

## O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

## THE CONTEXT OF THE PRODUCTION OF THE TEXT OF THE NATIONAL PROGRAM OF STUDENT ASSISTANCE (PNAES)

Adão Rogério Xavier Silva\*<sup>1</sup>; Mark Clark Assen de Carvalho<sup>2</sup>; Lúcia de Fátima Melo<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Acre/Rio Branco/Acre; <sup>2</sup> Universidade Federal do Acre/Rio Branco/Acre;

<sup>3</sup>Universidade Federal do Acre/Rio Branco/Acre;

\*Autor correspondente: e-mail: adaorxs@gmail.com

### RESUMO

O presente artigo objetiva analisar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), política pública da educação superior instituída pelo Decreto Lei nº 7.234, de 19 julho de 2010. Para tanto, toma como aporte teórico-metodológico a Abordagem do Ciclo de Políticas, a partir do contexto da produção do texto da referida política; e, por fonte de pesquisa, documentos e bibliografias. Como resultados da análise, infere-se que a construção do texto perpassa os anos 2000; os grupos de interesse foram o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), os estudantes, através de suas representações, e o governo Lula 2003/2010. Não foram identificados grupos excluídos; houve espaço para participação dos envolvidos. Os textos foram construídos de maneira progressiva. Por vozes presentes, têm-se as dos grupos de interesses. Quanto às vozes ausentes, não houve identificação; os leitores destinatários são os profissionais das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

**Palavras-chave:** Política de Assistência Estudantil. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Abordagem Ciclo de Políticas.

### ABSTRACT

This article aims to analyze the National Student Assistance Program (PNAES), a public policy on higher education instituted by Decree Law No. 7,234, of July 19, 2010. To do so, it takes the Policy Cycle Approach as the theoretical-methodological approach, the from the context of the production of the text of that policy; and, by research source, documents and bibliographies. As a result of the analysis, it appears that the construction of the text goes through the 2000s; the interest groups were the National Forum of Pro-Rectors of Community and Student Affairs (FONAPRACE), the National Association of Directors of Federal Institutions of Higher Education (ANDIFES), students, through their representations, and the Lula 2003 government / 2010. No excluded groups were identified; there was room for participation by those involved. The texts were constructed progressively. For voices present, there are those of interest groups. As for the absent voices, there was no identification; the target readers are professionals from the Federal Higher Education Institutions (IFES).

**Keywords:** Student Assistance Policy. National Student Assistance Program. Policy Cycle Approach.

## 1 INTRODUÇÃO

Para efeitos deste estudo, tomou-se como delineamento o contexto da produção do texto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)<sup>1</sup>, política pública da educação superior estruturada com o objetivo de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Foram tomadas por referência as questões norteadoras

<sup>1</sup> Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e Decreto Lei nº 7.234, de 19 julho de 2010.

formuladas por [1] apresentadas por [2]. Desse modo, buscou-se conhecer: Quando se iniciou a construção do texto da política? Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos? Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”? Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado? [1] citado por [2].

Assim, com esse propósito, o estudo sustentou-se na abordagem teórico-metodológica do ciclo de políticas, cuja formulação advém dos estudos empreendidos por [3] e [4]. Essa opção deu-se, especialmente, por compartilhar com [2] de que tal tratamento oferece trânsito para efetivar uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais, da sua formulação inicial até mesmo à sua implementação no contexto da prática e seus efeitos. Conforme o autor, “[...] uma das vantagens dessa abordagem é a sua flexibilidade, uma vez que é apresentada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico” [2].

O presente artigo está organizado em três seções, a primeira diz respeito a um breve traçado sobre a Abordagem do Ciclo de Políticas, elaborada a partir da interlocução entre [2], [5] e [6]. A segunda corresponde à análise do contexto da produção do texto do PNAES, baseada em fontes documentais e bibliográficas. Por sua vez, a terceira consiste em uma sintetização das respostas em atenção às questões norteadoras do estudo.

## **2 DELIMITANDO A ABORDAGEM CICLO DE POLÍTICAS**

Tratar da análise de política pública educacional não significa inquirir somente o seu texto normatizado, pronto e acabado, traduzido em artigos, incisos e parágrafos. Muito pelo contrário, corresponde a inquiri-la através de processos complexos marcados por condicionantes históricos e em constante movimento e contradições. Logo, a referência teórico-metodológica constitui-se como a pedra angular no movimento de pesquisa.

