



La dimensión de la Innovación Social en el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil y su impacto en las Políticas Públicas

The dimension of Social Innovation in the National Student Assistance Program and its impact on Public Policies

A dimensão da Inovação Social no Programa Nacional de Assistência Estudiantil e seu impacto nas Políticas Públicas

Fecha de recepción:
08 de agosto de 2024

Fecha de aprobación:
10 de octubre de 2024



<https://hdl.handle.net/20.500.14492/30506>

Diná Santana de Novais
Universidad del Estado de Bahía
dnovais@uneb.br

 <https://orcid.org/0000-0001-6590-8675>

Marizete Barbosa de Lima Souza
Universidad del Estado de Bahía
marizete809@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0009-0009-6107-6459>

Andréa Suely Alcântara Gomes
Universidad del Estado de Bahía
andreasuelyalcantaragokes@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0003-6925-5116>

Resumen

El suceso de las políticas de acceso a la enseñanza superior y a la ampliación de la asistencia estudiantil promovió la inclusión de estudiantes de la universidad pública históricamente marginalizados. Buscando garantizar la permanencia de esos estudiantes, hubo un crecimiento de las políticas de asistencia estudiantil, como el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES). En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo principal comprender como el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil contribuye para la innovación social en el contexto de la educación superior en Brasil, investigación realizada en octubre de 2023. Como objetivos específicos se establecieron los siguientes: 1) percibir entre las acciones del PNAES, cuáles son las que promueven la innovación social, 2) identificar si el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil trae en sus estructuras características de la innovación social; 3) discutir sobre la relevancia del movimiento estudiantil como elemento de fortalecimiento del PNAES en la educación superior. El referencial teórico de este estudio bibliográfico se fundamenta en las ideas de Moulart (2000), Alter (2000), André y Abreu (2006), que discuten la innovación social como un proceso colectivo. Inicialmente, se presenta una breve reseña histórica de la democratización de acceso a la educación superior en Brasil, enseguida se hace un análisis del Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES). Se trata de una investigación cualitativa y bibliográfica que busca ampliar el debate a respecto del PNAES como posibilidad de la innovación social. Los resultados muestran que, la democratización de acceso a la educación superior, por sí sola, no es suficiente, siendo necesario implementar políticas que garanticen la permanencia de los estudiantes en las universidades.

Palabras clave: acceso a la educación, democratización, enseñanza superior, inclusión social, política pública.

INICIO | ÍNDICE | ART. 1 | ART. 2 | ART. 3 | ART. 4 | ART. 5 | ART. 6 | ART. 7 | ART. 8 | ART. 9

Abstract

The event of access policies to higher education and the expansion of student assistance promoted the inclusion of historically marginalized students in public universities. In an effort to ensure the retention of these students, there has been growth in student assistance policies, such as the National Student Assistance Program (PNAES). Consequently, the main objective of this article is to understand how the National Student Assistance Program contributes to social innovation in the context of higher education in Brazil, with research conducted in October 2023. Specific objectives include: 1) identifying which actions of PNAES promote social innovation, 2) determining if the National Student Assistance Program incorporates characteristics of social innovation within its structures, and 3) discussing the relevance of the student movement as a strengthening element of PNAES in higher education. The theoretical framework of this bibliographic study is based on the ideas of Moulart (2000), Alter (2000), André, and Abreu (2006), who discuss social innovation as a collective process. Initially, a brief historical overview of the democratization of access to higher education in Brazil is presented, followed by an analysis of the National Student Assistance Program (PNAES). This is a qualitative and bibliographic investigation that seeks to broaden the debate regarding PNAES as a possibility for social innovation. The results show that the democratization of access to higher education alone is not sufficient; it is necessary to implement policies that ensure the retention of students in universities.

Keywords: access to education, democratization, higher education, social inclusion, public policy.

