

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:

O direito à educação para além da dimensão do acesso

Tatiana Feitosa de Brito



ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O direito à educação para além da dimensão do acesso

Tatiana Feitosa de Britto¹

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal, do Núcleo Social, área de Educação. E-mail: tbritto@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

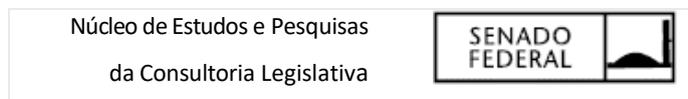
CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Thandy Yung/Unplash



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

BRITTO, Tatiana Feitosa de. **Assistência Estudantil**: O direito à educação para além da dimensão do acesso. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezembro 2023 (Texto para Discussão nº 324). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 5 dez.2023.

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O direito à educação para além da dimensão do acesso

RESUMO

Entende-se como assistência estudantil o conjunto de ações voltadas para apoiar a permanência e o êxito dos alunos nas instituições de ensino, garantindo o direito à educação para além da dimensão do acesso. Embora se faça presente no conjunto da educação brasileira, tendo como expoente emblemático na educação básica, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o debate sobre a assistência estudantil costuma focar a educação superior – e este é o escopo adotado nesta publicação. O texto se inicia com breve panorama da evolução das políticas de assistência estudantil no País, seguido da apresentação de iniciativas recentes implementadas em âmbito federal. Em seguida, analisa-se o principal projeto em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema – Projeto de Lei (PL) nº 1.434, de 2011, que tramita no Senado Federal como PL nº 5.395, de 2023, bem como as contribuições sobre a temática apresentadas em audiência pública realizada na Comissão de Educação e Cultura do Senado (CE), em setembro de 2023. As considerações finais ponderam avanços, lacunas e desafios para as políticas públicas voltadas à assistência estudantil.

PALAVRAS-CHAVE: direito à educação; assistência estudantil; educação superior

SUMÁRIO

1	ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO	1
2	INICIATIVAS RECENTES DO GOVERNO FEDERAL	3
3	A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM DEBATE NO LEGISLATIVO: PL Nº 5.395, DE 2023 (PL Nº 1.434, DE 201, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS).....	7
4	CAPÍTULO I – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) 8	
5	CAPÍTULO II – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PAE)	10
6	CAPÍTULO III – PROGRAMA BOLSA PERMANÊNCIA (PBP)	12
7	CAPÍTULO IV – PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (PASES).....	12
8	CAPÍTULO V – PROGRAMA ESTUDANTIL DE MORADIA (PEM)	14
9	CAPÍTULO VI – PROGRAMA INCLUIR DE ACESSIBILIDADE NA EDUCAÇÃO (INCLUIR)	14
10	CAPÍTULO VII – PROGRAMA DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESTUDANTE (PATE)	15
11	CAPÍTULO VIII – PROGRAMA DE PERMANÊNCIA PARENTAL NA EDUCAÇÃO (PROPEPE).....	16
12	CAPÍTULO IX – PROGRAMA DE ACOLHIMENTO NAS BIBLIOTECAS (PAB) .	16
13	CAPÍTULO X – PROGRAMA DE ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL DOS ESTUDANTES (PAS)	17
14	CAPÍTULO XI – PROGRAMA MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES).....	18
15	CAPÍTULO XII – BENEFÍCIO PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	18
16	CAPÍTULO XIII – DISPOSIÇÕES FINAIS	19
17	AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE O TEMA	19
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	22

1 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO

As ações de assistência estudantil não são exatamente novidade no cenário da educação superior brasileira, embora seu desenvolvimento tenha sido marcado por ambiguidades e descontinuidades. Conforme o panorama histórico apresentado por Imperatori (2017)¹, o marco inicial desse tipo de ação foi, sintomaticamente, situado no exterior: a inauguração da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, em 1928, voltada a apoiar brasileiros – a maioria filhos da elite – que faziam estudos superiores naquela cidade.

Em solo pátrio, na era Vargas, por meio da chamada Reforma Francisco Campos, que instituiu a Lei Orgânica do Ensino Superior (Decreto nº 19.851, de 1931), foram propostas “medidas de providência e beneficência aos corpos discentes dos institutos universitários, incluídas bolsas de estudos para amparar os estudantes reconhecidamente pobres”.

A expansão do ensino superior nos anos 1970, quando a matrícula nos cursos de graduação passou de cerca de 300 mil para 1,5 milhão em uma década, gerou maiores demandas pela assistência estudantil, especialmente para atender estudantes que vinham do interior para as capitais, em busca de formação. Data desse período a criação do Departamento de Assistência ao Estudante no então Ministério da Educação e Cultura (MEC), que geria programas de bolsas de estudo, bolsas de trabalho, alimentação, moradia e assistência médico-odontológica para estudantes. Esse departamento foi extinto ao final da década de 1980 e, a partir daí, as ações de assistência social ficaram fragmentadas em cada instituição de educação superior (IES).

Ainda segundo o levantamento de Imperatori (2017), desde seu surgimento, a assistência estudantil esteve marcada pela reatividade, pela descontinuidade, por relações clientelistas e pela seletividade na definição de beneficiários. Além disso, a temática foi usualmente perpassada por tensões e ambiguidades em relação a sua caracterização como gasto ou investimento,

¹ IMPERATORI, T.K. (2007) A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social e Sociedade*, n. 129, p. 285-303. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>>. Acesso em: 9 out. 2023.

direito ou benefício, a ser implementado com base em critérios de necessidade ou de mérito.

No contexto da promulgação da Constituição de 1988, o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários (FONAPRACE) da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)², juntamente com União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Secretaria Nacional de Casa de Estudantes (SENCE)³ destacaram-se na defesa da bandeira da assistência estudantil. Mas foi só em meados dos anos 2000, com o amplo processo de expansão da educação superior resultante de um conjunto de políticas públicas (tais como, o Programa de Restruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, a Lei de Cotas, a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFs, o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e a expansão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES), que a questão da assistência estudantil voltou a ser pauta de políticas públicas federais de modo mais articulado. Cabe lembrar que o número de matrículas nos cursos de graduação nesse período saltou exponencialmente, alcançando mais de 8,5 milhões de alunos em 2015.

