

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

FLAVIA ROSSI VACARI PAVAN

**DEFINIÇÕES E RUMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
DO ENSINO SUPERIOR**

VITÓRIA
2014

FLAVIA ROSSI VACARI PAVAN

**DEFINIÇÕES E RUMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
DO ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria das Graças Cunha Gomes.

VITÓRIA

2014

FLAVIA ROSSI VACARI PAVAN

DEFINIÇÕES E RUMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovado em _____ de _____ de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Maria das Graças Cunha Gomes / Orientadora

Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas Couto / PUCRS

Prof^a. Dr^a. Jacqueline Oliveira Silva / UFRGS

Prof^a. Dr^a. Maria Madalena do Nascimento Sartim / Ufes

AGRADECIMENTOS

Este é o momento onde refletimos toda trajetória empreendida no estudo apresentado. A caminhada durante o mestrado foi permeada por sentimentos e pessoas que contribuíram, de alguma forma, para o desfecho de um processo complexo, de amadurecimento teórico e, sem dúvida, enriquecimento profissional.

O mestrado termina agora com a sensação de alívio e, ao mesmo tempo, de inquietações que me movem a buscar novos estudos e novos olhares. Assim, termina uma etapa, mas a caminhada é longa e outras virão.

Restam agora um suspiro fundo e as recordações, até certo ponto, nostálgicas de cada momento vivenciado no processo de estudo. Risos, debates, angústias mesclaram-se cotidianamente.

O movimento de refletir sobre o início da caminhada me remete a lembranças de pessoas queridas que me ajudaram a chegar aonde cheguei.

A Deus pelo equilíbrio espiritual.

Ao meu querido companheiro Fernando que sempre acreditou em mim, estando ao meu lado em todos os momentos e sendo o meu maior incentivador. Minha linda filha Maria Clara que apesar de sentir minhas ausências, sempre me afagou com seus gestos e olhares carinhosos e minha querida Maria Fernanda que foi uma benção em nossas vidas, nascendo no meio do mestrado, provocando a manutenção do meu equilíbrio entre as demandas da família, trabalho e estudo.

A todos os familiares pela aposta e apoio.

Às amigas que se alegraram com meu ingresso no mestrado, ouviram minhas queixas e lamentos e me ajudaram na construção do problema de pesquisa.

À minha querida orientadora, cujo nome reflete toda sua graciosidade – Graça, pessoa imprescindível nessa caminhada, compreensiva, carinhosa e sábia nas palavras e atitudes.

Aos colegas do mestrado, pelas discussões teóricas, pelo cuidado coletivo e apoio mútuo.

A toda equipe do Programa, docentes - que representam a base da nossa formação, técnicos, estagiários e demais pelo suporte necessário.

Aos colegas do trabalho e chefias que possibilitaram o êxito acadêmico, de modo especial a Ângela, sempre disposta a ajudar, cuja alegria e positividade me impulsionaram.

A Ufes, meu *lócus* de pesquisa, lugar eleito para minha trajetória profissional, lugar de encontros e vivências, de resgate do aprimoramento profissional e pessoal.

Muito obrigada!

RESUMO

O presente estudo cujo tema é a Política de Assistência Estudantil tem por objetivo principal demarcar os princípios teóricos e os interesses políticos e econômicos que nortearam a implantação da política nacional de assistência estudantil num contexto de reformas vivenciado pelas universidades, sobretudo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e consolidado no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A partir de um entendimento da política na perspectiva do direito, avançamos nosso estudo buscando traçar o perfil dos estudantes atendidos na Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes, visando o fornecimento de elementos para a instituição e demais interessados que possam contribuir para formulação de ações que venham responder às necessidades demandadas por esses estudantes. Realizamos um estudo bibliográfico e documental, amparados no método do materialismo histórico dialético, para explorar a questão norteadora da pesquisa e a técnica de análise de conteúdo para desvendar o sentido das respostas oriundas do questionário online¹ aplicado nos estudantes cadastrados no Programa de Assistência Estudantil da Ufes. Evidenciamos que a Política de Assistência Estudantil – PAE guarda estreita relação com as orientações dos organismos internacionais que definem metas e estabelecem critérios no trato das políticas sociais dos países em desenvolvimento, como o Brasil. As reformas nas universidades, palco de implementação da PAE, iniciadas no governo FHC cristalizaram-se no governo Lula e, em paralelo, a política de assistência social foi adquirindo status de política pública com pequenos, porém importantes, avanços. O aprofundamento teórico permitiu-nos identificar as similaridades, apresentadas no estudo, entre a política de assistência social e a política de assistência estudantil. Esta, por sua vez, vem ocupando um significativo espaço nas demandas dos estudantes universitários na medida em que se vislumbram a possibilidade de garantia de direitos mediante tal política ainda que não altere a estrutura do modelo societário vigente.

Palavras-chave: Assistência Estudantil, Instituições Federais de Ensino Superior, Política de Educação Superior.

¹ Questionário disponível na íntegra no Apêndice C.

ABSTRACT

This study aims to establish the theoretical principles and the political and economic interests that guided the implementation of the National Policy for Student Assistance in the structural reform context experienced by the federal universities, mainly from Fernando Henrique Cardoso's term in the government (1995-2002), which was consolidated in Luiz Inácio Lula da Silva's governmental term (2003-2010). Coming from a legal perspective of politics, the profile and the interests of the students who are part of the Student Assistance Program of the Federal University of Espírito Santo (UFES) were detailed in order to contribute to the elaboration of future actions which can respond to the needs of this group of students. A literature and a documental review supported by historical and dialectical materialism were made so as to explore the Student Assistance Policy, which is the guiding topic of this research. Through content analysis techniques it was ambitioned to unravel the meaning of the responses given by the students subscribed to the Student Assistance Program of UFES. It became evident that the National Policy of Student Assistance maintains strict relation to the guidance of international organizations that define goals and establish criteria of how to deal with social policies in developing countries. The structural reforms in federal universities, which lay ground to the implementation of the Student Assistance Policy which began in Fernando Henrique Cardoso's term and stabilized in Lula's term, paralleled by the Social Assistance Policy, acquired the status of an advance in public policy, however presenting many problems. The theoretical deepening enabled the identification of similarities between the Social Assistance Policy and the Student Assistance Policy, which has been developing a significant role in the undergraduate student's demands as it enables the maintenance of rights, even if it does not alter the current social structure.

Key-words: Student Assistance, Higher Education, Education Policy

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição de rendimento com base no salário mínimo, por classe (ano 2010).....	91
Gráfico 2: Evolução do quantitativo de Instituições de Ensino Superior por categoria administrativa entre 2001 a 2012.....	95
Gráfico 3: Evolução das Instituições de Ensino Superior por organização acadêmica entre 2001 a 2012.....	96
Gráfico 4: Evolução das Universidades entre 2001 a 2012.....	96
Gráfico 5: Evolução das Faculdades entre 2001 a 2012.....	97
Gráfico 6: Evolução dos Centros Universitários entre 2001 a 2012	97
Gráfico 7: Evolução do quantitativo de estudantes matriculados nos cursos de graduação presencial do ensino superior	120
Gráfico 8: Relação entre o número de vagas oferecidas e candidatos inscritos nas Instituições Federais de Ensino Superior - ano 2010	126
Gráfico 9: Relação entre o número de vagas oferecidas e candidatos inscritos nas Instituições Federais de Ensino Superior – ano 2011.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição das pessoas de 10 ou mais anos de idade, por situação do domicílio, segundo as classes de rendimento nominal mensal – 2010	91
Tabela 2: Quadro demonstrativo das despesas* por função/subfunção entre 2003 a 2008.....	98
Tabela 3: Matrículas no Brasil em 1998	113
Tabela 4: Evolução do acesso à educação em termos de percentuais da população na idade de 18 a 24 anos, segundo o nível de escolaridade no Brasil – 1995 e 2009.....	114
Tabela 5: Evolução do acesso ao ensino superior por renda per capita baseada em quintis	115
Tabela 6: Distribuição quantitativa dos estudantes participantes da pesquisa, por Campus	136
Tabela 7: Grau de instrução dos pais.....	139
Tabela 8: Quadro comparativo entre a renda mensal do grupo familiar e o quantitativo de pessoas do grupo familiar, incluindo o estudante, residentes no domicílio.....	139
Tabela 9: Quadro relativo à renda mensal dos estudantes matriculados na Ufes entre os anos 2010 a 2013	140
Tabela 10: Tabela dos cursos que possuem um maior número de estudantes cadastrados no Proaes	141
Tabela 11: Tabela dos cursos que possuem menos estudantes cadastrados no Proaes	142
Tabela 12: Participação em movimentos sociais.....	143
Tabela 13: Considerações positivas dos estudantes quanto ao atendimento das demandas	154
Tabela 14: Considerações sobre o atendimento parcial das demandas estudantis	155
Tabela 15: Considerações positivas dos estudantes quanto ao atendimento das demandas	156
Tabela 16: Síntese das sugestões apontadas pelos estudantes	161

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Descrição de conteúdo do arcabouço jurídico do governo Lula.....	186
Apêndice B – Quantitativo de estudantes participantes da pesquisa por curso	188
Apêndice D – Questionário online	190
Apêndice C – Representação gráfica de parte das perguntas fechadas.....	194

LISTA DE SIGLAS

ABIPEME – Associação Brasileira dos Institutos de Pesquisa de Mercado
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAAE – Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CF – Constituição Federal
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CONAE – Conferência Nacional de Educação
DAE – Divisão de Assistência Estudantil
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EAD – Ensino à Distância
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituição de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MP – Medida Provisória

ONG's – Organizações Não-Governamentais
PAE – Política de Assistência Estudantil
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE – Plano Nacional de Educação
PNAES – Política Nacional de Assistência Estudantil
PROAES – Programa de Assistência Estudantil
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PT – Partido dos Trabalhadores
REUNI – Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	13
1.1 – ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	32
2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CRISE DO CAPITAL DE 1970	38
2.1 – AS CARACTERÍSTICAS DA ASSISTÊNCIA NO FINAL DO SÉCULO XX...57	
3 – A UNIVERSIDADE BRASILEIRA E SEUS DILEMAS	72
3.1 – ENSINO SUPERIOR PÓS-90: MARCAS ATUAIS.....	82
4 – CENÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	117
5 – PERFIL DOS ESTUDANTES ATENDIDOS PELO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFES.....	135
A - PERFIL DO ESTUDANTE.....	137
A.1) Sexo-faixa etária	137
A.2) Raça.....	137
A.3) Unidade Federativa de origem do estudante	137
A.4) Estado civil	137
A.5) Condição de moradia atual dos pais e dos estudantes, segundo a forma de aquisição do imóvel	137
A.6) Situação econômica dos estudantes.....	138
A.7) Frequência com que utiliza o restaurante universitário	138
A.8) Meio utilizado pelo estudante para se dirigir à universidade	138
B – CONTEXTO FAMILIAR	138
B.1) Posição que o estudante ocupa na família.....	138
B.2) Quantitativo de pessoas que vivem da renda do grupo familiar	138
B.3) Grau de instrução dos pais	139
B.4) Renda mensal do grupo familiar	139
B.5) Benefícios recebidos	140
C – DADOS ACADÊMICOS.....	141
C.1) Período letivo que o estudante está cursando	141
C.2) Curso do estudante.....	141
C.3) Modalidade de ingresso na universidade.....	142
C.5) Expectativa do estudante ao fazer um curso de nível superior.....	142

C.6) Motivo predominante da escolha do curso em que o estudante está matriculado	142
D) INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE CULTURA, LAZER E SAÚDE.....	143
D.2) Movimentos sociais.....	143
D.3) Atividade física.....	145
D.4) Serviço de saúde	145
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
7 – REFERÊNCIAS.....	171

1 – INTRODUÇÃO

O caminho percorrido nesta pesquisa é parte integrante e determinante de experiências profissionais advindas da atuação como assistente social da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes junto ao Programa de Assistência Estudantil – Proaes desenvolvido pela instituição. A escolha do tema é intencional e decorre de questionamentos, dúvidas e anseios postos ao exercício profissional da pesquisadora.

A interlocução com a prática permite o estabelecimento de uma relação dialética com o tema de pesquisa, e torna provisório o conhecimento produzido, suscetível a mudanças pelos sujeitos interessados neste estudo. Por esta razão consideramos importante a produção desta pesquisa que possibilita também uma contribuição à ampliação e aprofundamento do conhecimento nessa temática.

Trabalhar no campo da educação nos possibilitou constatar que, apesar de garantido constitucionalmente, o ensino superior não se consolida na prática como algo universal, na medida em que nem todos que almejam acessá-lo, de fato o conseguem.

Esse cenário vem persistindo e se reproduzindo ao longo dos anos. A partir da década de 1980, podemos observar um crescimento no número de estudantes matriculados nas instituições de ensino superior, o que indica um aumento na demanda por vagas nesse nível de ensino. Em 1980 havia um quantitativo de 1.377.286 estudantes matriculados no ensino superior passando para 1.540.080, em 1990. Transcorridos oito anos, em 1998, esse número alcançou a marca de 2.125.958 estudantes matriculados nas instituições de ensino superior.

Dados apresentados pelo INEP/MEC em 1998, baseados em pesquisa realizada na rede pública de ensino, permite-nos identificar a diferença que envolve os três níveis de ensino o que aponta a existência de um funil o qual compromete o acesso dos estudantes egressos do ensino médio ao ensino superior. Enquanto 90,5% do total

de estudantes estavam matriculados no ensino fundamental, apenas 37,8% cursavam o ensino superior (FONAPRACE, 2001).

O contato com as contradições do ensino superior - a partir da nossa atuação junto aos estudantes atendidos pelo Proaes - tem colocado várias questões que passaram a demandar a busca por aprofundamento teórico com vistas ao desvendamento das contradições que se fazem presentes no nosso cotidiano profissional.

Nessa trajetória, o quantitativo de estudantes que buscavam acessar a assistência estudantil implementada pela Ufes crescia vertiginosamente. Em 2008 eram 504 estudantes cadastrados e em 2012 chegou-se ao quantitativo de 1.924 estudantes atendidos – requerendo uma caracterização da condição sócio-econômica-familiar para um melhor direcionamento dos serviços demandados². A realidade detectada passa a colocar inquietações aos operadores da política, tendo em vista a insuficiente cobertura para o atendimento que se fazia (e se faz) necessário. Tais inquietações naturalmente colocaram como exigência a necessidade de uma reflexão e exame das nuances que perpassavam o contexto.

O momento até então vivenciado era de reformas nas universidades que passavam por um processo de reordenamento de instituição social para organização empresarial e incidência da proposta neoliberal que provocaram mudanças no padrão de organização das instituições. Nesse cenário, estava traçada a questão norteadora da nossa pesquisa, orientada pela busca de demarcar os princípios teóricos e os interesses políticos e econômicos que nortearam a implantação da política nacional de assistência estudantil num contexto de reformas vivenciado pelas universidades, sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e consolidado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Encontrar resposta para tal questão requer superar o imediatismo e avançar numa interlocução teórica capaz de evidenciar os determinantes, as fragilidades e possibilidades da PAE. Entendemos ser esta pesquisa relevante na medida em que

² Dados fornecidos pela Divisão de Assistência Estudantil da Ufes.

poderá subsidiar o adensamento do debate sobre a referida política tanto no âmbito das universidades como em outros fóruns de debates sobre políticas públicas.

Este estudo também poderá contribuir para o aprimoramento do conhecimento referente à temática, quando socializado no meio acadêmico. Os resultados obtidos poderão ser apropriados pelos estudiosos do assunto de forma a subsidiar discussão mais profícua a partir do enfoque abordado.

Não há intenção de esgotar o tema, mas contribuir para uma reflexão e estudos posteriores tendo em vista tratar-se de uma temática relativamente nova, considerando a regulamentação da Política, em lei. Não obstante a assistência estudantil ter sido prevista constitucionalmente desde a década de 1940, somente a partir do início do século XXI houve a previsão expressa de repasse de recursos financeiros para projetos dela decorrentes.

A universidade representa um espaço onde se materializam as mudanças propostas e implementadas pelo Estado no contexto da crise da sociedade capitalista. E as reformas no modelo de universidade operadas no cotidiano institucional são refletidas nas ações práticas dos profissionais que atuam nesse espaço.

As universidades vêm sofrendo um processo crescente de desmonte com escassez de recursos e reorganização institucional. Demandas advindas da população que reivindica acesso ao ensino superior têm sido atendidas mediante ações que incrementam o setor privado. As orientações apontadas pelos organismos internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm desempenhado um papel decisivo nas reformas do Estado e nas políticas públicas por ele implementadas, com nítido viés residual, focalizado e compensatório no bojo do modelo de transferência de renda, em especial, das políticas de assistência social. Ganham ênfase e relevância os conceitos do binômio inclusão/ exclusão social que assumem proporções importantes nos debates dos programas sociais, inclusive no campo da educação.

Nos termos de Iamamoto (2010, p. 53) o capital, na sua face mundializada³, expande sua veia financeira e especulativa acentuando as já expressivas desigualdades e relação de dependência entre as nações no cenário internacional.

Referendado e apoiado pelas políticas imperialistas ditadas pelos organismos multilaterais, o capital subordina, aos seus fins de valorização, toda a organização da vida em sociedade: a economia, a política e a cultura (IAMAMOTO, 2010, p. 53).

Esse contexto mundializado é acionado pelos grandes grupos industriais transnacionais, que ávidos por lucro e impulsionados pelos organismos internacionais, associam-se a instituições financeiras, buscam maior rentabilidade e subordinam os Estados nacionais ao seu comando (IAMAMOTO, 2010).

Os organismos internacionais, nas considerações de Iamamoto (2010), funcionam como verdadeiros “porta-vozes” das potências empresariais e através de um aparato burocrático, definem estratégias a serem seguidas, metas a serem atingidas pelos demais países da sociedade global. O Estado tem um papel fundamental para reprodução desse tipo de relação. Sua intervenção política e apoio efetivo funcionam como molas propulsoras que engendram toda a engrenagem.

Tais organismos têm sustentado que, para uma elevação das condições de vida da população é necessário que o país desenvolva-se e neste sentido, a aposta tem sido feita na educação. Entretanto, compreendemos que a educação por si só não irá suprimir as desigualdades sociais gestadas no âmbito das sociedades capitalistas, contudo, não deixa de ser um direito que precisa ser melhor efetivado.

Essa reconfiguração da educação como algo basilar para o crescimento econômico refletiu na política educacional dos países tidos como emergentes, por meio de intervenções pautadas por reformas de cunho neoliberal, que envolviam financiamentos e monitoramento dessa política.

Na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam uma crise de produtividade maior do que uma suposta crise de quantidade, universalização e extensão. Ou seja, segundo esta perspectiva, o processo de expansão da

³ Para aprofundar o debate vide IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

escola se deu sem o acompanhamento de uma distribuição eficiente dos serviços oferecidos. Trata-se de uma crise de qualidade, o que reflete a ineficácia da escola e a incompetência dos que nela trabalham. Logo, a escola carece de uma ampla reforma administrativa. Desta forma, de acordo com as tecnocracias neoliberais, não há falta de escolas, não há falta de professores. O que falta são escolas mais eficientes e professores mais competentes, além do que, para sanar tal crise, não há falta de investimento de recursos. O que falta é um melhor gerenciamento dos recursos existentes (ZANARDINI, 2008b, p. 64).

Assim, universidade e política de assistência, se cruzam e são atravessadas pela Política de Assistência Estudantil homologada no contexto em que são propostas reformas nas universidades.

Considerando a busca por aprofundamento do fenômeno em questão perseguiu-se como objetivo central da pesquisa a análise da Política de Assistência Estudantil na perspectiva neoliberal, implementada no bojo da reforma universitária, que tem como cenário, por um lado, a redução do papel do Estado na manutenção das universidades federais - com incentivo às instituições privadas - e por outro, a implantação de medidas compensatórias para viabilizar a permanência dos estudantes nas instituições.

Para pensar essa política sob o prisma do direito e na busca de coletar subsídios para a efetivação das ações, tornou-se necessário identificar as características sócio-econômicas-familiares do público-alvo e das ações desenvolvidas pela universidade em análise.

Destarte, outros objetivos foram correlacionados à pesquisa: compor o perfil dos estudantes então atendidos pelo Programa de Assistência Estudantil – Proaes, desenvolvido pela Ufes, visando ao conhecimento do público-alvo das ações; identificar o entendimento que os estudantes atendidos pelo Proaes possuem e indicar a avaliação que fazem acerca da Política de Assistência Estudantil implementada pela instituição.

Segundo Orso (2011) a escola não foi criada para ser universalizada, mas para atender aos interesses das classes dominantes, perpetuar seus valores, sua cultura e tradição, conforme observado desde o período do escravismo, e assim permaneceu por muitos anos, como privilégio de elite. A sociedade foi se

transformando, mudando sua forma de se organizar, produzir e reproduzir; e a escola se tornou uma necessidade social, deixou de ser espaço exclusivo das elites dominantes e passou a ser demandada pelos trabalhadores na medida em que possibilitou uma inserção social (ORSO, 2011).

O acesso à educação tem sido mediado por meio das políticas públicas. Assim, pensar os espaços instituintes dessas políticas requer compreendê-los como “resultado das ações de sujeitos sociais que se localizam desigualmente no campo da produção e da reprodução da vida social” (RODRIGUES; ALMEIDA, 2012, p. 98).

Assim cabe destacar a relação entre desigualdade social e universidade partindo-se da premissa de que para reduzir a desigualdade faz-se necessária a democratização do acesso à universidade como direito universal, garantido constitucionalmente. O que vem sendo constatado é que a desigualdade como componente estruturante do capitalismo não pode ser eliminada nesse contexto, mas amenizada por meio da adoção de políticas que garantam o atendimento de demandas reivindicadas pela classe trabalhadora. A desigualdade é refletida nas formas de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos. Os dados anteriormente mencionados nos mostram que o acesso ao ensino superior está longe da universalização e assim o enfoque da discussão se amplia. Há que se discutir não apenas o acesso mas a permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior, considerando a potencialidade desse espaço para a minimização das desigualdades sociais.

A busca pela redução das desigualdades sociais é um imperativo que compõe o processo de democratização também da universidade. Há amparos legais que reforçam a educação como um direito: a Constituição Federal de 1988, que preconiza a educação como dever do Estado e da família (art. nº 205) e garante o princípio à igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. nº 206). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996 que define em seu art. 3º: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e avança o texto da referida Lei em que preconiza a educação como direito de todos desde a creche até os níveis mais avançados da formação superior. O Plano Nacional de Educação decênio (2011-2020) em seu art. 2 tem como uma de suas diretrizes a

universalização do atendimento escolar e cabe destaque também à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que apresentou a afirmação do caráter universal dos direitos, dentre os quais o da educação.

Demandas por acesso ao ensino superior são históricas. Desde o início da década de 1960 havia um excedente de estudantes que não conseguiam vaga no ensino superior, da ordem de 30 mil e no final da referida década esse número chegou a 160 mil estudantes que exerciam pressão sobre o governo. De acordo com Silva Júnior e Sguissardi (2001, p. 186) “[...] tratava-se de membros da classe média, em geral, buscando algum canal de ascensão social”.

A necessidade de expansão do ensino superior é um elemento constitutivo da própria origem desse nível de ensino, conforme afirma Lima (2012). No entanto, seguindo a mesma autora, tal necessidade é caracterizada pelo privilégio social na medida em que contemplava as camadas dominantes. A partir do desenvolvimento do capitalismo, passou a ser uma exigência do próprio capital a expansão do ensino superior, considerando a necessidade de atendimento das alterações produtivas e de capacitação da força de trabalho. Por outro lado, professores e estudantes pressionavam para o fim da monopolização do conhecimento e democratização interna das universidades.

Nesse contexto de embates, nos anos de 1960, a burguesia nacional assumiu a questão do acesso e modernização do ensino superior, por meio de uma ilusão acerca da democratização do acesso, no bojo do aumento significativo do setor privado (LIMA, 2012).

A partir de 1968 houve uma forte pressão dos estudantes, mediante greves em âmbito nacional, para abertura de vagas no ensino superior. Esse quadro provocou, por parte do governo, um estímulo ao setor privado. Vahl (1980) destaca que o fenômeno da crescente demanda pela educação universitária está relacionado à civilização técnico-científica, ao processo de industrialização bem como à expansão das cidades e mobilidade social decorrentes de todo este cenário descrito.

Com um mercado cada vez mais seletivo, que requisitava profissionais qualificados, dada a introdução de novas tecnologias, muitos jovens buscaram vaga no ensino superior com a perspectiva de terem mais chances para uma futura inserção profissional (VAHL, 1980).

