

## ARTIGO

# Assistência estudantil: o paradigma brasileiro

Student assistance: the Brazilian paradigm

Cláudia Priscila C. dos Santos\*

Jorge Manuel Ferreira\*\*

**Resumo** – O estudo tem como objetivo apresentar e analisar as formas de acesso à Assistência Estudantil brasileira a partir da análise de elementos indicados nas fontes documentais primárias e secundárias de pró-reitorias de duas universidades federais, relativas ao período de 2008 a 2014, com foco numa base teórica do Serviço Social Estrutural. O principal produto deste estudo é a constituição do paradigma de acesso e permanência da assistência estudantil brasileira, com o auxílio de dados estatísticos relativos à capacidade de atendimento e cobertura dos seus programas e ações e que revelam os seus propósitos, garantias e constrangimentos.

**Palavras-chave:** assistência estudantil; universidade pública; política social.

**Abstract** – This study aims to present and analyze the forms of access to Brazilian student assistance from the analysis of elements indicated in the primary and secondary documentary sources of two federal universities, for the period between 2008 and 2014, focusing on structural social work

\*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. *E-mail:* cpcila@gmail.com. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-5337-8371>.

\*\* Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Lisboa, Portugal. *E-mail:* jorge.manuel.ferreira@iscte-iul.pt. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-4835-242X>.

DOI: 10.12957/rep.2022.68522

Recebido em 01 de maio de 2021.

Aprovado para publicação em 28 de setembro de 2021.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

as its theoretical basis. The main product of the study is the definition of the model of access and permanence of Brazilian students to student assistance policies, with the help of statistical data related to the service capacity and coverage of its programs and actions, which reveal its purposes, guarantees, and constraints.

**Keywords:** student assistance; state university; social policy.

## Introdução

Este estudo tem como objetivo apresentar as formas de acesso à assistência estudantil brasileira a partir da análise de elementos indicados nas fontes documentais primárias e secundárias de pró-reitorias de duas universidades federais, relativas ao período de 2008 a 2014, perscrutadas no decorrer da análise. Vale ressaltar que este manuscrito apresenta parte de um estudo de maior amplitude, que culminou numa tese de doutorado. Dele trataremos para discussão somente o paradigma brasileiro, considerando as suas particularidades, para promover reflexão diante dos desafios colocados à área desde o início do ano de 2019.

A escolha das duas universidades federais brasileiras ocorreu pelo critério de conveniência, tendo sido convidadas ainda mais duas outras universidades, que declinaram o convite à participação com a alegação de motivos de redução de pessoal e de falta de disponibilidade para auxiliar o processo de pesquisa. Outras universidades ainda foram sondadas, mas verificamos dificuldades de captação de dados visto que nos *sites* da maioria delas havia pouca ou nenhuma informação possível de *download* para fins de pesquisa documental, o que inviabilizou de imediato a inclusão na investigação.

O intervalo temporal entre os anos de 2008 e 2014 foi definido tendo em vista traços da conjuntura macroeconômica de crise mundial, bem como os debates no âmbito das universidades europeias e latino-americanas, e de um período de maior investimento público na área do ensino superior a partir do segundo mandato do Governo Lula da Silva. Partimos do pressuposto de que a matriz socioeconômica influencia a reconfiguração da política da assistência estudantil nas universidades federais e exige novos mecanismos de respostas sociais, programas e ações. Dada a pertinência em analisar as formas de acesso que a assistência estudantil disponibiliza aos estudantes, procuramos compreender as escolhas realizadas pelos *policy makers*, desde o ponto de vista do modelo de política social até aos seus propósitos, garantias e resultados, identificados quantitativamente nos relatórios institucionais das pró-reitorias, designadas doravante como PR1 e PR2.

A fim de analisar as formas de acesso à assistência estudantil, procuraremos compreender os mecanismos de atribuição dos auxílios e bolsas estudantis, sendo este o fio condutor do manuscrito, o qual está estruturado em quatro itens. O primeiro identificará referências em matéria de políticas sociais voltadas aos estudantes universitários. O segundo item descreverá o público definido como objeto da política por meio dos critérios de elegibilidade e das metodologias de acesso, ambos determinados pelos órgãos executores. No entanto, é um acesso para quê? A resposta a esta questão será dada no terceiro item, que demonstrará os programas da assistência estudantil. No quarto item analisaremos os dados secundários estatísticos extraídos dos documentos elaborados pelas pró-reitorias, procurando saber quais são os resultados em matéria de investimentos, de recursos e do quanto conseguem atender, analisando individualmente cada órgão, para assim definirmos a sua capacidade de cobertura. A finalizar, ser-nos-á possível identificar um paradigma de acesso e de permanência da assistência estudantil brasileira, cujo aprofundamento dos elementos discutidos contribuirá para a compreensão dos estrangulamentos das suas garantias.