Resumo

O sucesso das políticas de acesso ao ensino superior e a ampliação da assistência estudantil, promoveu a inclusão de estudantes historicamente marginalizados. Buscando garantir a permanência desses estudantes, houve um crescimento das políticas de assistência estudantil, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Com efeito, o presente artigo tem como objetivo principal compreender como o Programa Nacional de Assistência Estudantil contribui para inovação social no contexto da educação superior no Brasil, por meio de uma revisão bibliográfica. Como objetivos específicos: perceber dentre as ações do PNAES quais são as que promovem a inovação social; identificar se o Programa Nacional de Assistência Estudantil traz na sua estrutura características de inovação social; discutir sobre a relevância do movimento estudantil como elemento de fortalecimento do PNAES na educação superior. O referencial teórico ancora-se nas ideias de Moulart (2000), Alter (2000), André e Abreu (2006), que discutem a Inovação Social como um processo coletivo. Inicialmente, apresentaremos um breve histórico da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, em seguida faremos uma análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Trata-se de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica que visa ampliar o debate a respeito do PNAES como possibilidade de Inovação social. Os resultados mostram que a democratização do acesso à educação superior, por si só, não é suficiente, sendo necessário implementar políticas que garantam a permanência dos estudantes nas universidades.

Palavras-chave: acesso à educação, democratização, ensino superior, inclusão social, políticas públicas.

1. Introducción

La innovación social se configura como un proceso colectivo y su potencial de desenvolvimiento se da por medio de la implementación de las políticas públicas en la solución de problemas no resueltos. De acuerdo con André y Abreu (2006), la innovación social es caracterizada por tres atributos: «(i) la satisfacción de las necesidades humanas no satisfechas por vía del mercado; (ii) la promoción de la inclusión social; y (iii) la capacitación de agentes o actores sujetos, potenciales o efectivos, a procesos de exclusión/marginalización social, desencadenando, por esa vía, un cambio, más o menos intenso, de las relaciones de poder» (André & Abreu, 2006, p. 124). En ese contexto, las políticas públicas que democratizan la enseñanza superior incluyen efectivamente estudiantes excluidos históricamente y reducen las barreras económicas, sociales y culturales. Para garantizar la permanencia estudiantil esas políticas fueron ampliadas y la asistencia estudiantil desempeña un papel fundamental en ese contexto, y el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), es un ejemplo de iniciativa que busca atender a esa necesidad.

Las iniciativas de innovación social se configuran como estrategias desarrolladas por la sociedad civil con el objetivo de enfrentar problemáticas que aún permanecen sin resolver por parte del Estado. En este sentido, surge la siguiente pregunta: ¿cómo contribuye el Programa Nacional de Atención al Estudiante (PNAES) a la promoción de la innovación social en el contexto de la educación superior? El marco teórico de este estudio se basa en los aportes de Moulaert (2000), Alter (2000) y André y Abreu (2006), quienes abordan la innovación social como una respuesta innovadora que apunta a fomentar transformaciones sociales significativas.

El objetivo general de la investigación fue investigar cómo funciona el PNAES para promover la innovación social entre los estudiantes de educación superior. Específicamente, buscamos: identificar las acciones impulsadas por el PNAES que incentiven la innovación social; analizar si el programa presenta características estructurales que constituyan innovación social; y discutir la relevancia del movimiento estudiantil como elemento potenciador del PNAES en el contexto universitario.

La metodología adoptada para realizar este estudio fue la investigación bibliográfica, que involucró el análisis de publicaciones académicas, libros y artículos científicos relevantes, con el propósito de comprender y contextualizar la relación entre el PNAES y la innovación social en la educación superior. Este enfoque permitió la recopilación y revisión crítica de fuentes teóricas y empíricas, posibilitando un análisis en profundidad de la estructuración del PNAES y su configuración como potencial agente de transformación social en el ámbito académico.