Um diploma de nível superior representa, na sociedade capitalista a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. A disputa pela aquisição do diploma provoca pressões - tanto pela comunidade estudantil quanto por empresas privadas - por ampliação de vagas nesse nível de ensino, ressalvadas as intencionalidades de cada lado. Para atender a essa demanda, o Estado tem incentivado a ampliação do setor privado, em detrimento do incremento das instituições públicas. Segundo dados do censo de educação superior de 2009, as instituições privadas representavam 89,4% das instituições de ensino superior (BRASIL, 2009). Entretanto, a universidade pública ainda é considerada um setor de excelência em ensino e muitos jovens buscam vaga nas referidas instituições que se constituem também em um espaço favorável à consolidação do pensamento crítico e à emergência de ideias e projetos renovadores - ou até mesmo revolucionários - no contraponto ao conservadorismo dominante.

Correlacionando com o acesso, outra questão que ganha relevância é a da permanência dos estudantes nas instituições. O direito à educação não pode se efetivar apenas em ações cujo foco seja a ampliação do acesso, pois ao pensarmos em termos das universidades públicas, assim que rompida essa dificuldade, outras se manifestam, às vezes, de forma mais perversa, na medida em que o estudo é prejudicado por dificuldades econômicas que se tornam empecilho para a continuidade da trajetória acadêmica.

A permanência nas universidades, de jovens oriundos de famílias de baixa renda familiar, agrava-se com o fato de que muitos se desdobram em dupla jornada de trabalho e estudo. A PAE se inscreve na perspectiva do direito, na medida em que se destina, de acordo com amparo legal⁴, ao atendimento de estudantes, cujas

⁴ Os instrumentos legais que amparam a Política de Assistência Estudantil são a Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007 e o Decreto nº 7.234 de 2010.

dificuldades socioeconômicas comprometem sua permanência nas instituições federais de ensino superior.

As dificuldades socioeconômicas enfrentadas por milhares de brasileiros compõem um quadro característico do contexto societário capitalista, e se potencializaram com o avanço do projeto neoliberal que acentua as desigualdades sociais, provoca retração de empregos e conseqüente aumento dos desempregados ou subempregados (contratados, terceirizados).

Trata-se de um modelo, demarcado por um período histórico, em que a atuação intervencionista do Estado passou a ser criticada e sustentada como propulsora da crise do capital. Essa concepção, cuja gênese repousa nas ideias liberais, trouxe sérias conseqüências para as políticas sociais e as medidas protetivas implementadas pelo Estado (MONTAÑO, 1997).

Montaño (1997) sustenta que o projeto neoliberal provoca a perda da autonomia democrática dos países capitalistas, sobretudo os periféricos, e particularmente na esfera da proteção social, sucumbindo-os às decisões unilaterais dos organismos internacionais. Eis que tal perda incide sobre a não participação do país no livre jogo econômico do mercado e não participação do Estado nas atividades econômicas das empresas públicas, entre outros aspectos. Essas empresas têm como conseqüência a privatização e posterior queda da arrecadação do Estado que, com menos recursos, não consegue suprir seus gastos. Nesse sentido, a redução do gasto público é refletido por cortes nas políticas sociais e focalização do atendimento.

Milton Friedman (1974)⁵, um importante teórico neoliberal, fez reflexões sobre a importância da liberdade econômica para alcance da liberdade política, e trouxe, a reboque, a ideia de que um indivíduo desprovido das amarras do Estado tem condições de buscar livremente a satisfação das suas necessidades, por meio do mercado. A necessidade do Estado advém do fato de que os homens são

⁵ Milton Friedman é um expoente neoliberal da década de 1970, sendo uma referência na proposta de um modelo político-econômico chamado neoliberalismo, e, em sua obra intitulada "Capitalismo e Liberdade" faz um resgate do liberalismo e condena a atuação intervencionista do Estado, a partir da ênfase às regras do mercado.

imperfeitos, e assim, a ação estatal visaria garantir o cumprimento das regras e prover os meios para modificá-las.

Ademais, para o presente estudo, o elemento mais importante apresentado pelo teórico refere-se ao fato de que as organizações privadas são indispensáveis na disponibilização dos serviços, que podem ser por elas adquiridos, sustentando a primazia do mercado em detrimento da ação governamental. Aprofunda o debate e sustenta que o paternalismo do governo é necessário para os indivíduos tidos como irresponsáveis ou insanos, dada a inevitabilidade em suprir suas carências mediante ações caritativas.

Tal base teórica veio a subsidiar ações implementadas pelos países capitalistas com vistas a reformar o aparelho estatal. Ao fazermos o contraponto observamos que a mesma política neoliberal, que indica a necessidade da liberdade individual, restringe o acesso ao mercado de trabalho uma vez que diminui suas vagas, e em paralelo, incentiva o estudo e exige diploma como medidor de habilidades e competências individuais.

Sob outro ponto de vista, consideramos que as políticas sociais, entre elas as políticas educacionais, não são exclusivamente funcionais ao acúmulo de capital. Para Frigotto (2010) a educação demonstra que, através de um espaço contraditório cuja correlação de forças envolve diferentes grupos e classes sociais, é possível desenvolver uma alternativa de educação democrática rumo a uma emancipação humana.

Os ganhos obtidos pela classe trabalhadora, especificamente no campo educacional, no contexto societário capitalista, não rompem a estrutura desse modelo de sociedade, porém contribuem para o atendimento de determinadas necessidades da referida classe, outrora negados.

As universidades vêm passando por um processo de reformas que foi se solidificando no período militar, intensificou-se no governo FHC e se consolidou no governo do seu sucessor, Lula da Silva. Nos anos 1990, a educação superior passava por um momento de internacionalização sendo requerida a sua adaptação

ao novo modelo econômico mundializado decorrente da reestruturação produtiva do capital a partir dos anos de 1980. Ciência e educação superior consolidaram-se como sinônimos de mercadoria, configurando-se um novo papel para o ensino superior (FERREIRA, 2012).

O processo de mudanças, que envolvia racionalidade administrativa, redução das funções do Estado como provedor de serviços e maior eficácia quantitativa, iniciado pelos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), acelerou-se com a adoção de medidas de ajustes fiscais e estruturais que visavam a adequação do Brasil à economia mundial.

Essas medidas tiveram sérios rebatimentos no ensino superior. O Conselho Nacional de Educação (CNE), instituído pela lei nº 9.131 de 25/11/95, cujas funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação intentavam, de forma especial, colaborar com a formulação da Política Nacional de Educação, possibilitou mediante, sua autonomia administrativa, o aceleração e a facilitação dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições privadas.

Segundo a autora, na visão de FHC, a política para o ensino superior deveria pautar-se em uma racionalização de recursos, ampliação dos cursos noturnos, melhor utilização da capacidade ociosa, sem despesas adicionais. A autonomia universitária estava atravessada pela avaliação de desempenho que condicionaria o montante de verbas a serem repassadas para as instituições.

As mudanças propostas por FHC delinearão um novo ordenamento jurídico para o ensino superior, alterou a legislação educacional até então vigente, fomentou a expansão das instituições privadas, diversificando as fontes de financiamento, diminuiu a autonomia universitária com significativa redução dos recursos apontando uma contenção de gastos, conforme a lógica neoliberal. Nesse cenário cabe destaque ao Decreto 2.306/1997 que estabeleceu uma distinção entre as instituições públicas e instituições privadas de ensino superior, com e sem fins lucrativos e alterou a organização acadêmica para universidades, centros universitários,

faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores (FERREIRA, 2012).

Cunha (2003) contribui com a discussão apresentando os dados extraídos do Censo Escolar do ensino superior, realizado em 2001, que refletem bem os resultados posteriores à homologação do referido Decreto. Das 156 universidades existentes, 71 eram públicas e 85 privadas. Nos Centros Universitários a situação era mais alarmante, pois dos 66 existentes, apenas 2 eram públicos. Porém o dado mais díspar refere-se às Faculdades Isoladas onde 82 eram públicas e 954 privadas.

Enquanto as universidades públicas ficaram estacionadas houve um crescimento no número de instituições privadas que no primeiro octênio de FHC, eram 63. O mesmo dinamismo é observado na categoria centros universitários que não existiam até 1995, chegando ao número de 66, em 2001 (CUNHA, 2003).

Segundo Ferreira (2012, p. 460):

[...] os centros universitários, foram criados com objetivo de se constituírem em instituições de ensino pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, caracterizando-se pela excelência de ensino, ganhando autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições. Essa nova organização das IES tende, por meio da sua diversificação, a romper com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, uma vez que se exige somente das instituições universitárias essa articulação.

Em 2001 foi sancionada a lei n 10.172 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja duração era de 10 anos. A homologação dessa lei é parte da pressão social exercida por várias entidades compostas por educadores, profissionais da educação, pais de alunos e estudantes, porém seu texto não contemplou algumas das demandas elencadas por esses atores, como o direcionamento de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, que foram alvo de veto por parte da presidência. O referido documento traçava as diretrizes e metas da educação a serem atingidas até o fim do prazo preconizado (FERREIRA, 2012).

O PNE previa um aumento de demanda por vagas no ensino superior, de estudantes pobres, tendo em vista o aumento de egressos do ensino médio. Outras

questões apontadas no Plano referiam-se ao estímulo à expansão do setor privado, a necessidade de racionalização de gastos, a diversificação do sistema com nítido incentivo à formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais e o estímulo à adoção de programas de assistência estudantil, pelas instituições públicas (BRASIL, 2001).

FHC cumpriu a meta de adequação do ensino às novas regras do mercado, orientadas pelas diretrizes dos organismos internacionais. Contudo, não houve no período, apoio expressivo para edificar uma política que contribuísse para a permanência dos estudantes nas instituições públicas de ensino superior. As reformas eram estruturais e pautaram-se num reordenamento do ensino sob novas bases, inclusive legais. As questões do acesso e da permanência tinham previsão legal, mas não se consolidaram devidamente, na prática.

Nessa época já havia um debate, sobretudo no meio acadêmico e entre a comunidade estudantil, sobre a necessidade de criação de condições, nas universidades públicas que oportunizassem a permanência de estudantes de baixa renda familiar nos cursos de graduação, de modo a possibilitar-lhes a integralização do curso no tempo previsto.

O debate dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das Instituições de Ensino Superior Públicas, por meio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em torno da política de assistência ao estudante das universidades públicas, gerou a criação, em 1987, do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) com o objetivo de discutir as ações desenvolvidas à época, destinadas à comunidade estudantil. Eram seus objetivos:

[...] garantir a igualdade de oportunidades aos estudantes das IES Públicas na perspectiva do direito social; proporcionar aos alunos as condições básicas para sua permanência na Instituição; assegurar aos alunos os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico; contribuir na melhoria do sistema universitário, prevenindo e erradicando a retenção e a evasão escolar, quando decorrentes de dificuldades sócio-econômicas (FONAPRACE, 2001).

Nesses encontros, por meio de debates e análises institucionais, foi constatada a necessidade do estabelecimento de uma política que pudesse contribuir para o acesso e a permanência do estudante de baixa renda nas universidades públicas, tendo em vista que o custo anual com a evasão era da ordem de R\$ 486 milhões, correspondendo a 9% do orçamento anual das instituições federais de ensino superior.

Ressalta-se ainda que a inclusão, no PNE, da medida relativa à assistência estudantil credita-se, em parte, a uma pressão exercida pelo Fonaprace tendo em vista que as ações de assistência estavam sendo desenvolvidas mediante esforços pontuais e muitas vezes insuficientes. A escassez de recursos inviabilizava a concretude e continuidade das ações (FONAPRACE, 2001).

Outro segmento que vinha reivindicando ações no campo da assistência era o dos estudantes – público-alvo dos projetos. Araújo (2007) destaca que ações pautadas no tripé moradia, transporte gratuito e alimentação a baixo custo são históricas e fazem parte das reivindicações estudantis muito próximas da própria gênese da sua entidade de representação máxima, a União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1937, alternando momentos de avanços e recuos.

O investimento na educação superior, com maior inclusão de jovens entre a faixa etária de 18 a 24 anos, reflete-se no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Países como América do Norte e Europa alcançam percentuais de até 60% no quesito inclusão. Dentre os países da América Latina, pode-se observar que a posição do Brasil é bem desfavorável ao compararmos seus 15% de inclusão de jovens nessa faixa etária contra 40% da Argentina, 20,6% do Chile, 26% da Venezuela e 20,6% da Bolívia, conforme consta no Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001).

Em recente relatório⁶ publicado em 2013, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil não apresenta dados que lhe permitam sair de

⁶ Relatório do Desenvolvimento Humano. Disponível em <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2013> Acesso em: 2 nov. 2013.

um patamar inferior em relação aos demais países latinos. A taxa de abandono escolar no ensino primário ainda é elevada, alcançando índice de 24,3%, muito diferente dos 4,8% no Uruguai, 6,2% da Argentina e 2,6% do Chile. No quesito relativo ao percentual de população, com pelo menos o ensino superior, o Brasil também fica em desvantagem pois apresenta 36,1% contra 63,3% do Uruguai, 71,2% da Argentina e 59,2% do Chile.

Somente em 2002, no final de seu mandato, FHC homologou o Decreto n. 4.228 que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas e definia em seu art. 2º metas percentuais nos órgãos da Administração Pública Federal, de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência, no preenchimento dos cargos em comissão (BRASIL, 2002).

Outro campo que obteve pouco investimento no decorrer dos anos do mandato de FHC (1995-2002), ganhando certo destaque a partir de 2001, foi o campo da assistência social. Tal destaque se dá, em parte, pelo debate internacional sobre a necessidade de investimento em Programas de Transferência de Renda visando o enfrentamento da pobreza que se acirrou com as reformas estruturais pós-90 prevista pelos organismos internacionais. Até então, a grande preocupação do governo girava em torno da retomada do crescimento econômico o que possibilitaria a redução da pobreza.

Conforme Marques e Mendes (2007), Lula assumiu o governo mantendo uma política econômica que favoreceu ao capital financeiro e internacional e por outro lado, implementou programas destinados à população pobre e àqueles excluídos até então de algumas políticas. Nos primeiros anos de seu governo, as maiores instituições bancárias tiveram um lucro de 26%, número bem superior ao que se registrou no mandato de seu antecessor.

O governo Lula foi responsável pela implantação de medidas no campo da educação que representaram mais um continuísmo do governo anterior do que uma ruptura, embora tenha havido, entre 2004 e 2006, uma ampliação no repasse de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior, além de maior

contratação de profissionais (técnicos-administrativos e docentes) e expansão dos *campi* localizados no interior dos Estados (FERREIRA, 2012).

A pressão social por ampliação de vagas no ensino superior foi, em parte, atendida mediante a implantação de Programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, cuja finalidade era conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda familiar, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderissem ao Programa (BRASIL, 2005).

No primeiro processo seletivo, após a homologação do Programa, foram ofertadas 112 mil bolsas em 1.142 instituições privadas⁷. O Prouni fazia parte de uma das metas, previstas no Plano Nacional de Educação, de atingir até 30% de jovens com faixa etária entre 18 e 24 anos no ensino superior.

Também foi instituído pelo governo Lula o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Decreto nº. 6.096 de 24 de abril de 2007, em cumprimento ao item 4.3.1 do PNE que visava a criação de condições para ampliação do acesso e permanência dos estudantes no ensino superior e melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos já existentes nas universidades federais (art.1º) (BRASIL, 2007).

Ressalta-se, também, no governo Lula, a homologação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 24 de abril de 2007, que segundo Ferreira (2012), surgiu de forma independente ao PNE, gerando uma expectativa de que os vetos de FHC seriam derrubados através desse novo Plano, sobretudo aqueles relativos ao financiamento, como a elevação do percentual de gasto público em relação ao PIB, objetivando atingir 7%, o que não ocorreu.

⁷ Dados disponíveis no sítio eletrônico:

<http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf> Acesso em: 12 jun. 2013

Em paralelo houve, no governo Lula, um incentivo no campo da assistência social que pode ser observado por meio do aumento no volume de recursos destinados à área nos anos do seu mandato, porém destinados para ações residuais e focalizadas conforme orientação do BID. Embora os recursos do tripé previdência social, saúde e assistência fossem insuficientes, ganha destaque o último campo. Boschetti e Salvador (2006) enfatizam que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) teve o maior crescimento em fundos nacionais com 26,1% em relação a 2004 e em relação aos demais fundos.

A partir do exposto, podemos considerar que se o governo Lula representou um continuísmo do governo FHC em vários campos de atuação, foi na assistência social, que Lula promoveu medidas protetivas que ligeiramente o diferencia do seu antecessor, assumindo destaque nesse cenário um maior incentivo às políticas de transferência de renda focalizadas e compensatórias. Essas medidas partem de proposições de organismos internacionais como o BID e o BIRD, face ao acirramento da pobreza e a necessidade de implementar ações que possam minimizá-la. Nesse quesito assume certa relevância a assistência estudantil, uma vez que havia previsão legal para tal implementação e aumentava a pressão da sociedade em geral, dos estudantes e da Andifes, por ações que pudessem contribuir para permanência dos estudantes nas universidades.

Partimos da premissa de que a PAE tem relação com a política de assistência social implementada no Brasil, com sua herança do passado e com a política de educação, sobretudo com influências do contexto de mudanças pós-90 que tiveram desdobramentos no ensino superior – lócus principal de implementação da PAE. Tentaremos identificar, neste estudo, os caminhos e as formas de pensar e agir que se entrecruzaram e determinaram o formato e rumos dessa política.

Druck e Filgueiras (2007) contribuem com o debate ao destacar que o primeiro momento do governo FHC (1995-1998) foi marcado pela implantação do novo modelo econômico com predomínio do capital financeiro e implicações perversas no tratamento da questão social; o segundo momento (1999-2002) já com a hegemonia do capital financeiro, destaca-se pela maior acomodação dos interesses de outras frações do capital componentes do bloco de poder e incipientes ações no campo das

políticas sociais. Os autores destacam que Lula (2003-2006) assumiu o governo dando continuidade às reformas liberais iniciadas pelo seu antecessor, acentuando-as em alguns casos, e buscando a ampliação e aprofundamento das políticas sociais focalizadas sob a batuta do Banco Mundial.

No bojo desse cenário, as ações de assistência estudantil efetivaram-se com a aprovação da Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007 que instituiu o Plano Nacional de Assistência Estudantil (BRASIL, 2007) e o Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010) avançando para um debate mais amplo na sociedade sobre o referido tema que se tornou alvo de política pública.

O processo de elaboração de uma política é algo dotado de certa complexidade. Várias são as questões que o atravessam e que vão desde o posicionamento dos gestores, a forma como as diretrizes são definidas, o envolvimento e grau de participação dos sujeitos, até os enfrentamentos das forças contrárias que se colocam na sua composição e desenvolvimento.

Desde a homologação do PNAES várias ações vêm sendo desenvolvidas pelas universidades públicas federais, não havendo uma padronização, tendo em vista as particularidades de cada instituição. Critérios são adotados para concessão dos benefícios, seguindo as orientações gerais previstas no Plano e consideram a lógica de atendimento conforme a disponibilidade de recursos. O Fonaprace aprovou uma proposta de encontros locais para discussão das ações desenvolvidas por cada instituição, nascendo assim os fóruns regionais onde os profissionais participantes discutem questões definidas previamente para cada encontro, e deliberam acerca dos pontos que serão apresentados para discussão no fórum nacional.

O Estado, ao formalizar a assistência estudantil indica que ela pode ser utilizada para fins de ampliação e democratização das condições de acesso e permanência dos estudantes no ensino superior público brasileiro.

A estrutura da dissertação visa aprofundar o dimensionamento e a lógica da Assistência Estudantil e identificar o perfil dos estudantes cadastrados na Política de Assistência Estudantil desenvolvida pela Universidade Federal do Espírito Santo e será apresentada da seguinte forma:

No segundo capítulo é desenvolvida uma abordagem conceitual sobre política social, com o objetivo de traçar o seu significado e alcance. Em seguida, analisamos a PAE amplamente implicada com as medidas de proteção social implementadas pelo Estado por meio de lutas travadas pelos trabalhadores que, com o surgimento da indústria e das sociedades urbano-industriais, passaram a se organizar politicamente e a reivindicar melhorias nas suas condições de vida (MOTA, 2008). O recorte foi feito a partir dos anos 1970, pois é fato que a ascendência e o fortalecimento do projeto neoliberal nesse período trouxeram consequências danosas para as políticas sociais, em especial para a política de assistência social.

No terceiro capítulo evidenciamos a relação entre público e privado presente no campo da educação brasileira, especialmente das universidades, desde a sua gênese até os dias atuais. Foram destacadas as reformas nas universidades implementadas pelos governos FHC e Lula, que fundamentaram a constituição de uma política de assistência ao estudante universitário.

Partimos para discussão da PAE no capítulo 4. Fizemos inicialmente um resgate histórico das principais ações de assistência estudantil identificadas a partir do início do século XX contextualizando-as com as ações e instrumentos legais que atualmente amparam tal política.

Adotamos a PAE na perspectiva de direito e, assim sendo, apresentamos no capítulo 5 o perfil dos estudantes atendidos na Ufes com o intuito de fornecer elementos para a instituição e demais interessados, que possam contribuir para formulação de ações que venham responder às necessidades demandadas por esses estudantes. Ainda no referido capítulo evidenciamos o entendimento que os estudantes possuem acerca da PAE no que se relaciona aos seus aspectos constitutivos e determinantes para o fortalecimento dos interesses em disputa e

indicamos a avaliação feita pelos estudantes relativa à política desenvolvida pela universidade.

Nas considerações finais evidenciamos as principais respostas identificadas no processo de pesquisa, com destaque para a importância da PAE implementada pela Ufes para os estudantes atendidos, apesar de burocrática e insuficiente financeiramente. Apontamos a estreita relação da PAE com as diretrizes dos organismos internacionais que sustentam medidas compensatórias e focalizadas para as políticas sociais dos países em desenvolvimento. E que, apesar das limitações, tais políticas podem se constituir como um importante instrumento reivindicatório de direitos, ainda que não altere a estrutura da ordem societária estabelecida.

1.1 – ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi estruturada tendo como viés norteador o materialismo histórico dialético utilizando-se o conceito de dialética apresentado por Kosik (2002) e Konder (1993) que desenvolvem a mesma discussão, compreendendo a dialética como “[...] o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação” (KONDER, 1993, p. 8) completando que “[...] a contradição é reconhecida pela dialética como princípio básico do movimento pelo qual os seres existem (KONDER, 1993, p. 49)”.

Tal método permite uma melhor compreensão da pesquisa realizada, pois viabiliza as interconexões entre os fenômenos, as relações das partes com a totalidade, a historicidade dos fenômenos bem como suas contradições. Essas categorias teóricas constituem-se como possibilidade concreta para desvendar o real e alcançar todos os aspectos do objeto de estudo.

Para Kosik (2002) a totalidade é alcançada a partir da compreensão da realidade nas suas leis, causalidade dos fenômenos e conexões internas. A realidade existe como um conjunto articulado e hierarquizado de fatos e seu conhecimento envolve

um processo de apropriação teórico - crítica, interpretativa e avaliativa dos mesmos através da atividade do homem.

O autor avança na sua construção teórica sobre a questão da totalidade e revela a relação desta com a realidade. A totalidade não significa a soma de todos os fatos, pois todos os fatos em conjunto não constituem a totalidade. A totalidade deve ser entendida a partir de uma realidade formada por um todo estruturado, dialético “[...] no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 2002, p. 44).

Assim, as políticas sociais não devem ser analisadas e estudadas como fatos isolados, mas como partes da totalidade, nas suas múltiplas dimensões e determinações, superando esquemas explicativos abstratos, desvendando seu significado real que vai além da aparência dos fenômenos que a compõem, sendo também sua expressão.

A dialética da totalidade não é um método que pretende conhecer e exaurir todos os aspectos da realidade, sem exceções, e demonstrar um quadro total e acabado da mesma. Mas é uma teoria da realidade e do conhecimento que dela se tem como realidade (KOSIK, 2002, p. 44).

Behring e Boschetti (2008, p. 40) contribuem com a discussão de totalidade sustentada por Kosik (2002), correlacionando as políticas sociais como processos sociais inscritos na sociedade burguesa e compreendidas na sua múltipla causalidade no âmbito da totalidade concreta. “A totalidade concreta é um complexo constituído de complexos que se articulam, é um campo contraditório de forças que dá vida e movimento a essa totalidade [...]”. Complementando a abordagem afirmam que do ponto de vista da totalidade, “[...] compreende-se a dialética como causalidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo, do produto e da produção”.

Partindo da premissa da dialética, importa destacar que idas e vindas ao objeto de estudo foram necessárias para sua melhor compreensão. Esse movimento de partir das particularidades para a construção de um sentido total, e a partir da totalidade

buscar elucidar o próprio sentido que as partes isoladamente poderiam ter, esclarece a lógica considerada nesta pesquisa. Entendendo o todo como o conjunto de determinações presentes na sociedade capitalista, identificando a aparência dos fatos que incidem na propositura de políticas públicas e avançando para além, buscando o conhecimento desses na sua essência, torna-se indispensável quando se adota a perspectiva dialética.