### **A política social orientada para os estudantes universitários**

A finalidade das políticas sociais pode representar um movimento antagônico e contraditório entre os interesses da matriz socioeconômica do capitalismo e as necessidades de segmentos sociais, com a submissão das políticas sociais à lógica capitalista, com respostas focalizadas e residuais (MIOTO; NOGUEIRA, 2013; SPOSATI, 2011; YAZBEK, 2000). Neste sentido, a dialética torna-se instrumento de leitura da realidade auxiliar ao reconhecimento das relações simbióticas e das contradições que convivem na sociedade: *“the welfare state has both social care and social control functions, it contains both liberating and oppressive features, and it represents both the fruits of the struggles of oppressed people and a mechanism used by the dominant group to ‘cool out’ the powerless”* (MULLALY, 2007, p. 238).

Como política social, a assistência estudantil está situada no campo da educação, no ensino superior, a considerar o seu *lôcus* de implementação, as origens das regulamentações e as fontes de financiamento. No entanto, institucionaliza-se como política de assistência social, a ponderar os seus objetivos, os programas, as ações e o quadro profissional para a execução que, voltada ao público do ensino superior, assume uma relação dialética na qual a área assistencial age paralelamente à da educação.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) define as seguintes áreas prioritárias: I – moradia estudantil; II – alimentação; III – transporte; IV – atenção à saúde; V – inclusão digital; VI – cultura; VII – esporte; VIII – creche; IX – apoio pedagógico; e X – acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvol-

vimento e altas habilidades e superdotação” (BRASIL, 2010). Na sua organização, as ações estão voltadas à diminuição das desigualdades entre os estudantes com dificuldades financeiras para acessar e permanecer na universidade, assumindo, porém, diferentes identidades. São organizadas segundo duas tipologias de programas: os com repasse monetário e os consubstanciados em serviços.

Os programas de repasse monetário, conforme Finnie, Usher e Vossensteyn (2004), são estratégias dos Estados de promoção de oportunidades para os estudantes de grupos sub-representados acessarem o ensino superior, não obstante as reais necessidades dos estudantes e o diferente preço a ser pago pela sociedade com relação aos gastos públicos. A assistência estudantil apresenta características de uma política que demanda uma análise econômica da família do estudante, característica do modelo centrado na família (FINNIE; USHER; VOSSENSTEYN, 2004), responsabilizando-a pela manutenção e pelos custos com o ensino superior. Os programas em forma de bolsas ou auxílios são distribuídos com base na vulnerabilidade, exigindo teste de meios, os quais tendem a aumentar as chances de os estudantes de famílias de baixa renda acessarem a universidade em razão do efeito redistributivo de recursos públicos.

Para Cerdeira (2009), a combinação entre o apoio financeiro e as diferentes opções de oferecê-lo depende da visão social e cultural de cada país relativamente às obrigações governamentais. Este é o motivo pelo qual a assistência estudantil possui diferenciação entre países, face ao legado das suas políticas sociais ao longo do processo de institucionalização e expansão, e as particularidades do ensino superior público que direciona os tipos de programas a serem disponibilizados e os seus objetivos.

No caso da América Latina, o ensino superior, na generalidade dos países, é financiado pelos Estados, via impostos gerais, maioritariamente gratuitos – apesar da coexistência de instituições privadas que cobram mensalidades escolares para a frequência no curso. O desafio das políticas dirigidas aos universitários nesta parte do mundo refere-se à garantia do acesso e da permanência de grupos populacionais específicos para avançar na democratização do público estudantil. Esses grupos, mesmo com as condições de gratuidade, não dispõem de meios suficientes para garantir a conclusão da formação. Como afirmam Ríos e Maldonado (2006, p. 87), na Argentina e no Equador,

*las Universidades al designar las becas deben necesariamente considerar la situación económica o la de su núcleo familiar a fin de asegurar que nadie se vea imposibilitado de iniciar, continuar o concluir sus estudios de grado universitario como consecuencia directa o indirecta de las contribuciones que se impongan.*

De acordo com os autores, no caso da Nicarágua e do Uruguai, o acesso é livre de discriminações e gratuito. Já o Estado cubano suporta um

sistema de bolsas de estudo, e na Colômbia estão disponíveis mecanismos financeiros diversos para facilitar o acesso às pessoas aptas a cursarem o ensino superior. No Peru, e de igual forma no Brasil, as instituições privadas são quantitativamente superiores às públicas, e o Estado compromete-se a garantir o ensino gratuito nas universidades públicas aos estudantes com rendimento satisfatório e sem recursos econômicos para suportar os custos através das bolsas (RÍOS; MALDONADO, 2006).

Em síntese, observamos um conjunto de características da organização das políticas sociais voltadas aos estudantes universitários, estando presente o princípio da subsidiariedade e da familiarização, os quais são adotados igualmente pelo Brasil, em comparação com o grupo de países latino-americanos.

### Formas de acesso à assistência estudantil

Analizamos aqui a condução dos processos decisórios para o acesso dos estudantes à assistência estudantil, os quais são suportados por um conjunto de procedimentos técnicos que envolvem indicadores sociais e econômicos, instrumentos e técnicas de abordagem.