Por um lado, a explosão do número de alunos na educação superior, com a inclusão de segmentos populacionais historicamente excluídos desse nível de ensino, evidenciou a necessidade de políticas e ações de assistência para a permanência e a diplomação de estudantes negros, oriundos de famílias de baixo nível socioeconômico, indígenas, quilombolas, ou alunos com deficiência. Por outro lado, o crescimento da demanda também impôs desafios à oferta, uma vez que, mesmo sendo geralmente focalizada a partir de critérios de necessidade e vulnerabilidade, a assistência estudantil passou a ter um público-alvo muito maior e mais heterogêneo. Para ser efetiva, portanto, passou a requerer recursos mais vultosos para atender a esse público numeroso e contemplar um leque de políticas mais diversificadas, fazendo frente a suas demandas e especificidades diversas.

² Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/>>. Acesso em: 10 out.2023.

³ O foco de atuação da Sence, como o nome indica, é a moradia estudantil, mas o movimento parece carecer ainda de institucionalidade formal. Sua página na internet é: <<https://sencebrasil.redelivre.org.br/historico-do-mce/>>.

2 INICIATIVAS RECENTES DO GOVERNO FEDERAL

Em 2007, por meio da Portaria Normativa nº 39, o MEC instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), abrangendo as instituições federais de ensino superior (IFES), com dotações orçamentárias previstas para começar em 2008. Posteriormente, o programa foi institucionalizado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, com algumas modificações, incluindo a expressa inclusão dos IFs em seu âmbito de abrangência e a explicitação dos seguintes objetivos (art. 2º):

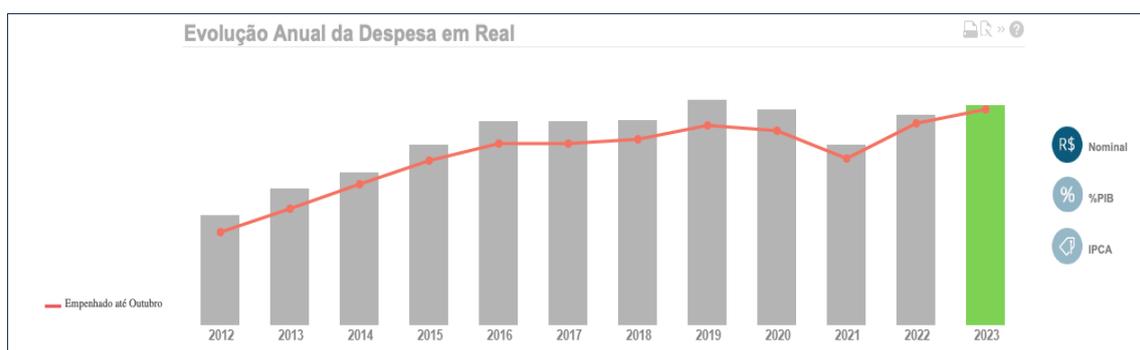
- democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Além disso, o art. 3º do decreto definiu dez áreas para as ações do Pnaes (moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e inclusão de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e superdotação) e o art. 5º, o público-alvo dessas ações (prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas Ifes). Com isso, entre outras diretrizes gerais, o decreto delegou a implementação do programa, incluindo a seleção dos beneficiários, às próprias Ifes, permitindo-lhes moldar suas ações de assistência estudantil conforme as possibilidades institucionais e o contexto e as necessidades de seu corpo discente.

Por fim, no art. 8º, o Decreto nº 7.234, de 2010, cristalizou a subordinação da cobertura do programa aos limites orçamentários vigentes, estipulando que “as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação

orçamentária e financeira vigente”. De acordo com informações publicadas pelo MEC, foram destinados R\$ 1,07 bilhão para o Pnaes em 2022, ano em que se iniciou o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento do programa, ainda não implementado⁴. O gráfico 1 mostra a evolução dos valores empenhados na última década na ação orçamentária correspondente à assistência ao educando do ensino superior (4002), conforme painel do SIGA Brasil.

Gráfico 1 – Assistência ao educando do ensino superior (Ação 4002)



Fonte: SIGA Brasil

A par do Pnaes, outra iniciativa relevante de assistência estudantil criada pelo MEC foram os programas de Bolsa Permanência, tanto para alunos de graduação das Ifes (Programa Bolsa Permanência – PBP, instituído pela Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013), quanto para aqueles beneficiários do Prouni (PBP Prouni, regulamentado pela Portaria Normativa nº 19, de 14 de setembro de 2011). Após um período de achatamento, tal qual verificado no Pnaes, ambas as iniciativas foram contempladas com aumento da ordem de 75% nos valores das bolsas no ano de 2023.

O PBP tem fundamento legal na alínea “g” do art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, com a redação dada pela Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, que incumbe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a responsabilidade de “prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para garantir o acesso e a permanência do estudante no ensino superior”. O programa prevê a concessão

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/pnaes>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

de auxílio financeiro a estudantes de graduação das Ifes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente indígenas e quilombolas. O pagamento desse benefício, bem como a definição de seu valor, é feito pelo FNDE, após homologação da respectiva Ifes, que deve aderir ao programa em documento específico no sistema de gestão do MEC. De acordo com a normativa do PBP, o valor da bolsa permanência destinado a esse público deve ser, no mínimo, equivalente ao dobro do valor do mesmo benefício dirigido aos demais estudantes (§3º, art. 4º), permitindo-se, inclusive seu acúmulo com outros benefícios como auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados por atos próprios das instituições federais de ensino superior (art. 6º).

Segundo informações do MEC, foram alocados R\$ 133 milhões para execução das ações do PBP no ano de 2022, beneficiando 12.327 estudantes indígenas e quilombolas e 803 vulneráveis.⁵ Para 2023, o valor das bolsas do PBP foi fixado em R\$ 1.400⁶, com a previsão de oferta de até 10 mil bolsas, contabilizado o número de bolsas vigentes. A impossibilidade de atender à totalidade da demanda prevista é indicada na redação da portaria que rege a execução do programa este ano, que diz, no art. 3º, que o programa estará aberto para o limite de 10 mil bolsas homologadas, dando-se prioridade para os discentes não contemplados em 2022 e para as Ifes com maior demanda de bolsistas cadastrados.