A partir e inter-relacionando à totalidade evidenciamos a historicidade, pois ela possibilita o entendimento do homem enquanto ser social que através da sua história alcança o entendimento acerca da sua existência. A realidade social pode ser mudada, mediante um modo revolucionário, pela ação do homem, pois ele também é o seu produtor. O mundo real não é aquele cujos objetos estão fixados, ao contrário, é um mundo onde as coisas, as relações e os significados são produtos do homem. Nesse mundo a verdade não está imutavelmente pronta e acabada, ela se faz, se desenvolve e se realiza. “Por essa razão a história humana pode ser o processo da verdade e a história da verdade” (KOSIK, 2002, p. 23).

O próprio movimento da coisa estudada evidencia a dialética, que traz em si mesma a contradição. Assim sendo, nada é eterno, tudo está em constante movimento. A política, objeto de estudo desta pesquisa, tem contradições que permitem deixar fluir novas possibilidades para o futuro. A partir do recorte histórico utilizado é possível caminhar das particularidades para questões macrossociais, buscando o encadeamento da Política de Assistência Estudantil com as múltiplas determinações e ao conjunto de contradições de modo a articular as categorias teóricas do estudo.

Assim, caminhamos para apresentação e destaque da categoria contradição, essência da dialética que reporta a luta dos contrários, pois a partir do desvendamento dos conflitos que envolvem as forças produtivas da sociedade e suas relações de produção, buscar-se-á a sua superação. A contradição se faz presente na sociedade capitalista e na forma de agir do Estado.

A pesquisa privilegiou a abordagem qualitativa, com suporte de dados quantitativos, caracterizando-se assim como uma pesquisa quali-quantitativa. Outro aspecto da pesquisa refere-se à análise dos documentos que subsidiaram a implantação da

PAE e atualmente a regulamentam. Esse procedimento envolveu uma coleta de dados preliminares, acrescentando-se outros no decorrer do estudo. Foi realizado um levantamento das leis que regulamentam a Política de Assistência Estudantil tanto em âmbito nacional quanto local. Leis e Decretos referentes à temática encontrados nos sites do Ministério da Educação, da Presidência da República, do Fonaprace e da Ufes foram acessados. Posteriormente tornou-se necessário o acesso a informativos, artigos, textos em sites acadêmicos e a identificação de autores que trabalham com o assunto. A nossa atuação profissional oportunizou o acesso a materiais⁸ que enriqueceram a pesquisa.

Foram utilizados o Decreto nº 7.234/2010 e a Portaria Normativa nº 39/2007 que regulamentam a Política de Assistência Estudantil, a Lei que institui o Reuni nº 6.096/2007 que contribuiu para homologação do Decreto citado anteriormente, na medida em que, destacou, como um de seus objetivos, a criação de mecanismos que contribuam para permanência dos estudantes nas IFES.

O uso de revistas e artigos técnico-científicos também foram contemplados, uma vez que tais materiais contribuíram para uma melhor compreensão do problema de pesquisa. Entretanto, pela inviabilidade temporal em ler todos aqueles que abordam o tema, efetuamos uma seleção das obras existentes, de forma a garantir o resultado da pesquisa no prazo programado.

Buscando o alcance de um dos objetivos da pesquisa, foi aplicado um questionário online junto a todos os estudantes atendidos pelo Proaes da Ufes com vistas a compor o perfil dos estudantes. A universidade abriga um quantitativo de 17.000 estudantes, divididos entre os *campi* de Goiabeiras, Maruípe, Alegre e São Mateus e destes, atualmente, cerca de 3.000 são contemplados pelos projetos da assistência estudantil. Insta frisar que só podem ser atendidos com recursos do PNAES os estudantes dos cursos de graduação presencial, sendo este o público cadastrado no Proaes e, por conseguinte, participante da pesquisa. Do total de estudantes,

⁸ Podemos elencar os panfletos informativos de circulação interna com informações sobre a Política de Assistência Estudantil além de cartilhas apresentadas no Fonaprace e o próprio contato com os demais profissionais que atuam na área e que, de certa forma, contribuíram indicando artigos e/ou materiais que puderam ser apropriados, após uma rigorosa seleção e utilizados na construção da pesquisa ora apresentada.

obtivemos 768 respostas representadas da seguinte forma: 50 % estudam no campus de Goiabeiras, 22% em Alegre, 16% em São Mateus e 12% em Maruípe.

Os aspectos éticos relativos à pesquisa foram atendidos mediante submissão ao Comitê de Ética para apreciação do presente estudo e autorização da aplicação do questionário online através do CAAE nº 19653413.4.0000.5542. Os estudantes foram informados dos objetivos da pesquisa, da garantia do anonimato e da livre adesão à proposta no cabeçalho do instrumento utilizado, além de terem a ciência de que, a qualquer momento, antes do envio do questionário, poderiam desistir sem que as informações até então preenchidas pudessem ser armazenadas e utilizadas para a pesquisa.

O acesso aos estudantes ocorreu mediante solicitação à Divisão de Assistência Estudantil – DAE, departamento responsável pela PAE da Ufes, para obtenção dos e-mails dos estudantes cadastrados.

Utilizamos a ferramenta do google drive para elaboração do questionário, envio, acesso e controle dos resultados. Tal instrumento permitiu o anonimato dos participantes, uma vez que as respostas foram armazenadas em um banco de dados que não identificou o sujeito autor da resposta e representou um meio eficaz para atingir aos objetivos propostos. Enviamos um e-mail para todos os estudantes cadastrados os quais continham as informações relativas à pesquisa e à pesquisadora e um link que os remeteu para a página de acesso ao questionário online. O questionário esteve disponível para preenchimento dentro de um prazo determinado após o que, acessamos os resultados através do banco de dados para análise dos mesmos.

Com o objetivo de explorar e desvendar o sentido das respostas utilizamos o instrumento metodológico de análise de conteúdo apresentado por Bardin (2006). Essa técnica se divide em três momentos: a fase de pré análise onde o material a ser utilizado para coleta dos dados é organizado à luz do objetivo a ser alcançado. A busca de respostas para os objetivos da pesquisa orientaram um questionário de aplicação online junto aos sujeitos do estudo. Procedemos a uma leitura flutuante do material coletado que, segundo a autora, refere-se a uma primeira aproximação com

o documento. Tal leitura subsidiou a escolha dos temas que se repetem com frequência, surgidos a partir das questões norteadoras.

A segunda fase consistiu na exploração do material e representa, para Bardin, a etapa mais longa e exaustiva da análise, pois é o momento onde os dados brutos são organizados e identificadas as unidades de registro que correspondem às palavras-chaves ou palavras-tema que subsidiarão o recorte do texto. Tal etapa corresponde a um agrupamento mais detalhado dos dados. Das respostas às perguntas abertas do questionário online extraímos tais unidades de registro cuja presença (abordagem qualitativa) e frequência (abordagem quantitativa) evidenciam a importância que essas dimensões ocupam na configuração e na busca de sentido que o processo de investigação requer. Cabe destaque ao fato de que a autora sustenta que uma análise qualitativa também pode envolver momentos de quantificação.

Na terceira fase ocorreu o tratamento dos resultados a partir de uma inferência de conhecimentos relativos à produção das mensagens. Assim, os resultados foram objeto de uma análise crítica e reflexiva no sentido de desvelar a essência contida nas informações e nessa abstração penetrar nas questões estruturais que orientam a lógica da política, o contexto, as determinações, e a posição dos usuários no usufruto de um programa assistencial.

Ao fim da pesquisa procederemos à devolutiva do resultado do estudo/questionário aos participantes da seguinte forma: disponibilização de uma cópia do trabalho para a equipe da DAE; reunião com a equipe da DAE para apresentação dos resultados e exposição das observações da pesquisadora; solicitação à equipe da DAE de divulgação do resultado na página oficial do departamento buscando dar visibilidade à comunidade estudantil; envio de e-mail aos estudantes cadastrados informando sobre a disponibilização do resultado do estudo.

2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CRISE DO CAPITAL DE 1970

Na abordagem da assistência social, balizamos a discussão a partir da crise econômica mundial do capital, nos anos de 1970, embora cientes de que o debate guarda expresso vínculo com a trajetória da própria constituição do Estado brasileiro, suas heranças e características que imprimem direções, mudanças e continuísmo na relação entre Estado e sociedade. Draibe (2003, p. 70) corrobora com essa argumentação pontuando que no âmbito do sistema de proteção social brasileiro “[...] os reformadores dos anos de 1990 tiveram um duplo ponto de partida: o sistema tal como chegara à década de 1980, e as mudanças recentes, definidas e implementadas entre o final desses anos e a metade da década posterior”.

Por questões metodológicas, optamos por este recorte na medida em que apontamos que as reformas propostas à época foram determinantes para os rumos e delineamento do atual modelo da política de assistência social adotado pelo Brasil.

Estamos nos referindo a um país que aboliu tardiamente a escravidão, e ainda assim por forte pressão internacional sobretudo da Inglaterra, e em que vigorou por muito tempo a lei dos coronéis, que estabeleciam leis nas suas propriedades e subordinavam todos que vivessem naquele território, apresentando uma relação de trabalho baseada na submissão e cujo sistema de proteção social era marcado pelo clientelismo e paternalismo.

Sustentamos que tal política apresenta um formato que influenciou a proposta de formulação da Política de Assistência Estudantil e consideramos ser importante fazer uma interlocução entre teóricos que apresentam o tema da crise do capital, tendo em vista os desdobramentos para o campo das políticas sociais. Recorrer à abordagem historiográfica nos possibilitará problematizar o objeto de pesquisa na medida em que o cenário do contexto da crise contribuiu para o redesenho da assistência, permitindo ainda decifrá-la na sua dinâmica singular.

As políticas sociais sempre tiveram um papel primordial no contexto das formações históricas mundiais. Além de terem no Estado seu maior formulador e executor, elas representam as “duas faces da moeda” onde interesses de dominantes e dominados se alternam conforme a correlação de forças.

Para Mandel (1977) o Estado surge em determinado momento histórico, a partir da divisão social do trabalho onde determinadas atividades que antes eram exercidas coletivamente passaram a ser de responsabilidade de uma minoria, que toma o exercício dessas funções. Funciona como instrumento para a classe dominante manter seu domínio sobre a sociedade como um todo.

O aparelho do Estado é composto por uma estrutura complexa com hierarquia de classes e diferenças entre si, e a burguesia utiliza esse instrumento para impor sua vontade, e, nesse sentido, considerando também a existência de certa escassez de bens materiais e recursos, ele está inadaptado para atender as necessidades de toda a sociedade. Assim, o Estado traz no seu cerne os conflitos sociais o que é positivo pois contribui para as sementes de uma outra sociedade.

Mandel (1977, p. 28) complementa a discussão sustentando que o Estado “[...] é uma entidade criada pela sociedade para fiscalização do funcionamento da vida diária social; está a serviço da classe dominante, com o fim de manter o seu domínio”.

Para Poulantzas (1977, p. 65) as classes sociais se apresentam como o feito global das estruturas econômica, política e ideológica no domínio das relações sociais, determinando o lugar dos agentes-suportes de um modo de produção e de uma formação social. Afirma o autor que

[...] a classe social é um conceito que indica os efeitos do conjunto das estruturas, da matriz de um modo de produção ou de uma formação social sobre os agentes que constituem os seus suportes; esse conceito indica, pois os efeitos da estrutura global no domínio das relações sociais.

E completa destacando que:

[...] a constituição das classes não diz respeito só ao nível econômico, antes consiste em um efeito do conjunto dos níveis de um modo de produção ou de uma formação social. A organização das instâncias em níveis econômico, político, ideológico, reflete-se, nas relações sociais, em prática econômica, política e ideológica de classe e em “luta” das práticas das diversas classes (POULANTZAS, 1977, p. 67)..

Para Pereira (2007):

[...] o Estado não é um fenômeno dado, a-histórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e digladiam em defesa de seus interesses particulares. É por isso que se diz que o Estado é uma arena de conflitos de interesses (PEREIRA, 2007, p. 26).

Na visão de Poulantzas (1977) o Estado representa o fator de coesão da unidade de uma formação social e a estrutura na qual são sintetizadas as contradições entre os diversos níveis da mesma, considerando as possíveis articulações existentes no contexto.

À guisa de aprofundamento, o autor tece considerações sobre as funções assumidas pelo Estado. Destaca a função de ordem política, manifestada nos conflitos de classe e na proposta de manutenção da ordem; a função técnico-econômica, referente ao papel de organizador do processo de trabalho e a função ideológica, relativa ao papel da educação. Nas considerações do autor as últimas funções são sobredeterminadas pela primeira, tendo em vista a importância da manutenção da unidade de uma formação social, cujas classes estão em conflito, sendo o Estado responsável pela sua coesão. Reforça que o papel global do Estado é político.

O Estado está em relação com uma “sociedade dividida em classes”, e com a dominação política de classe, na medida precisamente em que ocupa tal lugar – e desempenha tal papel – em um conjunto de estruturas que tem como efeito, na sua unidade, a divisão de uma formação em classes e a dominação política de classe (POULANTZAS, 1977, p. 48).

Considerando o papel estatal de elaborador das políticas sociais e organizador da sociedade, Pereira (2008) avança na discussão destacando que a divisão da sociedade em classes com posições e status diferenciados, gerou e continua a gerar disputas entre interesses contrários. Sustenta a autora que a classe dominante, que detém os meios de produção e conta com um forte aparato ideológico, luta pela

manutenção do modo de produção capitalista que demarca possibilidades de manutenção da riqueza e poder conquistados, lançando mão, em alguns momentos, de artifícios que podem envolver determinadas ações dentro das políticas sociais. Em contrapartida, a classe trabalhadora vislumbra nas políticas sociais a possibilidade de atendimento de suas necessidades uma vez que o modelo societário capitalista gera desigualdades sociais e expõem a população a situações que colocam em risco a sua sobrevivência.

Assim, as políticas sociais atendem a interesses diversos e incompatíveis, caracterizadas por um caráter multifacetado que varia conforme as demandas de cada classe. Para Sposati et al. (2003) a classe trabalhadora tem nas políticas sociais a possibilidade de acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhes poderiam ser negados, constituindo-se um espaço de luta e expansão dos direitos.

Desta feita, Gadotti (1983), ao analisar esse movimento da realidade, cujos aspectos contraditórios estão presentes e se manifestam na sociedade através de embates políticos, considera que as políticas sociais têm potencialidades na direção de um novo posicionamento das propostas sociais para atendimento das necessidades da classe trabalhadora. Para tanto é necessário identificar as contradições que permeiam esse processo e as mediações específicas que compõem cada totalidade. Os problemas com os quais os indivíduos se defrontam cotidianamente estão interligados e para identificá-los ou até mesmo solucioná-los é necessário ter uma visão mais ampla da sociedade. De acordo com Konder (1993, p.37) “A totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem”. Assim

A modificação do todo só se realiza, de fato, após um acúmulo de mudanças nas partes que o compõem. Processam-se alterações setoriais, quantitativas, até que se alcança um ponto crítico que assinala a transformação qualitativa da totalidade. É a lei dialética da transformação da quantidade em qualidade (KONDER, 1993, p. 39).

Sposati et al. (2003, p. 24) contribuem com a discussão sustentando que “As políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios”.

Behring e Boschetti (2008, p. 39) adotam a perspectiva crítico-dialética ao trabalhar com o conceito de política social e sustentam a importância de superar a visão fenomênica de tal política, considerando a necessidade de se compreender o seu movimento dentro da sociedade burguesa. Alertam-nos para o risco de analisá-la a partir da sua expressão imediata, pois elas “[...] devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência”.

Nessa perspectiva, deve ser superado o caráter imediato da política social avançando para o desvendamento do seu significado real que envolve uma análise das suas múltiplas causalidades, conexões e relações entre suas diferentes manifestações.

Com base nessa abordagem, Behring e Boschetti (2008, p. 43) nos apresentam algumas dimensões (história, economia, política e cultura) da política social que devem ser compreendidas a partir de uma totalidade que as articula.

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem [...]. Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora [...]. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

As autoras complementam a explanação sobre as dimensões que estruturam a política social e enfatizam que a dimensão cultural está diretamente relacionada à política tendo em vista que os sujeitos políticos são portadores de valores e que é a partir de uma direção intelectual e moral que são configuradas as políticas sociais, portanto imbricadas a projetos societários com implicações nos padrões de proteção social.

Pereira (2008) entende a política social como produto da relação capital x trabalho e portanto, de uma relação dialeticamente contraditória. Já Sposati et. al., (2003, p. 69) sustentam que as políticas sociais também representam um espaço de lutas cujos resultados variam conforme as diferentes conjunturas históricas, “[...] ou seja,

existem momentos de potencialização de conflitos, onde a fragmentação de lutas se aglutina em torno de oposições e adquire caráter coletivo”.

Tendo em vista que as políticas sociais são políticas públicas e que estas, na visão de Silva (2001) representam uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, sinaliza-se a importância de conceituar tais políticas e apontar suas características que nos auxiliarão na compreensão da sua formulação.

Considerar-se-á o conceito de política pública sustentado por Silva (2001, p. 37) que a concebe como:

[...] um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Na sequência, a autora completa o raciocínio e destaca que as políticas públicas são respostas a problemas prevaletentes na sociedade e sendo esta contraditória, não se pode caracterizar tais políticas como mero instrumento de legitimação política da lógica capitalista.

Ademais, conhecer os significados do termo política é indispensável para um entendimento de política social. O termo política contém em si a presença de governantes e governados, intermediados via Estado, constituindo uma “[...] relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso, caráter conflituoso” (PEREIRA, 2009, p. 88). Ela é resultado do imperativo da convivência entre os homens que são diferentes sob vários aspectos, entre eles sua posição na estrutura social. Os conflitos e a necessidade de consensos são passíveis de mediação pela política, que também prevê a coerção pautada em leis legitimadas pela sociedade. Complementa a autora que

[...] quando se fala de *possibilidade* da política resolver conflitos não é só porque ela é uma das formas de regulação, mas porque ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória – isto é, não contém apenas aspectos positivos (PEREIRA, 2009, p. 90).

Ao avançar para uma abordagem mais específica sobre política social, que envolve uma formação social para análise, no caso o Brasil, pode-se concluir que, por tratar-se de um país do capitalismo periférico mundial onde a classe trabalhadora tem inúmeras dificuldades para que suas demandas sejam atendidas e seus direitos sejam garantidos, ainda que previstos constitucionalmente, a situação é bem complexa. Ressalta-se que a particularidade histórica brasileira com relação à origem da política social, remete a compreender sua configuração atual (BEHRING, 2008).

As políticas sociais brasileiras, entre os anos de 1930 e 1970, caracterizaram-se por medidas restritivas de caráter discriminatório no tocante aos direitos sociais, com a lógica da acumulação capitalista se sobrepondo aos interesses dos trabalhadores. Mesclam-se passado e presente. Assim, tomemos a abordagem de Draibe (2003, p.67) que sintetiza aquele período como

[...] um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam.

Do ponto de vista da relação público-privado, a predominância dos sistemas sociais públicos, tanto os universais (educação e, em menor grau, saúde) como os securitários, não impedia, muito pelo contrário, que o setor privado lucrativo abocanhasse boa parte da provisão social, seja diretamente, atendendo aos segmentos médios e altos, seja indiretamente, por meio da intrincada e interessada relação com a máquina e os recursos estatais [...]

Desde os primórdios do processo de modernização capitalista brasileiro, que se acirrou no período da ditadura militar (1964-1985), a ênfase foi dada à industrialização, em detrimento da ampliação do sistema de proteção social, visando a transformação capitalista da estrutura social amparada em:

[...] processos sociais extremamente violentos – recorde-se a selvagem modernização do campo e a rapidez da urbanização – e de um modo pouco "moderno", nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, pouco referido a direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das

políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários. Não é difícil verificar aí um tipo desenvolvimentista de *Welfare State*, potente para estimular o crescimento econômico, até porque apoiado em uma de suas mais distintivas criaturas, os *fundos sociais*⁴, mas socialmente *pouco inclusivo* (dada a ineficiência dos restritos programas universais) e *não-seletivo* (já que pouco ou mal focalizado nas camadas mais necessitadas) (DRAIBE, 2003, p.68).

O capitalismo em si e o processo de desenvolvimento das cidades e dos mercados geram as desigualdades sociais que são inerentes ao próprio sistema, assim, o crescimento da riqueza e a ampliação da pobreza não incide somente entre os países do capitalismo periférico, ao contrário é fato entre todos os países capitalistas. Mota (2008, p. 22) destaca os dados de uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas em 2006, onde pode ser observado que a riqueza do mundo estaria distribuída da seguinte forma: “[...] 2% dos adultos que habitam a Terra detêm 50% de toda a riqueza, ao passo que cabe aos 50% de adultos mais pobres somente 1% dela”.

As metamorfoses operadas no âmbito do capitalismo incidiram duramente sobre os sistemas de proteção social dos países, particularmente, do capitalismo periférico. Podemos inferir que há variações nas experiências nacionais relativas às medidas adotadas no contexto da crise econômica mundial.

No Brasil, a pobreza e a desigualdade social são marcas persistentes desde sua constituição. O fim da ditadura militar e o contexto mundial da época sinalizavam mudanças no padrão de acumulação capitalista que afetariam a estrutura do Estado nacional.

Foi na fase imperialista do capital, no final do século XIX e início do século XX, que o capitalismo passou a adotar formas mais centralizadas e concentradas de atuação que visavam o incremento da acumulação, que ocorreu no bojo do processo de monopolização e formação de grandes cartéis e trustes, a articulação com as instituições bancárias. Dessa união entre capital bancário e capital industrial surgiu o capital financeiro e essa associação entre banqueiros e industriais possibilitou a ampliação de investimentos em máquinas e tecnologias e em contrapartida

dispensou trabalhadores que se agregaram à massa desempregada já existente (MARANHÃO, 2008).

O capital que vinha obtendo ganhos de acumulações, passou a partir de meados da década de 1970 a entrar num período de crise e para retomar as taxas de lucro começou a expandir seus domínios para os espaços do globo. Segundo Maranhão (2008, p. 117) o capital tem provocado crises controladas, através de mecanismo artificiais, tendo como objetivo a transferência de fundos públicos para empresas transnacionais.

A cada nova crise financeira, o receituário do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial é empreendido pelos Estados nacionais com maior energia, liberalizando a economia dos países, reforçando a dependência financeira através da dívida interna e externa (com a ajuda de juros extorsivos), limitando os investimentos governamentais no serviço público, privatizando os bens, serviços e fundos públicos, desenvolvendo novas formas de investimentos externos diretos e concentrando nas mãos das transnacionais uma grande quantidade de capital que antes era de domínio coletivo.

Paralelo à expansão do capital financeiro, ao fim das barreiras comerciais e à mundialização do capital produtivo, houve uma espécie de equalização por baixo da taxa diferencial de exploração⁹ provocando a comparação do preço da força de trabalho entre os diversos países capitalistas. Este processo contribuiu para que ocorresse a transferência de parte das indústrias dos países centrais para os países periféricos, cujos salários eram mais baixos. Essa população superexplorada perdeu seu poder aquisitivo de compra e houve retração do mercado consumidor. Contradições próprias do sistema (MARANHÃO, 2008).

Ademais, houve naquele período uma crise de superprodução do sistema imperialista, de credibilidade do capitalismo em nível mundial com forte queda da taxa de lucro, agravando o problema do desemprego tendo em vista a introdução de novas técnicas de produção que excluía os trabalhadores dos postos de trabalho e exigia-se mais em termos de qualificação e escolarização para utilização das novas tecnologias que começaram a compor a produção (BEHRING, 2008).

⁹ Termo usado por Maranhão (2008), mas em referência a Mészáros (2007).

A crise sistêmica do capital na década de 1970 germinou as sementes do projeto neoliberal que ascendeu com vigor na década de 1990, condenando o excesso de gastos públicos, mormente na área social. Couto (2008) contribui com o debate apontando que o foco da crise recaiu sobre o modelo de Estado de Bem-Estar tido, pelos até então liberais e agora neoliberais, como um modelo que desestimulava os homens para o trabalho produtivo, os quais buscavam no aparelho do Estado, através de benesses, as condições para sobreviver. “[...] a crise econômica, as altas taxas de inflação, o desequilíbrio fiscal, o crescimento da burocracia e o poder das corporações, em especial o dos sindicatos, são apontados como produtos do Estado de bem-estar” (COUTO, 2008, p. 69).

Couto (2008) indica como paradigmáticas as décadas de 1980 e 1990 pois se de um lado houve um processo de reformas que intentavam a ampliação da democracia e dos direitos sociais evidenciado com a Constituição Federal de 1988, por outro a busca pela retomada do crescimento econômico se expressou na implementação de ações que colocavam como eixo principal o campo econômico em detrimento do social. “O paradoxo está exatamente localizado na relação entre os avanços políticos sociais e as definições das diretrizes macroeconômicas que concebem as políticas sociais como consequência do funcionamento adequado da economia” (COUTO, 2008, p. 140).