Analizamos a relação entre os mecanismos de recepção dos processos, os instrumentos de coleta dos dados, as abordagens para a interação dados-estudantes-técnicos, as metodologias quantitativas para a definição do perfil de vulnerabilidade e os indicadores sociais e econômicos. Verificamos um padrão nos fluxos para o acesso aos programas da assistência estudantil, a forma de oportunizá-lo, o instrumental usado e a abordagem.

O ponto central da condução dos processos de análise é a seleção socioeconômica, que consiste na forma de acesso dos estudantes à assistência estudantil. A seleção deriva da abertura de editais públicos específicos para cada tipo de programa, exigindo a entrega de documentos para proceder ao estudo socioeconômico que legitima a seleção. Esse estudo é, então, finalizado com a aplicação ou de uma fórmula de cálculo geradora de um índice socioeconômico, ou pelo atendimento a itens de uma tabela, por regime de pontuação. A entrevista não é procedimento obrigatório.

Para uma das PRs, “o candidato para participar do processo seletivo deve preencher o formulário *on-line*, além de apresentar documentação que comprove a necessidade de receber os benefícios do programa” (PR2). Noutro caso, “o estudo socioeconômico e seu consequente parecer é realizado por meio do Cadastro Socioeconômico e da documentação comprobatória apresentada, mediante entrevista com o estudante” (PR1). Esta diferença nos procedimentos reflete a autonomia dos órgãos executores em conduzir os seus próprios processos de seleção, sem normas nacionais mais específicas.

A forma como se define a vulnerabilidade está no uso de indicadores e metodologias qualitativas, cuja ênfase está na composição familiar,

na capitação dos rendimentos familiares e na condição e distância da residência da família dos estudantes em relação à universidade. Os indicadores adotados concentram-se especialmente nos rendimentos das atividades laborais (trabalho assalariado, autônomo, atividade agrícola, empresarial etc.) e/ou de qualquer outra natureza auferidos pela família e/ou pelo estudante, assim como na indicação do número de pessoas que constituem a família. O indicador residência é analisado ou de forma a conhecer a tipologia da residência da família, se própria, alugada, financiada, ou para definir se o estudante está ou não distante do núcleo familiar.

Os abatimentos aos rendimentos familiares são parte da análise por ambos os órgãos executores durante o recorte temporal do estudo: “Deduções: 1 – Aluguel e/ou financiamento da casa própria e condomínio (até 1 SM), 2 – Mensalidades escolares com ensino formal (até ½ SM), 3 – Alimentação, gás e energia (1/4 SM por membro da família), 4 – Doenças graves na família: crônicas (até ½ SM por pessoa) e/ou degenerativas (até 1 SM por pessoa)” (PR2).

A análise dos rendimentos familiares refere-se aos rendimentos brutos mensais e mais recentes, geralmente relativos aos três últimos meses. Este fato recorta imediata e temporalmente a situação familiar, uma vez que o que se considera são os rendimentos mais recentes, mesmo que estes não reflitam a condição familiar numa perspectiva histórica e de classe, que pode apresentar valores mais altos de capitação ou mais baixos, dependendo dos meses analisados. Isto desconsidera a condição social de fato, o seu pertencimento a uma classe social específica.

A condução dos processos seletivos é fundamentada pelo princípio de teste de meios, reiteradamente exigido pelos documentos nacionais ou institucionais. É um procedimento que adota indicadores quantitativos, característico das políticas sociais latino-americanas e da Europa do sul que, segundo Sposati (2011, p. 113), “ao operar por seletividade de meios e estabelecer limites por faixa de renda, gera ausência de cobertura àqueles que são limítrofes (*board line*) à condição, embora tenham necessidade significativa de acesso”. Baseadas na cobertura restrita ou na diferenciação de padrões de acesso, geram desigualdades em detrimento da concretização dos direitos de cidadania das pessoas abrangidas (SPOSATI, 2011).

Deste fator decorre o escalonamento dos resultados dos cálculos que definem a vulnerabilidade por ordem de capitação e conferem prioridade num processo de seleção para os mais desfavorecidos, como constatamos neste exemplo: “a seleção dos estudantes baseou-se nas informações presentes no cadastro socioeconômico com status de análise concluída, sendo que a classificação foi definida pelo Índice Socioeconômico, do menor para o maior, dentro do limite de vagas oferecidas” (PR1).

O estudante concorre aos programas assistenciais, mas mesmo que atenda aos critérios de elegibilidade pode não os ter atribuídos, uma vez que se respeita a disponibilidade orçamental, com *numerus clausus*, segundo a

ordem de capitação do menor para o maior. Diante disto, interrogamos: quais resultados esta política – ou a forma na qual esta política está desenhada – produz, considerando as tipologias e as intencionalidades dos programas e ações? De quais recursos dispõe? Qual é a sua abrangência e taxa de cobertura?