2. La democratización del acceso a la enseñanza superior en Brasil

En la historia de Brasil, la enseñanza superior tuvo un inicio restringido y elitista, con acceso limitado a un reducido grupo de individuos que podían costear una educación de calidad. La primera universidad oficialmente instituida en Brasil fue la Universidad de Río de Janeiro, creada en 1920, por medio del Decreto Presidencial n.º 14.343. La referida institución fue constituida por la aglutinación de facultades aisladas ya existentes, manteniendo la característica del sistema, o sea, se centraba más en la enseñanza elitista y conservaba la orientación de sus cursos para el ámbito

profesional (Lima, 2019). Sin embargo, la propuesta de ampliar el acceso a la enseñanza superior ya estaba presente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1961. De acuerdo con Vahl (1980), a pesar de la equivalencia automática entre la enseñanza técnica y la científica que buscaba la democratización del acceso a la enseñanza superior, esa no fue tan significativa para los estudiantes. La alta dificultad de las pruebas de ingreso, que estaban alineadas con los contenidos de los cursos medios científicos y clásicos tradicionales, creaban obstáculos sustanciales para los estudiantes de la enseñanza técnica.

Como afirma Lima (2019), la política de la educación superior durante el período dictatorial en Brasil se alejaba del ideal de la democratización de su acceso. Durante la dictadura militar (1964-1985), existían varias características del sistema educacional que reflejaban esa falta de alineación con la democratización de la enseñanza superior. La década de 1980 fue un período que marcó la historia de Brasil, especialmente en lo que dice respecto a la participación política de la sociedad civil en relación a los cambios en la Constitución Federal (Brasil, 1988). La educación se tornó uno de los temas centrales de la reforma constitucional. La democratización de la enseñanza superior tuvo inicio en la década de 90 en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Aunque la expansión de la educación superior haya traído oportunidades para un número mayor de estudiantes, especialmente aquellos menos favorecidos socioeconómicamente, también trajo desafíos relacionados a la calidad y a la equidad en el acceso. El FIES fue implementado en 1999 en el gobierno FHC. El programa sustituyó el antiguo programa de crédito educativo de 1975, conforme consta en el Comité de Supervisión y Evaluación de Subsidios de la Unión (CMPA).

De acuerdo con el CMPA, la democratización de acceso a la enseñanza superior fue fortalecida en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010. Hubo un énfasis significativo en la implementación de políticas externas para la democratización de la educación superior. El gobierno lanzó diversas iniciativas con el objetivo de ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la enseñanza superior, por ejemplo, el Programa Universidad para Todos (ProUn)¹ y el fortalecimiento del Financiamiento al Estudiante de la Enseñanza Superior (FIES)²

La presencia significativa del sector privado en la enseñanza superior es una característica notable de nuestro sistema educacional, sin embargo, las políticas públicas e iniciativas como el Plano de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI)³ y la Ley de Cuotas (Ley n.º 12.711/2012), que establecen las directrices sobre el ingreso en las universidades federales estableciendo

1 El ProUni concede becas de estudio integral y parcial en cursos de licenciatura y secuencial de formación específica, en instituciones de educación superior privadas. Las becas integrales son destinadas a los estudiantes con ingreso familiar bruto mensual de hasta un salario mínimo y medio por persona. Ya las parciales contemplan los candidatos que tienen ingreso familiar bruto mensual de hasta tres salarios mínimos por persona. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/programa-universidade-para-todos>.

2 Programa del Ministerio de Educación (MEC), instituido por la Ley n.º 10.260, de 12 de julio de 2001, que tiene como objetivo conceder financiamiento a estudiantes en cursos superiores no gratuitos, con evaluación positiva del Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior (SINAES) y ofrecidos por instituciones de educación superior no gratuitos adherentes al programa. <https://accessunico.mec.gov.br/fies>.

3 El REUNI es una de las acciones que integran el Plano de Desenvolvimento de la Educación (PDE). Las acciones del programa contemplan el aumento de vacantes en los cursos de graduación, la ampliación de la oferta de cursos nocturnos, la promoción de innovaciones pedagógicas y el combate a la evasión, entre otras metas que tienen el propósito de disminuir las desigualdades sociales en el país.

los porcentajes de vacantes cubiertas por las personas auto declaradas negras, pardas, indígenas o personas con discapacidad, tuvieron un impacto importante en la democratización al acceso a la educación superior. Por lo tanto, el REUNI representó un marco importante en la política educacional brasileña, posibilitando la expansión de la educación superior pública, el aumento de la oferta de vacantes y la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación superior.