Abordar e analisar uma política social requer, nesse sentido e sobretudo, situá-la em um contexto mais amplo onde estão presentes as estruturas de poder, os conflitos que permeiam toda a sociedade e que tem no Estado o *locus* da sua condensação e materialização.

Behring e Boschetti (2008, p. 124) também indicam que esse processo de retração dos direitos sociais na década de 1990 ocorreu em paralelo com a franca ascensão do neoliberalismo, em nível mundial, para recompor os níveis de acumulação do capitalismo. Esse modelo de reestruturação produtiva afetou os trabalhadores brasileiros, tendo em vista que o aumento da taxa de lucros passou a desvincular-se do pleno emprego. Observou-se um processo de desorganização da classe trabalhadora, com redução dos focos de resistência operária e popular. Segundo os

preceitos neoliberais, os trabalhadores “estavam com excesso de poder e privilégios, na forma dos direitos sociais”.

As mudanças desse período ocorreram a partir de três eixos: a reestruturação produtiva que fragilizou a resistência dos trabalhadores, e promoveu um aviltamento de suas condições de trabalho e de vida, facilitando a obtenção de superlucros; a mundialização que representou uma rearticulação do mercado mundial, com redefinição da especialização dos países e forte presença do capital financeiro; e o neoliberalismo, este último representando as reformas liberalizantes, orientadas para o mercado, combinando uma forte ofensiva intelectual e moral, com o objetivo de criar o ambiente propício à implementação dessas proposições, o que diluiu as possíveis resistências (BEHRING, 2008).

Até a Constituição Federal de 1988, grande parte das políticas sociais era destinada aos trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho. Um marco na reformulação dessas políticas foi o processo de redemocratização do Brasil, na década de 80, em que houve uma decisiva participação da sociedade na luta pela garantia de seus interesses, dentre os quais as políticas sociais que entrariam na agenda para regulamentação. Insere-se neste exercício a luta pelo reconhecimento de direitos sociais e dever do Estado em assegurá-los, por meio de políticas sociais.

Para Behring (2008) o processo constituinte que culminou com a promulgação da Constituição “cidadã” em 1988 foi marcado por disputas de interesses contrários que expressavam os conflitos de classe inerentes à sociedade capitalista. Foi um momento de amadurecimento teórico da classe trabalhadora que, participante do processo de definição do texto constitucional, imprimiu seu olhar e sua força na tentativa de garantir seu interesse de classe.

A Constituinte tornou-se uma grande arena de disputas e de esperança de dias melhores para os trabalhadores brasileiros. Segundo Behring (2008, p. 143)

[...] foi um processo duro de mobilizações e contra-mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa da hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos [...].

Os maiores avanços foram obtidos no campo dos direitos sociais mais especificamente no sistema de seguridade social, previsto no artigo 194 da CF, que passou a ser composta pelo tripé saúde, previdência social e assistência social. A saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado, a previdência firmou seu caráter contributivo e a assistência passou a ser disponibilizada para quem dela necessitasse. Nos termos constitucionais houve uma ruptura com a lógica fragmentada e em contrapartida, uma responsabilização do Estado na garantia dessas políticas (COUTO, 2008).

Nos termos de Silva (2012), as lutas políticas empreendidas pela classe trabalhadora possibilitaram a conquista de direitos e melhores condições de produção e reprodução social. No Brasil, a Constituição de 1988 é um marco do processo dialético que acarretou na promulgação da referida Carta Magna. Diversos atores políticos como sindicatos, entidades de classes e movimentos sociais, se colocaram na arena política brasileira durante o processo constituinte, defendendo os direitos sociais como elementos constitutivos da ordem democrática, configurando-se como expressão da luta organizada. O resultado desse processo foi a inclusão no texto constitucional, da garantia de viabilização e operacionalização das políticas sociais por parte do Estado, pautada na gratuidade e universalidade de atendimento.

Entretanto a efetivação dos direitos sociais ficou comprometida por conta da necessidade de homologação de leis ordinárias para regulamentação das ações. O cenário internacional não era favorável ao desenvolvimento de ações mais universalizantes, pois o projeto neoliberal indicava a redução do papel do Estado.

Assim, valiosas conquistas obtidas pela classe trabalhadora por meio da CF de 1988, foram ignoradas ao longo dos anos 1990, tendo como exemplo, no que se refere à aposentadoria, a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição para a Previdência Social, à instituição da idade mínima para aposentadoria proporcional e o fim das aposentadorias especiais.

A crise do capitalismo mundial gerou orientações contidas na cartilha denominada Consenso de Washington, elaborada pelos governos das grandes potências

mundiais, que recomendavam, ou impunham, aos países do capitalismo periférico a adoção de medidas que colidiam com o momento dos avanços constitucionais. Assim, as medidas previstas na Constituição foram insuficientes para melhoria da qualidade de vida da população e outras não foram sequer efetivadas. “[...] O Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais e o Fundo Monetário Internacional, por meio das orientações contidas no Consenso de Washington” (COUTO, 2008, p. 144).

As orientações do documento indicavam a necessidade de os países em desenvolvimento sucumbirem à liberalização financeira visando a um ajuste estrutural. Os países que aderiram às propostas foram chamados de emergentes e foram alvo de capital financeiro especulativo com regras tributárias favorecidas. De acordo com Salvador (2010) a crise financeira de 1990 de tais países foi resultado da liberalização, da desregulamentação comercial e da privatização dos seus sistemas produtivos.

A tendência para os referidos países era o corte nos gastos sociais, principalmente no campo da seguridade social e arrocho fiscal que trouxe redução de salários e empregos. O histórico modelo tributário brasileiro favoreceu a acumulação do capital e as modificações que ocorreram no período transferiram o ônus tributário para a população mais pobre.

A carga tributária no Brasil é regressiva, onde o Estado é financiado em quase sua totalidade, pelos trabalhadores e classes de menor poder aquisitivo através da tributação indireta, que incide sobre consumo de bens e serviços. Salvador (2010) destaca que o décimo mais pobre da população sofre uma carga total equivalente a 32,8% da sua renda, enquanto no décimo mais rico esta carga é de apenas 22,7%”.

As reformas, preconizadas como necessárias pelo BIRD e pelo FMI também representavam um controle preventivo sobre os países que atravessavam momentos críticos, na tentativa de evitar a organização das populações locais, enquanto classes sociais, acerca de questões sociais mais emergentes, dado o contexto de crise. As propostas não objetivavam promover alterações no modelo

econômico e a intenção era evitar convulsões sociais que pudessem pôr em risco o modelo de desenvolvimento econômico mundial (CONTERNO, 2008).

Nos termos de Behring (2008, p. 17), houve uma contrarreforma, pois as ações eram pautadas no desmonte da estrutura estatal com retração dos direitos sociais. “A contrarreforma do Estado, que é uma contrarrevolução, é o movimento pelo qual o capital tenta anular os novos atores políticos [...]”. Essa contrarreforma do Estado representou um retrocesso social com falso discurso de modernidade que, uma vez descortinado, mostrou a inserção passiva do país na dinâmica do capitalismo contemporâneo.

Silva, Yazbek e Di Giovanni (2008, p. 29) também utilizam o termo contrarreforma para caracterizar o processo de inserção do país na competitividade da economia mundial globalizada. Porém essa inserção dá-se de forma subordinada aos países centrais. Afirmam os autores que

Durante os anos 1990, verificou-se que a inserção do Brasil na economia mundial, buscando construir um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada, foi, senão o único, mas o objetivo principal do Estado Brasileiro.

A atuação dos organismos internacionais como o BIRD, não incidia tão somente na forma de empréstimos financeiros, mas também, no direcionamento político e ideológico dos países pactuados. Nesse contexto de barbárie, o capital cria mecanismo para se legitimar e continuar explorando os trabalhadores, através de mecanismos ideológicos, políticos e culturais (MARANHÃO, 2008).

Segundo Mota (2008) No momento em que os países centrais vivenciavam a fase do pleno emprego, os países periféricos buscavam sua integração à ordem econômica mundial tendo como bandeira a modernização. Quando finalmente o Brasil começou a vislumbrar, através das bases legais, a possibilidade de avançar no campo da proteção social, é atravessado por um contexto mundial de subordinação aos imperativos das orientações neoliberais caracterizados pela retração das medidas de proteção social.

Neste novo contexto o que está posto sob o prisma do patamar macroeconômico é a consolidação do processo de acumulação por espoliação sob a égide dos países ricos (MOTA, 2008). Valendo-se do argumento da necessidade imperiosa de redução do gasto público medidas como a privatização são implementadas pelos Estados latino-americanos, transformando serviços públicos em negócios lucrativos. Assim houve “[...] a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada” (COUTO, 2008, p. 145).

Pensar nestes aspectos supracitados permite-nos considerar que as dificuldades enfrentadas pela classe trabalhadora são inúmeras, dado o processo de desmonte cotidiano de direitos, ao qual é submetida. De acordo com Behring e Boschetti (2008) nos países neoliberais as políticas sociais não têm sido identificadas como direitos sociais. São caracterizadas pela focalização e clientelismo, atendendo assim às orientações do receituário dos organismos internacionais, marcadas pela desregulamentação de direitos sociais, pelas garantias fiscais ao capital e pelas privatizações.

Tendo o Brasil herança oligárquica e autoritária, o solo foi fecundo para a não efetivação dos direitos garantidos na CF de 1988. As políticas sociais têm sido pensadas, elaboradas e implantadas imbricando interesses de grupos hegemônicos internos e de organismos internacionais, consolidando-se como alternativa viável para minimizar os problemas sociais decorrentes da citada crise.

A trajetória brasileira no campo dos direitos é marcada por ações paternalistas e clientelistas. Os primeiros direitos sociais garantidos, o foram na área trabalhista durante um período regido por governo autoritário e paternalista (1937) o que trouxe consequências para o entendimento dessa categoria. Deriva-se desse contexto a noção de direito social como concessão, benesse, pautada em princípios moralizantes, instituído pelo governo para conter o avanço do processo reivindicatório dos trabalhadores e mantê-los alinhados com o processo de industrialização que se instalava na época sem a participação popular. Daí vem a dificuldade em efetivar assistência como direito (COUTO, 2008).

A política de assistência social foi afetada pelos novos projetos societários. Sob o argumento da equidade, a inclusão para frações específicas da sociedade foi posta como alternativa viável para amenizar a pobreza. Aliás, a equidade ganhou centralidade e passou a ser considerada a diretriz para as políticas sociais a partir do Consenso de Washington. A utilização de novas categorias como inclusão e exclusão, para a explicação das manifestações singulares da realidade, comprometeram uma análise crítica do novo cenário político-econômico-social (MOTA, 2008).

Segundo Mota (2008, p. 184) dentro do conceito de exclusão

[...] há uma explícita tendência ideopolítica de despolitização das desigualdades sociais, posto que a conotação temporal e transitória da exclusão informa sobre a possibilidade de inclusão e acesso aos bens civilizatórios e materiais, permitindo que o real e o possível se transformem no "ideal", sitiando, assim, as possibilidades de construir outras formas de enfrentamento da desigualdade de classe.

Maranhão (2008) também destaca equívocos na implementação de políticas públicas, advindos da utilização desses termos que entraram nas agendas políticas dos países sem uma clara definição, adquirindo uma heterogeneidade de explicações e significados.

O discurso do Banco Mundial de combate à pobreza cedeu lugar ao discurso de alívio da mesma por meio de ações que envolveriam uma reforma do Estado. A redefinição das funções do Estado passou a ter como objetivo torná-lo mais eficiente adequando suas funções à sua capacidade de desempenhá-las eficazmente, centralizando as ações, nesse sentido, nas políticas focalizadas.

Para Soares (2000, p. 17) o Banco Mundial “[...] financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente”. Sustenta o autor que, no Brasil, a partir dos anos de 1980, a influência do Banco Mundial incidiu sobre a legislação brasileira.

O argumento que também serviu de sustentação a tais ações era o de que o Estado oferecia excessivamente serviços e bens a setores da sociedade que poderiam pagá-los. Assim foram previstas parcerias com outras instituições mercantis para expansão das atividades tipicamente estatais rumo a um crescimento econômico, já que o mercado tinha condições de prover bens e serviços privados. (CONTERNO, 2008).

Conterno (2008) destaca que houveram dois momentos distintos de envolvimento do Banco Mundial com questões antes não discutidas: o primeiro refere-se à década de 1970 em que emergiram as noções de estabilidade social e segurança política que balizaram a discussão do desenvolvimento econômico, e o segundo refere-se à atualização do discurso que ocorreu na década de 90 com a adoção do conceito de necessidades humanas básicas embasado por um discurso humanitário de alívio da pobreza e focalização das políticas sociais.

Pereira (2000, p. 26) traz a seguinte reflexão acerca do conceito de básico: “O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta”. Bem diferente do conceito de mínimo apresentado pelo Banco Mundial que o classifica como algo que indica supressão e cortes de atendimento.

Para Conterno (2008, p. 230) o Banco Mundial

[...] se estabeleceu como um grande produtor de consensos em torno de qual seria a melhor forma de o mundo ser conduzido, além de impedir qualquer movimento de convulsão social contra a ordem estabelecida, interferindo diretamente, em nome do capital, na condução política dos países periféricos [...] (CONTERNO, 2008, p. 230).

Assim foi estratégico o discurso adotado pelo referido órgão em determinado momento histórico, quanto à importância de investimento na satisfação das necessidades humanas básicas com objetivo de aliviar a pobreza, pois havia uma vinculação direta com o padrão de desenvolvimento econômico em curso.

“A retórica da satisfação das necessidades humanas básicas tentou controlar as contradições que o padrão de desenvolvimento econômico criou e aprofundou no

campo social” (CONTERNO, 2008, p. 231). Nessa retórica não há preocupação com o sofrimento humano advindo do estado de pobreza, mas com o que isso pode gerar em termos de contestação política.

A assistência social passou a ser indicada como necessária para aqueles que, desprovidos de condição mínima de sobrevivência, poderiam ter acesso a benefícios restritivos e focalizados. Essa lógica encaixou-se perfeitamente com o já desenhado modelo de assistência brasileiro.

A assistência social, conforme as diretrizes e arcabouços legais, deveria ser destinada aos “destituídos” ou “incapacitados”, ou seja, àqueles incapazes de prover seu próprio sustento. Mas a realidade brasileira tem mostrado que até mesmo os trabalhadores empregados têm demandado ações no campo da assistência social considerando que em 1981 chegava a quase 60% a soma dos trabalhadores que poderiam ser classificados como potencialmente demandantes da assistência social, especificando que desse público, 10% representam os trabalhadores sem rendimento, 23% com rendimento de até um salário mínimo e o restante com rendimentos de até dois salários mínimos (PAIVA, 1999).

Couto (2008, p. 169) também indica um aumento da população demandatária por ações de assistência, àqueles que não encontraram lugar nas políticas trabalhistas seja pelo desemprego ou pelo emprego precário.

Essa mudança de perspectiva deu-se em um contexto de participação política da sociedade brasileira, mas, ao mesmo tempo, de pouca densidade de disputa de projetos para a área da assistência social, o que pode ser creditado, em parte, às dificuldades de concebê-la como campo do direito e da política social capitalista.

Destaca a autora que o avanço no campo do sistema de proteção social no Brasil nas últimas décadas é indiscutível. Desvincular a lógica da contribuição à prestação de serviços na perspectiva da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica representa um progresso sem precedentes. Porém, na prática, o aspecto restritivo é determinante na propositura de projetos e programas

sociais e o que pode ser observado nos governos de Collor de Mello e FHC foi o discurso da busca de estabilidade econômica para o desenvolvimento social.

E complementando a discussão, Couto (2008) enfatiza que a assistência social como política social e parte integrante da seguridade social tem dois vieses; um inovador que integra um projeto político das políticas de proteção social e outro reiterador da herança brasileira que associa assistência ao assistencialismo vinculada ao atendimento a situações de extrema pobreza.

O período de reformas culmina com a assunção de Fernando Collor de Mello à Presidência da República (1990-1992). Sua atuação expressou um alinhamento com as orientações dos organismos internacionais com destaque para medidas como intensificação do processo de privatizações, abertura da economia para capital estrangeiro e redução dos gastos públicos na área social. O contexto estava marcado pela crise que assolava o mundo e a preocupação do governo federal era com o crescimento econômico e com a política de exportação, não havendo, portanto, preocupação com políticas para enfrentamento da pobreza que era analisada como alvo passível de amenização com o retorno do crescimento econômico.

O discurso que pautava o descumprimento das metas constitucionais era o de que os direitos previstos na Constituição tornavam o país ingovernável. Em relação ao governo de Itamar Franco, que assumiu após o *impeachment* de Collor de Mello para concluir a gestão governamental (1990-1994) merece destaque a homologação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, em virtude de pressões por parte da sociedade civil e organismos de classe, além da ameaça do Ministério Público de processar a União em razão do descumprimento de ações no campo da assistência social (COUTO, 2008).

Para compreensão deste cenário, cabe destaque o fato de que a assistência social alçou o status de política pública com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e após cinco anos de lutas dos movimentos sociais e trabalhadores do campo da assistência é que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi regulamentada em 1993.

Segundo Behring (2008), houve no Governo Collor de Mello uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial na medida em que as orientações dos organismos multilaterais foram acatadas representando um rompimento com a perspectiva de garantia e concretude dos direitos até então conquistados constitucionalmente.

Para Antunes (2005) Collor de Mello assume o governo com uma proposta de modernização e reestruturação do país conforme o ideário neoliberal de uma integração/subordinação ao capitalismo avançado. Este projeto acarretou a desindustrialização de setores que até então haviam apresentado uma considerável expansão, tendo em vista a impossibilidade de competir com os países mais avançados, ou seja, os pequenos capitalistas foram prejudicados pelo Projeto Collor. Porém as mais desastrosas consequências foram para a classe trabalhadora, com a redução dos postos de trabalho.

O processo de disciplinamento, que visou conformar a vida social e produtiva dos indivíduos ao processo de produção capitalista, fortaleceu-se. A política neoliberal baseou-se num discurso ideológico que visava garantir o consenso da massa trabalhadora, em torno das suas diretrizes, para conter uma radicalização da luta de classes. O discurso sustentava a inevitabilidade de adesão às propostas da agenda neoliberal e a adaptação aos delineamentos da economia mundial.

2.1 – AS CARACTERÍSTICAS DA ASSISTÊNCIA NO FINAL DO SÉCULO XX

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assumiu o governo com a meta de estabilizar a economia. Suas propostas de campanha que envolviam ações nas áreas da saúde, educação, emprego, segurança e agricultura não foram concretizadas. O governo utilizou-se de Medidas Provisórias para fazer valer suas intenções e submeteu a economia brasileira aos ditames internacionais, com a submissão do país aos capitais especulativos (COUTO, 2008). Os programas sociais desse período apoiavam-se em ações pontuais cuja pretensão era a erradicação da fome e da miséria.

No documento intitulado “Uma estratégia de Desenvolvimento Social” produzido em março de 1996, o governo federal sinalizava, mediante princípios, objetivos e prioridades, as diretrizes da sua ação ao elaborar um programa social denso de intervenção. Havia uma delimitação no trato das políticas sociais, destinando-se à garantia do direito social, à promoção da igualdade de oportunidades e à proteção aos grupos mais vulneráveis, porém considerando os condicionantes externos ou os limites em que tais políticas se deparariam que seria principalmente a necessidade da retomada do crescimento econômico. As medidas propostas tinham forte relação com as demandas emergentes do mercado de trabalho (DRAIBE, 2003).

No campo da política social propriamente dita, conforme esta autora o documento assinala três eixos norteadores: serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza com forte apoio ao programa Comunidade Solidária. No quesito programas básicos, seriam selecionados os programas prioritários para financiamento e garantia de regularidade de fluxos financeiros passíveis de monitoramento, para avaliação quanto ao cumprimento das metas preestabelecidas.

Na campanha eleitoral de 1998 FHC lançou o Programa Avança Brasil que apresenta poucas diferenças em relação àquele elaborado em 1996, mas que valem ser ressaltadas. Havia previsão de um agrupamento dos programas segundo áreas de ação e público-alvo e a grande mudança, especificamente nas medidas de enfrentamento da pobreza, foi a ênfase nos programas de transferência de renda para as famílias pobres.

Silva, Yazbek e Di Giovanni (2008) destacam que o debate sobre Programas de Transferência de Renda no Brasil começou de forma incipiente, em 1991, com o Programa da Garantia de Renda Mínima (PGRM) proposto pelo senador Eduardo Suplicy. O debate é adensado após o *impeachment* de Collor e constou na agenda política temas como fome e pobreza. No governo de Itamar Franco é lançado o Programa de Combate à Fome e à Miséria, em 1993.

Tais programas partiram da aprovação do Projeto de Lei n. 80/1991 que propunha a instituição do PGRM amparado na proposta do imposto negativo, e transitava das

ideias mais progressistas às mais liberais. Ao mesmo tempo em que tinha como pressuposto a redistribuição da riqueza socialmente produzida, amparava-se no discurso do livre mercado e da soberania do consumidor.

A ideia do Imposto Negativo fundamentava-se na proposta de Milton Friedman “[...] propondo que quem ganhe acima de um determinado piso (linha da pobreza) pague imposto de renda e, quem ganhe abaixo desse piso, receba uma renda mínima, em dinheiro, o que significa, portanto, um mecanismo de taxaço negativa (SILVA et. al., 2008, p.47)”.

O autor da proposta, senador Eduardo Suplicy, indicou tê-la fundamentado em teóricos como Milton Friedman, autor da proposta Imposto Negativo. Este projeto “[...] Indicava a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas” (SILVA et al., 2008, p. 49), sendo esta renda direcionada para o indivíduo pobre.

Os Programas de Transferência de Renda foram postos como uma alternativa para o enfrentamento do aumento da pobreza decorrente da reestruturação produtiva e foram paulatinamente ganhando relevância nesse modelo de resposta. No Brasil, Barbosa e Silva (1998) destacam quatro momentos do debate: o primeiro datado de 1991 com a proposta do senador Eduardo Suplicy que instituía o PGRM para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade; o segundo estende-se de 1991 a 1993 com a proposta de transferência monetária para famílias com crianças em idades entre 6 e 15 anos que estudassem em escola pública; o terceiro iniciado em 1995 com implantação e extensão das primeiras experiências no território brasileiro materializando a possibilidade de adoção dessa proposta; e o quarto momento, em 2001, com a expansão dos programas federais.

Tais programas seguiam uma lógica de contrapartida dos beneficiários, com o corte de renda e provisoriedade, à medida que fossem superadas as condições que enquadravam o beneficiário para recebimento do benefício, ele era excluído do programa. Neste viés relacionamos o programa de assistência estudantil por suas similaridades com a proposta elencada e suas características.

Vários debates foram travados entre teóricos e políticos, em torno do PGRM. Podemos destacar a articulação do campo da educação com a proposta de transferência monetária, que envolvia dois argumentos:

O primeiro é que o custo para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é muito elevado, devido à diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo se refere à deficiência da formação educacional enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações, propiciando um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro. Nesse sentido, a compensação financeira para as famílias pobres permitirem a ida de seus filhos à escola seria o mecanismo de rompimento desse ciclo (SILVA et al., 2008, p. 96).

A partir dessa perspectiva agrega-se ao debate outro elemento: a família passa a ter centralidade nos Programas de Transferência de Renda, no lugar do indivíduo, e a partir de 1995 em alguns municípios do país, passa a se tornar obrigatório o ingresso e frequência das crianças na rede de ensino. Cabe destacar que o debate sobre os programas de Transferência de Renda ocorreu em perfeita sintonia com os preceitos dos organismos internacionais como uma alternativa frente ao acirramento das desigualdades sociais e o aumento dos desempregados de longa duração.

Segundo Silva et al. (2008, p. 42):

[...] o debate internacional tem apontado os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendido por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas

De acordo com os autores, três eram as perspectivas postas no cenário: a liberal, considerada um mecanismo compensatório e residual, substitutivo dos programas sociais; a perspectiva progressista/distributivista, que considera um mecanismo de distribuição da riqueza socialmente produzida, capaz de possibilitar a inclusão social; e, por fim, a perspectiva que considera como provisórios os Programa de Transferência de Renda para permitir inserção social e profissional dos indivíduos.

Inspirado pelas duas primeiras perspectivas com o debate brasileiro foi a natureza compensatória e restritiva indo de encontro às propostas universalizantes contempladas na CF de 1988.

No penúltimo ano do mandato de FHC, mais especificamente em 2001, houve uma proliferação de Programas de Transferência de Renda, merecendo destaque o “Bolsa-Escola” e o “Bolsa-Alimentação”, além da expansão de outros programas já existentes como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O debate sobre Renda Mínima ganha novos contornos passando a ser nomeado de Renda de Cidadania (SILVA et al., 2008).