Vale destacar que as inferências analíticas, no que se refere ao campo de procedimento teórico-metodológico sobre políticas educacionais no cenário brasileiro, configuram-se em um campo relativamente novo, isto é, encontram-se em processo de consolidação em termos de referenciais analíticos consistentes<sup>2</sup> [7]. É admissível, portanto, afirmar que é um campo em

---

<sup>2</sup> É importante sinalizar que, em síntese, as autoras “não invalidam potencialidades identificadas no decorrer das análises nem negam a construção de um campo de investigação que, por se encontrar em processo e ainda não possuir tradição, apresenta, ao mesmo tempo, seus limites e virtudes no delineamento do caminho para a sua institucionalização” [7].

permanente construção e expansão, especialmente quando se tomam como exemplos dois fatores quantitativos, sendo: a) A expansão no desenvolvimento de teses, dissertações, pesquisas e publicações; b) A expansão dos grupos de pesquisas na área de política e gestão da educação e das linhas de pesquisas nos Programas de Pós-Graduação em Educação [5].

Sob esse cenário de permanente construção e expansão, situam-se as contribuições – principalmente no que diz respeito aos estudos teórico-metodológicos da análise de políticas educacionais – empreendida pelo Grupo de Pesquisa de Políticas Educacionais e Práticas Educativas (GPPEPE), cuja representatividade coordenativa vincula-se ao Professor Dr. Jefferson Mainardes.

Considerando as delimitações deste estudo, convém destacar como exemplo de contribuição do GPPEPE o fomento das ideias dos pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais, a saber, Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold [3] e [4], sobretudo, em relação à abordagem do ciclo de políticas como instrumento de análise. Isso posto, sinaliza-se que o presente estudo tem em [2], [5] e [6] a interlocução no que diz respeito à referida abordagem.

Então, o que é o ciclo de políticas? A resposta para essa pergunta consta na entrevista dada por Stephen Ball para Mainardes e Marcondes no ano de 2007, na qual Ball indica que:

[...] o ciclo de políticas é um *método*. Ele não diz respeito à explicação das políticas. É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Algumas pessoas o leram e interpretaram como se eu estivesse descrevendo políticas e os processos de elaborá-las. O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de *atuação* ou *encenação* (*enactment*) [6].

Na mesma direção, complementa [2] que essa abordagem focaliza a natureza complexa e controversa da política educacional, considera os processos micropolíticos e a ação dos profissionais envolvidos com as políticas no nível local, bem como destaca a necessidade de articulação entre os processos macro e micro na análise. Outrossim, configura-se em um referencial teórico analítico não estático, porém, dinâmico e flexível.

Conforme [2], os pesquisadores ingleses indicam que o cerne da análise de políticas perpassa a formação do discurso da política, assim como a interpretação da ação dos profissionais atuantes na prática, isto é, detém-se no como eles se empenham para relacionar os textos da política à prática. Nesse caminho, convém identificar os processos de resistências, acomodações, subterfúgios e conformismos, e a marcação de limites, conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. Para tanto, propuseram:

[...] um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE et al., 1992) citado por [2] (p. 50).

Para efeitos deste estudo, optou-se por tecer breves considerações somente a respeito do contexto da produção do texto, dada a escolha desse contexto como delineador das questões norteadoras. Cabe lembrar que, dois anos após a constituição dos três contextos principais, [4] amplificou o ciclo de políticas adicionando dois novos contextos à abordagem, a saber: contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

A partir da abordagem ciclo de políticas, tem-se a concepção de que os textos políticos representam a política e de que tais representação podem assumir variadas formas, como, por exemplo, “textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.” [2]. Em suas formas, os textos não se configuram, necessariamente, em textos claros e coerentes, podendo apresentarem-se de modos contraditórios.

Nessa direção,

A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política [3] citado por [2] (p. 52).

Para efetivar a análise dos resultados de disputas e acordos dos grupos que atuam no contexto da produção do texto para o controle das representações, é possível que se faça por meio de uma revisão bibliográfica, análise documental, realização de entrevistas e outros. No caso deste estudo, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental, conforme apresenta-se a seguir.

### **3 O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Em consonância com [8], as principais balizas do debate sobre educação superior brasileira no contexto atual circundam, nas sínteses das questões expressas na literatura<sup>3</sup>, em

---

<sup>3</sup> Silva Junior & Sguissardi (2005); Morosini (2009); Dias Sobrinho (2010) citado por [8] (p. 113).

pares conceituais, tais como: “acesso e equidade; qualidade e massificação; privatização e mercantilização; diversidade e diferenciação” [8].

Sob essa vertente, considera-se que o estudo do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) vincula-se, sobretudo, ao par conceitual “acesso e equidade”, pois, quando os objetivos dessa política educacional são sintetizados em palavras-chave, percebe-se a associação aos seguintes conceitos: “democratizar as condições de permanência”; “minimizar os efeitos das desigualdades”; “reduzir as taxas de retenção e evasão”; “contribuir para a promoção da inclusão social”.