Esos cambios tuvieron un impacto significativo en la vida de muchos estudiantes brasileños y en la construcción de una sociedad más igualitaria. En ese sentido: «El REUNI permite una expansión democrática de acceso a la enseñanza superior, lo que aumentará expresivamente el contingente de estudiantes de capas sociales de bajos ingresos en la universidad pública. El desarrollo necesario de esa democratización es la necesidad de una política nacional de asistencia estudiantil que, inclusive, dé sustento a la adopción de políticas afirmativas» (Brasil, 2007, p. 27). De ese modo, percibiendo las dimensiones que el REUNI conseguiría, sus idealizadores estaban conscientes que esa propuesta de expansión atraería un nuevo perfil de estudiante, para el cual las acciones de asistencia estudiantil se tornaron indispensables, contribuyendo significativamente para reducir, precisamente, la exclusión causada por las desigualdades sociales que duraron durante toda la trayectoria el acceso a la educación superior brasileña (Lima, 2019).

André y Abreu (2006), discuten la innovación social como el resultado de una movilización en torno de un objetivo, protagonizada informalmente por una organización. O sea, es un producto de la sociedad civil o un resultado de la presión de la sociedad civil. La innovación social y las políticas públicas están interconectadas en su capacidad de abordar problemas sociales y mejorar la calidad de vida de las personas. Cuando trabajan juntas, pueden crear soluciones más eficaces y sustentables para los desafíos sociales enfrentados por las comunidades y la sociedad en general. Otra iniciativa que se debe destacar, es la creación del Sistema de Selección Unificado (SISU), creado en 2010 y gestionado por el Ministerio de Educación (MEC), permite a los estudiantes concluyentes de enseñanza media participar de un proceso selectivo unificado para ingresar en cursos de graduación ofrecidos por instituciones públicas de enseñanza superior.

El Sistema de Selección Unificado (SISU), es una importante herramienta de democratización de acceso a la educación superior pública en Brasil, siendo una importante iniciativa que hace parte de los esfuerzos del gobierno brasileño para democratizar el acceso a la educación superior pública, tornando el proceso de selección más transparente y basado en el desempeño académico de los estudiantes. Según Castro (2011), el período del gobierno de Lula fue caracterizado por una serie de políticas afirmativas e iniciativas que buscaban ampliar el acceso a la educación superior en Brasil. El Plano Nacional de Educación (PNE) de 2001-2010, distribuyó directrices importantes para la expansión y mejora del sistema de educación superior en Brasil. Según Lima (2019), a partir del Plano de Desenvolvimento de la Educación (PDE/2007), se dio un nuevo aliento para los programas FIES y PROUNI, contribuyendo, en especial, para la aprobación del Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituyó el Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI).

Silveira (2022), destaca la importancia de una política social efectiva que va más allá de una simple oferta de vacantes y aborda las barreras financieras y sociales que pueden limitar el acceso y el suceso de estudiantes de familias perjudicadas en la educación superior. Sin tales políticas de apoyo,

la democratización de acceso a la educación superior no puede alcanzar su potencial máximo y, en vez de promover la inclusión, puede perpetuar formas de exclusión. La expansión de la educación superior, resultado de las políticas de acceso innovadoras en las últimas décadas, llevó a un crecimiento significativo del sector público de enseñanza superior. Eso ocurrió debido al aumento en el número de universidades federales y estatales, bien como la ampliación de las vacantes en las instituciones públicas existentes. Sin embargo, esa expansión trajo consigo nuevos desafíos relacionados a la categoría de permanencia de los estudiantes, especialmente para aquellos que atraviesan capas sociales desfavorecidas y que históricamente enfrentan obstáculos en la conclusión de los cursos universitarios.