Já o PBP Prouni, cuja base legal tem respaldo no art. 11 da **Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005**, oferece auxílio financeiro ao bolsista integral do Prouni, que tem renda mensal familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. De acordo com o normativo do programa, as bolsas devem ser concedidas até o valor equivalente ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica e destinam-se a possibilitar que o estudante do Prouni incorra em despesas com material didático, livros, transporte e alimentação. Além da renda familiar, para fazer jus ao benefício o estudante deve cursar graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias, assinar termo de compromisso e ter seu cadastro

⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/bolsapermanencia>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/inscricoes-abertas-para-o-programa-bolsa-permanencia>>. Acesso em: 10 out. 2023.

aprovado e homologado pela Ifes onde estuda. Atualmente, a Bolsa Permanência Prouni tem valor de R\$ 700,00 mensais. Os recursos do programa em 2022 somaram R\$44 milhões, de acordo com informações publicadas pelo MEC em sua página na internet.⁷

Cabe destacar, ainda, a criação, pela Portaria Normativa nº 25, de 28 de dezembro de 2010, do Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST). O programa, hoje descontinuado, tinha a finalidade de ampliar as condições de acesso, permanência e sucesso dos jovens na educação superior pública estadual. Os recursos dos convênios, com vigência até 2014, foram destinados exclusivamente às universidades e centros universitários estaduais para o atendimento de estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação ofertados por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU). De certa forma, o Pnaest, lançado pouco depois da criação do Pnaes e com bastante similaridade com a iniciativa voltada para as Ifes⁸, avançou no reconhecimento da relevância das IES estaduais para o atendimento do público da educação superior, especialmente no interior do País, funcionando também como instrumento de indução estratégica do MEC na adesão dessas instituições ao SISU e sua porta de acesso, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Além dessas iniciativas, dois outros programas de menor escala fazem parte do rol de iniciativas federais voltadas para a assistência estudantil: o Programa Incluir de Acessibilidade na Educação Superior, que é um repasse feito a universidades participantes do Pnaes, regulamentado pela Portaria MEC nº 14, de 2007, em termos bastante genéricos, destinado a ações voltadas a acessibilidade e inclusão de estudantes com deficiência; e o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES), voltado para estudantes estrangeiros, de que trata a Portaria MEC nº 745, de 2012, que consiste na

⁷ Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/pbp-prouni>>. Acesso em: 27 de nov. 2023.

⁸ Uma das principais diferenças entre o modelo do Pnaes e do Pnaest era a vedação de que as IES estaduais utilizassem recursos deste último para concessão de bolsas e benefícios pecuniários diretamente aos estudantes, restrição inexistente no caso das Ifes.

oferta de auxílio financeiro a alunos participantes do Programa Estudante-Convênio de Graduação – PEC-G⁹.

3 A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM DEBATE NO LEGISLATIVO: PL Nº 5.395, DE 2023 (PL Nº 1.434, DE 201, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)

O PL nº 5.395, de 2023, oriundo do PL nº 1.434, de 2011, de autoria da então Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, é o projeto mais abrangente sobre o tema da assistência estudantil ora em discussão no Congresso Nacional. O projeto tramitou na Câmara dos Deputados por mais de uma década, em conjunto com cerca de duas dezenas de proposições versando sobre o mesmo tema. Aprovado naquela Casa, na forma do substitutivo da relatora, Deputada Alice Portugal, o PL foi encaminhado para revisão do Senado Federal em 6 de novembro de 2023. No Senado, foi distribuído para análise das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Educação e Cultura (CE), antes de seguir para o Plenário.

O PL nº 5.395, de 2023, que *institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)*, visa a cristalizar em lei os programas existentes, como o Pnaes, PBP, Incluir e Promisaes, já que se trata de iniciativas criadas e regidas por normas infralegais. Com isso, segundo argumenta o parecer aprovado na Câmara dos Deputados, pretende dar segurança jurídica para esses programas, impedindo sua eliminação sumária por ato discricionário do Governo federal. Ainda segundo o parecer aprovado na Casa iniciadora, a inclusão dos programas em lei não implicaria aumento de despesas. Entretanto, julgamos que, como o projeto faz alterações de mérito significativas nos programas existentes, especialmente no que se refere à ampliação do público-alvo a ser alcançado pela assistência estudantil, e avança na proposição de novas iniciativas, sua efetiva implementação dependeria de dotações orçamentárias adicionais ao que hoje se destina a essas ações.

⁹ O PEC-G é uma iniciativa de cooperação internacional implementada pelo Governo federal que oferece oportunidades de formação superior para cidadãos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação educacional e cultural.

O substitutivo aprovado, fruto de intensa discussão e negociação na Câmara, contém 13 capítulos e 34 artigos. O Capítulo I trata da Política Nacional, também denominada Pnaes, porém com caráter mais amplo do que o atual programa de mesma sigla. Nessa parte, o texto explicita as finalidades, público-alvo, objetivos e programas e ações contemplados pela Pnaes. Os Capítulos II a XII tratam dos diversos programas abrangidos pela política proposta, a saber: Programa de Assistência Estudantil (PAE); Programa de Bolsa Permanência (PBP); Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES); Programa Estudantil de Moradia (PEM); Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (PATE); Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (INCLUIR); Programa de Permanência Parental na Educação (PROPEPE); Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB); Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS); Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES); e Benefício permanência na Educação Superior. O Capítulo XIII contém as disposições finais do projeto.

Analizamos os dispositivos desses capítulos a seguir.

4 CAPÍTULO I – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

O art. 1º institui a Pnaes, com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência e conclusão dos cursos pelos estudantes na educação superior e na educação profissional, científica e tecnológica pública federal. De início, portanto, destaque-se que o projeto não abrange a assistência estudantil aos alunos do Prouni. Para esses remanesce como única ação de assistência prevista em lei a bolsa permanência, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 11.180, de 2005. Por outro lado, o foco da Pnaes vai além do ensino de graduação, incluindo também a pós-graduação e alunos de cursos técnicos de nível médio.