Admitindo tal vínculo, evidencia-se a notoriedade do tema em questão e, ao mesmo tempo, cria-se uma melhor condição para empreender o movimento de pesquisa para elucidação das questões de pesquisa. É importante sinalizar que tal vinculação não pode ser considerada única, ou seja, o PNAES também pode perpassar outros pares conceituais, a depender da análise que se faça. Logo, indica-se, aqui, a demarcação desse limite, ao passo que se destaca o PNAES, também, como uma variável presente nas equações em que se apresentam outros objetivos.

Seja na forma de Portaria Normativa nº 39, instituída em 12 de dezembro de 2007 [9], seja na forma de Decreto Lei nº 7.234, de 19 julho de 2010 [10], o PNAES não foi elaborado e finalizado em seu momento legislativo, seus textos vinculam-se à conjuntura de tempo e espaço da sua produção, com a historicidade dos movimentos basilares para sua escrita, com as contradições, disputas e acordos em prol do controle de sua representação.

Pode-se considerar que o movimento inicial, que forneceu a base para a construção do texto da política, deu-se de forma indireta, isto é, a ação dos envolvidos – leia-se Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE)<sup>4</sup> – não tinha interesse explícito na criação do texto que viria a se tornar o PNAES, ao menos não ainda.

Trata-se dos esforços empreendidos pelo FONAPRACE sob a coordenação de José Leonel da Luz Antunez e Carmen de Fátima de Mattos do Nascimento (Direção Nacional 1999/2000) junto à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (Andifes) e à Câmara dos Deputados. Tal esforço foi na direção de assegurar metas no Plano Nacional da Educação (PNE) 2001/2010 – até então em elaboração desde 1996

---

<sup>4</sup> Instituído em 1987 o FONAPRACE é fruto dos Encontros Nacionais de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários Estudantis e dos encontros realizados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). No fórum, Pró-Reitores, Sub-Reitores e entre outros envolvidos com a coordenação, gestão e pesquisa dos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil empenham-se no debate de pautas como: a relevância da assistência estudantil para manutenção da vida acadêmica e na democratização da universidade pública e gratuita frente ao acesso dos estudantes de baixa renda [11].

– que garantissem condições de acesso e permanência aos estudantes de baixa condição socioeconômica das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Segundo os relatos de Leonel e Carmen, [...] observou-se que no Plano nada constava relacionado à Assistência Estudantil. Assim, o FONAPRACE, em audiência com o relator<sup>5</sup> do PNE, entregou um documento de apresentação do Fórum, um exemplar da I Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes<sup>6</sup>, formalizando uma solicitação de inclusão, no PNE, da AE e de indicadores para a permanência estudantil nas IES públicas [12].

Tais iniciativas não só resultaram na escritura estabelecida nas três tímidas linhas do item de número 34<sup>7</sup>, com a observação de exigência colaborativa da União, no referido tópico 4. Educação Superior/4.3 Objetivos e Metas do PNE publicado em 9 de janeiro de 2001, através da Lei nº 10.172, mas, também, resultaram na promoção do capital político e de percepções políticas para o Fonaprace, sendo elas: a) A demarcação significativa de sua atuação política junto às instâncias governamentais, à União Nacional de Estudantes (UNE), aos Diretórios Centrais de Estudantes (DCE) e também à Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (SENCE); b) A necessidade de aproximar-se mais da sede da Andifes, localizada na capital política brasileira, Brasília/DF, com o objetivo de facilitar as trocas e atuação entre os grupos políticos (Reitores, Pró-Reitores, Deputados, Senadores, Ministério da Educação); c) A imprescindibilidade de assentar e expandir Assistência Estudantil (AE) para além das três tímidas linhas do PNE, consolidando-a em um documento mais amplo.

Vale lembrar que, nesse mesmo período dos anos 2000, o Fonaprace articulou-se para apresentar, em audiência no Palácio do Planalto, um outro documento, intitulado de *Assistência Estudantil: uma questão de investimento*, que fora entregue em mãos ao então vice-presidente da República do Brasil, Marco Maciel. O documento em questão visava:

[...] incluir verbas específicas destinadas à assistência estudantil, na matriz orçamentária do MEC, para cada IFES; elaborar projetos especiais para recuperação e ampliação da capacidade instalada nos ambientes destinados à assistência; estabelecer a vinculação entre ações de acesso e programas de permanência e consolidar um Plano Nacional de Assistência mediante levantamento nacional das necessidades [12].

<sup>5</sup> Deputado Nelson Marchezan.

<sup>6</sup> Coordenada pelo Fonaprace, “A I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras realizada no segundo semestre letivo de 1996, contou com a participação de 44 instituições, o equivalente a 84,62% das 52 IFES. Dentre outros dados relevantes, demonstrou que 44,29% dos estudantes encontravam-se nas categorias C, D e E, apresentando demanda potencial por assistência estudantil” [12] (p. 20).

<sup>7</sup> “34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” [13] (n/p).