Para efectivizar la democratización de acceso a la enseñanza superior con calidad social, es fundamental no apenas simplificar el ingreso de los estudiantes, también se debe asegurar una asignación apropiada de los recursos públicos y promover la participación activa de la sociedad civil en la supervisión y control de esos recursos. La innovación social y las políticas públicas están interconectadas en su capacidad de abordar problemas sociales y mejorar la calidad de vida de las personas. Cuando trabajan juntas, pueden crear soluciones más eficaces y sustentables para los desafíos sociales enfrentados por las comunidades y la sociedad en general.

3. Desafíos en la democratización de la Enseñanza Superior: El PNAES y el papel de la innovación social como solución

La expansión universitaria propone aumentar el acceso a la educación superior, lo que es positivo para democratizar la enseñanza, sin embargo, existir una contradicción entre la cantidad de vacantes disponibles y la calidad de la enseñanza ofrecida. Así, conforme a Santos (2005), «[...] tal vez sea más correcto designar el área de acceso como acceso/permanencia o mismo acceso/permanencia/suceso, una vez que lo que está en curso es garantizar, no sólo el acceso, sino también la permanencia y el suceso de los estudiantes oriundos de clases o grupos sociales discriminados» (Santos, 2005, pp. 50-51). El movimiento estudiantil desempeñó un papel significativo durante el período de la dictadura militar en Brasil (1964-1985). Su expresividad y compromiso en la lucha contra el régimen autoritario dejaron una marca en la historia del país. Además, desde los años 1960, la pauta principal del movimiento estudiantil fue la expansión universitaria. Al final de la década de 1980, se destacan, en el escenario nacional, el surgimiento del Fórum Nacional de Pro-Rectores de Asuntos Comunitarios y Estudiantiles (FONAPRACE), y de la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de la Enseñanza Superior (ANDIFES). Entidades que aprovecharon las discusiones en torno de la asistencia estudiantil en la educación superior pública con vistas a viabilizar los mecanismos necesarios para la permanencia de los estudiantes en situación de vulnerabilidad.

Así, como resalta Foracchi (1977), la importancia de las prácticas estudiantiles como un producto histórico-social, la capacidad reivindicativa de los estudiantes como un instrumento de lucha en un contexto en que muchas veces ellos no tienen acceso a otros medios de exigencia y disputan cambios. Eso significa que las demandas y acciones de los estudiantes son influenciadas por el contexto social y político en que están insertados. En 1938, tuvimos como destaque el surgimiento de la Unión Nacional de los Estudiantes (UNE), una entidad fundada a partir de los movimientos estudiantiles que se extendió desde 1901. La UNE fue concebida durante el II Congreso Nacional de los Estudiantes, realizado el 05

de diciembre de 1938, evento donde fue debatida la formulación del Plano de Reforma Educacional que, entre otras cuestiones, previa la asistencia social a los estudiantes.

La creación de la UNE tuvo el apoyo del gobierno, pues él pactaba con la idea de asociaciones, así como de la Casa del Estudiante Brasileño (CEB), que se interesaba en una representación estudiantil a nivel nacional (Lima, 2019). El movimiento estudiantil tiene una larga historia de compromiso político y social, con un impacto significativo en cuestiones que van más allá de las preocupaciones puramente académicas, este desempeñó un papel fundamental en la promoción de la justicia social, de los derechos civiles y de la participación cívica en Brasil a lo largo de los años. La innovación social representa un cambio de paradigma en relación a la forma como abordamos los problemas sociales, en vez de depender apenas de políticas públicas tradicionales, las soluciones son buscadas por medio de la colaboración, la creatividad y el emprendimiento. La innovación social se presenta como una manifestación del sujeto, como una actitud crítica y del deseo de cambio en la sociedad (Alter, 2000).