Os §§ 1º e 2º do art. 1º esclarecem esse escopo e delimitam o alcance da Pnaes aos alunos de cursos presenciais de nível superior e médio técnico nas Ifes e IFs. Facultam, ainda, atender **estudantes de mestrado e doutorado nas instituições federais**, em caso de disponibilidade orçamentária, e **estudantes de graduação nas instituições de ensino superior (IES)**

gratuitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a realização de convênios ou outros instrumentos congêneres. A esse respeito, destaque-se que a inclusão de instituições municipais nesse dispositivo deve ser considerada com cautela, pois, embora existam IES com esse perfil (públicas e gratuitas, mantidas por municípios), a Constituição de 1988 especifica que a educação superior não constitui âmbito de atuação prioritária da esfera municipal.

O art. 2º apresenta os objetivos da nova Pnaes, alguns bastante similares aos do atual programa federal de mesma sigla. Entre as novidades, encontram-se a previsão de apoio a estudantes estrangeiros da educação superior recebidos no âmbito de acordos de cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e outros países, hoje abrangidos pelo Promisaes; o estímulo à participação e o alto desempenho de estudantes em competições, em olimpíadas, em concursos ou em exames de natureza esportiva e acadêmica; e o estímulo às iniciativas de formação, extensão e pesquisa específicas para a área de assistência estudantil.

O art. 3º do substitutivo trata dos critérios de execução da política proposta. Prevê, assim, que os programas e ações a serem desenvolvidos considerem: *a)* as especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e as necessidades do corpo discente dessas instituições, especialmente as situações de vulnerabilidade socioeconômica; e *b)* a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, de contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e de agir, preventivamente, nas situações de risco de retenção e de evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras ou de outras hipossuficiências associadas à situação de vulnerabilidade social. De certo modo, esse dispositivo busca atender às necessidades de diversificação da oferta de assistência estudantil diante de contextos específicos e da heterogeneidade de seu público, reforçando a perspectiva tradicionalmente focalizada da assistência estudantil apenas com base na vulnerabilidade social. O dispositivo define, também, que as despesas da política correrão à conta das dotações orçamentárias anuais consignadas ao MEC e às instituições federais executoras, explicitando que as Ifes receberão recursos proporcionais, no mínimo, ao número de estudantes admitidos que sejam beneficiários do sistema federal de cotas.

O art. 4º especifica os programas e ações que compõem a Pnaes, esclarecendo que, além daqueles estipulados no projeto, podem também ser incluídos serviços ofertados pelas instituições participantes, bem como outras ações publicizadas em ato normativo do MEC, desde que compatíveis com as dotações orçamentárias existentes e sem prejuízos aos programas e às ações discriminados no projeto.

Após essas definições gerais, os capítulos seguintes detalham cada um dos programas abrangidos pela Pnaes.

5 CAPÍTULO II – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PAE)

O art. 5º traz certa repetição, ao especificar o público-alvo desse programa: estudantes matriculados em cursos presenciais das Ifes e dos IFs. Além disso, esclarece que suas ações podem ser cumulativas e serão desenvolvidas por meio da concessão de benefício direto ao estudante assistido pelo programa, direcionadas a: moradia estudantil; alimentação; transporte; assistência à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; atendimento pré-escolar a dependentes; apoio pedagógico; e, acesso, participação, aprendizagem e acompanhamento pedagógico, no caso de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades e superdotação, e beneficiários de políticas de ação afirmativa.

Nesse dispositivo, alertamos quanto à oferta de atendimento pré-escolar prevista. Embora o apoio à parentalidade seja um dos aspectos cobertos pelo PL – e esse seja um ponto crítico para combater a evasão de alunos, especialmente alunas, responsáveis pelo cuidado de crianças pequenas –, é preciso destacar que a obrigatoriedade da oferta de pré-escola, a partir dos 4 anos de idade, já está inscrita no art. 208 da Constituição Federal e faz parte da esfera das competências municipais, nos termos dos arts. 30 e 211 da Carta. Assim, o apoio a ser oferecido no âmbito da assistência estudantil deve ser restrito a atividades no contraturno escolar, na ausência de oportunidades de educação integral para dependentes em idade pré-escolar na localidade, ou ao atendimento em creche para crianças de 0 a 3 anos, cuja oferta pelo Poder Público não é universal.

Cabem também algumas outras observações. Inicialmente, destaque-se que o dispositivo tem certa similitude com o art. 3º do Decreto nº 7.234, de

2010, com alguns acréscimos, especialmente no que se refere à menção explícita aos estudantes beneficiários de políticas de ação afirmativa. Além disso, esse dispositivo traz interessante inovação ao prever a garantia de participação dos estudantes, por meio de seus representantes, na formulação, na execução, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação das ações do programa. Essa previsão, contudo, inclui a fase de seleção dos beneficiários, “para garantir a expectativa do direito à obtenção dos benefícios do programa”. Esse aspecto, provavelmente motivado por justas preocupações com a transparência dos critérios de seleção aplicados, pode trazer alguma dificuldade para a operacionalização do programa nas instituições de ensino, que deve ser embasada em critérios objetivos, e não na garantia de expectativas de direitos.

Nesse sentido, o art. 6º esmiúça o público prioritário do PAE, com amplo leque de requisitos, sem prejuízo de requisitos complementares estabelecidos em cada instituição. Nos termos do projeto, os beneficiários prioritários do PAE devem se enquadrar em pelo menos uma das seguintes categorias: egresso da rede pública de educação básica; egresso da rede privada da educação básica na condição de bolsista integral; estudante matriculado pelo sistema federal de cotas; integrante de grupo familiar com renda bruta *per capita* mensal de até um salário mínimo, com prioridade para aqueles com renda de até meio salário mínimo; estudante com deficiência que requeira acompanhamento pedagógico para permanência na educação superior, independentemente de origem escolar ou renda; estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional, não adotado em idade de saída; estudante com alto desempenho acadêmico e esportivo; estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais; estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.

Por fim, o art. 7º delega às instituições de ensino a definição dos critérios e metodologias de seleção, da documentação exigível para a comprovação de elegibilidade, dos requisitos adicionais para a percepção de assistência estudantil, bem como dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa.