Para além dessa breve contextualização dos Programas de Transferência de Renda, assinalamos que FHC introduziu novos parâmetros para alocação de recursos, como o formato per capita nos programas sociais, característica que persiste nos dias atuais (DRAIBE, 2003).

Segundo Couto (2008, p. 153), na era democrática pós-1985

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos.

Uma das justificativas apresentadas pelos governos para o escasso investimento na área social referia-se à insuficiência de recursos fato que desencadeou a necessidade de focalizar as ações e racionalizar a sua aplicação. Outra característica foi a implantação de medidas que visavam a desresponsabilização dos governos federal e estadual no âmbito das medidas de proteção social, e deixavam a cargo dos municípios a execução de ações, sem respaldo técnico e a devida suplementação financeira (PAIVA, 1999).

Por força da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, FHC implantou instituições e órgãos como o Conselho Nacional da Assistência Social, o Fundo Nacional da Assistência Social, e os Conselhos e Fundos estaduais e municipais (DRAIBE, 2003). Um novo programa foi criado no final do segundo mandato de FHC denominado Rede Social, que agrupava os programas de transferência de renda destinados às famílias pobres. Subjaz a tal programa, a

intenção de contrapartida brasileira na renegociação de um contrato de empréstimo junto ao BID.

A campanha em torno da necessidade de reformas no aparelho estatal dominou o governo de FHC. O projeto de modernidade proposto estava contemplado no Plano Diretor da Reforma do Estado afinado com o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) comandado pelo ministro Bresser Pereira. As reformas propostas eram amplamente divulgadas como indispensáveis para combater a crise do Estado e promover a sua modernização, previstas no Consenso de Washington. Essa reforma tida como gerencial é baseada em conceitos como eficiência e focada no controle dos resultados. Neste Plano a assistência social era classificada como serviço não-exclusivo do Estado (SITCOVSKY, 2008).

O papel do Estado foi reduzido de prestador direto para regulador, promotor e provedor de serviços públicos, entre eles a educação. Para Behring (2008) a “reforma” do Estado não foi uma escolha natural, mas antes uma escolha político-econômica, com clara intencionalidade de inserir o país no circuito internacional. Neste processo a mídia teve um papel fundamental, no sentido de legitimar as privatizações como alternativa diante da ineficiência do Estado.

O processo de expansão do capital tende a reorganizar o espaço social da educação segundo sua própria racionalidade, entretanto, não o fazendo apenas do ponto de vista econômico: no ato mesmo da reorganização econômica, a esfera de natureza simbólico-cultural altera-se, para constituir-se de valores e signos próprios da lógica do capital em um processo de subsunção do educacional à produção econômica, no contexto da tecnificação da política e da cultura. Portanto, a um só tempo, redefinem-se as ações de natureza pública e privada, nas mais variadas atividades humanas no âmbito do Estado e da sociedade civil (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 80).

A Reforma tinha como objetivo o ajuste fiscal e segundo Behring e Boschetti (2008, p. 152):

[...] argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos

preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa.

Com base nessa argumentação podemos indicar que do ponto de vista dos direitos, a resposta do Estado pode ser traduzida na redução dos mesmos com base no ajuste fiscal. FHC reforçou os traços históricos da assistência caracterizada pela solidariedade, filantropia e forte atuação do terceiro setor. O Programa Comunidade Solidária implementado no seu governo materializou tais características na medida em que transferia para a sociedade o dever da proteção social e utilizava termos como solidariedade e parcerias. No campo da assistência o referido programa ganhou centralidade (SITCOVSKY, 2008).

O Terceiro Setor adquiriu um papel fundamental na proposta governista para execução de políticas públicas, através de acordos de parceria estabelecidos entre ONG's e Instituições Filantrópicas, representando nestes termos, uma atuação amparada em um trabalho voluntário que remetia ao mundo da solidariedade.

As reformas desse período também caminharam para quebra dos monopólios públicos como dos Portos, do Petróleo e da Telecomunicação com processo intenso de privatização de empresas estatais como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), além da redução dos serviços e benefícios no tripé da seguridade social, conjugada com a não aplicação dos recursos advindos das contribuições sociais. Assim:

Sob o argumento da desburocratização e racionalização dos gastos, o que se implementa, de fato, é a metamorfose do direito do cidadão, em favor ou ajuda, num retorno à lógica do mérito, da seletividade, em oposição à universalidade de acesso aos direitos igualitários, afirmados em 88 (PAIVA, 1999, p. 30)

Nessa perspectiva, a concepção difundida era a de que as carências podiam ser atendidas mediante caridade pública, o que envolvia o Programa Comunidade Solidária em concorrência à Política de Assistência Social, com ênfase a métodos clientelistas, focalizados, compensatórios e assistencialistas, bem afinado com o trinômio do ideário neoliberal que articula, segundo Behring e Boschetti (2008) privatização, focalização e descentralização.

Avançando no debate, um ponto que merece ser discutido refere-se ao orçamento público do período em questão. Abordar o orçamento público é indispensável ao discutirmos as políticas sociais, pois ele reflete a correlação de forças e interesses em disputa pela apropriação dos recursos públicos. Ele não representa uma peça meramente técnica e contábil. Uma análise mais aprofundada nos permite considerar que se trata de um instrumento político na medida em que a definição dos objetivos, as prioridades e dimensionamento dos gastos do Estado e a fonte de recursos para financiá-lo, demonstra quem tem hegemonia e força política na sociedade.

A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, sendo que orçamento é expressão das suas reivindicações (SALVADOR, 2012, p. 9).

A concretude das ações planejadas pelo Estado é possível mediante o fundo público, que serve para atender tanto as políticas macroeconômicas quanto as sociais. O fundo público é uma questão estrutural do capitalismo e envolve a capacidade de o Estado mobilizar recursos para intervir na economia. Segundo Salvador (2012, p. 6) o fundo público está presente nas seguintes formas:

- i) Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por reprodução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii) Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Em tempos de crise financeira o socorro às instituições financeiras vem, principalmente, do fundo público. Porém ele representa um campo de luta política, onde diferentes forças buscam o atendimento dos seus interesses.

Salvador (2012, p. 7) revela que a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público, cujos recursos são expressos na Lei Orçamentária Anual. Em 2012 $\frac{1}{4}$ do orçamento público foi destinado para a esfera financeira da economia na forma de pagamento de juros e amortização da dívida pública. “No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido em 2009 para o capital financeiro”.

Ainda assim, a vinculação orçamentária às políticas sociais tem sido garantidora da aplicação dos gastos mínimos nas áreas da saúde e educação. Outras áreas como previdência, assistência social e trabalho também conseguem ter preservada sua execução tendo em vista que seus recursos são de natureza obrigatória e vinculada. Há que se ressaltar que estas despesas vinculadas ao Estado não garantem que os gastos servirão para atendimento universal e expansão dos benefícios. Outra estratégia do governo é a utilização da Desvinculação de Receitas da União (DRU) que em 2009, desviou R\$ 39,1 bilhões das políticas de seguridade social para a acumulação de capital (SALVADOR, 2012).

A DRU foi criada em 1994 pela Emenda Constitucional nº 27, e possibilitou a desvinculação da arrecadação federal para que recursos da seguridade social fossem destinados para outras áreas, sobretudo a econômica, que capta recursos para pagamento e amortização de juros da dívida pública. Segundo Boschetti e Salvador (2006) entre 2002 e 2004 foram remanejados R\$ 45,2 bilhões do orçamento da seguridade social, sendo que esses recursos foram destinados para compor o superávit primário conforme orientação do FMI e acordos estabelecidos a partir de 1999. A não implementação das bases do orçamento previsto na constituição federal inviabilizou a consolidação da assistência social no âmbito prático.

No Brasil, o sistema tributário é regressivo o que contribui para a concentração de renda e a elevada desigualdade social, uma vez que os pobres financiam o orçamento via imposto sobre os salários e tributos indiretos, que se destinam, em contrapartida, para os mais ricos através da transferência de recursos para o mercado financeiro. Em 2009, do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadado, R\$

569,93 bilhões teve como base de incidência o consumo, representando 54,90% da arrecadação tributária (SALVADOR, 2012).

De acordo com Boschetti e Salvador (2006, p. 31) a regressividade dos impostos vem aumentando a cada ano, como mostra o estudo realizado com referência na Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE de 1996. Entre 2002 e 2003 foi constatado que “[...] as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aqueles com renda superior a três salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos”.

Mota (2008) destaca que no tripé da seguridade social, enquanto as políticas de saúde e previdência caminham para privatização e mercantilização com argumentos de escassez de recursos a serem aplicados nessas áreas, a política de assistência se amplia na perspectiva não contributiva, considerada pelos governos um instrumento importante para enfrentar a desigualdade social. Esta tendência foi observada pela autora nos anos de 1990 e vem se reproduzindo na atualidade.

Os retrocessos nos campos da saúde e previdência¹⁰ podem ser observados mediante as privatizações dos serviços nessas respectivas áreas. Em contrapartida, ganha centralidade por parte do governo, a política de assistência social. Na área da assistência tem-se assistido a implementação de medidas de proteção social focalizadas, ganhando centralidade os programas de transferência de renda como estratégias de inclusão social, à moda dos organismos internacionais pautadas no princípio da equidade. A política que deveria ser a porta de acesso para outras políticas setoriais, acaba ganhando centralidade e assumindo papel econômico e político, a partir do momento em que possibilita ao usuário o acesso a bens de consumo. “A política de assistência social, via a transferência de renda, tem se constituído um elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias” (SITCOVSKY, 2008, p. 155).

Lula assumiu o governo (2003-2010) envolto num universo cheio de expectativas em torno da possibilidade de um novo encaminhamento no padrão de atuação do

¹⁰Emenda constitucional nº 20 – art. 40, de 1998, que institui a previdência complementar.

Estado, mais comprometido com as demandas dos trabalhadores na medida em que era identificado com as necessidades populares.

Na prática e de forma geral, a atuação de Lula caminhou de forma favorável às reformas implementadas e propostas pelo seu antecessor, mantendo uma política econômica excludente, com programas sociais focalizados e associados à estabilidade econômica (FREITAS, 2007).

Ainda assim, algumas medidas implementadas por esse governo o diferencia dos anteriores e, neste sentido, damos destaque a adoção de uma política com caráter mais de Estado e menos de governo o que viabilizou, particularmente, a continuidade de alguns programas sociais, a homologação de leis e decretos, especialmente no campo da assistência ao estudante do ensino superior e a unificação de alguns programas sociais, antes descentralizados, com intuito de minimizar problemas e desafios na sua efetividade.

Foram introduzidas novas mudanças nos Programas de Transferência de Renda, uma vez que a agenda política do até então candidato contemplava a prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza. Ao assumir o cargo iniciou, em 2003, um processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda já existentes (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação) em um só, denominado Bolsa-Família com previsão de ampliação de cobertura das famílias atendidas com progressivo aumento no orçamento, para tal fim. Esta elevação de recursos orçamentários foi da ordem de R\$ 5,3 bilhões em 2004, para R\$ 8,3 bilhões em 2006 chegando a R\$ 10,5 bilhões em 2008 (SILVA et al., 2008).

A necessidade de unificação dos programas foi sinalizada pela equipe de transição do referido governo que elaborou um relatório-diagnóstico que indicava a existência de uma série de problemas, como programas concorrentes e sobrepostos, falta de coordenação geral dos programas e ausência de planejamento gerencial. A sugestão para superação do quadro detectado era a unificação dos programas e o estabelecimento de um padrão de renda familiar per capita para ingresso nos mesmos.

No campo da assistência a proposta caminhava para um aumento na cobertura e valor dos benefícios concedidos, entretanto longe da universalização, tendo em vista o estabelecimento de critérios rigorosos e focalizados para atendimento, e que corroboram com as orientações do FMI e do Banco Mundial (SILVA et al., 2008).

Os eixos norteadores dos Programas de proteção social eram saúde, educação e trabalho e todos amparados em um corte de renda para o público-alvo das ações. Importa destacar que antes da unificação dos programas, o Bolsa-Escola, programa originalmente destinado a crianças e jovens com idades entre 5 e 14 anos, estudantes da rede pública de ensino, tinha como um de seus objetivos possibilitar o acesso e permanência dos estudantes oriundos de famílias tradicionalmente excluídas da escola e reduzir os custos com evasão e repetência, objetivos estes muito similares aos do PNAES.

Boschetti e Salvador (2006) realizaram uma avaliação dos recursos dos fundos das áreas que compõem a seguridade social, e observaram que o campo da assistência teve o maior crescimento entre o período analisado (2002-2005). Outra constatação observada através dos dados foi o fortalecimento dos programas de transferência de renda, o que também tem previsão no Plano Plurianual do governo Lula.

Salvador (2012, p. 17) reforça esse dado em outro momento destacando que no orçamento da seguridade social

[...] a assistência social vem aumentando sua participação no orçamento da seguridade social evoluindo de 3,76% (2000) para 9,27% (2010). Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária (UO) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que ficou responsável por 61% dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa "Proteção Social Básica", que é responsável pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV).

Conforme destaca o autor, outra área que vem conseguindo garantir relativa estabilidade nas fontes orçamentárias nos últimos anos é a política de educação. O financiamento público consagrado na Constituição Federal de 1988 e ratificado na

Lei de Diretrizes e Bases da Educação, envolvendo a União, Estados e Municípios na administração do sistema educacional e na determinação de uma aplicação mínima de 18% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, vem corroborar a concretude de algumas ações na área.

Entretanto, nesse governo, campos como a previdência e a saúde foram alvo de ações que visavam reduzir o repasse de recursos. Na previdência, a reforma proposta era a de estabelecimento de um teto para aposentadoria, dando início a um processo que visava a unificação entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do setor privado e dos funcionários públicos e a previdência complementar a ser exercida pelos fundos de pensões patrocinados por empresas ou instituídos pelos sindicatos (MARQUES; MENDES, 2007).

Na saúde as perdas foram grandes e os embates também. A redução de recursos para a saúde pública demonstra que a política implementada por Lula visava adequar o país às reformas preconizadas pelo FMI, através de uma série de medidas, entre elas, a busca por um superávit primário. Inicialmente houve uma tentativa de emplacar a DRU na saúde, o que acarretaria redução de recursos na ordem de R\$ 3 bilhões para os estados e R\$ 2,5 bilhões para os municípios. Por pressão da oposição a proposta não prosseguiu (MARQUES; MENDES, 2007).

Entretanto tal proposta fazia parte de um rol de ações esquematicamente traçadas pelo governo. Em seguida, no ano de 2004, veio o descumprimento da Proposta Orçamentária do Ministério da Saúde que sofreu um veto em seu art. 59 possibilitando a aplicação de recursos da saúde para as despesas com encargos previdenciários da União, com serviço da dívida além da dotação de recursos para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) se posicionou claramente contrário às propostas e conseguiu inicialmente reverter a aplicação de recursos para pagamento da dívida e dos encargos previdenciários da União. Posteriormente, em virtude de uma forte pressão deste Conselho, houve a desconsideração de repasses também para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (MARQUES; MENDES, 2007).

O governo Lula mostrou-se eficiente em dar continuidade às reformas iniciadas na “Era FHC”, conseguindo aprovar duas impactantes reformas estruturais, a reforma da previdência e a reforma tributária além, de aprovar o projeto de parcerias público-privadas, e aumentou a dívida interna que alcançou a marca de R\$ 1 trilhão em virtude dos elevados juros. Não realizou a tão sonhada reforma agrária e optou pelo agronegócio.

Em suma, a opção do governo Lula pela política econômica neoliberal, pela continuidade da política de FHC, foi sendo, durante o seu mandato, motivo de muitas críticas. A vulnerabilidade externa do Brasil permaneceu alta, sobretudo porque o país seguiu a receita do FMI e escolheu não estabelecer o controle dos fluxos de capital. Para satisfação dos investidores financeiros e risco da maioria do povo brasileiro (FREITAS, 2007 p. 67).

Para o Banco Mundial, as políticas sociais são necessárias para evitar as convulsões sociais, mantendo uma aparência de que o governo se preocupa com o povo quando, na verdade, seu interesse gira em torno do capital financeiro.

Ainda que Lula mantivesse uma política econômica ortodoxa, seu estilo coloquial e negociador, sua capacidade de negociar e se comunicar e seu discurso em defesa dos interesses nacionais, contribuíram para a manutenção de elevados índices de aprovação e popularidade durante seu mandato (FREITAS, 2007). O discurso de promoção da inclusão social era recorrente e constava no objetivo do Programa Fome Zero, lançado oficialmente em janeiro de 2003, posteriormente substituído pelo Programa Bolsa-Família, cuja meta era acabar com a fome no Brasil, adotando-se o conceito de pobreza estabelecido pelo Banco Mundial e o discurso de inclusão social. Em 2005 foi regulamentada a Norma Operacional Básica, que construiu as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) fato que representou um avanço no tocante à disputa pelo fundo público.

Filgueiras e Gonçalves (2007) apresentam uma rica contribuição na abordagem das políticas sociais no governo Lula. Os autores caracterizam o referido governo como o fiel executor do modelo periférico liberal, o qual manteve e aprofundou o ajuste fiscal, as metas de inflação e o câmbio flutuante. Avançam destacando que o crescimento do país ocorreu em virtude de um contexto internacionalmente favorável que alavancou o bom desempenho econômico e cuja melhora nos indicadores

econômicos foram apresentados pelo governo, como reflexo da boa condução da economia doméstica.

No campo das políticas sociais a crítica dos autores recai sobre a orientação teórico-metodológica adotada pelo governo que transferiu o problema das desigualdades sociais do campo capital x trabalho para o âmbito da classe trabalhadora e suas diferenças.

O governo Lula abandonou a defesa dos direitos universais que já figuraram as bandeiras históricas do seu partido e aperfeiçoou e ampliou as políticas focalizadas e assistencialistas compatíveis com o liberalismo que inspira sua política econômica. Focalizando “os mais pobres entre os pobres”, estas políticas contribuem para acelerar a fragmentação da classe trabalhadora [...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p.216).

Destacam os autores que o Programa Bolsa Família teve sua participação relativa no orçamento da União dobrado, em detrimento de cortes em outras áreas como saúde e educação.

Na educação, a equipe do governo Lula elaborou o documento “Alinhamento Estratégico – MEC 2003”, que previa ações nos níveis de ensino, inclusive no superior, as quais serão debatidas no tópico a seguir (BRASIL, 2003). Assim, os programas seguiam com características residuais e compensatórias, limites de recursos financeiros que inviabilizam a ampliação do atendimento, ações mais universais, e aumento mais expressivo no valor dos benefícios recebidos. Os sucessivos ajustes fiscais prejudicam a alocação de recursos para as políticas sociais.

Diante dos aspectos aludidos, podemos considerar que o Brasil foi marcado por governos que privilegiaram a poucos a apropriação dos bens produzidos socialmente. Mesmo quando as políticas sociais foram institucionalizadas e alçadas a status de política pública, encontraram dificuldades para sua afirmação e materialização. A inter-relação da dinâmica mundial tem afetado e direcionado os rumos das políticas no Brasil de modo geral porém, a forma como cada governo recepciona tais propostas é que contribui para o estabelecimento das diferenças, ainda que ínfimas.

3 – A UNIVERSIDADE BRASILEIRA E SEUS DILEMAS

A educação não ficou imune aos sucessivos processos de reformas implementados pelos governos, e as instituições de ensino superior (IES) enfrentaram, em cada momento histórico, novos desafios que colocaram em xeque sua finalidade, demandando reconfigurações para adaptação às mudanças postas na ordem sócio política vigente. Avanços e recuos também compõem esse cenário e sua identificação e análise contribuirão para compreensão da assistência estudantil no contexto.

Saviani (2007) apresenta alguns desafios da educação brasileira. Um refere-se à própria história do processo de constituição do Estado brasileiro e o que isso trouxe de consequência para a educação formal na atualidade.

O autor sustenta que a partir do momento em que a sociedade se dividiu em classes, em virtude da apropriação privada da terra, antes coletiva, é que surge a escola. Antes a educação era a própria vida, o conhecimento era socializado e ela tinha um papel fundamental para reprodução da espécie. Com a sociedade dividida em classes, a educação também se dividiu entre aquela destinada aos proprietários, cujo ensino era diferenciado e aquela destinada aos não proprietários e que se referia ao processo de trabalho, ratificando assim a separação entre trabalho manual e intelectual.

Importa destacar que as universidades estiveram, no início da sua constituição, ligadas à Igreja e após um longo processo histórico tornaram-se o lugar da produção da ciência e da técnica.

Parafraseando Oliveira (2009), podemos afirmar que o Brasil é um país tardio, desde a abolição, passando pela industrialização até a formação das universidades. Enquanto as primeiras universidades europeias surgiram no século XII, no Brasil, isto só ocorre a partir dos anos 20 e 30 do século XX. De acordo com Orso (2007) o Brasil foi o último país da América Latina a criar universidades, atraso que não

decorre da falta de projeto ou dificuldade financeira. Só no período do Império foram apresentadas 42 propostas de criação de universidade, não concretizadas.

Complementa o autor e destaca que só em 1934 foi criada a Universidade de São Paulo (USP) com sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, por um segmento da elite paulistana ligado à oligarquia cafeeira, reunindo as faculdades e institutos responsáveis pelo ensino superior no Brasil. Os seus pressupostos não escondiam os reais objetivos da universidade que eram formar a elite dirigente e intelectual, conforme os interesses da classe burguesa, além de selecionar os mais capazes, portanto longe da maioria da população brasileira. Nesse sentido a universidade

[...] deveria harmonizar e unificar os interesses antagônicos, regular as tensões de classes, converter as lutas em comunhão e harmonia, formar e reciclar as elites dirigentes, formar quadros e devolver a São Paulo a liderança na direção dos destinos do país (ORSO, 2007, p. 57).

O ensino superior tem na sua origem a marca de natureza profissionalizante pois a obtenção do diploma estava relacionada com o exercício de atividades práticas, envolvendo institutos isolados e destinado aos filhos das elites brasileiras. Essas características nos auxiliam a compreender o formato do atual sistema de ensino.

De acordo com Lima (2012) a educação superior é definida desde sua gênese, para atendimento dos interesses das elites dominantes, sendo considerada um privilégio social com contrárias forças políticas compondo o cenário de disputa pelos rumos do ensino superior. De um lado, com o desenvolvimento do capitalismo, a expansão do ensino superior foi sendo discutida como necessária para capacitar a força de trabalho visando ao atendimento das alterações produtivas, dentro de uma concepção burguesa. Frações da burguesia sustentavam o discurso de modernização da educação superior para adequação ao mundo do capital. Do outro lado, professores e estudantes pressionavam para destruição da monopolização do conhecimento e democratização das universidades.

Refletir sobre os aspectos supracitados requer uma breve colocação sobre as categorias público e privado que caminharam juntas desde os primórdios da educação no Brasil. Tal abordagem evidencia a importância de historicizar o

fenômeno, posto que trouxeram consequências para o ensino superior reveladas na concretude do cotidiano das instituições.

Cury (2005) sinaliza essa relação no início da constituição da educação no Estado brasileiro e aponta o decreto assinado por D. João VI, em 1821, que permitia o ensino a qualquer cidadão e a abertura de escolas de primeiras letras gratuita ou por ajuste dos interessados, envolvendo, assim, a iniciativa privada na disponibilização do ensino.

A educação foi colocada como um serviço público repousada na ideia de que em matéria de educação escolar, havia o direito do estudante em aprender pois o acesso a conhecimentos científicos potencializava a razão individual, cabendo ao Estado como representante do interesse de todos, ofertar este tipo de serviço. No entanto, pautado no princípio da liberdade associado ao da propriedade, abriu-se espaço para a iniciativa privada, nos moldes de uma sociedade democrática. O aparato legal¹¹ forneceu a sustentabilidade necessária às instituições privadas (CURY, 2005).

Já Severino (2005) apresenta o empobrecimento das novas significações dessas categorias a partir do estabelecimento de um novo perfil burocrático que levou o público para o “estatal” e o privado para o “não-estatal”. O autor destaca três momentos relativos a essas categorias no contexto da educação brasileira. O primeiro refere-se ao período colonial onde a categoria de público se dissipou no contexto na medida em que a educação foi entregue ao domínio da Igreja, sinalizando a ausência de uma política educacional para o país. Por outro lado, a dimensão do privado também se diluiu disfarçada sob a ideologia do comunitarismo cristão.

O segundo momento é caracterizado pelo avanço do capitalismo, resultando na industrialização e urbanização do país, com o estabelecimento de uma classe média que favoreceu a afirmação da dimensão pública, na medida em que acionou o

¹¹ A Constituição Federal de 1824, o Decreto n. 7.247 de 19/4/1879, o Ato Adicional de 1834 e o Decreto n. 8.659 de 05/4/1911 são exemplos do embasamento legal que garantia o ensino às instituições privadas concomitante às públicas.

