010, p.1). Ainda explicita que as ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior.

Vê-se, portanto, que os parâmetros legais que trazem em seu bojo os objetivos, diretrizes e princípios da Política de Assistência Social e os parâmetros que dão formatação à Assistência ao Estudante Universitário nas IFES brasileiras diferem entre si.

Ao se perceber que a assistência social não é uma ação complementar às demais políticas, mas o seu elo, e que, ao manter interfaces com as políticas socioeconômicas setoriais no próprio corpo da Constituição vai inserir-se nos capítulos da Educação e alojar-se em um programa federal (PEREIRA, 1996), constata-se que ganha forma e expressão, no âmbito da educação superior pública federal, o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, delineando-se uma Assistência ao Estudante Universitário transversal e orgânica à política de educação superior.

Assim, além do fato de a presença histórica de ações assistenciais do Estado na educação revelar uma vinculação da Assistência Estudantil com as políticas educacionais (NASCIMENTO, 2012), vê-se, especificamente, que o elo da assistência ao estudante e a educação superior se materializa, primeiramente, na Constituição Federal de 1988, que consagra a educação como dever do Estado e da família (art. 205, *caput*) e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I). Tal princípio se acha presente em outros parâmetros legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, o Plano acional de Educação - PNE, o

Reuni e o PNAES, nos quais ganha forma e expressão a Assistência ao Estudante Universitário.

Mascaro (2002) constata que universalizar a efetividade dos direitos torna-se algo impossível nas estruturas capitalistas, pois “[...] esse direito é muito mais de garantias, tendo em vista que somente as garantias podem ser universalizadas numa estrutura social burguesa” (p. 60). Tal percepção possibilita a afirmação de que diferentemente da Assistência, que através da PNAS-2004 explicita as seguranças sociais e essas deverão ser garantidas a quem delas necessitar, a Assistência ao Estudante Universitário, enquanto uma política de governo, não as explicita.

É pertinente o entendimento de que uma política de governo difere de uma política de Estado. Almeida (2009, S.p.) apresenta a seguinte distinção:

Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais [...] Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. [...] Políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Yazbek também é clara ao afirmar que a Assistência Social é uma política pública e deve ser entendida como área de Política de Estado. Tal compreensão põe o desafio de compreendê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as executa, portanto, “[...] um primeiro eixo de análise a ser desenvolvido refere-se ao enquadramento desta Política Social na contemporaneidade, enquanto política pública de responsabilidade estatal” (YAZBEK, 2008, p. 73). Uma pertinente definição de políticas públicas é encontrada em Höfling (2001, p. 31):

[...] entendidas como o 'Estado em ação' [...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade [...] As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Com base nessa definição, a supracitada autora entende a educação como sendo “[...] uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos” (2001, p. 31). Mais adiante, explica: “[...] O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e a sociedade como um todo” (HÖFLING, pp. 31; 38).

Sintetizando as principais diferenças entre a assistência social e a assistência ao estudante universitário, visualiza-se:

Quadro 1: Principais diferenças entre a assistência social e a assistência ao estudante universitário

<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO</b>
Assistência Social é uma política pública e deve ser entendida como área de Política de Estado	Configura-se como uma política de governo, estrutura-se no âmbito da educação superior pública.
Encontra-se no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.	Ainda não se situa no campo dos direitos, nem no campo da responsabilidade estatal. Inexiste um aparato legal que torne obrigatória a intervenção do Estado na questão
Transversal: mantém interfaces com as políticas socioeconômicas setoriais no próprio corpo da Constituição.	Assistência ao Estudante Universitário transversal e orgânica à política de educação superior.
Política de Estado: Assistência Social situa-se no campo da política social, precisamente no campo da seguridade social e da proteção social pública.	Programa de Governo: O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, formado por um conjunto de ações de corte assistencial, é um programa de governo que se materializa no interior de uma política

	pública: a política de educação superior.
--	---

Fonte: elaboração própria.

#### **4.CONCLUSÃO**

Diante do exposto, pode-se afirmar que os parâmetros legais que contém os objetivos, diretrizes e princípios da política de assistência social e os parâmetros que dão formatação à política de assistência ao estudante universitário nas IFES brasileiras diferem entre si. Portanto, a assistência ao estudante universitário não pode ser entendida, explicada ou operacionalizada tendo como parâmetro a política de assistência social enquanto uma política que compõe o tripé da Seguridade Social brasileira.

Melhor explicitando, existe uma diferença que é fulcral entre a assistência social e a assistência ao estudante universitário, pois com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, a assistência social situa-se no campo da política social, precisamente no campo da seguridade social e da proteção social pública. Em síntese, encontra-se no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal devendo ser entendida como área de política de Estado. Já a assistência ao estudante universitário configura-se como uma política de governo, pois, apesar dos avanços decorrentes das lutas históricas do movimento estudantil universitário e do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, ela ainda não se situa no campo dos direitos, nem no campo da responsabilidade estatal.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, formado por um conjunto de ações de corte assistencial, é um programa de governo que se materializa no interior de uma política pública: a política de educação superior. Enquanto um programa sancionado por um decreto do governo federal, em 2010, O PNAES não traz nenhum conjunto de certezas e seguranças que cubram ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. A. Os institutos superiores de educação: uma das faces da reforma educacional no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação Superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.
- ALMEIDA, P. R. de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. Instituto Milenium. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 13 nov.2012.
- ANDIFES. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2007. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Plano\\_Nacional\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- ARAÚJO, Josimeire Omena. **O elo Assistência e educação: análise assistência/ desempenho no programa residência universitária alagoana**. 2003. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Pernambuco, 2003. Disponível em: < <http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20050428113719.pdf> >. Acesso em: 16 jun. 2018.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington D.C., EUA: 1995
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 7.234/2010, de 20 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil–PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez.1996.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB – Suas**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- BRASIL. **Suas**: configurando os eixos de mudança. Capacita Suas. Brasília: MDS-IEE/PUC, 2008.

COUTO, Berenice Rojas.; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: \_\_\_\_\_. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS ESTUDANTIS (FONAPRACE). **Moradia Estudantil: histórico e realidade atual nas IFES**. Maceió, 1995.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Federais**. Belém, 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cae/files/2009/08/plano-nacional-de-assistencia-estudantil.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo, ano 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2018.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LEITE, Josimeire de Omena. **As Múltiplas Determinações do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva**. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução à filosofia do direito: dos modernos aos contemporâneos**/ MASCARO, Alysson Leandro. São Paulo: Atlas, 2002.

MORONI, José Antônio e PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. **Cadernos de Textos: subsídios para o debate. Participação e controle social no SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, CNAS, 2009.

NASCIMENTO, Clara Martins do; SANTOS, T.A.P. **Política de Educação Superior: tendências da assistência estudantil na contra-reforma universitária**. 2012. In: ENPESS - ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil: Thesaurus, 1996.

PINTO, Jennifer Christie do Nascimento Gonçalves. **A Assistência Estudantil no Contexto da Reforma do Ensino Superior**. 2012. Trabalho apresentado no XIII ENPESS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Juiz de Fora, 2012.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência social**: desafios para uma política pública de seguridade social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Brasília, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e Políticas. **Sociais**, Praia Vermelha, RJ, v. 18, p. 72-94, 2008.