Vê-se, no conjunto desses dispositivos, a ampliação do universo de beneficiários potenciais do PL, que inclui mesmo os estudantes estrangeiros em

situação de vulnerabilidade. Para além do apoio a estudantes amparados pelo PEC-G, essa inclusão encontra-se em harmonia com políticas recentes de recepção de refugiados no País e com a criação de estratégias e instituições voltadas à internacionalização da educação superior numa perspectiva Sul-Sul, como a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

6 CAPÍTULO III – PROGRAMA BOLSA PERMANÊNCIA (PBP)

O art. 8º replica, de certa forma, o detalhamento do público-alvo da Pnaes, mas dá prioridade, no caso da extensão do PBP a estudantes da pós-graduação, àqueles que não recebam bolsas de estudos de órgãos governamentais.

O art. 9º dispõe sobre os objetivos do programa e detalha aspectos operacionais, relativos ao valor das bolsas e ao período de concessão, no caso de estudantes indígenas e quilombolas. Replica, assim, detalhamentos hoje inscritos em normativos do MEC, tendo como principal novidade a ampliação do público-alvo para a educação profissional técnica de nível médio.

O art. 10 trata dos requisitos para concessão da bolsa permanência, com alguns ajustes em relação ao que é hoje estabelecido em âmbito infralegal, tais como o valor da renda familiar *per capita* mensal (um salário mínimo, em vez de um e meio) e ampliação do prazo para conclusão dos cursos no caso de estudantes indígenas e quilombolas (quatro semestres adicionais, em vez de dois).

7 CAPÍTULO IV – PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (PASES)

Este programa é uma das novidades trazidas pelo projeto. Embora tradicionalmente os restaurantes universitários sejam um dos braços mais importantes da assistência estudantil nas Ifes, não há, até o momento, programa articulado em nível federal dispondo sobre o tema.

O art. 11 estabelece que o Pases se destina a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes ao desenvolverem atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito do espaço acadêmico.

O art. 12 estabelece os seguintes objetivos para o programa: considerar as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais na definição das variadas ofertas de alimentação nas Ifes; respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade nas Ifes; garantir a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O art. 13 trata da operacionalização do programa, que deve ocorrer de forma articulada com as políticas relacionadas ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e considerando os processos de compra de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo federal.

O art. 14 estabelece a obrigação de que as Ifes e IFs ofereçam espaços adequados para a oferta e o consumo de alimentos, por meio da criação e da disponibilização de restaurantes universitários que também atuem como espaços de formação cultural e para a cidadania. Os §§ 1º e 2º desse dispositivo esclarecem que os recursos do programa devem garantir condições de oferta de alimentação saudável e adequada nas Ifes e IFs e que o acesso à alimentação deve ser assegurado a toda a comunidade mediante pagamento subsidiado, com garantia de gratuidade aos beneficiários do PAE. O § 3º faculta a criação de “restaurantes universitários populares” para atendimento à população local em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio de parcerias, convênios ou instrumentos congêneres com entes subnacionais que aportem recursos adicionais.

A nosso ver, a coordenação dessa iniciativa com o PAA e as políticas federais de segurança alimentar e nutricional pode trazer ganhos importantes, mas é preciso cuidado para que a garantia de subsídios universais não termine

por comprometer a qualidade das refeições oferecidas e a viabilidade econômica do programa. Além disso, além da articulação prevista, o programa pode requerer aportes significativos de infraestrutura, voltados para a construção e reforma de refeitórios e bandejões nas Ifes e IFs.

8 CAPÍTULO V – PROGRAMA ESTUDANTIL DE MORADIA (PEM)

Este programa também é uma das novidades da proposição, embora seja apresentado em menor nível de detalhamento do que o programa anterior.

O art. 15 trata da finalidade do PEM (“viabilizar condições de moradia para estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica”).

Já o art. 16 estabelece os seguintes objetivos para o programa: possibilitar a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica a permanência e a conclusão do curso; viabilizar ao estudante moradia digna, de forma a prevenir a evasão e assegurar o acesso às atividades decorrentes da formação acadêmica; e contribuir para o desenvolvimento das relações sociais do estudante, atribuindo-lhe responsabilidades decorrentes da convivência coletiva.

O art. 17 remete a regulamento as condições específicas relativas à implementação do programa.

Sobre a moradia estudantil, vale lembrar que se trata de iniciativa nem sempre presente ou de acesso bastante restrito na realidade de vários IFs, e mesmo de diversas Ifes. Assim, a implementação do programa em moldes satisfatórios, tal como no caso anterior, provavelmente requererá aportes direcionados à expansão e melhoria da infraestrutura física dessas instituições, e não só repasses de manutenção.

9 CAPÍTULO VI – PROGRAMA INCLUIR DE ACESSIBILIDADE NA EDUCAÇÃO (INCLUIR)

Essa iniciativa corresponde a ação já desenvolvida pelo MEC, com o mesmo nome. O art. 18 apresenta o programa e o art. 19 introduz seus objetivos: garantir a inclusão e a permanência de estudantes com deficiência na educação

superior e na educação profissional e tecnológica; prestar apoio pedagógico específico às pessoas com deficiência, inclusive por meio de práticas de extensão universitária, de forma a ensejar formação pedagógica destinada à inclusão; assegurar a inclusão do ensino de Libras em todos os cursos de formação de professores; eliminar barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações que impeçam ou dificultem o acesso das pessoas com deficiência à educação; e proporcionar condições de acesso e de utilização de todos os ambientes ou compartimentos das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive salas de aula, bibliotecas, auditórios, ginásios, instalações desportivas, laboratórios, áreas de lazer e sanitários. A par da descrição de objetivos, não há outros detalhamentos inscritos no projeto.

Aparentemente, o PL pretende apenas inscrever o programa em lei, sem maiores alterações.

10 CAPÍTULO VII – PROGRAMA DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESTUDANTE (PATE)

Essa iniciativa visa oferecer transporte gratuito para estudantes matriculados nas Ifes e IFs provenientes de regiões em que não haja disponibilidade de transporte público para acesso regular às respectivas instituições de ensino (art. 20). O art. 21 detalha os seguintes objetivos para a iniciativa: garantir a mobilidade de estudantes para o acesso às aulas e a outras atividades de ensino, pesquisa e extensão; contribuir para o desenvolvimento e a aprendizagem dos estudantes beneficiários; e oferecer veículo adequado, priorizados aqueles que contribuam para o processo de transição energética.