Estado a desempenhar seu papel no agenciamento do bem comum. Este novo modelo de organização da sociedade, a partir de 1930, entrou em conflito com os preceitos da Igreja católica no campo da educação. Neste contexto, o Estado implantou um sistema público de ensino o que levou a Igreja a se posicionar de forma favorável a um modelo privado de gestão.

O regime militar instaurou o terceiro momento com nova alteração no sentido da categoria “público”. A vida social regida pelas leis do mercado colocou a educação no contexto das transações comerciais.

O caráter público da educação ficou comprometido, uma vez que a legislação brasileira forneceu todos os elementos que visavam ao favorecimento do privado. Se a educação foi tida como um bem comum, também é fato que sua apropriação pela esfera privada salvaguardou privilégios e interesses individuais.

Buffa (2005) aponta que as categorias público e privado sofreram, no decorrer dos anos, mudanças acerca do seu significado e extensão. No período em torno dos anos 1930 até os anos de 1950, havia claro entendimento daquilo que era público e privado, onde público referia-se ao ensino mantido com recursos governamentais e privado o ensino mantido por particulares. Nos anos de 1930 o conflito girou em torno da laicidade do ensino e nos anos de 1950 envolveu basicamente o destino das verbas públicas. Os argumentos mudaram a partir do momento em que a Igreja deixou a liderança do grupo privatista e se avolumaram no período que antecedeu a CF de 1988.

No referido período houve, conforme destaca a autora, um processo de delimitação conceitual dos termos onde público é destinado ao conjunto da população, é estatal e mantido pelo Estado e privado é regido pela lógica do lucro, além do privado confessional, filantrópico e comunitário.

Fato é que a conflituosa relação entre público e privado foi assumindo novas fisionomias no decorrer da história. Na primeira metade do século XX o ensino particular estava fortemente concentrado no ensino médio. A partir dos anos de 1980 ele se voltou para o ensino superior através de, inicialmente, tímidas

faculdades isoladas que foram se agrupando e tornaram-se centros universitários dotados de equipamentos modernos com oferta de cursos de grande prestígio social (BUFFA, 2005). Assim, as transformações sociais acarretaram modificações na escolarização, e o processo de urbanização e industrialização com acentuado crescimento da classe média, gerou novas demandas escolares que foram, em parte, captadas e traduzidas em ações da iniciativa privada.

Lombardi (2005, p. 81) complementa a abordagem sinalizando que as categorias público e privado só podem ser entendidas a partir de uma incursão nos períodos históricos que acarretaram mudanças nos sentidos das palavras. Com o advento do capitalismo essas categorias foram sendo apropriados pelo Direito, na medida em que foram fundamentais para a estruturação e organização do sistema de leis e de sua aplicação, o que “[...] leva ao entendimento de que se trata de duas categorias jurídicas que se tornaram importantes e fundamentais com a consolidação da sociedade burguesa nos séculos XVIII e XIX”.

Estas categorias só adquiriram centralidade nas formações burguesas onde *privado* abrangeu um conjunto de leis referentes às liberdades e aos direitos individuais e *público* envolveu um conjunto de normas e leis que visavam disciplinar e regular a constituição e competência do Estado, governo e serviços públicos (LOMBARDI, 2005).

Avançando para uma abordagem crítica do Estado, concebendo-o como um aparelho burguês que legitima os interesses burgueses, pode-se indicar que as categorias ideológicas público e privado possibilitam as condições de operação da economia capitalista, fato que pode ser observado desde o início da colonização brasileira, quando o ensino, chamado de evangelização, era exercido pelos jesuítas que estavam incumbidos de catequizar os índios de forma a convertê-los ao cristianismo. Posteriormente, os jesuítas também foram demandados a educar e formar os filhos das elites dirigentes do país conforme o ensino europeu, com recursos públicos provenientes inicialmente do rei de Portugal e posteriormente, oriundos de impostos arrecadados no país (ROMANELLI, 1982).

O ensino no Brasil Colônia tinha as seguintes características: educação básica ministrada pelos padres para população índia e branca em geral, educação média para os homens das classes dominantes e ensino superior religioso para aqueles que tinham interesse na vida sacerdotal (ROMANELLI, 1982).

Saviani (2010) destaca que no período colonial, a educação era pública e católica. Ressalta uma relação complexa entre o público e o privado, uma vez que apesar de os recursos serem provenientes do poder público, cujo caráter era coletivo, a responsabilidade pela educação, por toda a infraestrutura, as diretrizes, os agentes administrativos e docentes e as normas curriculares era da ordem jesuíta, cujo caráter era privado. A educação tornou-se um símbolo de classe e as dominantes perceberam a importância da educação para a tomada do poder uma vez que formava os representantes políticos no poder público.

O fato de o ensino ministrado ser neutro, uniforme e não promover a qualificação para o trabalho, impedia modificações estruturais na vida social e econômica da sociedade brasileira (ROMANELLI, 1982).

Uma transformação começou a ser delineada no século XIX com o surgimento de uma estratificação social mais complexa, com a participação mais ativa na vida social de uma classe intermediária mais comprometida politicamente, advinda da mineração, chamada por Romanelli (1982) de pequena burguesia. Esta classe desprovida de terras, começou a demandar a educação escolarizada por perceber a potencialidade desse tipo de ensino para ascensão social, por meio de um título acadêmico como o de doutor. Porém, a relação que mantinham com as classes dominantes era de dependência, pois dependiam destes para ocupação de funções burocráticas e administrativas.

Castro (2009) sinaliza uma distorção no discurso de que a educação é promotora de mobilidade social, destacando que a relação entre educação e melhoria de vida é mais complexa e outros fatores que impedem efetivamente a ocorrência de mudanças e melhoria devem ser considerados. No entanto, a autora não descarta a educação como um dos maiores canais de mobilidade social, fato comprovado estatisticamente através da correlação entre o nível de educação e a remuneração.

Sendo o contexto capitalista formado por possuidores dos meios de produção e possuidores da força de trabalho, a educação foi assumindo papéis diferenciados. Ela não foi a mesma para todos e partindo do pressuposto de que os indivíduos ocupam funções sociais conforme sua inserção nas relações de produção, a educação tende a reproduzir essa lógica.

A educação, portanto, legitima a manutenção das relações capitalistas de produção, porém não sem a ocorrência de tensões, conflitos e disputas das mais variadas ordens e natureza. A questão de fundo que caracteriza a educação como uma prática potencialmente conflituosa está relacionada com a própria contradição do capitalismo. Um sistema constituído por uma divisão da sociedade nas classes: capitalistas e trabalhadores em que a luta é inerente à sua própria formação histórica, que atravessa os espaços sociais, entre eles a educação.

A educação ao ser caracterizada como um espaço de disputa social, não pode ser confundida como meio de transformação social ou como prática exclusivamente reprodutora das relações sociais (VIRIATO; CÊA, 2008).

Caracterizando as universidades como espaços inerentes a essas disputas observamos que elas sofreram desde sua criação, um processo de mudanças na sua estrutura, dinâmica e função. A partir da década de 1960 as funções perenes das instituições agregaram novos elementos. Assim, além da transmissão da cultura, o ensino de profissões, a investigação científica e a educação dos novos homens da ciência, também passaram a compor o foco das universidades as finalidades de ensino e a prestação de serviço. A solução de problemas práticos da vida cotidiana também passou a integrar o rol de demandas à universidade (BRASIL, 2006)¹².

O período do regime militar foi um marco para o ensino superior quando se refere a uma época em que as universidades foram pressionadas a se adequarem ao modelo de desenvolvimento proposto pelas classes dominantes. Este modelo

¹² Cabe uma menção ao paradoxo identificado em tal documento. Ainda que se configure como uma proposta do INEP, sua elaboração envolveu teóricos cuja veia crítica em relação aos rumos da educação pode ser encontrada nos trabalhos já publicados pelos mesmos. Damos destaque a João Ferreira de Oliveira e Afrânio Mendes Catani. Este fato justifica a posição crítica política evidenciada no documento destacado. Para leitura na íntegra, vide referências.

pautava-se na introdução de elementos corporativistas, o que levou à burocratização, centralização, autoritarismo e fragmentação das diversas políticas sociais. Houve franca expansão do ensino privado.

Orso (2007, p. 78) contribui com a discussão sustentando que no regime militar a educação superior era entendida como estratégica para o desenvolvimento industrial brasileiro e nesse sentido, foi formado em 1968 um grupo de trabalho para discutir a Reforma Universitária. Apesar do posicionamento contrário de professores, técnicos e estudantes, a reforma universitária foi efetivada, pautada no modelo norte-americano, centralizador, tecnocrático-empresarial com diminuição de custos e aumento da produtividade. “Ao final, as medidas serviram para desmobilizar, castrar e despolitizar os estudantes e a universidade, além de estimular a privatização do ensino”.

Enfatizava-se o princípio da expansão com contenção de investimentos pelo poder público. Não duplicação de recursos materiais e humanos, racionalização máxima das atividades acadêmicas, eram as palavras de ordem mais enfatizadas. Reiterava-se o mote da escassez de recursos financeiros para implementar e sustentar a inadiável expansão do setor (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 189).

O acordo firmado entre o Ministério da Educação Brasileiro (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID) conhecido como acordo MEC-USAID, tinha como objetivo o estabelecimento de convênios de assistência técnica e cooperação financeira dos Estados Unidos à educação brasileira para adequá-la aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Os acordos firmados influenciaram na condução política das reformas educacionais que se seguiram nos anos subsequentes: reforma universitária - Lei nº 5.540/1968 (revogada pela lei 9.394 de 1996) e na reforma dos ensinos de 1º e 2º graus - Lei nº 5.692/1971 também revogada pela lei 9.394 de 1996.

Assim as reformas foram implementadas sob o argumento da necessidade de modernização fundamentada nos pressupostos da racionalização, eficiência e produtividade, sem romper com antigas tradições e nem ferir os interesses da ala conservadora.

Conforme Zanardini (2008b, p. 53) a reforma universitária de 1968 tinha

[...] um caráter de cunho repressivo, despolitizante e desmobilizador, pois continha uma proposta de racionalização empresarial, manifestando-se diretamente na departamentalização, na instituição do ciclo básico, na unificação do vestibular, na matrícula por disciplina, no sistema de créditos e na criação de cursos de curta duração, o que ia contra os anseios da proposição dos estudantes em relação à autonomia universitária. Esse fator levava os estudantes a não comporem turmas que estariam unidas até o final do curso, o que dificultava sua coesão/organização em torno de objetivos comuns.

Tal reforma fez vir à tona o descontentamento dos estudantes na forma de condução da política educacional pelo governo militar. Apoiados pelos docentes, o movimento estudantil teve um caráter potencialmente explosivo o que gerou, por parte dos militares, adoção de medidas severas para contenção do referido movimento, manifestadas, sobretudo, na repressão direta. O período da ditadura militar foi marcado por prisões e perseguições numa tentativa de desbaratar o movimento estudantil, que passou a viver na clandestinidade. Foi homologado o Decreto-Lei 477 que proibia qualquer participação política dos estudantes (ARAÚJO, 2007).

Segundo Fernandes (1989, p. 39) a reforma universitária de 1968 foi programada para impedir a geração de espaços de liberdade produzidos pelas universidades. Para tanto, o governo utilizou-se da criação de departamentos e órgãos intermediários e de direção que concentravam o poder.

A reforma universitária convertera-se no avesso da reforma; a democratização do ensino em padronização pela superfície das cabeças dos estudantes; o autoritarismo pedagógico tentou sufocar as transformações mais profundas e a rebelião expressa ou tácita, sem consegui-lo; o ensino-mercadoria abriu toda uma fronteira de debates ásperos; a tentativa de neutralizar o jovem e de castrar os estudantes – “o dever dos estudantes consiste em estudar”- logo explodiu como uma bomba de efeitos múltiplos retardados.

Gadotti (1983, p. 130) faz a seguinte observação:

Há uma razão política mais ampla para toda essa investida contra a universidade: nos últimos anos ela tem **ampliado sua capacidade crítica** e sua **capacidade de mobilização social**. Não é isso que o Estado autoritário espera da universidade. Ao contrário, interessaria uma universidade servil, subserviente e não uma universidade crítica, criativa. Não é essa a universidade sonhada pelo regime.

O regime militar criou um sistema dual de ensino, com o ensino particular e o oficial. Segundo Gadotti (1980) em 1963 70% das vagas no ensino superior eram em instituições públicas e em 1980 esse número inverteu-se, ou seja, 70% das vagas pertenciam às instituições particulares.

Com o movimento de democratização da sociedade brasileira entre o final dos anos 70 e anos 80, diversas manifestações e reivindicações ocorreram Brasil a fora e tiveram como bandeira o acesso à educação pública, gratuita e laica. Este movimento obteve êxito em alguns aspectos, sobretudo na implantação de Conselhos Municipais de Educação e o Conselho Escolar de caráter deliberativo e paritário cujo objetivo era o compartilhamento do poder decisório.

Entretanto Viriato e Cêa (2008, p. 113) destacam que no decorrer dos anos, a prática não logrou êxito, pois a participação nos Conselhos Escolares tornou-se enviesada e instrumental, priorizando a gestão dos escassos recursos financeiros segundo uma lógica empresarial.

De uma fase onde a luta e as disputas políticas forçavam a implementação de ações coletivas e onde se procurava estabelecer o político no espaço público estatal – mesmo que de forma restrita – ingressamos numa fase em que a perspectiva liberal e hegemônica, operou como referência principal da despolitização do espaço público estatal.

Na década de 1980 a educação foi marcada por uma proposta sustentada por professores progressistas e classes populares no processo de organização e gestão escolar, pautada pelo direito à igualdade numa perspectiva de emancipação social. Surgiu um entendimento acerca do planejamento, da avaliação e do currículo que envolveu a participação política dos sujeitos envolvidos no processo, como uma possibilidade de superação do atual modelo vigente que coincidiu com as discussões da Assembléia Nacional Constituinte.

[...] mesmo compreendendo que a educação se organiza e se manifesta segundo os interesses do capital, ela era considerada pelos professores progressistas e pelas classes populares também como um espaço de enfrentamento político, em que o efetivo acesso ao conhecimento passa a ser compreendido como um dos instrumentos (nem o único, nem o determinante, embora importante) da luta pela ampliação das possibilidades de acesso a melhores condições de vida e de trabalho (VIRIATO; CÊA, 2008, p. 119).

Romanelli (1982) também destaca que a pressão por mão-de-obra para atender os novos rumos da indústria e a reivindicação da classe trabalhadora por melhoria no sistema educacional com respectivo aumento do número de vagas ofertadas em todos os níveis, demandaram por parte do Estado, uma ação que viabilizasse o atendimento das diferentes demandas e assim, intensos debates foram travados visando modificações no ensino superior.

Gadotti (1983, p. 117) destaca que

O terceiro grau foi ampliado pela necessidade do sistema econômico de uma competição maior na mão-de-obra especializada. A valorização do status social do profissional do terceiro grau, mesmo sem uma formação técnica melhor do que a do segundo grau gerou procura de formação superior que o mercado não poderia absorver.

A educação superior foi sendo transformada em mercadoria, como se o ensino público não fosse capaz de atender eficazmente as demandas da sociedade. A Constituição de 1988 manteve a privatização do público e a distribuição de recursos públicos para o setor privado. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 152)

Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado.

Cabe destacar que neste mesmo contexto há duas discussões paralelas que são fundamentais para compreensão sobre o debate e promulgação da assistência estudantil: a primeira pesquisa promovida pelo Fonaprace, em 1987 e a política de assistência social que passou a integrar a seguridade social tendo em vista as articulações no período da Assembléia Constituinte.

3.1 – ENSINO SUPERIOR PÓS-90: MARCAS ATUAIS

Conforme Torres (2000) o Banco Mundial tornou-se nos últimos anos, a principal agência de assistência técnica na área da educação nos países em desenvolvimento, espaço que historicamente era ocupado pela Unesco. Suas

propostas¹³ estavam articuladas a uma ideologia e a um pacote de medidas para melhorar os sistemas escolares, que iam desde políticas macroeconômicas até a sala de aula. Estes pacotes foram propostos tendo como base o modelo educativo dos países desenvolvidos, desconsiderando assim as particularidades dos países em desenvolvimento.

Sendo assim, as reformas educativas propostas pelo Banco Mundial já estavam definidas e foram colocadas de cima para baixo, e para os governos ficou a tarefa de adaptar as decisões ao nível local e com um agravante: foi atribuída à execução, a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de determinada política educacional.

Figueiredo (2008) destaca que em 1990 o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) injetou cerca de US\$ 1 bilhão na política educacional brasileira tendo como contrapartida a exigência de reformas no campo mencionado. Argumentos não faltavam para justificar tais reformas: desigualdade social, má distribuição dos recursos e baixa qualidade, para citar apenas alguns deles.

De acordo com o BIRD os recursos destinados à educação eram suficientes, porém distribuídos irregularmente. Esse contexto encontrava forte apelo no discurso de que os gastos públicos não haviam priorizado a população tida como pobre, perpetuando a desigualdade social.

Outro argumento referia-se à necessidade de adequação da educação ao processo produtivo uma vez que a defasagem entre ambos tinha acarretado custos econômicos, sociais e políticos aos países em desenvolvimento. Assim as recomendações do BIRD giravam em torno da importância na redefinição das prioridades do gasto público, na necessidade das privatizações e municipalização, com a proposta da flexibilização das decisões através da descentralização. No campo educacional o argumento era de que a descentralização permitiria a autonomia das instituições.

¹³ Estas propostas estão contidas em documentos elaborados pelo Banco Mundial, dando-se destaque ao documento Prioridades y estrategias para la educación, 1995. Em 2003 foi publicado o documento Brasil Justo, Sustentável e Competitivo, também de autoria do Banco Mundial, que apresenta uma agenda de reformas a ser implementada pelo governo Lula, particularmente na educação superior.

Essa descentralização envolveu o âmbito financeiro e o administrativo e acarretou, sobretudo no ensino superior, uma diversificação das fontes de financiamento. Ao mesmo tempo em que ela sugere uma menor intervenção estatal, assegura uma maior intervenção deste na medida em que ele é necessário para compensar os desníveis advindos da lógica mercadológica. Isso não representa um paradoxo, mas a própria dinâmica sistêmica, uma vez que o controle técnico, político e ideológico dos sistemas educacionais ocorre mediante a substituição de rigorosos padrões característicos da racionalidade fordista para modelos flexíveis de transferência de responsabilidades. Assim, a aparente flexibilização do controle estatal revela-se na acentuação desse controle amparados por um apelo ideológico o qual envolvia descentralização e participação (ZANARDINI, 2008a).

A relação da universidade pública com o Estado é complexa, dada sua dependência financeira e as consequências advindas dos momentos em que esse reduz seu compromisso político não assegurando as condições para a manutenção da autonomia das universidades.

A relação entre autonomia universitária e financiamento tem gerado discussões entre governantes, estudantes, docentes e órgãos de representatividade dos servidores públicos das universidades. As reformas no ensino superior imputaram às universidades a definição de padrões gerenciais típicos das empresas privadas, orientando a busca por novas fontes de financiamento junto ao setor privado que completasse o fundo público (BRASIL, 2006).

Consideramos que a universidade configura-se como um espaço de reflexão crítica, da descoberta de novos conhecimentos e comprometida com a construção de uma sociedade democrática. Ao ser reformulada, assumindo um caráter gerencial e definindo um formato mais operacional diante das forças políticas e econômicas que a submetem, tem a sua existência autônoma comprometida.

A nova racionalidade para o ensino superior estava (e continua) amparada em dois mecanismos: expansão do setor privado e privatização interna das instituições públicas de nível superior. Deve-se considerar o fato de que o acesso ao ensino superior através do setor privado prejudica as atividades de pesquisa e extensão,

uma vez que as instituições privadas, por amparo legal, estão isentas de implementar tais políticas (LIMA, 2012).

A autora pontua três elementos da proposta neoliberal que foram norteadores para as reformas nas universidades brasileiras nos anos de 1990: ênfase no ensino de graduação com redução das universidades públicas e ruptura da indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão; fomento à privatização interna das instituições públicas e estímulo à expansão do setor privado mediante isenções fiscais; intensificação do trabalho docente pautado numa lógica produtivista e competição pelas verbas dos órgãos de fomento nas instituições de ensino superior. Paura (2012, p. 116) também destaca as reformas no ensino superior, repousadas nas orientações dos organismos internacionais, que se iniciaram ainda na década de 1990, acentuando-se nos últimos anos no período de FHC, após a realização de uma avaliação do referido nível de ensino, onde foram identificados alguns problemas, entre eles o

[...] esgotamento do modelo único baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, pois este não atenderia às necessidades do país; a inadequação do processo de credenciamento de novas instituições, gerando um sistema sem competição e de baixa qualidade [...].

A reconfiguração desse nível de ensino, no final da década de 1990, estava sedimentada na identificação da educação superior como atividade pública não-estatal, podendo ser prestado por instituições públicas e privadas, justificando o financiamento público para instituições privadas e financiamento privado para instituições públicas. Isso representou uma equivalência entre as instituições públicas e privadas, utilizando critérios de eficiência mercantil na concorrência de verbas públicas (SILVA JÚNIOR, 2007).

O ANDES-SN (2004) tem criticado a diversificação das fontes de financiamento da educação superior, evidenciando que a criação do Fundo de Manutenção permitiu a regulamentação das parcerias entre universidades públicas e empresas através da lei nº 10.973/04, a regulamentação das fundações de direito privado através do decreto nº 5.205/04, e o financiamento público das instituições privadas por meio de

Programas como o Universidade para Todos (Prouni) que prevê isenções de impostos às universidades particulares e o Financiamento Estudantil (Fies).

Lima (2012, p. 9) corrobora com as reflexões constantes no documento elaborado pelo ANDES-SN (2004), sinalizando que o projeto neoliberal para a universidade articula alguns elementos:

Em relação ao projeto político-pedagógico, operacionaliza a redução de um número significativo de universidades públicas e/ou de unidades de ensino a “instituições de ensino de graduação” através da quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Em relação ao financiamento da política de educação superior ocorre o estímulo à privatização interna das instituições públicas e o aumento, tanto da isenção fiscal para os empresários da educação superior, como no número de IES privadas.

Com FHC “[...] o Brasil vivenciou mais uma etapa da reforma universitária consentida e conduzida pelo capital, nos marcos da expansão operacionalizada pelo projeto neoliberal a educação superior” (LIMA, 2012, p. 11). Neste governo, Lima (2007) destaca uma disseminação ideológica relativa ao mercado como setor de referência e eficiência ao qual o público deveria se submeter.

FHC, num movimento de atualização de sua teoria da dependência, em sua prática política à frente da presidência, governou conforme o capital financeiro internacional, preocupando-se tangencialmente com o capital nacional industrial e com o fortalecimento de um capital produtivo brasileiro (SILVA JÚNIOR, 2007, p. 96).

Cunha (2003, p. 39) contribui com a discussão do período em análise, evidenciando que a proposta governamental pautava-se no papel econômico da educação com foco na revisão da rede federal de ensino superior, cujo discurso sustentado era de que este nível de ensino consumia 70% do orçamento da educação para atender somente 22% dos estudantes de graduação.

A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da

produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários.

Santos (2010, p. 21) complementa o debate ao destacar os dois pilares que caracterizaram o projeto voltado para as universidades: o pouco investimento do Estado e a globalização mercantil da universidade. Este projeto apresentava-se em dois níveis

[...] o primeiro consiste em induzir a universidade pública a ultrapassar a crise financeira mediante a geração de receitas próprias, nomeadamente através de parcerias com o capital, sobretudo industrial. [...] O segundo nível consiste em eliminar tendencialmente a distinção entre universidade e universidade privada, transformando a universidade, no seu conjunto, numa empresa [...].

Lima (2007) classifica o início da década de 1990 como a primeira fase da contrarreforma universitária. A autora apresenta os governos de Collor de Mello e Itamar Franco como os precursores da contrarreforma do ensino superior. Noções de equidade, competitividade e eficiência para o setor ganharam destaque junto com um pacote de medidas que visavam a modernização da universidade para atendimento das demandas mercantis, por meio do uso de tecnologias e favorecimento da expansão das instituições privadas com a desnacionalização de setores estratégicos do país.

Segundo Ferreira (2012, p. 459):

Na década de 1990, a reforma promovida na educação superior caracterizou-se por uma reorganização das universidades que seguiu uma orientação política que se subordinava às regras do mercado mediante a competitividade por autofinanciamento, e por uma racionalidade técnica que levava a uma especialização das Instituições de Educação Superior (IES) em áreas de competência que visavam a potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade.