A referência à necessidade de consolidar um documento mais amplo e de evidenciar que a AE deveria ser percebida como investimento e não como gasto ou apoio de caridade estatal, como consta no documento supracitado, fez com que o capital político e simbólico da representatividade do Fonaprace, junto ao campo de disputa política e social, fosse suplementado ainda mais. Tão logo imbuído dessa suplementação, o Fórum,

[...] materializou uma minuta do Plano Nacional de Assistência Estudantil, elaborado a partir dos dados da Pesquisa do Perfil publicada em 1997 e das dificuldades enfrentadas pelos estudantes nas IFES, observadas pelos setores responsáveis nas Instituições. O plano estabeleceu diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos, e demonstrou aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para a assistência estudantil [12].

Assim, o nomeado Plano Nacional de Assistência Estudantil foi remetido, em sua versão final, na data de 4 de abril de 2001, para a Andifes. Embora tal documento não contivesse – ainda – o timbre o Estado, isto é, não fosse um documento de política oficial, ele passou a ser instrumento base para as ações vinculadas ao tema de AE, “inclusive com elaboração de propostas de recursos orçamentários para as IFES investirem em programas” [12] próprios de AE.

Nessa conjuntura, intensificou-se ainda mais o movimento de pesquisa para atualização dos dados sobre o perfil dos estudantes de graduação das IFES, sem perder de vista o impulso que essa ação traria à ideia de objetivar o Plano Nacional de Assistência Estudantil em uma política pública educacional.

Em tal caso, no período de novembro de 2003 a março de 2004, o Fonaprace realizou a II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação<sup>8</sup> das IFES, divulgando seus resultados ainda no ano de 2004. Para sua realização, contou com o devido apoio político e estímulo da Andifes, apoio técnico do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (Cespe/UNB) e da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), com aporte financeiro do Ministério da Educação (MEC) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) e, sobretudo, com apoio e mobilização estudantil.

---

<sup>8</sup> A referida pesquisa aponta dados de 47 IFES, o equivalente a 88,68% do total de 53. “Nesta [...], destacou-se que 42,8% dos estudantes encontram-se nas classes C, D, E, cuja renda média familiar mensal atingia, no máximo, R\$ 927,00 e apresentavam uma situação de vulnerabilidade social. Na realidade, houve a confirmação dos dados da I Pesquisa reafirmando a importância de financiamento para a Assistência Estudantil nas IFES” [12].

Em que pese toda essa movimentação de pesquisa, atuação política efetivada por agentes do Fonaprace, Andifes, UNE, DCE e SENCE, e o indicativo, a partir dos diagnósticos empíricos, para demonstrar aos dispositivos de governo a necessidade de políticas públicas de estado para atender às demandas da AE nas IFES, não houve liberação de verbas por via de fontes direcionada especificamente para AE por parte do governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso (1995/2003).

Segundo [14], passada uma década de reformas de orientação neoliberal sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, pela primeira vez, havia chegado um Presidente da República com adjetivos e biografia distintos dos seus antecessores. Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2011) representava, naquele momento, uma nova fase, novas expectativas, sobretudo, advindas dos setores populares.

Em seus oitos anos de governo, a gestão de Lula empenhou-se em responder às expectativas que lhe foram depositadas, dentre elas, uma em especial vale a atenção nesta análise, a expectativa de consolidar uma política pública educacional do ensino superior que atendesse às bandeiras de lutas elevadas pelo Fonaprace, pela Andifes, pela UNE, pelos DCE's e pela SENCE: uma Política de Assistência Estudantil (PAE).

Entretanto, em total acordo com [14], é importante lembrar que, para além dos avanços sociais promovidos pela gestão de Lula, que possibilitaram a inserção de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade, advieram, também, muitas frustrações, em sua maioria, em razão da permanência e intensificação de políticas da gestão anterior.

Para melhor apropriação do novo curso político e social vivenciado no Brasil sob o governo de Lula, no sentido de compreender, em especial, a tratativa das expectativas em torno da consolidação da PAE, mas sem perder de vista o foco principal do estudo, o PNAES, convém verificar, ainda que brevemente, os arranjos políticos no campo da educação superior.

[15] discorre que os resultados das análises depreendidas<sup>9</sup> nos últimos anos no que se refere às legislações, documentos, normatizações e dados concretos alusivos à educação superior no período do governo Lula apresentaram que essas ações suscitaram profundas alterações no modelo de ensino superior, dada a priorização das relações e demandas do mercado, demonstrando. Desse modo, as análises evidenciaram uma íntima relação dessas ações com a política em curso desde o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>9</sup> A autora faz referência a: Cardoso (2011); Lima (2004; 2007); Sguissardi (2006); Silva Júnior e Sguissardi (2001).