## **A política concorrencial da assistência estudantil brasileira**

A legislação nacional acerca da assistência estudantil, o PNAES, indica áreas prioritárias para o direcionamento das ações, ficando a discernimento das universidades a forma de implementá-las, os equipamentos a erigir e os programas a criar. Por esta razão, os programas assistenciais criados caracterizaram-se pela heterogeneidade e desregulamentação. No caso das PRs participantes deste estudo, como observaremos a seguir, uma trata exclusiva e irreprensivelmente das orientações do PNAES e outra consegue usar da liberdade legal para expandir as ações para áreas por ele não abrangidas, mas cuja finalidade merece atenção.

Agrupamos os programas assistenciais em três conjuntos, considerando a proximidade de conteúdo: i) as respostas sociais clássicas, ii) as voltadas à formação acadêmica e política e iii) as respostas sociais assistenciais. *As respostas sociais clássicas* referem-se a programas tradicionais encontrados na legislação: alojamento, alimentação, transporte, atenção à saúde, atividades desportivas, atividades culturais, creche, apoio pedagógico e à informática.

A começar pelas moradias, apesar de consistirem na primeira ação mencionada pelo PNAES, assumem um papel tímido nas PRs. Numa delas, universidade que em 2014 possuía 26.455 estudantes de graduação presencial matriculados, o equipamento existe com 167 lugares e “tem por missão atender a necessidade de alunos com vulnerabilidade social do sexo masculino e feminino, regularmente matriculados nos Cursos de Graduação Presencial, oriundos de outros municípios, que sem este espaço não teriam como cursar a universidade” (PR1). Na PR2, o primeiro prédio estava em processo de construção durante o recorte temporal deste estudo.

A falta de prioridade como ação do PNAES encontra fundamento nas escolhas realizadas pelas sucessivas gestões das PRs, que não consideravam as moradias estudantis um equipamento essencial para o fortalecimento da assistência estudantil, sendo mais acessíveis outras formas de colmatar esta necessidade. A fragilidade relativa à estrutura física implica atender os estudantes com uma medida paliativa denominada auxílio-moradia (não previsto em nenhuma legislação nacional), cujo repasse orçamental é realizado, sem hesitação, com a rubrica de despesas de custeio e não de capital, todos os meses, anos a fio, apesar de considerado “de caráter provisório, a ser reavaliado, ao se definirem política e normas sobre moradia estudantil” (PR2).

No que se refere à alimentação, a assistência estudantil tem trabalhado com equipamentos próprios. No entanto, com a expansão que uma das universidades sofreu após o Reuni, que implicou a criação de extensões da universidade com a abertura de *campi* em outras cidades dos estados, houve a necessidade de concessionar este serviço para restaurantes conveniados. Nos *campi*-sede, contudo, manteve-se a tradição do restaurante universitário próprio. Os programas de alimentação implementados são similares: “o usuário tem direito a refeições gratuitas (almoço, jantar e café da manhã) no Restaurante Universitário e cantinas conveniadas, sem prestação de atividades” (PR2). Os objetivos perpassam a promoção e a manutenção da “saúde de seus usuários, através do fornecimento de uma alimentação sadia e diversificada, produzida dentro de um rigoroso padrão de qualidade” (PR1).

Sobre o transporte, apenas uma das PRs o assumiu como parte das suas ações, consistindo no “recebimento de vale-transporte mensalmente para o deslocamento da residência ao respectivo Campus Universitário durante os períodos letivos, sendo a quantidade de vales estipulada conforme endereço comprovado, trajeto e comprovante de matrícula” (PR2). A outra PR considera que o apoio ao transporte é já fornecido pelo município em que está sediada, que implementou uma política de redução de 50% no valor do pagamento do transporte para os estudantes, incluindo os do ensino superior.

A atenção à saúde, numa das PRs, confunde-se com a orientação psicológica, e noutra sequer é mencionada. No primeiro caso, no período de 2008 a 2011, foi criado um setor específico para tratar de assuntos relativos à assistência à saúde estudantil, completamente desestruturado nos anos subsequentes. Dada a falta de estrutura própria, este extinto setor voltou-se para: “viabilizar o acesso dos estudantes à rede de serviços básicos de saúde e/ou o seu referenciamento aos serviços de maior complexidade sem ferir os princípios e diretrizes que regem o Sistema Único de Saúde – SUS” (PR1).

As atividades desportivas foram viabilizadas pela mesma PR de forma realista: “a Universidade não possui uma política institucionalizada de Esporte e Lazer. A maioria das iniciativas que existem nessa área são atividades de projetos isolados” (PR1).

O apoio à infância, focalizado nas creches, também não possui identidade, sem equipamento próprio, recorrendo a paliativos: “o programa auxílio creche implementado pela PR oferece um auxílio financeiro mensal aos estudantes que apresentam dependentes e que não conseguem vagas nas creches públicas municipais e no Núcleo de Desenvolvimento Infantil da Universidade” (PR1). Um auxílio que envolve polêmica, dada a compreensão de que este deve ser fornecido pelos municípios, em razão da divisão das responsabilidades dos níveis de ensino.