Entre 1989 e 1995 houve uma série de debates e ampla discussão produzidos por entidades e representantes de diversos segmentos da sociedade civil, em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, onde a burguesia mostrou sua força na homologação da LDB - Lei 9.394/1996. Com esta investida, avanços significativos foram barrados, tendo como consequência, por exemplo, a

implementação de um projeto educacional voltado para atendimento das necessidades técnicas, políticas e ideológicas da fase de expansão do capitalismo. “[...] as forças conservadoras se opunham à promulgação de diretrizes e bases que configurassem um amplo reforço à escola pública, laica e unitária” (FRIGOTTO, 2010, p. 169).

A referida Lei, em seu artigo 2º, destacou como uma das finalidades da educação a qualificação para o trabalho e estabeleceu a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 45), a nova caracterização das universidades facultando a criação de universidades especializadas por campo de saber (art. 52), a criação dos cursos sequenciais por campos de saber (art. 44) objetivando flexibilizar e atender as demandas do mercado, definindo como princípio no ensino a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 3) (FERREIRA, 2012).

Cabe destaque ainda o fato de que a LDB não definiu claramente as regras do financiamento das universidades públicas e não especificou as fontes de recursos que garantissem a manutenção e desenvolvimento das instituições, o que fica evidente no art. 55 - “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Persiste assim a indefinição das fontes de financiamento, comprometendo a definição das políticas de ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Catani e Oliveira (2002, p. 74) em paralelo vinha à tona o documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) elaborado pelo Banco Mundial, que definiu políticas e estratégias para implantar reformas no ensino superior. Em tal documento, alguns aspectos são elencados e considerados como determinantes para a crise no referido nível de ensino:

[...] elevados percentuais de gasto por estudante (custo-aluno); as baixas taxas de matrículas, o que indicaria o uso ineficiente dos recursos; a baixa relação estudante/docente; a subutilização dos serviços acadêmicos; a duplicação de programas; elevadas taxas de evasão e repetência [...] a baixa eficiência do sistema como um todo, ocasionando baixas taxas de rentabilidade social.

Afirmam os autores que o documento indicava ainda a necessidade de implantar mecanismos de controle e avaliação das instituições de ensino superior, bem como programas de apoio aos estudantes pobres.

A Unesco também produziu documentos na década de 90, merecendo destaque a obra *El cambio y El desarrollo em La educación superior* (1995), que indicava estratégias necessárias para implantação de uma reforma no ensino superior. Alguns aspectos foram elencados como causadores da crise nesse nível de ensino, merecendo destaque o elevado percentual de custo-aluno, a baixa relação estudante/docente; a subutilização dos serviços acadêmicos; a existência de programas duplicados; as altas taxas de evasão e repetência e a pouca eficiência do sistema como um todo.

Ainda de acordo com Catani e Oliveira (2002, p. 75) uma segunda orientação presente neste documento refere-se à diversificação das fontes de financiamento e à adoção de incentivos para o desempenho das instituições.

O objetivo é mobilizar mais fundos privados para o ensino superior, especialmente através da participação dos estudantes nos gastos, dos egressos, da ajuda externa de organismos de financiamento, da ampliação dos serviços etc.; apoiar estudantes pobres, mas qualificados, através de planos/programas de assistência [...].

Castro (2010, p. 198) contribui com a discussão sustentando que

Os pressupostos dos documentos da Unesco endossam as políticas neoliberais no campo da educação, que iniciaram um verdadeiro processo de desmonte das universidades públicas brasileiras com investimentos cada vez reduzidos por parte do Estado. O retraimento do financiamento do Estado na educação pública superior é expressão do processo de Contrarreforma do Estado, instalado na década de 1990, no Brasil, impondo a face privatizante e mercantil no campo educacional.

A correlação das mudanças propostas no Brasil com a produção de documentos por parte do Banco Mundial (1995) e da Unesco (1995) é de suma importância para identificarmos como são operados e definidos os rumos das políticas públicas. Os citados documentos indicavam a necessidade de os países emergentes desenvolverem mecanismos que visassem a igualdade de oportunidades no acesso

ao ensino superior e a definição de uma política voltada para os estudantes pobres. O aumento da pobreza era observado não somente nos países periféricos, mas se fazia presente também nos países centrais, o que passou a ser alvo de propostas que visavam sua amenização.

Entretanto, o que subjaz ao referido discurso é a supremacia do ensino privado, como se o mercado representasse um modelo de eficiência e dinamismo a ser valorizado, desresponsabilizando paulatinamente o Estado na prestação daqueles serviços públicos.

Outro documento produzido pela Unesco “Declaração Mundial sobre Educação Superior no século 21”¹⁴, em 1998, durante Conferência Mundial em Paris, indicou a necessidade do uso de recursos públicos e privados para manutenção das universidades e ressaltou a necessidade de diversificar o acesso ao ensino superior no bojo da proposta de promoção de igualdade de oportunidade. O documento indicando, em seu art. 8, a importância de instituições tanto públicas, quanto privadas ou sem fins lucrativos, ofertarem um ampla variedade de oportunidades de educação e formação como cursos breves, em módulos, na modalidade à distância, entre outras.

O PNE, de 2001, previa a necessidade de aumentar, em pelos menos 30%, o quantitativo de jovens estudantes entre a faixa etária de 18 e 24 anos no ensino superior, meta a ser atingida até 2010 (BRASIL, 2001). As alternativas utilizadas pelo governo para atingi-la foram buscadas via naturalização da diversificação das lfas e ampliação das instituições privadas, com amparo da LDB. De 1995 a 2002 as instituições privadas tiveram um crescimento de 129,3%, ao passo que as instituições públicas federais obtiveram, nesse mesmo período aumento de 44,7% (BRASIL, 2006).

Houve também aumento de vagas nos cursos ofertados pela modalidade à distância com a previsão de aumento em torno de 500 mil vagas e aumento do Fundo de

¹⁴ Documento disponível no sitio eletrônico < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>> Acesso em: 11 out. 2013.

Financiamento Estudantil - FIES que em 2003 passou de R\$ 673,8 milhões para R\$ 829,2 milhões destinados ao atendimento de 70 mil estudantes.

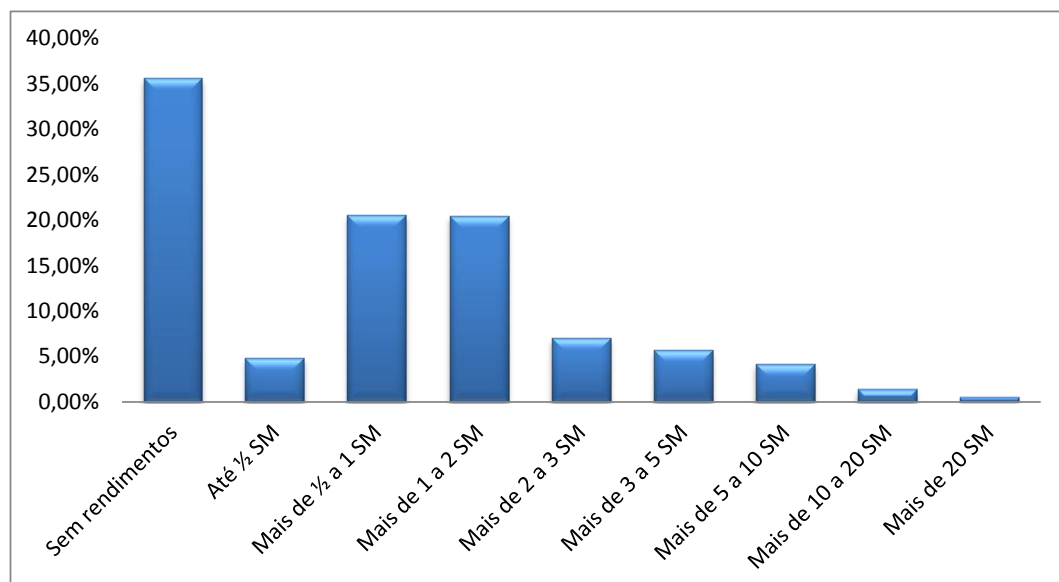
Dados do IBGE, de 2010, retratam como estava distribuída a classe de rendimento mensal com base no salário mínimo entre os moradores por domicílio:

Tabela 1: Distribuição das pessoas de 10 ou mais anos de idade, por situação do domicílio, segundo as classes de rendimento nominal mensal – 2010

Classe de rendimento mensal domiciliar de todas as fontes sem salário mínimo	%
Sem rendimentos	36,6
Até ½ SM	4,8
Mais de ½ a 1 SM	20,5
Mais de 1 a 2 SM	20,4
Mais de 2 a 3 SM	7,0
Mais de 3 a 5 SM	5,7
Mais de 5 a 10 SM	4,1
Mais de 10 a 20 SM	1,4
Mais de 20 SM	0,5
TOTAL	100

Fonte: IBGE, 2010.

Gráfico 1: Distribuição de rendimento com base no salário mínimo, por classe (ano 2010)



Fonte: IBGE, 2010.

Esse quadro permite-nos inferir que muitas famílias de baixa renda familiar teriam dificuldades em custear seus filhos nas instituições privadas, o que reforça a necessidade de expansão das instituições públicas.

Outro ponto a ser considerado refere-se ao fato de que a ênfase foi dada para os cursos de curta duração, sequenciais e à distância, provocando um *aligeiramento* da formação profissional, além da venda de serviços educacionais mediante o estabelecimento de parcerias entre universidades e empresas para fins de consultoria e assessorias, viabilizadas através das Fundações de direito privado, entre outros mecanismos internos de privatização. Houve também uma nítida transferência dos deveres do Estado para os cidadãos da sociedade civil através do terceiro setor e das Organizações Não-Governamentais (ONG's) (LIMA, 2012).

Os cursos sequenciais eram destinados a concluintes do ensino médio e podiam ser de dois tipos: o primeiro em forma de complementação de estudos não submetidos a aprovação do Ministério da Educação (MEC), e o segundo relativos a formação específica sujeitos às determinações do MEC e ligados a cursos de graduação tendo, portanto, carga horária com duração mínima. A concepção dessa proposta trazia no bojo a necessidade de adaptar a educação superior diante das mudanças no mundo do trabalho, em oposição à rigidez dos cursos de graduação, permitindo aos estudantes buscarem em tempo mais curto uma formação específica (CUNHA, 2003).

Conforme quadro apresentado no apêndice, na sua ação política, Lula priorizou a reformulação da educação superior mediante um conjunto de Medidas Provisórias, Leis e Decretos que conduziram o processo de reforma do ensino superior e estreitou os laços com as demandas emanadas pelo mercado. Nesse sentido, assistiu-se a um alinhamento da educação com a política econômica e expansão das instituições privadas.

As reformas iniciadas pelo seu antecessor foram aprofundadas em seu governo que herdou um complexo jurídico-institucional já bem consolidado, e deu continuidade a uma política privatista sob a aparente democratização e acesso às instituições de ensino superior. O uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)

passaram a ser mais frequentes, pois alinhadas a uma proposta de ensino à distância, fortaleciam as reformas na educação superior pautadas no discurso ideológica de modernização desse nível de ensino (FERREIRA, 2012).

Nota-se assim, a importância de desvendar a aparência na busca da essência. Conhecer a realidade requer ir além das meras manifestações cotidianas, uma vez que a reforma das instituições de ensino superior é carregada de intencionalidade para adequação dessas, sob a lógica gerencial, a um modelo rentável de venda de produtos e serviços.

O que subjaz em tal cenário é a intenção de tornar as instituições de ensino mais diversificadas e competitivas com o menor uso do fundo público, atendendo demandas do mercado global pautadas em documentos¹⁵, relatórios e empréstimos financeiros.

Boschetti (2008, p. 7) contribui com o debate sustentando que as mudanças no ensino superior iniciadas por FHC foram aprofundadas no governo Lula e tiveram como base norteadora a LDB:

[...] foram as propostas de reforma universitária do governo FHC e governo Lula que materializaram e agudizaram as propostas da LDB. Todas as medidas ali previstas – exame nacional de curso, mestrado profissionalizantes, substituições dos currículos mínimos por diretrizes curriculares, cursos sequenciais, ensino a distância em todos os níveis – seguem diretivas dos organismos internacionais, no sentido da privatização das políticas sociais, de favorecimento da expansão dos serviços privados, de diversificação e massificação do ensino e de reconfiguração das profissões (BOSCHETTI, 2008, p.07).

Lima (2007) destaca algumas medidas implementadas por Lula que aprofundaram o processo de reformas nas instituições públicas de ensino superior entre elas: aumento desigual das vagas no setor privado em detrimento do público; uso e incremento de novas modalidades de ensino como o ensino à distância, incentivo a cursos técnicos e precarização do trabalho docente.

¹⁵ Parte desses documentos foi evidenciada no decorrer do capítulo.

O ensino à distância teve um impulso impressionante ao considerarmos que o número de matrículas entre 2007 e 2008 teve um aumento de 96,9%, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010), representando uma das propostas mais incentivadas pelo governo para democratização do ensino superior. Contudo deve ser problematizado o fato de que tal ensino vem sendo alvo de críticas quanto à sua qualidade e, ao mesmo tempo, compartilha os custos com os familiares por ser realizado no domicílio através do uso de uma plataforma online.

Moncau e Nagoya (2010) corroboram com tal colocação na medida em que pontuam o surpreendente salto quantitativo do ensino à distância em relação ao ensino presencial. Entre 2007 e 2008 o número de matrículas em universidades federais teve um aumento de 12%, sendo que no ensino à distância o aumento foi de 96%. A educação on-line mostrou-se um próspero e poderoso nicho do mercado empresarial.

Os autores destacam ainda que nos últimos 20 anos a parcela do PIB destinada para educação ficou em 4%. Por pressões de movimentos sociais o Plano Nacional de Educação elaborado em 2000 previa, inicialmente, o destino de 7% do PIB para a educação, sendo vetado por FHC que persistiu com Lula, embora nesse governo tenha havido um aumento no repasse de recursos para o MEC da ordem de 20 para 70 bilhões. Entretanto com a crise econômica em 2009 houve cortes na educação, comprovando assim que em momentos de crise, as políticas mais penalizadas são as sociais.

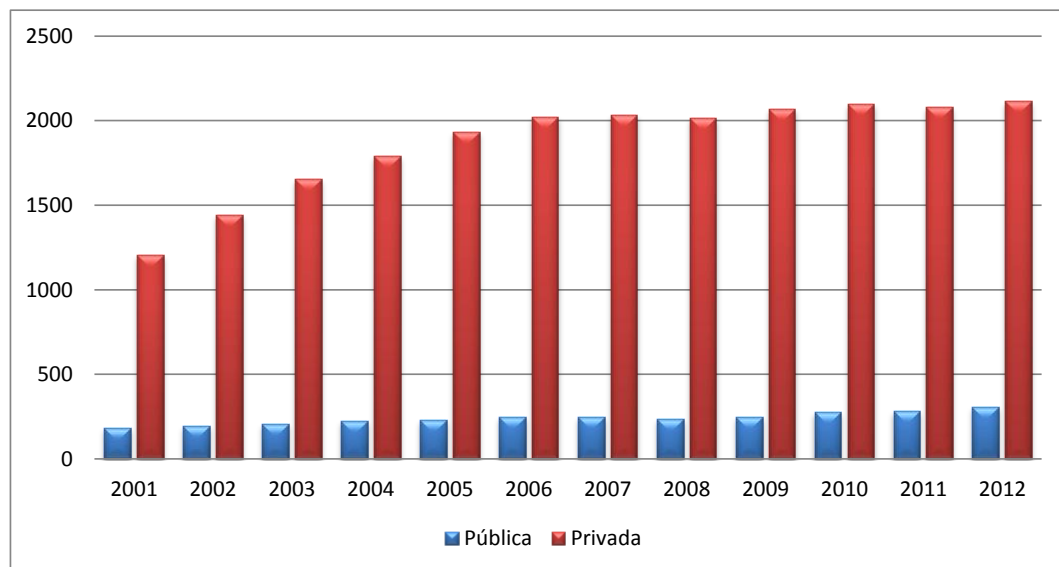
O governo Lula mostrou seu posicionamento de classe ao aproximar-se das orientações neoliberais. A autonomia universitária continuou sendo sucumbida aos interesses do mercado. As consequências foram observáveis mediante repasses exíguos para a educação pública e incentivo a expansão do setor privado.

O então projeto de lei do governo FHC, que tratava da parceria público-privado (PPP), intencionava a transferência para o setor privado da execução de serviços públicos e atividades de competência da administração pública, configurando-se como uma proposta que ia ao encontro da privatização do setor público. Foi

aprovado e regulamentado em 30 de dezembro de 2004, tornando-se lei nº 11.079, no início do governo Lula (ANDES-SN, 2004).

Para ilustrarmos melhor o cenário descrito apresentaremos em seguida quadros evolutivos das instituições de ensino superior por categoria administrativa¹⁶.

Gráfico 2: Evolução do quantitativo de Instituições de Ensino Superior por categoria administrativa entre 2001 a 2012



Fonte: INEP, 2001-2012.

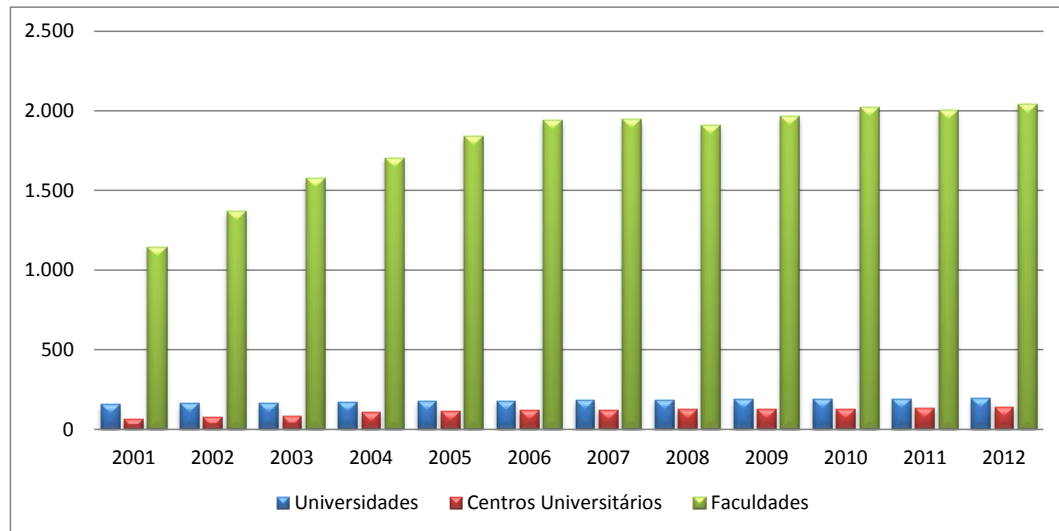
Em termos numéricos o quadro representa:

Ano	Total	Pública	Privada
2001	1.391	183	1.208
2002	1.637	195	1.442
2003	1.859	207	1.652
2004	2.013	224	1.789
2005	2.165	231	1.934
2006	2.270	248	2.022
2007	2.281	249	2.032
2008	2.252	236	2.016
2009	2.314	245	2.069
2010	2.378	278	2.100
2011	2.365	284	2.081
2012	2.416	304	2.112

¹⁶ Os dados apresentados nos quadros foram extraídos dos relatórios dos resumos técnicos do INEP. Maiores informações vide: <www.inep.gov.br>

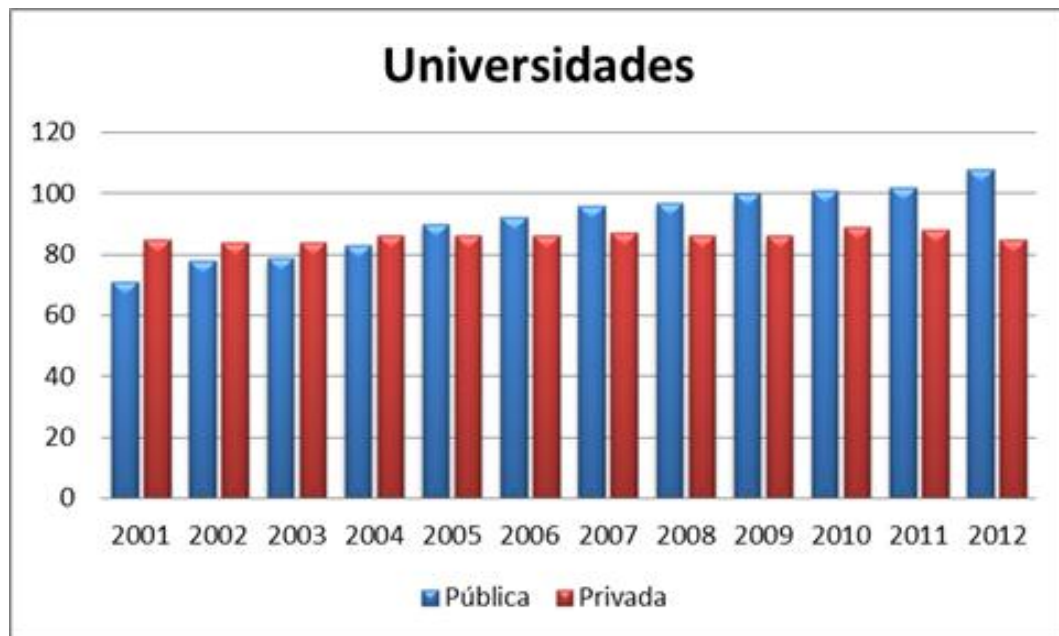
Observemos a distribuição por organização acadêmica:

Gráfico 3: Evolução das Instituições de Ensino Superior por organização acadêmica entre 2001 a 2012



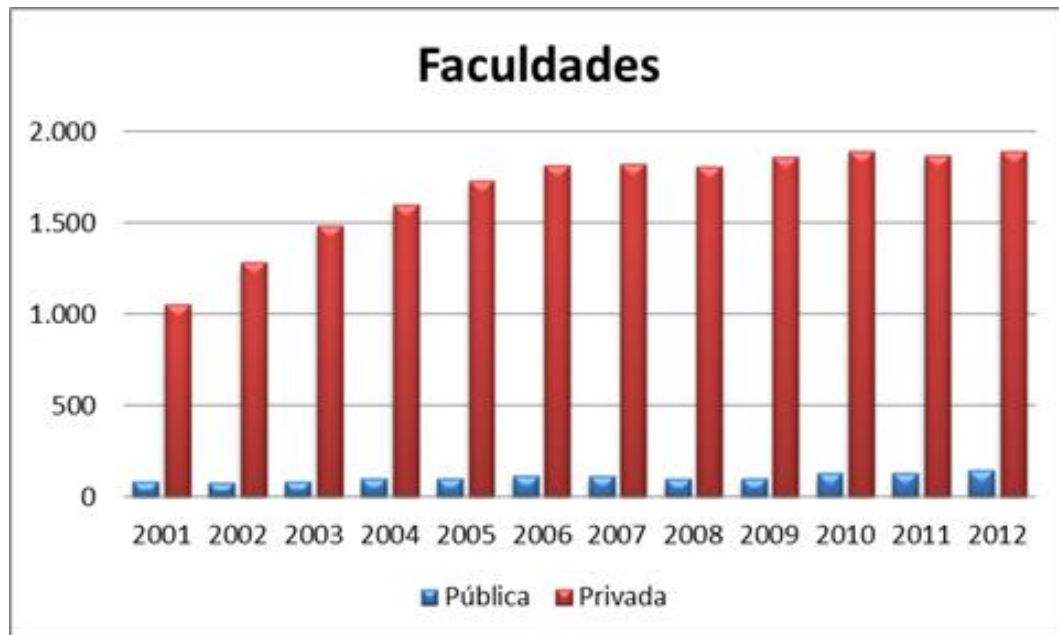
Fonte: INEP, 2001-2012.

Gráfico 4: Evolução das Universidades entre 2001 a 2012



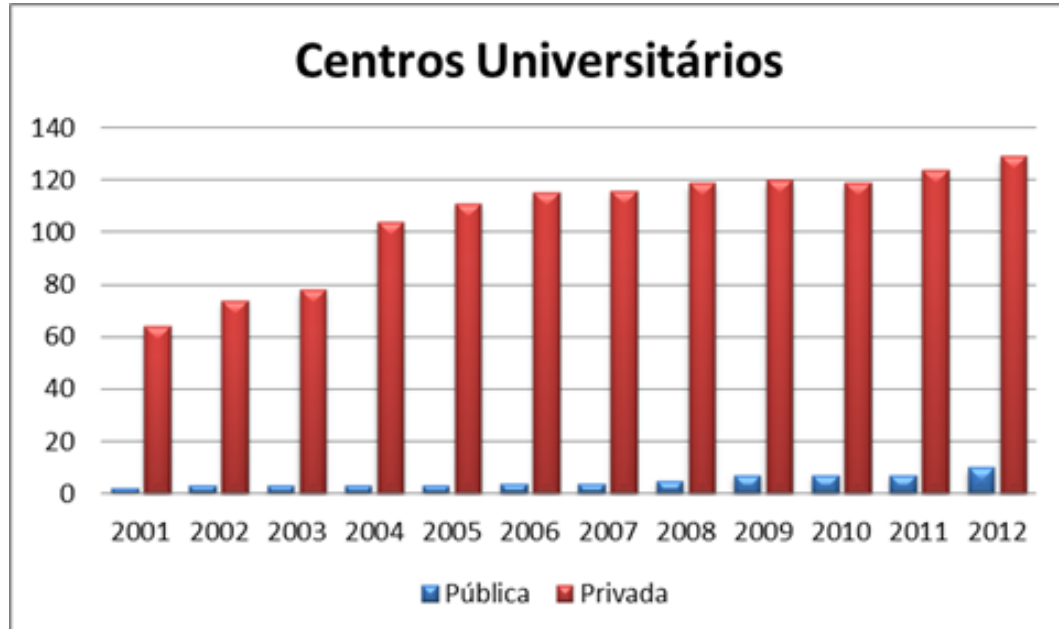
Fonte: INEP, 2001-2012.