Tal como a autora, demarca-se, aqui, o compartilhamento desses resultados, bem como a relevância e avanços que esses estudos produziram no campo de pesquisa do ensino superior brasileiro. Entretanto, quando se considera o recorte temático das políticas de assistência estudantil para o ensino superior, ainda que pese a supra constatação observada, percebe-se um curso totalmente distinto ao do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Conforme [8], ainda que seja predominante um certo consenso sobre quais seriam os impasses da educação superior e das propostas apresentadas no plano de governo organizado pela gestão de Lula, as ações iniciais para a educação foram tão zigzagueantes quanto as mudanças no Ministério da Educação (MEC): Cristovam Buarque (2003); Tarso Genro (2004/2005); e Fernando Haddad (2005/2010).

É possível que, por conta disso, tenha ocorrido na Casa Civil a tratativa do decreto presidencial de 20 de outubro de 2003, no qual se verifica a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto pelos Ministério da Educação, Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda. O GTI objetivava analisar a situação vigente, bem como apresentar um plano de reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Resulta dessa análise o documento intitulado: *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*, divulgado extraoficialmente em dezembro de 2003. Sua organização apresenta quatro eixos centrais: 1. Ações emergenciais; 2. Autonomia das universidades; 3. Primeiros passos para o redesenho do quadro atual; 4. Etapas da elaboração da proposta de reforma universitária brasileira.

Lê-se na análise do documento, empreendida por [16], que:

O texto se inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem. Em seguida, procura demonstrar que a crise já está atingindo também as instituições privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos e agora se encontram ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas. Após esse preâmbulo, aponta as soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda [16].

Para [16], o documento configurou-se como pilar para os posteriores documentos que pautaram a Reforma da Educação Superior brasileira, bem como direcionou as medidas legais.

A exemplo disso, tem-se a ação efetivada pelo MEC no período de 2004, sob a gestão do então Ministro da Educação, Tarso Genro. Trata-se do documento intitulado: *Reforma da Educação Superior: Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*, publicado oficialmente em agosto de 2004. Este retoma o documento anterior e visa dar continuidade ao processo de elaboração e formalização dos princípios e diretrizes para a educação superior.

Consta em seu texto de apresentação o reconhecimento das suas limitações, dada a sua condição de documento preliminar, logo, aberto a críticas, sugestões, inclusões e exclusões, legítimas e necessárias no processo de diálogo com a comunidade acadêmica e com representantes da sociedade brasileira, com vistas à elaboração de uma Lei Orgânica da Educação Superior.

Em sua organização, há seis tópicos, sendo: 1. Apresentação; 2. Princípios e diretrizes da reforma; 3. A missão da educação superior no Brasil; 4. As condições políticas para a reforma; 5. As condições acadêmicas para a reforma; 6. As condições estruturais para a reforma.

Acerca dos supramencionados tópicos, cabe fazer uma breve discussão referente ao acesso e permanência, empreendida com base na seção: *5. AS CONDIÇÕES ACADÊMICAS PARA A REFORMA / 5.2 Equidade: acesso e permanência* do documento em questão.

Encontra-se, na referida seção, que o entendimento de equidade se refere à capacidade de atuação das IFES no que concerne à ampliação do acesso e garantia da permanência dos estudantes pertencentes aos diversos grupos sociais e culturais que compõem a sociedade brasileira. Lê-se, ainda, que:

A nova Lei Orgânica deverá considerar a implementação nas IFES de formas de apoio material aos estudantes carentes com comprovado bom rendimento escolar, como bolsas de trabalho, implantação do Programa de Primeiro Emprego Acadêmico e a ampliação dos cursos noturnos, como ações fundamentais para permitir a presença de estudantes que não disponham dos recursos suficientes, garantindo a sua permanência pelo tempo necessário para a sua adequada formação [17].

Nessa direção, verifica-se o prosseguimento dos princípios e diretrizes advindos dos documentos anteriores na proposta dessa presumida nova lei orgânica, apresentada pelo MEC na gestão do então Ministro, Fernando Haddad, no Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006. A proposta ficou conhecida como Projeto de Lei da Reforma Universitária e, em seu primeiro artigo, demonstra suas pretensões: “esta Lei estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e altera a lei de diretrizes e bases da educação nacional” [18] (p. 01).

Vale destacar a Seção V do Capítulo III do referido Projeto de Lei, intitulado *Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil*, onde se lê:

Art. 45. 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 [18].

Nesse contexto, no que se refere às expectativas criadas pela comunidade acadêmica quanto à consolidação de uma PAE, tem-se o indicativo de via de mão única, visto que as instâncias governamentais apresentam, nesse momento, uma sintonia com a ideia de que a AE é “uma questão de investimento” necessário e convém ser incluída na pretendida reforma do ensino superior.