Salvo melhor juízo, a iniciativa não encontra precedentes na agenda do Governo federal na área de educação. Caberia uma análise cuidadosa sobre a pertinência de imputar à área educacional esse tipo de ação, uma vez que as carências de transporte público se encontram na alçada dos governos municipais. Além disso, a mobilidade para atividades pedagógicas, como visitas de campo, por exemplo, deveria ser garantida ao universo de alunos das

instituições de ensino, e não focalizadas segundo os requisitos geralmente utilizados no contexto da assistência estudantil.

11 CAPÍTULO VIII – PROGRAMA DE PERMANÊNCIA PARENTAL NA EDUCAÇÃO (PROPEPE)

Outra das novidades previstas no projeto, o Propepe é descrito como uma iniciativa que visa criar infraestrutura física e de acolhimento direcionadas às necessidades materno e paterno-infantis das famílias de estudantes que sejam mães ou pais de filhos menores de 6 anos de idade e que estejam regularmente matriculados nas Ifes e IFs (art. 22).

O art. 23 detalha os objetivos do programa: acolher as famílias de estudantes com filhos menores de 6 anos de idade de modo a permitir o acesso, a permanência e a progressão de discentes enquanto desenvolvem suas atividades acadêmicas; oferecer espaços físicos de acolhimento adequados para mães e pais com filhos de até 6 anos de idade para que tenham as melhores condições de envolvimento com os cursos e a aprendizagem; criar espaços infantis e considerar a oferta de atividades lúdico-pedagógicas para filhos de estudantes, com até 6 anos de idade, incluídas atividades práticas pedagógicas no âmbito da extensão universitária.

Como discutido anteriormente, o apoio à parentalidade é fator-chave para a permanência escolar de estudantes que são pais e mães de filhos pequenos. Contudo, a oferta de pré-escola para crianças de 4-6 anos já está inscrita na Constituição Federal, no âmbito das competências municipais. Nesse sentido, o apoio a ser implementado no âmbito da assistência estudantil deve dirigir-se a atividades no contraturno escolar, na ausência da oferta de educação em tempo integral para filhos dessa idade, ou ao atendimento em creche para crianças de 0 a 3 anos.

12 CAPÍTULO IX – PROGRAMA DE ACOLHIMENTO NAS BIBLIOTECAS (PAB)

O art. 24 descreve o PAB como iniciativa que se destina a oferecer salas e espaços adequados para o estudo, a pesquisa e a permanência de estudantes das Ifes e IFs. O art. 25 propõe os seguintes objetivos para o programa:

disponibilizar salas de estudo ou bibliotecas, sob a orientação de bibliotecário, que funcionem 24 horas diárias, com oferta de espaços confortáveis, apropriados e seguros para o estudo, a consulta bibliográfica, a pesquisa e o acesso à internet; contribuir para a atualização e a expansão dos acervos das bibliotecas direcionadas à educação superior e à educação profissional técnica e tecnológica pública federal; e promover a melhoria dos serviços de informação prestados aos usuários, de forma a assegurar acesso à informação de qualidade.

Sem dúvida trata-se de iniciativa importante para o êxito escolar e a aprendizagem dos alunos. Contudo, parece-nos que alguns dos objetivos previstos estariam mais ligados a ações regulares de manutenção e funcionamento das instituições de ensino do que à assistência estudantil propriamente dita. Caberia enfatizar, no âmbito da Pnaes, especialmente os aspectos ligados ao acolhimento e ao apoio pedagógico que pode ser oferecido pelas bibliotecas das Ifes e IFs, no contexto de sua missão institucional.

13 CAPÍTULO X – PROGRAMA DE ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL DOS ESTUDANTES (PAS)

Esta é mais uma inovação do PL, apresentada nos arts. 26 e 27. O PAS, conforme a proposição, destina-se a promover a cultura do cuidado no ambiente estudantil, de forma a melhorar as relações entre estudantes, professores e técnico-administrativos das Ifes e IFs. Seus objetivos seriam: consolidar modelo de atenção à saúde mental aberto e de base comunitária, com valorização do convívio com a família e a comunidade, conforme os regramentos adotados na legislação vigente sobre saúde mental; acolher e acompanhar as pessoas em sofrimento psíquico ou com transtornos mentais, propiciando pertencimento institucional; fomentar mais informação e comunicação sobre o sofrimento psíquico e a saúde mental; construir uma cultura inclusiva, acolhedora, antimanicomial, humanista e não violenta.

A esse respeito, destacamos a importância dessa iniciativa, que dialoga com aspectos fundamentais para a permanência e o sucesso dos alunos na educação superior, especialmente aqueles que representam a primeira geração de seus entornos sociais e familiares a entrar nas universidades. Seria recomendável, nesse sentido, que as ações desenvolvidas nesse programa

também fossem articuladas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Em que pese a necessidade de avançar na cultura do pertencimento e instituir mecanismos amplos de apoio à saúde e bem-estar não só mental, mas também físico, dos alunos, não se pode esperar que as instituições de ensino, por si sós, sejam capazes de dar conta desse desafio.

14 CAPÍTULO XI – PROGRAMA MILTON SANTOS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (PROMISAES)

Nos arts. 28 e 29, o PL trata do atual Promisaes, que apoia estudantes estrangeiros participantes do PEC-G. Os objetivos do programa são descritos de maneira sucinta: adotar medidas que viabilizem o intercâmbio de estudantes para que frequentem cursos presenciais de graduação ministrados nas Ifes participantes do PEC-G; e ofertar auxílio financeiro para alunos estrangeiros regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação nessas instituições.

A intenção do projeto parece ser, portanto, apenas a de inscrever em lei a iniciativa nos moldes existentes, sem maiores alterações.

15 CAPÍTULO XII – BENEFÍCIO PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Trata-se de outra inovação trazida pelo projeto. Em um único dispositivo (art. 30), a proposição prevê articulação com outras políticas sociais da União, especialmente as de transferência de renda, e autoriza o Poder Executivo a instituir e conceder o chamado Benefício Permanência na Educação Superior às famílias de baixa renda incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal (CadÚnico) que tenham dependentes matriculados em cursos de graduação das instituições de ensino superior, nos termos do regulamento.