O apoio pedagógico é comum nas duas PRs, como uma forma de “acompanhamento e orientação individual ao aluno; realização de oficinas pedagógicas; e controle do rendimento acadêmico”, com o objetivo de

“diminuir as deficiências pedagógicas, estimular e facilitar a permanência do estudante no curso e assessorar os alunos nas demandas didáticas e pedagógicas” (PR2). No entanto, não necessariamente está vinculado a uma ação ou um programa assistencial da PR em questão.

A inclusão digital, como uma vertente pouco explorada e mais voltada para a formação acadêmica, é realizada apenas pela PR1, mesmo antes de tornar-se requisito do PNAES. É uma das únicas respostas sociais que não usa o critério de insuficiência de recursos financeiros para que seja possível acedê-la, sendo universal desde que o estudante esteja matriculado.

No conjunto de programas voltados à *formação acadêmica e política*, encontramos a viabilização de cursos de línguas estrangeiras, de participação em eventos científicos, de viagens de estudos e apoio às entidades estudantis. São implementadas pela PR1, com exceção da viabilização de cursos de línguas estrangeiras, os quais são realizados completamente à parte da legislação nacional, mesmo antes da implantação do PNAES. “Considera-se este um importante apoio institucional aos estudantes que comprovadamente se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cuja relevância é destacada pelo PNAES como uma ação cuja finalidade é minimizar os impactos relativos à desigualdade do acesso ao conhecimento” (PR1).

Assumindo uma vertente de programa voltado ao apoio às entidades estudantis, a mesma PR1, até 2009, teve um papel de destaque ao apoiar e assessorar os “movimentos estudantis, no que diz respeito ao reforço à sua organização e dinamização. Também, registra e sistematiza a situação estudantil, favorecendo encaminhamentos para solução e garantia da representatividade estudantil” (PR1). Esta atividade manteve-se até 2014, centrando o papel na tarefa administrativa de registro e homologação das representações estudantis da universidade.

A PR1 mencionou no seu Relatório de Atividades de 2014 uma questão importante para tal órgão, que se referia ao exercício de atividades que não correspondiam ao instituído no PNAES e no que a gestão da época convencionou denominar “identidade PR”. Procedeu, então, alterações no organograma de todo o órgão e planejou “aprimorar as estratégias do trabalho iniciado em 2014 e que ainda se faz necessário, qual seja, o de definir e explicitar junto à Comunidade o papel da Pró-Reitoria” (PR1). Nos documentos analisados, constatamos que, por um longo período temporal, este órgão desempenhava tarefas administrativas não relacionadas à assistência estudantil, que consistia numa tarefa de dispêndio de recursos humanos, físicos e financeiros para uma estrutura já fragilizada da assistência estudantil.

A mesma PR ainda desenvolveu ações no sentido de viabilizar viagens de estudo com o objetivo de contratar “ônibus terceirizados e alocação de ônibus da UF para realização de viagens de estudo, as quais são definidas como atividades relacionadas à formação acadêmica do corpo discente, que oportunizam o conhecimento prático em disciplinas integrantes

do currículo de cada curso” (PR1). Na prática, isto significa que a assistência estudantil é a responsável por fornecer aos estudantes, de qualquer curso de graduação, de qualquer perfil socioeconômico, viagens para fins de aprendizagem prática cuja responsabilidade deveria ser dos cursos ou de pró-reitorias de graduação, porque é um requisito do curso, e não da assistência estudantil.

Um conjunto de *respostas sociais assistenciais* foi identificado, no período de 2008 a 2012, que se referem à orientação habitacional, isenção de taxas e benefícios diversos. Porém, foram extintas, dado que

estes tipos de benefícios sofreram rígidas restrições, uma vez que entendemos não ser função da PR atender determinadas demandas tradicionalmente colocadas pelos estudantes, para se evitar a continuidade de um assistencialismo infundado e distante daquilo que é pregado pelo próprio programa PNAES (PR1).

As bolsas de estudo na assistência estudantil se constituem em um tabu. Negligenciadas como política não assumida pelo Estado até 2013, até então foram uma ação desenvolvida pelas universidades de forma individual e desregulamentada. A histórica saga dos programas de bolsas instituídas pelas próprias instituições não é alterada, nem mesmo com o PNAES; nem antes nem depois dele. Assim, as PRs continuam a implementar estratégias próprias de programas de bolsas.

Ainda em 2008, programas de bolsas vigoravam nas duas PRs e, naquela época, foram nomeados como “Bolsas Permanência”. Uma designada como “programa de caráter social que visa propiciar auxílio financeiro aos alunos dos cursos de graduação presencial, classificados como em situação de carência socioeconômica, para sua permanência na Universidade” (PR1). Outra, “oferecida aos alunos da Educação a Distância (EaD), na qual o estudante receberá um auxílio de R\$ 240,00 e deverá ter disponibilidade de 8 horas semanais para desenvolver atividades” (PR2). Ambas previam a alocação do estudante em projeto de pesquisa, ensino ou extensão vinculado à sua área de formação. Outro programa de bolsa adotado, denominado “Bolsa de Manutenção”, consistia num agrupamento de apoios que previa “recebimento mensal de uma bolsa em valor estipulado por legislação própria, além de refeições gratuitas no Restaurante Universitário e transporte ida e volta centro-campus, mediante cumprimento de 12 horas semanais em programas e projetos” (PR2).