Todavia, conforme [15], “o projeto de lei da reforma universitária deixou de tramitar por cerca de dois anos, período em que foram editados diversos dispositivos em relação à educação superior”. Tal demora se deu mesmo sob a argumentação de urgência, assentada no status do Projeto de Lei - PL nº 7.200, em relação aos demais, isto é, aos projetos de leis que já tramitavam no Congresso Nacional com vistas à reforma do ensino superior, a exemplo do PL nº 4.212, de autoria do deputado Átila Lira (PSB/PI), bem como de outros que foram sendo incorporados quando da tramitação da proposta do executivo,

Dentre tais dispositivos, em consonância com os objetivos deste estudo, interessa explorar, ainda que brevemente: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pela Portaria Normativa nº 39 do MEC; e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no Decreto Lei nº 7.234, de 19 julho de 2010.

Em relação ao conjunto de medidas específicas da educação superior expostas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>10</sup>, verifica-se uma conexão lógica com os documentos antecedentes. Tem-se, em seu texto, no item 2, intitulado *O plano de desenvolvimento da educação como programa de ação*, a indicação de que o ensino superior baliza-se pelos princípios complementares entre si de: I) expansão da oferta de vagas; II) garantia da qualidade; III) promoção de inclusão social pela educação; IV) ordenação territorial, visando a promoção

---

<sup>10</sup> “Lançado pelo governo Federal em abril de 2007, o PDE prevê um aporte maior de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação nos próximos dez anos na ordem de R\$ 8 bilhões de reais. O O Plano tem como objetivo central melhorar a qualidade da educação pública no Brasil através de um conjunto de medidas que atinge todos os níveis e etapas da educação nacional” [21].

do ensino superior às regiões remotas; e V) desenvolvimento econômico e social, seja na formação de recursos humanos qualificados, seja na produção científico-tecnológica [19].

Consta, ainda, em seu dispositivo, no item 2.2 *Educação Superior* / 2.2.1, intitulado de *Reestruturação e expansão das Universidades Federais: REUNI E PNAES*, a reorganização e expansão das universidades federais através do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 [20].

O Reuni apresenta-se com o objetivo de criar condições para que as IFES possam empreender a ampliação do acesso e a garantia da permanência para os estudantes de graduação do ensino superior. Para tanto, indica um investimento no montante de R\$ 2 bilhões a serem acrescidos ao orçamento de custeio e pessoal das IFES, gradativamente, no período de 2008 a 2012, para fins de construção e readequação de infraestrutura e equipamentos, compra de bens e serviços necessários e, despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano. Dentre as quais, tem-se o incentivo para o aumento de vagas de ingresso no período noturno. Em linhas gerais, o Reuni inscreve-se como subsídio para uma série de ações delineadas em seu dispositivo que acompanham os documentos anteriores [19].

Dentre toda essa movimentação que considerou os documentos editados na gestão do governo Lula traçada até aqui, é a primeira vez que se tem, em um documento oficial (Reuni), a menção ao Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), isto é, o Estado indica seu timbre à ideia de consolidar um plano nacional de assistência estudantil apresenta pelo Fonaprace nos anos 2000 – em referência ao documento *Assistência Estudantil: uma questão de investimento*.

Na escrita apresentada no PDE, o PNAES aparece como instrumento de consolidação do Reuni, pois, ao passo que o Reuni vislumbrava a enunciada expansão democrática do acesso ao ensino superior, com indicativo do aumento expressivo de estudantes de camadas sociais de menor renda, caberia ao PNAES endossar tal democratização, bem como sustentar a adoção de políticas afirmativas.

Atento ao cenário político favorável a suas reivindicações e bandeiras de lutas, o Fonaprace tratou de atualizar o projeto do Plano Nacional de Assistência Estudantil, sobretudo com os dados II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação realizada em 2004. Nesse seguimento, aprova a proposta mais robusta junto à Andifes em junho de 2007, um mês depois da sua menção no PDE. Prontamente, iniciou-se o processo de discussão junto MEC para sua implementação enquanto dispositivo político, agora, referendando na publicação do Plano Nacional de Assistência Estudantil.

Assim, objetivando combater as desigualdades sociais e regionais, bem como fomentar a ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos estudantes das IFES, isto é, intencionando consolidar o Reuni, o MEC, em entendimento com o Fonaprace e a Andifes, institucionalizou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), estabelecido em 12 de dezembro de 2007 pela Portaria Normativa nº 39 do MEC.

No contexto do PNAES, a AE vincula-se ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e é destinada aos estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais selecionados a partir de critérios sócios-econômicos. O desenvolvimento das suas iniciativas visava as seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - assistência à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; e IX - apoio pedagógico [9].