Sobre isso, julgamos que, de certa forma, trata-se de medida redundante com o PBP. Ademais, ressaltamos que dispositivos de natureza autorizativa são considerados inconstitucionais, conforme entendimentos firmados no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e de ambas as Casas do Congresso Nacional.

16 CAPÍTULO XIII – DISPOSIÇÕES FINAIS

O art. 31 do projeto estabelece o Sistema Nacional de Informações e de Controle dos programas e das ações da Pnaes, nos termos do regulamento, no qual as instituições participantes devem prestar todas as informações relativas à política, sob pena de suspensão de repasses.

O art. 32 prevê ampla divulgação na internet da legislação, editais e informações relacionadas à Pnaes, inclusive no Portal da Transparência do Governo federal.

O art. 33 remete a regulamento as normas e procedimentos para a implementação dos programas e ações da Pnaes.

Por fim, o art. 34 do projeto prevê a vigência imediata da lei em que se transformar.

17 AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE O TEMA

De modo geral, o texto do PL nº 5.395, de 2023, dialoga com diversas sugestões e recomendações apresentadas em audiência pública sobre assistência estudantil, realizada na CE em 27 de setembro de 2023. O evento contou com representantes da Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE); da Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR); da Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); da União Nacional dos Estudantes (UNE); da Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (PROIFES); da Uneafro Brasil e do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

Na ocasião, observou-se significativa convergência entre os convidados acerca da importância da assistência estudantil para a permanência e a diplomação do novo perfil de estudantes que a educação superior hoje alcança, do ponto de vista étnico-racial e socioeconômico. Como o reconhecimento da

necessidade da assistência estudantil parece tema pacificado, enfocaremos aqui as principais propostas apresentadas pelos convidados, e não suas justificativas.

Diversos convidados destacaram a necessidade de se regulamentar a assistência estudantil em lei para dar maior segurança jurídica e perenidade a essa política pública. Nesse sentido, vários deles mencionaram seu apoio à aprovação do PL nº 5.395, de 2023, naquele momento ainda em tramitação na Câmara como PL nº 1.434, de 2011.

No mesmo sentido, a normatização legal da assistência estudantil foi defendida pelos participantes como uma forma de articular e integrar ações que hoje são fragmentadas e focalizadas. Assim, ao se estabelecer uma política nacional, haveria maiores possibilidades de conceber a assistência estudantil como direito universalizado – e não apenas como benefício ou paliativo focalizado. Ademais, essa concepção integrada, na visão deles, facilitaria uma abordagem interseccional, que considerasse múltiplas vulnerabilidades (renda, gênero, raça/etnia, deficiências) de maneira articulada.

Houve consenso entre os convidados, também, na defesa de mais recursos – não só financeiros, na forma de um orçamento mais robusto, mas também humanos, com pessoal dedicado à promoção da assistência estudantil. Nessa linha, destacou-se particularmente a necessidade de recomposição de quadros técnico-administrativos nos IFs e a destinação de mais recursos para atender às necessidades de grupos específicos, como as pessoas com deficiência. Em adição, o descompasso entre a expansão de vagas nas Ifes e o orçamento dessas instituições foi apontado como um dos maiores desafios enfrentados para promover a assistência estudantil – e mesmo para o funcionamento regular das universidades federais.

Entre as ações de assistência que receberam maior destaque nas falas, sublinhamos a questão de apoio ao transporte (seja na forma de passe livre ou de oferta de transporte escolar), moradia (residências estudantis), alimentação (restaurantes universitários), auxílio-creche para a permanência das mães nos estudos, e acesso a atividades culturais e livros. Ressaltou-se que, em alguns casos, há necessidade de melhorias infraestruturais, com a reforma e a manutenção de equipamentos como os alojamentos estudantis e os “bandejões”.

Houve, ademais, apoio à ampliação do público da assistência estudantil para a pós-graduação, o que nos parece uma demanda relevante. O afluxo de novo perfil de alunado na graduação vem chegando à pós, com a diversificação dos quadros discentes e mesmo a adoção de políticas de cotas ou outras ações afirmativas nos processos seletivos de mestrado e doutorado em diversas instituições.

Discutiu-se, também, a necessidade de que o debate sobre assistência estudantil chegue aos legislativos estaduais, tendo em conta a importância das IES estaduais no atendimento à demanda por educação superior. Nesse contexto, ressaltou-se a necessidade de que o Congresso Nacional inclua estados e municípios no debate sobre o tema, para fomentar o apoio dos governos subnacionais à assistência estudantil em suas próprias instituições.

Ainda sobre isso, foi mencionada a necessidade de se retomar o apoio federal à assistência estudantil nas universidades estaduais, na linha do que o Pnaest fazia. Foi destacado que essas instituições não só atendem ao público de seu entorno, mas, ao se integrarem ao SISU, passaram a receber alunos de todo o Brasil, que precisam de apoio para moradia e alimentação, por exemplo. Ao mesmo tempo, ressaltou-se que a entrada no SISU significou que essas instituições deixaram de receber recursos oriundos das taxas de inscrição dos vestibulares próprios.

Houve, ainda, menção à necessidade de maior controle e fiscalização das iniciativas de assistência estudantil, tanto por parte das auditorias internas, quanto pelo controle externo, a fim de que sejam coibidas fraudes e punidos os responsáveis por elas. A par disso, a instituição de sistemas e ferramentas tecnológicas para o acompanhamento das ações de assistência estudantil foi mencionada.

A questão da transição do ensino médio para o ensino superior, no caso dos alunos vulneráveis, também foi abordada. Nessa linha, defendeu-se a criação de bolsas que permitissem aos alunos que saem do ensino médio e não entram diretamente no ensino superior frequentar cursos preparatórios, especialmente no caso de jovens com deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A representação do MEC na audiência pública, por sua vez, destacou que o conjunto das iniciativas de assistência estudantil teve seus orçamentos profundamente reduzidos nos últimos anos, embora tenha havido alguma recomposição recente, inclusive no projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2024. Os quadros apresentados na ocasião mostraram aumento de 85% na previsão orçamentária dos programas de Bolsa Permanência (provavelmente devido, ao menos em parte, ao aumento no valor das bolsas concedido no início do ano) e de 20% nos valores do Pnaes (que ainda se encontram em patamar inferior ao que foi observado em 2016).