De acuerdo con Cunha (1980), las cuestiones presentadas durante el congreso de la UNE crearon una dificultad entre los estudiantes, que eran a favor de la universidad abierta para todos, de la disminución de las tasas de matrículas, contra el régimen autoritario del gobierno, o sea, eran más próximas de los ideales estudiantiles, y de los de la CEB, que querían una orientación política más próxima de los intereses del Estado. Por tal motivo, en 1939, hubo un rompimiento entre esas dos entidades. En 2007, fue aprobado por el MEC, el Plano Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), a través del ordenamiento normativo n.º 39 del 12 de diciembre de 2007. Ese documento, como señala Mariz (2014), «[...] representa la lucha colectiva de diversos grupos organizados (FONAPRACE, UNE, ANDIFES) conectados a las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) por la consolidación de la asistencia estudiantil en el ámbito institucional y de su reconocimiento legal en cuanto a política pública de derecho». (p. 50)

El Programa Nacional de Asistencia Estudiantil es una iniciativa importante en ese contexto, con el objetivo de suministrar apoyo financiero y pedagógico a los estudiantes para que los mismos superen obstáculos y tengan un desempeño académico superior, y de esa forma puedan concluir sus cursos de graduación. De acuerdo con Pereira (2008), los derechos sociales, cuando son declarados en las leyes de un país, representan un compromiso legal y moral a favor del bienestar y de la igualdad de los ciudadanos. Sin embargo, para que esos derechos se tornen una realidad práctica y beneficien efectivamente la sociedad, ellos precisan ser implementados por medio de políticas públicas y programas gubernamentales. Según Macedo (2017), esas políticas representan un medio por el cual el gobierno puede abordar cuestiones específicas, resolver problemas y atender a las demandas de la sociedad.

La autora también destaca la importancia de las políticas públicas como un mecanismo que aproxima al Estado de la sociedad. Eso es especialmente relevante en el contexto de las políticas educacionales, una vez que la educación es reconocida como un derecho social fundamental en muchos sistemas legales y constituye un área de gran interés público. Según Lima (2019), todavía, las políticas públicas, cuando son direccionadas para lidiar con cuestiones sociales específicas y focales, son reconocidas como políticas sociales, una especie de subgrupo de la política pública, fruto de las relaciones y contradicciones entre el Estado y la sociedad que surgieron delante del paradigma capitalista y afectan

la relación existente entre capital y trabajo. Rößling (2001), explica que: «[...] las políticas sociales se refieren a las acciones que determinan el patrón de protección social implementado por el Estado, dirigidas, en un inicio, para la redistribución de los beneficios sociales apuntando la disminución de las desigualdades estructurales producidas por el desenvolvimiento socioeconómico». (p. 31)

La reforma de la educación superior propuesta durante el gobierno de Luíz Inácio Lula da Silva tenía como su principal objetivo la reducción de las desigualdades en el acceso a la universidad. Para concretizar esa acción, una serie de iniciativas fueron adoptadas, todas dirigidas para grupos que históricamente enfrentaron considerables obstáculos en el camino para la enseñanza superior. En ese sentido, durante el gobierno de Lula, hubo un intento de equilibrar las políticas de mercado para buscar una mayor equidad e inclusión en el sistema de enseñanza superior, reconociendo que la educación es una herramienta fundamental para reducir las desigualdades sociales en Brasil. Ese abordaje refleja la complejidad de las políticas educacionales en un contexto político y económico específico. En esa línea, Ristoff (2006) complementa que: «[...] no basta más hablar en expansión de la universidad, hay que hablar en democratización de la universidad. Pues si se expanden simplemente las vacantes del sector público eso facilitará la transferencia de los alumnos más favorecidos del sector privado para el sector público, sin poder abrir nuevas oportunidades a los alumnos pobres». (p. 43)

El PNAES se creó con el objetivo de ofrecer apoyo financiero y recursos adicionales a los estudiantes de formación para ayudarlos a superar obstáculos que les permita asegurar su permanencia en la universidad, esos obstáculos pueden incluir dificultades económicas, falta de un hogar adecuado, alimentación insuficiente, transporte precario, entre otros. Para Vargas (2008), las adversidades de naturaleza financiera pueden impactar la jornada educacional de estudiantes con recursos limitados, sea debido a la insuficiencia de medios para adquirir elementos culturales significativos, sea por la obligación de equilibrar los estudios con la necesidad de empleo. El propio documento del Ministerio de Educación que crea el PNAES admite la existencia de problemas generados por la ampliación de acceso a los jóvenes en la enseñanza superior pública federal. La permanencia de ese grupo estaba comprometida por las desigualdades sociales y regionales.