Ainda que o avanço da institucionalização da AE por meio de uma Portaria Normativa se mostre relevante, sendo tratada como uma questão de investimento, para os formuladores da concepção de Assistência Estudantil, não era o suficiente. Para isso, na 46ª Reunião do Fonaprace, realizado em outubro de 2009, em Belo Horizonte/MG, considerou-se meta prioritária a consolidação do PNAES em uma Lei Federal. No encontro,

[...] refletiu-se sobre a necessidade da construção de uma matriz orçamentária que pudesse garantir a continuidade dos recursos específicos à Assistência Estudantil. Assim, definiu-se que a Matriz de distribuição dos recursos PNAES deveria ser revista em função das exigências sociais e políticas, a fim de garantir a permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica [12].

O desvelo da supramencionada questão concretizou-se na elaboração de um documento deliberativo criado na 47ª Reunião do Fonaprace, realizada em maio de 2010 em Brasília/DF. O referido documento fora encaminhado à Andifes, conforme Ofício nº 19/Fonaprace, datado de 13 maio de 2010, cujo conteúdo interessa saber:

1. Reafirmação da importância do Programa Nacional de Assistência - PNAES (Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007), defendendo sua continuidade e seu direcionamento para uma *POLÍTICA DE ESTADO*, haja vista o papel relevante que essa política cumpre no processo educativo e formativo no ambiente universitário [12].

Nesse sentido, sem tardar, iniciaram-se, junto às instâncias de governo, as tratativas em relação à demandada política. Assim, após três anos de existência, o PNAES deixa o status de Portaria Normativa para ser o Decreto Lei nº 7.234 de 19 julho de 2010. [22] observa a importância da institucionalização da portaria em lei, dado o compromisso legal do governo

com a efetivação do repasse de recursos financeiros às IFES. Vale sinalizar que, antes da institucionalização do PNAES, os financiamentos das ações vinculadas à AE dependiam da sensibilidade da gestão das IFES com a temática, bem como da mobilização dos DCE's e Centros Acadêmicos (CA), uma vez que não existia repasse de recursos financeiros específicos para tal.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando a exposição realizada nos tópicos acima, são retomadas, aqui, as questões norteadoras do estudo com o propósito de respondê-las sucintamente: Quando se iniciou a construção do texto da política? Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos? Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído (s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”? Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?

Em uma perspectiva indireta, a construção do texto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) iniciou-se entre o período dos anos de 2000 e 2001, quando da movimentação empreendida pelo Fonaprace junto à Câmara dos Deputados para inclusão da Assistência Estudantil no PNE 2001/2010, e da entrega do documento *Assistência Estudantil: uma questão de investimento* ao então vice-presidente, Marco Maciel. É a partir dessas intervenções que tem início a percepção política que irá cimentar a busca pela consolidação de um documento mais amplo.

Por outro lado, em uma compreensão literal da questão, a construção do texto da política investigada iniciou-se após a menção do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no período de abril de 2007. A partir dessa ação, o Fonaprace, em concordância com a Andifes, atualizou a proposta do dito “documento mais amplo”, em junho de 2007 e, em dezembro do mesmo ano, tem-se a publicação da Portaria Normativa nº 39 do MEC, instituindo o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Desse modo, foram identificados, como compositores do grupo de interesse na concepção positiva e relevante da questão tratada, os representados no processo de produção do texto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): a) Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace); b) Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); c) os estudantes através da

UNE, DCE's e CA's; d) Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (SENCE); e) Ministério da Educação no governo Lula 2003/2010<sup>11</sup>. Na mesma direção, observa-se em [23] e [11] que a trajetória trilhada para a consolidação da assistência estudantil enquanto política pública de direito é marcada pela participação de atores coletivos.

Não foram identificados grupos excluídos no processo da produção do texto, isto é, não houve grupo totalmente à margem da discussão quando da elaboração do texto. Entretanto, é possível identificar a concentração da produção do texto nas mãos do Fonaprace e da Andifes, embora o resultado final acolha todos, isto é, o movimento estudantil. Não se descarta a hipótese de exclusão dos estudantes, sobretudo, se levadas em consideração as limitações financeiras para uma participação mais ampla nas reuniões do Fonaprace. Talvez, uma análise específica sobre essa questão poderia desvelar melhor os bastidores das reuniões e encontros organizados pelo referido fórum e a Andifes.

Como profissionais envolvidos na construção dos textos destacam-se os professores universitários de diversas áreas do conhecimento, técnicos administrativos das IFES e os representantes políticos e técnicos das instâncias de governo. Estes utilizaram como espaço para sua participação ativa as reuniões ordinárias e encontros organizados pelo Fonaprace e pela Andifes, bem como espaços de encontros oficiais realizados por representantes de ambos e as instituições de governo. Logo, afirma-se que houve espaço para participação ativa dos profissionais envolvidos.