Em 2013, o Ministério da Educação (MEC) instituiu o Programa Bolsa Permanência, cujos “bolsistas são estudantes universitários em situações de vulnerabilidade socioeconômica, indígenas e quilombolas que fazem cursos de graduação com mais de 5 horas diárias de aula” (BRASIL, 2013). Nesta ocasião, decretou que a denominação Bolsa Permanência seria exclusivamente usada pelo MEC, forçando a alteração da nomenclatura dos programas próprios de bolsas das PRs que ainda se fizeram necessários.

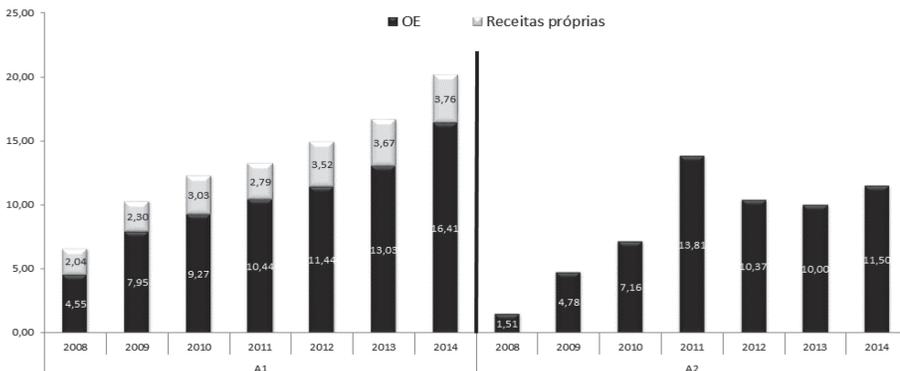
Em matéria de financiamento dos programas assistenciais, as dotações orçamentais são provenientes ou do orçamento de Estado (via PNAES) ou de recursos próprios das universidades, não existindo outra fonte de financiamento para suportar custos e investimentos.

Relativamente à estruturação, a semirregulamentação da assistência estudantil brasileira não surte efeitos para o seu avanço como política social e não se apresenta como possibilidade, mas faz aumentar as desigualdades. As fragilidades em matéria de bolsas, de residências e de restaurantes universitários são características ameaçadoras para um projeto de democratização do ensino superior. No entanto, a preocupação com o suporte pedagógico e estratégias que ensaiam o incentivo à participação em atividades acadêmicas, científicas e políticas apresentam-se como pontos que podem ser explorados positivamente e fortalecidos, demonstrando novas capacidades de atendimento às necessidades para além das financeiras.

### Propósitos e garantias

No período definido para o estudo, nas pró-reitorias verificamos um aumento progressivo dos recursos – unicamente do orçamento de Estado – que, num período de seis anos, apresentou aumento médio de 360% para uma PR e 760% para outra (Figura 1).

Figura 1: Receitas das PR1 e PR2 – 2008 a 2014 (em milhões de reais – R\$)



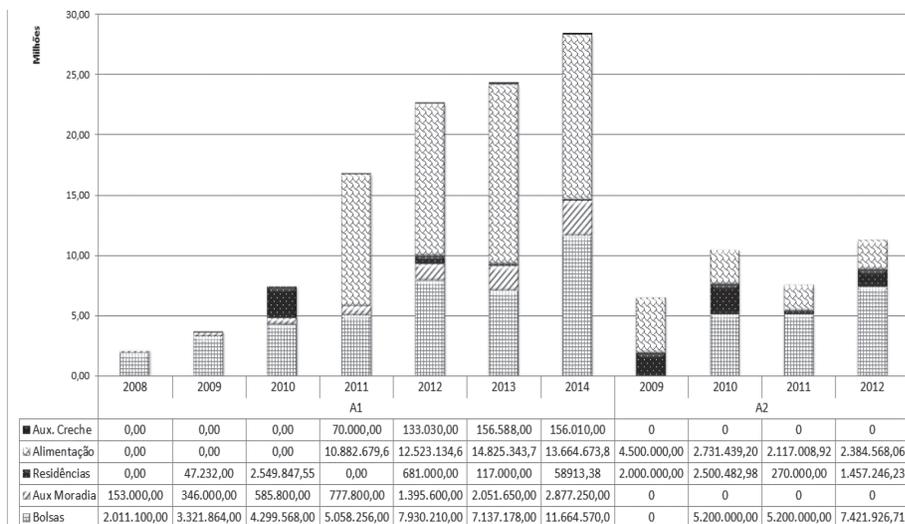
Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios institucionais.