En el análisis de Vasconcelos (2010), la asistencia estudiantil es un derecho social promotor de la igualdad de oportunidades para los discentes de la enseñanza superior pública. La conquista de esos derechos, relacionado con el protagonismo de los estudiantes, fue resultado de luchas colectivas de diferentes grupos de la comunidad universitaria. De acuerdo con Moulart (2000), el reconocimiento y la eventual resolución de las formas más agudas de exclusión sólo serán posibles si son encontradas formas innovadoras que revelen las necesidades de cooperación y de democratización a la gestión pública. El autor muestra la importancia de cambios que promueven la capacitación individual y colectiva de los agentes envueltos en el sentido de encontrar soluciones para los problemas.

A partir de 2010, el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) pasó a ser regido por el Decreto n.º 7.234. Esa alteración en el programa fue motivada por la creación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología en todos los Estados de Brasil. Esos órganos, además de las diversas modalidades de enseñanza que ofrecen, pasaron a incluir la enseñanza superior en su alcance de actuación conforme lo previsto en la Ley n.º 11.892/2008. Para alcanzar esa finalidad, el programa establece cuatro objetivos claros y fundamentales:

I - Democratizar las condiciones de permanencia de los jóvenes en la educación superior;

II - Minimizar los efectos de las desigualdades sociales y regionales en la permanencia y conclusión de la educación superior;

III - Reducir las tasas de evasión, retención y abandono escolar;

IV - Contribuir de manera eficaz para la promoción de la inclusión social por medio de la educación (Programa Nacional de Asistencia Estudiantil [PNAES], 2010).

Las acciones comprenden: albergue estudiantil, alimentación, transporte, atención a la salud, inclusión digital, cultura, deporte y guardería. Igualmente, proporciona el apoyo pedagógico, acceso, participación y aprendizaje de estudiantes con deficiencia, trastornos globales en el desenvolvimiento y altas habilidades y superdotación. La afirmación de Silva y Veloso (2014), destaca una perspectiva importante en relación al acceso a la educación superior, resalta que el acceso no se limita apenas al ingreso en una institución de enseñanza superior, pero también envuelve consideraciones sobre la calidad de la formación e igualmente importante, la capacidad del estudiante de permanecer y concluir sus estudios con suceso. Esas dimensiones de acceso a la educación superior son fundamentales para comprender la realidad de los estudiantes y la eficacia de las políticas educacionales. El Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), representa una notable iniciativa de innovación social que se ajusta a las diversas realidades y está en consonancia con el propósito de tornar más accesible y viable la permanencia de estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica en el ámbito de la enseñanza superior pública presencial en Brasil.

4. Consideraciones finales

Para analizar el contexto de la enseñanza superior es fundamental comprender las contradicciones provocadas por la implementación de la expansión universitaria, en concomitancia con la emergencia de luchas sociales libradas por el movimiento estudiantil. Democratizar el acceso a la educación superior no es suficiente por sí solo. La simple facilitación del acceso no resuelve los desafíos enfrentados por los estudiantes, especialmente aquellos que son resultado de una enseñanza media con déficit en escuelas públicas. A pesar de la ampliación del acceso a la educación superior sea un avance significativo, la cuestión de la permanencia de los estudiantes y su éxito académico precisa de una atención especial, una vez que esas políticas también trajeron contradicciones y desafíos, una de las principales contradicciones fue la presión para expandir rápidamente la enseñanza superior en cuanto mantenía o mejoraba la calidad de la educación. El aumento en el número de vacantes y de campus universitarios muchas veces llevó a preocupaciones sobre la capacidad de garantizar la calidad de la enseñanza y la infraestructura adecuada.