Os textos do PNAES foram construídos de maneira progressiva, sempre em atenção ao movimento da conjuntura política, no que se refere às percepções de Assistência Estudantil situadas nas edições dos documentos por parte Estado, dada a sensibilidade à temática pela gestão do governo Lula e/ou interesse/necessidade da AE para consolidar uma política de governo (Reuni), bem como os avanços das pesquisas que traçaram o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES. Nessas circunstâncias, em relação à sociedade civil, representada, sobretudo, pelo Fonaprace e pela Andifes, percebe-se uma flexibilidade maior para tratar as questões de Política de Assistência Estudantil (PAE), junto às instâncias de governo, na gestão de Lula 2003/2010.

Por vezes presentes no contexto da criação do texto, têm-se as dos grupos de interesses acima identificados. Vale lembrar o protagonismo da interlocução realizada pelo Fórum na

---

<sup>11</sup> Essa interligação de interesse aqui levantada dá margem para a seguinte provocação, mesmo sem pretensão de aqui respondê-la: diante da inexistência do Reuni o PNAES teria sido institucionalizado? Isso porque o MEC, ao tratar do PNAES, incline-se a considerá-lo, primeiramente, como suporte do Reuni e não como uma política sem vínculo a nenhuma outra política de governo.

tratativa das questões de AE junto às instâncias de governo. Em relação às vozes ausentes, não houve identificação.

Os leitores destinatários da política em análise são as Instituições Federais de Ensino Superior, neste caso, as Universidades Federais e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Em relação aos destinatários a serem beneficiados, são os estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das IFES acima referenciadas.

## REFERÊNCIAS

- [1] VIDOVIČH, Lesley. **Expanding the toolbox for policy analysis: some conceptual and practical approaches**. Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, University of Hong Kong, 2002.
- [2] MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n.94, p. 47-69, 2006.
- [3] BOWE, Richard; BALL, Stephen John; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- [4] BALL, Stephen John. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- [5] MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas**. Contrapontos (UNIVALI), v. 9, p. 4-16, 2009.
- [6] MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. **Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional**. Educação e Sociedade, v. 30, p. 303-318, 2009.
- [7] AZEVEDO, Maria Lins de Azevedo; AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Políticas de educação: concepções e programas. In: Lauro Carlos Wittmann; Regina Vinhaes Gracindo. (Org.). **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. – Brasília: MEC/Inep/Comped, p. 43-51, 2001.
- [8] AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura**. Revista de Sociologia e Política (Online), v. 24, p. 113-126, 2016.
- [9] BRASIL. Portaria Normativa nº 39, de 12 dez. 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em 26 fev.2020.
- [10] BRASIL Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. 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 26 fev.2020.
- [11] KOWALSKI, Aline. Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2012.
- [12] FONAPRACE. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Org: ANDIFES. UFU, PROEX: 2012.

- [13] BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em 26 fev.2020.
- [14] OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula**: rupturas e permanências. RBPAAE, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.
- [15] CARDOSO, Priscilla Gama. **A homeopática contrarreforma do ensino superior no governo Lula**: o projeto de lei da reforma universitária. In: X Seminário Nacional do HISTEDBR: 30 anos do HISTEBR (1986-2016): contribuições para a história e historiografia da educação Brasileira, 2016, Campinas-SP. Anais do X Seminário do HISTEDBR, 2016.
- [16] OTRANTO, Celia Regina. **A Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva**: da inspiração à implantação. In: 29 Reunião Anual da Anped, 2006, Caxambu. Educação, Cultura e Conhecimento na Contemporaneidade: desafios e compromissos, 2006.
- [17] BRASIL. **Reforma da Educação Superior: Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MEC%2002-08-04.htm>. Acesso em 26 fev.2020.
- [18] BRASIL. **Projeto de Lei da 7.200**. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5F91FF233E0DF98FF7F01BDAB4C17EF5.proposicoesWebExterno2?codteor=402692&filename=PL+7200/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5F91FF233E0DF98FF7F01BDAB4C17EF5.proposicoesWebExterno2?codteor=402692&filename=PL+7200/2006). Acesso em 26 fev.2020.
- [19] BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**: razões, princípios e programas. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em 26 fev.2020.
- [20] BRASIL. **Diretrizes Gerais**. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em 26 fev.2020.
- [21] DANTAS, Éder da Silva; SOUZA JUNIOR, Luiz de. **Na contracorrente**: A política do governo Lula para a educação superior. In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa em Educação, 2009, Caxambu - MG. Sociedade, cultura e Educação: Novas regulações. Rio de Janeiro/RJ: ANPED, v. 1. 2009.
- [22] PAULA, Maria De Fátima Costa de. **Políticas de democratização da educação superior brasileira**: limites e desafios para a próxima década. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 22, p. 301-315, 2017.
- [23] COSTA, Simone Gomes. **A equidade na educação superior**: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.