Constatamos na Figura 2 que os custos estão centralizados nas bolsas e na alimentação – mais expressivamente com a alimentação, no caso da PR1. Porém, a PR2 depende maiores valores com as bolsas as quais podem abrigar apoio financeiro para o alojamento, alimentação e transporte. Foram referidos custos expressivos com as residências, isto porque, no período

em questão, recursos do Reuni foram direcionados para a construção da primeira residência da PR2 (com 200 camas) e de um quinto módulo da PR1 (previsto para dilatar em mais 200 camas, mas que ao fim o fez em apenas 40).

Se observarmos os custos com o auxílio-moradia, paliativo às vagas nas residências, veremos que os custos anuais, a partir de 2012, correspondem aos relativos à construção de uma nova residência. Isto porque, no caso da PR1, as obras foram orçadas, em 2009, em R\$ 2.800.000,00. Se somarmos os custos com o auxílio-moradia desde o ano de 2008 até 2014, chegamos ao valor de R\$ 8.187.100,00. Em teoria, esse valor viabilizaria a construção de mais três prédios, com mais 600 camas.

Figura 2: Custos com os programas clássicos (em milhões de reais – R\$)



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios institucionais.

\*Os valores informados como 0,00 correspondem a dados não disponíveis, e os valores informados como 0, a programas não existentes.

Outros custos podem levantar dúvidas sobre um possível desvirtuamento do orçamento, conforme a Tabela 1. Referem-se aos custos apresentados com ações afeitas a outras matérias, com recursos anuais de quase meio milhão de reais direcionados para cobrir custos de outras PRs ou pelos cursos de graduação, como no caso de viagens de estudo.

Até aqui, os dados fazem-nos concluir que a assistência estudantil se usa mais dos programas com repasse monetário do que de serviços com base em equipamento ou estrutura, e que os estudantes concorrem a cada um deles. Estas características interferem na taxa de cobertura dos programas?

Tabela 1: Custos com os programas voltados à formação acadêmica e política – PR1

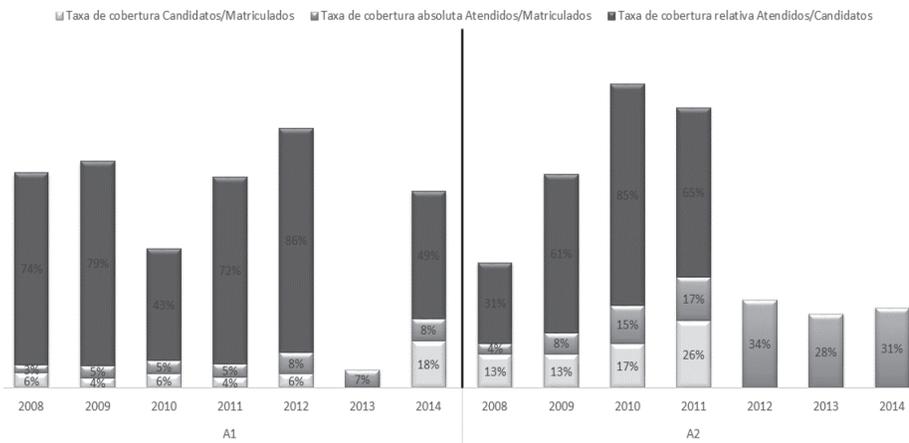
	Part. Coletiva	Passagens	Bolsa eventos	Viagens de Estudos	Benef. Diversos	Eventos acadêmicos
2008	s/d	s/d	s/d	s/d	266,00	s/d
2009	434.555,50	5.176,00	2.473,00	s/d	292,00	s/d
2010	524.613,22	170.846,63	118.353,00	253.580,00	238,00	s/d
2011	1.140.267,00	158.411,50	215.841,48	468.711,00	158,00	s/d
2012	1.361.394,26	405.669,21	139.362,51	497.042,10	80,00	s/d
2013	1.337.331,11	656.663,26	153.286,18	542.133,57	0,00	89.489,13
2014	1.077.315,00	691.408,28	107.051,17	559.982,00	0,00	102.423,32
Total	5.875.476,09	2.088.174,88	736.367,34	2.321.448,67	1.034,00	191.912,45

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios institucionais.

Com relação à taxa de cobertura, no caso da PR1 que trabalha com *numerus clausus*, mesmo com o aumento de 550 para 1.940 de bolsas durante o intervalo analisado, a taxa de cobertura não ultrapassou os 8,0%. Na PR2, que desde 2007 não determina o número de bolsas ofertadas e, por isso, desclassificava apenas os estudantes que não apresentavam a documentação, a taxa já se revela mais expressiva: 17,0%, em 2011, e 31,0% em 2014.

Procurando estabelecer duas taxas de cobertura, a taxa de cobertura absoluta (número de atendidos pelo número de matriculados), na PR1, é de 5,8%, e na PR2 é de 20,7% (Figura 3). Em relação à taxa de cobertura relativa (número de atendidos pelo número de inscritos), apresentam-se altos percentuais, como no caso da PR1, que em 2010 atendeu 43,0% dos candidatos à bolsa, e a PR2, que, em 2008, a atribuiu a 31,0% do mesmo universo.