Entretanto, o tema da recomposição das verbas da assistência estudantil no plano federal foi discutido pelo MEC no contexto dos limites mais amplos enfrentados pelo governo. Nessa toada, o representante da pasta referendou a importância de contribuir com as IES estaduais e municipais para o desenvolvimento de iniciativas de assistência estudantil, mas ressaltou o contexto existente de restrições orçamentárias.

Outro aporte relevante trazido pelo Ministério diz respeito ao entendimento da assistência estudantil como política estruturante, articulada a outras iniciativas governamentais, como o eixo da segurança alimentar e nutricional da população. Essa perspectiva traria uma abordagem da assistência estudantil para além de auxílios e bolsas individuais, em articulação intersetorial com as políticas de saúde, assistência social, transporte, alimentação etc. Além disso, mencionou a utilização das bibliotecas universitárias como espaços de acolhimento, encontro e integração dos alunos, no contexto da assistência estudantil. De certo modo, várias dessas sugestões parecem ter sido incorporadas no texto aprovado pela Câmara.

Em suma, esses foram os principais pontos discutidos pelos participantes da audiência pública no que se refere a propostas e direções para a assistência estudantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência estudantil é um dos pilares do sucesso dos alunos na educação superior, contribuindo para a redução da evasão e para a conclusão dos cursos, especialmente para alunos que enfrentam contextos de

vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, as propostas contidas no PL nº 5.395, de 2023, buscam avançar de modo orgânico e sistematizado na proposição de uma política nacional que abranja os programas existentes e inove na instituição de outros. Como mencionado, o texto aprovado na Câmara engloba boa parte das preocupações apresentadas na audiência pública realizada na Comissão de Educação sobre o tema.

Entretanto, alertamos que podem ser levantados óbices de natureza orçamentária e financeira para a materialização dessa proposição legislativa. De fato, a nosso ver, a efetividade da política proposta dependerá sobremaneira da alocação de recursos adequados para sua implementação, questão que depende do apoio governamental ao tema e da criação de espaço fiscal para as iniciativas. É também factível a arguição de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de dispositivos do projeto que dão atribuições específicas ao Ministério da Educação e às instituições de ensino a ele vinculadas, por força do que dispõe o art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal.

Ainda em relação ao projeto, embora seja louvável a intenção de ampliar seu escopo para incluir todos os alunos de instituições federais, lembramos que o público do ensino médio técnico tem perfil e faixa etária distintos, sendo já alcançado pelas políticas direcionadas à educação básica, inclusive no tocante ao financiamento e à merenda escolar. Em princípio, portanto, parece-nos que a política de assistência estudantil almejada deveria direcionar-se apenas aos alunos da educação superior, incluindo a pós-graduação. Em contrapartida, os alunos bolsistas integrais do Prouni, que são atendidos pela Bolsa Permanência, também poderiam ser considerados como público-alvo dessa política mais ampla – e não apenas aqueles que se encontram nas instituições federais.

Outro ponto relevante refere-se à articulação da política nacional com estados e municípios. Tal como o MEC utilizou o Pnaest como instrumento estratégico de adesão ao SISU, parece-nos interessante avançar, como faz o projeto, na ideia de que a esfera federal possa apoiar e induzir a criação e a continuidade de ações de assistência estudantil nas IES mantidas pelos entes subnacionais, mormente as que atendem públicos mais vulneráveis. Contudo, apoios eventualmente oferecidos a instituições municipais, tendo em vista os

âmbitos de atuação prioritárias constitucionalmente definidos para os entes federativos, podem vir a ser questionados.

Por fim, mencionamos que, tanto no PL nº 5.395, de 2023, quanto no debate promovido pela CE, pareceu-nos de certa forma incipiente a preocupação com ações de apoio à permanência e diplomação de estudantes vulneráveis que possam ir além do plano material e financeiro. De fato, pesquisas recentes têm mostrado que, para além de políticas de caráter “redistributivo”, a permanência dos alunos de perfil vulnerável na educação superior deve ultrapassar o conceito de assistência estudantil tradicional e englobar aspectos de “reconhecimento” em um quadro mais amplo, que incorpore aspectos como racismo, sexismo, capacitismo, LGBTfobia e outros processos estruturais de discriminação como fatores relacionados à evasão de determinados públicos das universidades¹⁰. Assim, é fundamental incluir na política de assistência estudantil o fomento estratégico à criação de práticas e espaços institucionais de acolhimento, ambientação e integração para os diferentes públicos ingressantes na educação superior; estratégias de apoio pedagógico e acadêmico específicas para cobrir lacunas e pavimentar a familiaridade com as exigências do mundo acadêmico, incluindo a participação de alunos “veteranos” e do corpo docente; e iniciativas voltadas ao apoio psicossocial e à promoção integral da saúde, incluindo a saúde mental.

Nesse sentido, é alvissareira a inclusão da dimensão da saúde mental no bojo de um dos programas previstos no PL (PAS) e da compreensão de que as bibliotecas universitárias devem ser transformadas em espaços de encontro e acolhimento da comunidade estudantil (PAB). Também é positiva a previsão de participação do público-alvo no desenho das ações de assistência estudantil em cada instituição, ainda que seja importante delinear adequadamente o formato e os objetivos dessa participação, de modo a não onerar a operacionalização dos programas.

Para concluir, destacamos que a discussão do PL nº 5.395, de 2023, no Senado Federal poderá contribuir não só para aperfeiçoar a matéria, mas também para dar a visibilidade necessária a esse aspecto central da política

¹⁰ Mendes, M. T. (2020). Políticas de reconhecimento e redistribuição na permanência estudantil. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 45, n. 4, e96281, p. 1-17. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-623696281>>. Acesso em: 04 dez.2023.

educacional, que operacionaliza o direito à educação para além da dimensão do acesso, incluindo a equidade como parte indissociável desse conceito.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645