Por tal razón, la expansión del sector privado de la enseñanza superior haya contribuido para la inclusión de estudiantes que anteriormente no tenían acceso a este nivel educativo, ella también generó desafíos relacionados a la calidad, financiamiento y regulación. El equilibrio entre la expansión y la calidad de la educación superior continúa siendo una cuestión crítica en las políticas educacionales

brasileñas. La democratización del acceso a la enseñanza superior, incluyendo políticas como el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), es una conquista importante, también puede generar desafíos y problemas que precisan ser abordados. La democratización de la enseñanza superior es valiosa, pero requiere un abordaje no apenas en relación al acceso, sino también en cuanto a la calidad y a la equidad. Las directrices como el PNAES desempeñan un papel crucial en la mitigación de los problemas generados por la democratización, al ofrecer soporte financiero y social a los estudiantes que más precisan, contribuyendo así para tornar la educación superior más accesible e inclusiva.

La expansión de la educación superior en Brasil permitió que la población en situación económica precaria tuviese acceso a ese nivel de enseñanza. A pesar de la democratización del acceso, la política no favorecía la permanencia del estudiante, independientemente de estar matriculado en una institución pública, una vez que otras demandas, como hogar, alimentación, transporte, apoyo pedagógico entre otras, frecuentemente en aquella época llevaban la interrupción de la continuidad de los estudios. En ese contexto, fue posible percibir que el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil se esforzó para viabilizar la igualdad de oportunidades, mejorar el desempeño académico y prevenir situaciones de repetición y evasión surgidas por la falta de recursos financieros de los jóvenes en la enseñanza pública superior.

El Programa Nacional de Asistencia Estudiantil es, sin dudas, una innovación social de extrema relevancia en el contexto de la educación superior en Brasil. Su impacto en la permanencia y conclusión de los estudiantes en la educación superior es significativo y va más allá de los aspectos financieros, alcanzando también el apoyo pedagógico, la salud y el bienestar de los estudiantes. En ese sentido, los resultados de este estudio indican la necesidad de implementar políticas públicas que aseguren la permanencia de los estudiantes en las universidades. Dentro de ese contexto, la asistencia estudiantil desempeña un papel crucial en la promoción de la equidad en la enseñanza superior, al enfocar en la oferta de igualdad de oportunidades para estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Ese enfoque auxilia en la mitigación de las disparidades educacionales y sociales.

Referencias

Alter, N. (2000). *Inovação e mudança social*. Paris: Prensas Politécnicas e Universitárias Romandes.

André, I., Abreu, A. (2006). Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra*, 41 (81). Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1465>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Castro, A. M. D. A. (2011). A expansão e o acesso ao ensino superior: os novos desafios da educação brasileira. In Junior, L. de S., França, M., Farias, M. da S. de. (Orgs.). *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino*. (pp. 19-36). Brasília: Liber Livro.

Cunha, L. A. (1980). *A universidade temporã: da colônia a Era Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

- Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm
- Foracchi, M. M. (1977). *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Editora Nacional.
- Lima, F. D. R. de (2019). *A Política Pública de Assistência Estudantil: uma análise sobre a contribuição do benefício da residência universitária para a permanência na UFPB*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Macedo, G. D. (2017). *A eficácia do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) para a permanência dos ingressantes do sistema de cotas na UFPB*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Mariz, S. D. (2012). *O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): uma reflexão sobre sua implementação na UFPB*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Moulaert, F. (2000). *Globalização e desenvolvimento de área integrada nas cidades europeias*. Oxford: Universidade de Oxford.
- Pereira, P. A. (2008). Discussões conceituais sobre a política social como política pública e direito de cidadania. In Boschetti, I., Behring, E. R., Santos, S. M. de M. dos, Miotto, R. C. T. *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
- Ristoff, D. (2006). A universidade brasileira contemporânea: tendências e perspectiva. In Morosini, M. (Orgs.). *A universidade no Brasil: concepções e modelos*. (pp. 37-52). Brasília: INEP.
- Santos, B. de S. (2005). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. Disponível em <https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>
- Silveira, M. M. da (2012). *A assistência estudantil no ensino superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Universidade Católica de Pelotas, Rio Grande do Sul.
- Vahl, T. R. (1980). *O acesso ao ensino superior no Brasil*. Florianópolis: UFSC/Lunardelli.