Figura 3: Taxa de cobertura relativa, absoluta e de candidatos/matriculados



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios institucionais.

Além disso, analisando a taxa de cobertura relativa ao número de candidatos às bolsas *versus* o número de matriculados nas universidades – um indicador importante em relação ao percentual de procura dos estudantes pelos programas –, vemos que, na PR2, cerca de 15,0% dos estudantes matriculados candidataram-se às bolsas; na PR1, somente em 2014 a taxa chegou aos 18,0%. Até então, os percentuais não ultrapassavam os 6,0%. Lançamos uma hipótese para este fato a ser verificada em estudos futuros: a possibilidade de o estudante não se candidatar às bolsas por ter conhecimento tácito das baixas probabilidades de recebê-la, considerando o perfil de vulnerabilidade estabelecido pelas regulamentações e o quantitativo de bolsas oferecidas, o que o desencoraja automaticamente a candidatar-se.

### Notas conclusivas

As evidências analisadas permitiram-nos concluir que a matriz socioeconômica capitalista influencia nas escolhas adotadas no âmbito da assistência estudantil. Trata-se de uma matriz socioeconômica que exige o estabelecimento de critérios de elegibilidade que influenciam diretamente no acesso aos programas assistenciais e no grau de atendimento dos seus objetivos. A insuficiência econômica e o aproveitamento escolar são centrais para acessar a assistência estudantil. Este acesso significa a realização de direitos fulcrais para a permanência e a conclusão do curso superior, mas também para o desenvolvimento pessoal e social dos estudantes, garantido via política com claro recorte social. No entanto, os restritos critérios de elegibilidade podem conduzir ao reforço de desigualdades econômicas entre os estudantes e o agravamento de problemas sociais, que de uma forma ou de outra influenciam os seus percursos acadêmicos.

Com base no conjunto de elementos analisados, propomos a constituição do paradigma de acesso e permanência da assistência estudantil brasileira, o *semirregulado concorrencial*. No *paradigma semirregulado concorrencial* da assistência estudantil brasileira, o estudante participa em diferentes processos seletivos cujas bolsas e auxílios são distribuídos por ordem de capitação, com *numerus clausus*, segundo a disponibilidade orçamental. Mesmo atendendo a todos os critérios de elegibilidade de parte da legislação nacional e de parte dos órgãos executores, o estudante concorrente poderá não ter nenhum auxílio atribuído, gerando um efeito perverso e expectante para com o programa em que se inscreve.

O conjunto de ações é construído de forma frágil, inconsistente e paliativa, dependente dos recursos estatais. Além disso, pouco apresentam de diversidade quanto à natureza, aos objetivos ou ao público, com baixo investimento em equipamentos, poucos recursos físicos e valores orçamentais. Estes, apesar de terem apresentado aumento contínuo, colocam em causa a cobertura das respostas, dada a sua insuficiência diante da procura e das

necessidades estudantis. A semirregulamentação é um ponto inexplorado, que faz aumentar as desigualdades regionais. Apresenta baixas taxas de cobertura absoluta, mas altas taxas de cobertura relativa, em razão do reduzido número de estudantes que se inscrevem nos programas, apesar do universo ampliado de estudantes elegíveis.

Considerando as atuais tendências do ensino superior no Brasil, com o ingresso do Presidente Jair Bolsonaro no governo federal, as perspectivas para este paradigma de assistência estudantil tendem a ser de reforço das suas características de focalização e do sucateamento das estruturas já existentes, bem como do encurtamento ainda maior das linhas limítrofes de seletividade e da revogação dos direitos conquistados pelos grupos indígenas, quilombolas e pelo movimento negro. Cabe a luta engajada da sociedade civil e da sociedade científica para tentar impedir o retrocesso de uma incipiente democratização da universidade federal, fazendo retornar à elitização neste espaço, que é público.

**Referências**

- BRASIL. Lei n. 1234. Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Diário Oficial da União, 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).
- BRASIL. Portaria n. 389. Cria o Programa Bolsa Permanência. Diário Oficial da União, 2013.
- CERDEIRA, M. L. *O Financiamento do ensino superior português: a partilha de custos*. Tese (doutorado em psicologia) - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, 2009.
- FINNIE, R.; USHER, A.; VOSENSTEYN, H. *Meeting the need: a new architecture for Canada's student financial aid system*. Ontario: John Deutsch Institute, 2004.
- MIOTO, R.; NOGUEIRA, V. Política social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. *Revista Katálisis*, 2013.
- MULLALY, B. *The new structural social work*. Cadaná: Oxford University Press Canada, 2007.
- RÍOS, E. C.; MALDONADO, K. V. La legislación de la educación superior en América Latina. In: SELA. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. La metamorfosis de la educación superior. Caracas: IESALC, 2006.
- SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálisis*, v. 14, n. 1, 2011.
- YAZBEK, M. C. Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade. *Capacitação em Serviço Social e política social*, v. 4, 2000.