Gráfico 5: Evolução das Faculdades entre 2001 a 2012



Fonte: INEP, 2001-2012.

Gráfico 6: Evolução dos Centros Universitários entre 2001 a 2012



Fonte: INEP, 2001-2012.

No que tange aos recursos para a educação, tomemos como referência o orçamento federal. Segundo Garcia e Platt (2010) o orçamento é uma peça fundamental para análise, pois permite detectar as intenções do governo federal referentes à programação econômica e financeira a ser adotada no exercício financeiro do ano

seguinte. As despesas orçamentárias, no caso Brasil, obedecem ao Manual da Despesa Nacional¹⁷ que estabelece regras quanto à classificação, função, estrutura e natureza da despesa.

Para fins da nossa abordagem iremos nos ater à função educação que se divide em subfunções como ensino fundamental médio, superior, profissional entre outros. Em coerência à perspectiva e reflexão crítica que assumimos neste estudo, realizaremos uma breve comparação entre as funções educação e encargos especiais¹⁸ na medida em que este possibilita ao governo efetuar despesas com dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins. Observaremos que esta despesa tem sido alvo de uma maior alocação de recursos por parte do Poder Executivo Federal.

Um quadro comparativo evidenciando os valores orçados pelo governo federal no período entre 2003 e 2008 nos permite inferir que tanto no campo da assistência social quanto no da educação, houve um modesto aumento no decorrer dos anos. Entretanto um olhar mais apurado quanto às subfunções, permite-nos identificar que a despesa para a educação superior manteve-se praticamente estagnada.

Tabela 2: Quadro demonstrativo das despesas* por função/subfunção entre 2003 a 2008

FUNÇÕES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encargos Especiais	313,37	298,03	302,23	451,31	413,50	478,00
Previdência Social	197,34	207,03	221,11	239,26	253,68	266,11
Saúde	36,86	41,24	42,79	45,59	49,49	51,60
Assistência Social	11,42	17,34	18,54	24,22	26,75	29,68
Educação	19,30	18,18	18,99	22,10	26,36	29,07
SUBFUNÇÕES						
Ensino Superior	10,07	8,98	9,66	10,60	12,14	12,63
Ensino fundamental	2,63	0,84	1,36	2,57	3,64	1,40
Ensino médio	0,18	0,24	0,41	0,19	0,26	0,70
Ensino profissional	0,98	1,03	1,18	1,25	1,44	1,92
Administração geral	0,17	0,28	0,39	2,09	2,19	2,31

¹⁷ STN – Secretaria do Tesouro Nacional / SOF – Secretaria do Orçamento Federal. **Manual de Despesa Nacional:** Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

¹⁸ De acordo com a Portaria MOG n.º 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão (SOF, 1999) no seu art. 1º §2º, a função encargos especiais destina-se “as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”.

Educação de jovens e adultos	0,64	0,01	0,79	0,68	0,15	0,34
Alimentação e nutrição	1,52	0,30	1,74	1,96	1,93	1,81
Outros encargos especiais	-	4,02	1,71	1,47	3,12	1,09
Assistência hospitalar e ambulatorial	0,37	0,42	0,42	0,45	0,47	0,51
Demais subfunções	2,73	2,05	1,33	0,84	1,03	6,36

*Valores em bilhões

Fonte: Garcia e Platt (2010).

Prosseguem os autores estabelecendo um paralelo com o total de despesas no referido período, indicando que em 2003 elas correspondiam a R\$ 669,32 bilhões passando para R\$ 1,01 trilhão em 2008 representando um aumento de 50,84%. Ao utilizarmos este dado para educação observamos o seguinte cenário: em relação à despesa a educação teve uma pequena variação representando 2,44% em 2006 e 2,88% em 2008. Já os encargos sociais passaram de 42,45% em 2005 para 49,79% em 2006 e 47,34% em 2008.

Podemos concluir então que uma vez havendo um aumento das despesas no período em análise, a mesma progressão não se aplica para o campo da educação que obteve módicos aumentos. As maiores despesas referem-se às funções encargos sociais e Previdência Social que juntas chegam, em média, a 70% do total de despesas. Assim, ainda que a função educação tenha sido uma das mais expressivas saltando de R\$ 19,30 bilhões em 2003 para R\$ 29,07 bilhões em 2008, ao compararmos sua representatividade em relação ao aumento das despesas, observamos que ela é muito baixa (GARCIA; PLATT, 2010).

Neste cenário, ratificamos que o governo Lula deu continuidade ao processo de contrarreforma do Estado e, por conseguinte, das políticas sociais, via repasse de fundo público para o pagamento da dívida pública, ainda que seu discurso fosse o contrário.

Em outubro de 2003 foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial para pensar e propor alternativas à expansão e reforma do ensino superior brasileiro. Foi elaborado o documento “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para reforma universitária”, que destacou três

questões a serem enfrentadas no caso brasileiro: 1) ampliar o número de vagas nas universidades públicas com qualidade, ainda que diante de um cenário de escassez de recursos financeiros; 2) possibilitar a inclusão de jovens, que não conseguem ingressar na universidade pública por dificuldades financeiras, mediante o custeio nas instituições privadas; 3) promover a responsabilidade social da universidade (BRASIL, 2003a).

Também em 2003 foi lançado pelo MEC o documento “Alinhamento Estratégico” cujo principal objetivo era transmitir as orientações e informações do governo para todas as entidades e secretarias do MEC, dando visibilidade à proposta governista para a educação. A primeira parte contemplou informações relativas ao compromisso do governo com as classes populares, com a redução da desigualdade social e a proposta de realizar uma revolução educacional no país, fazendo menção ao abandono das universidades em virtude do neoliberalismo e da crise fiscal do Estado.

O Brasil entra no século XXI arrastando a tragédia histórica do abandono da educação de sua população, mas mobilizado pela esperança no primeiro governo comprometido com os interesses populares e com a educação de todo o povo brasileiro. O destino histórico do país, a competência política do Partido dos Trabalhadores, a liderança do Presidente Lula e o destino pessoal de cada um de nós, dirigentes do MEC, colocaram sobre os nossos ombros uma responsabilidade rara na biografia de militante com compromissos sociais (BRASIL, 2003b, p. 9)

Outro ponto evidenciado no documento no tocante ao ensino superior referia-se ao fato de que dos 3,2 milhões de estudantes que finalizaram o ensino médio em 2000 somente 1,2 milhão ingressaram no ensino superior e, destes, somente 274 mil em universidades públicas federais, estaduais ou municipais ficando para a grande maioria o caminho do ensino privado, quando então muitos desistem por falta de recursos. Evidencia-se assim a necessidade de investir na universidade do século XXI em um modelo com autonomia didático-científica e administrativa voltada para o enfrentamento das demandas da sociedade brasileira (BRASIL, 2003b).

À título de problematização, numa primeira leitura pareceu-nos paradoxal a elaboração, pelo governo federal, de um documento com tais elementos que corroboravam com a perspectiva de ensino público e universal. Uma reflexão mais

apurada permitiu-nos indicar que o período era de expectativas frente à assunção ao poder de um trabalhador vindo do “povo” e que, assim, o discurso era de uma atuação estatal, contrária àquela até então vivenciada e que tinha como ícone um presidente de “direita”. Fato é que o discurso inicial não se configurou como real no decorrer do governo Lula, cuja atuação ganhou contornos, similitudes e ares de um continuísmo do anterior.

Na segunda parte do documento são contempladas informações relativas aos eixos norteadores e às diretrizes que seriam adotadas com fins de atingir as metas pretendidas. A ideia de universalidade é reforçada adquirindo contornos relativos ao fim da retenção e evasão escolar, emergindo também a intenção de expandir as vagas do ensino superior e da educação profissional e iniciar a reestruturação do sistema de ensino superior brasileiro.

Essa suposta democratização do ensino mostrou-se incoerente na prática, com a continuidade da política privatista. Também é fato que não houve uma ruptura entre os governos na ideia de reformar a educação superior, mas sim um alinhamento e afinamento cada vez maiores com as diretrizes dos organismos internacionais.

Outra questão que engrossa o discurso da democratização é o processo de interiorização das universidades amparado no apelo de possibilitar às pessoas do interior, desprovidas de condições de migrar para os centros urbanos, o acesso aos ensinos técnico e superior. Segundo Paulo Corbucci, coordenador da área de educação do IPEA em 2010, o processo de interiorização é uma medida necessária para combater a exclusão nas regiões mais pobres do país. Entretanto se assiste a um movimento de estímulo ao setor privado evidenciado no seguinte trecho: “[...] as regiões mais pobres são menos lucrativas para o setor privado. A expectativa, segundo ele, é que a oferta de ensino técnico e superior pelo Estado leve a iniciativa privada a investir também nessas regiões, preparando os alunos para as universidades (IPEA, 2010)¹⁹.

¹⁹ Revista Desafios do Desenvolvimento. Revista de Informações e Debates do IPEA. Universidades: expansão para o interior – governo inicia processo de descentralização do ensino superior. Ano 7 edição 58, 2010.

Partindo dessa premissa o Estado configura-se como a porta de entrada para futuros investimentos do setor privado escamoteando a pouca atuação do setor público naquelas regiões. O Ipea, em 2010, estimou que 20% das vagas das escolas particulares estavam sendo ocupadas por bolsistas do Prouni ou Fies. Por outro lado, o governo também sustentava o fato de que a demanda por vaga no ensino superior, vinha sendo suprimida, porém sob novas bases.

É imperioso destacar a importância de oportunizar o acesso ao ensino superior a jovens que dificilmente teriam condições de cursá-lo fora do seu local de residência. Contudo, defendemos que o ensino a ser disponibilizado seja o público, e não a desresponsabilização do Estado na implementação e financiamento das instituições de ensino superior.

Ressaltamos também que a expansão tem sido medida por parâmetros quantitativos como parte de uma preocupação em atingir a meta de 30% de jovens com idades entre 18 e 24 anos no ensino superior.

Em um ano, cerca de um milhão de novos alunos entraram na corrida por um diploma superior. Foram criados 1.231 novos cursos presenciais (um aumento de 5,2%), e a educação a distância, que permite o acesso ao ensino superior nas regiões mais carentes e isoladas, teve um impulso impressionante: o número de matrículas aumentou 96,9% de 2007 para 2008. Considerada a graduação presencial e a distância, o aumento geral de matrículas na educação superior pública e privada foi de 10,6% em 2008. A educação tecnológica (graduação superior de curta duração) experimentou um salto: o número de matrículas passou de 347 mil em 2007 para 412 mil em 2008, um aumento de 18,7%. No interior do País, o número de matrículas em graduação presencial nas instituições federais de ensino superior cresceu 10,1% em relação a 2007 - mais que o dobro dos 4,1% de acréscimo registrados na graduação presencial em todas as instituições públicas e privadas de ensino superior do Brasil (IPEA, 2010).

Em 2004, o BIRD²⁰ publicou a obra “Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico na América Latina” que, além de tecer elogios ao governo Lula por sua atuação contra a precariedade e exclusão, elencou a inclusão social²¹ como o antídoto para a

²⁰ Para maiores informações acerca deste documento vide <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/439/Inclus%C3%A3o%20social%20e%20desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 out. 2013

²¹ A referência ao termo inclusão social faz contraponto ao termo exclusão que se refere, no documento, à privação social e a ausência de voz e poder na sociedade, vinculada à desigualdade.

pobreza e a desigualdade social, partindo do reconhecimento de que os paradigmas atuais de desenvolvimento não tinham sido capazes de atender às preocupações sociais relacionadas às desigualdades. O documento faz menção de forma positiva à criação do Programa Nacional de Ação Afirmativa, no Brasil, em 2002, destacando a proposta de reserva de vagas, nas universidades, para os afro-descendentes.

Tal documento indica também que a ação afirmativa não se reduzia à política de cotas, mas encontrava nesta, a sua maior expressão, e que na política educacional o esforço governamental não deveria ater-se ao acesso universal à educação pública, mas definir políticas seletivas direcionadas para os setores mais pobres. Salienta o estabelecimento de prioridades que seriam contempladas no planejamento das políticas públicas e a necessidade de criação de leis sobre reformas fiscais que deveriam incluir uma análise dos efeitos distributivos do gasto público (BIRD, 2004).

O documento “Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica” produzido pelo MEC/INEP em 2003, sinaliza a intenção do governo em propor ações no campo da educação para minimizar as disparidades de acesso ao ensino entre negros e brancos e indica a adoção de uma política de cotas. Tal modelo já havia sido exposto no fim do mandato do seu antecessor através da criação do Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Argumenta-se em favor da ação afirmativa como uma ação voltada para o combate à desigualdade racial que seu conceito e utilização envolve uma tentativa de compensar a população negra pela discriminação sofrida ou pela alocação nos patamares mais baixos, no que se refere aos índices sociais, como educação, distribuição salarial e habitação (BRASIL, 2003c, p. 86).

Segundo Brandão (2005) a política de cotas é decorrente da adoção de uma política de ações afirmativas do Estado. É um debate permeado de controvérsias e posições divergentes que envolvem valores enraizados e convicções carregadas de passionalidade.

Afirma este autor que no Brasil as medidas de ação afirmativa foram previstas na Constituição Federal de 1943 que, em seu artigo 373-A, determinava a necessidade de adoção de uma política que pudesse corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres.

A CF de 1988 em seu art. 37, inciso VIII, definiu que, mediante lei específica²², seria destinado um percentual de vagas dos concursos para preenchimento de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

Porém a cota racial continuou tendo mais relevância nos debates e sendo a mais utilizada para ingresso nos cursos de graduação em algumas universidades como a Universidade Federal da Bahia, a Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Em 2002, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, adotou o sistema de cotas para ingresso nos cursos de graduação destinando 10% das vagas para estudantes deficientes físicos e outros 50% das vagas para estudantes que apresentassem baixa renda familiar mudando o enfoque sobre a questão da reserva de vagas para o ingresso no ensino superior público.

A implantação do sistema de cotas foi acontecendo de forma pontual e não uniforme em algumas universidades brasileiras. O debate sobre o tema ganhou nova dinâmica em meados de 2003 após a publicação do resultado do vestibular da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) que deu visibilidade aos conflitos legais das leis estaduais que regulamentavam a questão.

Nessa ocasião algumas ações diretas de inconstitucionalidade foram movidas por estudantes provocando um posicionamento do governo federal. A Procuradoria Geral da República não discutiu o mérito da causa e manifestou-se contrária à implantação do sistema de cotas por meio de leis estaduais definindo que tal temática seria de competência privativa da União (BRANDÃO, 2005).

²²A referida Lei é a 8.112/90 que em seu art. 5, parágrafo 2 estabelece uma cota de até 20% para as pessoas com deficiência no serviço público (BRASIL, 1988).

A UERJ criou ainda no ano de 2003, uma comissão interna para discutir propostas relativas à recepção dos estudantes cotistas na universidade. Tal comissão concluiu a necessidade de implantação de mecanismos que pudessem contribuir para a permanência daqueles estudantes na instituição, devendo envolver desde o aporte financeiro até as condições pedagógicas, sinalizando a questão da assistência estudantil (BRANDÃO, 2005).

O debate sobre a política de cotas é extremamente polêmico e suscita questões como o racismo, a desigualdade social e a igualdade de todos perante a lei em confronto com a (des)igualdade de condições, que demandam exaustivos debates públicos.

A implantação de um sistema de cotas também pode ser vista como uma tentativa de equiparar a situação do grupo beneficiado (afrodescendentes, ou estudantes provenientes de escola pública, por exemplo) à situação do restante da população universitária, composta, em sua imensa maioria, por brancos e estudantes oriundos de escolas particulares (BRANDÃO, 2005, p. 86).

Tanto o Decreto nº 4.228 de 13 de maio de 2002 que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas quanto a Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003 que criou a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, durante o governo Lula, serviram de base legal para a origem das primeiras ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras, que seguiam critérios próprios na adoção da política de cotas. Vale ressaltar que a criação de tal Secretaria é fruto de um crescente movimento de luta por direitos sociais envolvendo a questão étnica (BRANDÃO, 2005).

O contexto mundial posicionava-se a favor da ideia de inclusão social que ganhava mais relevância na medida em que era apresentada como um fator de redução da pobreza e da desigualdade social. As propostas apresentadas pelos organismos internacionais reforçavam a implementação de ações afirmativas para minimizar as disparidades relativas à questão de gênero, raça e nível de escolaridade, conforme consta nos documentados anteriormente evidenciados.

Rodrigues e Almeida (2012, p. 97) alertam para o fato de que as exigências impostas pelos organismos internacionais, cujo discurso tem sido pautado na

preocupação com o sistema escolar e nas propostas para mudanças nos indicadores educacionais, na verdade, encobrem:

[...] um processo de aligeiramento da formação, um falseamento das dificuldades que representam o ingresso ou o retorno de segmentos sociais à educação escolarizada, além do fato de a educação vir a ser valorizada, não como direito subjetivo, mas, como parte das estratégias da sobrevivência da população em função da vinculação desse acesso à obtenção de um recurso social no âmbito dos programas sociais.

Se no Governo FHC as matrículas nas instituições privadas de ensino superior representavam cerca de 69,78% e no público 30,22%, ou seja, menos da metade, o Governo Lula não procurou reverter esses dados. As reformas, amparadas por Lei corresponderam a:

a) redução do financiamento público, transferência de recursos para as IES privadas por meio do PROUNI e aumento da captação de verbas nas IES públicas viabilizada pela aprovação do Decreto 5.205, que regulamenta as Fundações ditas de apoio universitário; b) separação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, condicionando o exercício da primeira à eliminação das duas últimas (conforme reafirmado na MP 208/04, que aprofunda o caráter produtivista do trabalho docente); c) transformação da extensão em prestação de serviços auto-financeáveis (pagos); vinculação da pesquisa a interesses empresariais por meio da Lei de Inovação Tecnológica [...] d) precarização das relações de trabalho docente, como forma, inclusive, de eliminar o compromisso docente com a instituição em que trabalha” (BOSI; REIS, 2008, p. 177).

O governo federal vem estimulando as universidades a adotarem o sistema de reserva de vagas, além do estímulo à implementação de programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que prevê a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para os estudantes dos cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior e o Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) que financia os cursos de graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas. Outro viés adotado pelo governo é o Ensino à Distância (EAD) que segundo o censo da educação superior de 2009, teve um aumento de 30,4% enquanto os cursos presenciais aumentaram 12,5% (BRASIL, 2009).

Em 2006 foi elaborado pelo MEC/INEP o documento intitulado “Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios”, cujos objetivos eram

contribuir para o debate acerca da reforma da educação superior, analisando condicionantes e tensões na definição do papel, financiamento e autonomia das Ifes e apresentar as bases e diretrizes para uma ação nestas instituições, considerando o seu atual quadro e os desafios contemporâneos da sociedade brasileira (BRASIL, 2006).

O Reuni, instituído pelo Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007, previa, mediante diversas ações, criar as condições para acesso e permanência dos estudantes no ensino superior, destacando a expansão da estrutura física, acadêmica e pedagógica das instituições federais, além do aumento de vagas nos cursos de graduação e a ampliação dos cursos noturnos (BRASIL, 2007).

Assegurar essas condições exigia um aumento na relação professor/aluno de quase 100%, passando de 10 alunos por docente, para 18, contribuindo para a precarização do trabalho dos docentes, além da definição do alcance de 90% de aprovação. As universidades que atingissem essas metas teriam um aumento de recursos da ordem de 20%, condicionada à capacidade orçamentária do MEC. Novas universidades foram inauguradas sem as mínimas condições de funcionamento, acarretando um aumento no número de vagas que não foi acompanhado por um aumento no mesmo patamar de verba para as universidades (MONCAU; NAGOYA, 2010).

A preocupação premente do governo ao instituir tal programa era obter melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos já existentes nas universidades com a promessa de liberar mais recursos após o cumprimento das metas pré-estabelecidas. A questão que vem sendo discutida por estudantes, docentes, técnicos administrativos e demais atores é a de que tal expansão quantitativa venha acompanhada de uma perda de qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Ferreira (2012):

[...] as proposições do reuni em relação ao aumento de vagas no noturno, à redução da evasão, à ocupação de vagas ociosas, à reestruturação acadêmica foram medidas já preconizadas no governo de FHC (1995-2002)

e recomendadas pelo Banco Mundial (1995) que passam pela ótica da racionalização da gestão e da otimização dos custos que continuaram a ser mantidas no governo Lula.

Outro pilar da reforma universitária, o Prouni, institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005, previa a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de educação superior que, em contrapartida, receberiam isenções tributárias, representando transferência de recurso público para iniciativa privada, atendendo à pressão por vaga no ensino superior e propiciando o salvamento das universidades pagas.

A partir da Lei nº 12. 711/2012 e Decreto nº 7.824/2012 houve regulamentação e padronização do sistema de reserva de vagas, destinando 50% das vagas nas instituições públicas de ensino superior para estudantes de baixa renda familiar, afrodescendentes e índios, mediante uma reserva do quantitativo de vagas em cada curso para o referido público (BRASIL, 2012).

Outro Programa do MEC que vem sendo negociado junto aos gestores das universidades para se tornar a forma de acesso ao ensino superior é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). De acordo com o governo, as universidades que utilizassem o programa como forma de acesso ao referido nível de ensino, poderiam obter um repasse de recursos adicionais na matriz orçamentária para a assistência estudantil de até 100%. Esse percentual iria variar conforme a adesão ao número de vagas para o ENEM, ou seja, as universidades que disponibilizassem um percentual superior a 50% das vagas para ingresso via programa teriam aumento de recursos na ordem de até 75%, aquelas que optassem por disponibilizar entre 10% e 50% obteriam 50% de aumento e as demais somente 25% de aumento (ANDIFES, 2009). Essa dinâmica evidencia que o percentual a ser disponibilizado para as universidades federais para aplicação na assistência estudantil não considera o quantitativo de estudantes beneficiados e nem suas demandas, mas a submissão das universidades às propostas do MEC.

Retomando brevemente a reflexão acerca da influência dos organismos internacionais nos rumos das políticas sociais, entre elas a de assistência social e

educação, cujas orientações fundamentavam-se na focalização do atendimento e seletividade do público alvo das ações, damos destaque para o Relatório produzido pela Unesco²³ e apresentado em 2010 que indicava a necessidade dos seres humanos se adaptarem à modernidade do mundo globalizado e desenvolverem suas potencialidades, assumindo suas responsabilidades na execução de seus projetos pessoais. No quesito ensino apontava a importância da sua adaptação às reais necessidades do mercado e indicava a construção de um sistema educacional mais flexível, com maior diversidade de cursos e maior possibilidade de transferência entre diversas modalidades de ensino.

A presidente Dilma Rousseff iniciou seu mandato em 2011 reafirmando o compromisso de expansão do ensino superior cuja proposta era a “[...] construção de 4 novas universidades federais, da criação de 47 novos *campi* universitários e 208 novas Ifes” (FERREIRA, 2012, p.466).

O fio condutor desse governo para o ensino superior tinha como objetivos:

[...] expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita *per capita*; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como expressão das políticas do governo na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (FERREIRA, 2012, p. 467).

Os parâmetros utilizados estavam amparados na intenção de disponibilizar mais recursos para pesquisas e potencializar o Prouni como forma de acesso dos estudantes de baixa renda às universidades, dando continuidade à proposta do seu antecessor de incentivo às políticas compensatórias.

Lula iniciou o processo de interiorização dos campi universitários tendo como um dos objetivos atrair investimentos que pudessem fomentar as economias locais, estreitando ainda mais os laços entre o ensino e a economia com nítida subordinação da primeira em relação à segunda.

²³ Relatório Global sobre aprendizagem e educação de adultos publicado pela Unesco em 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

O governo Dilma também tem envidado esforços para expandir as universidades mediante um acelerado processo de interiorização, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas economicamente, considerando que tais instituições constituem-se como instrumentos estratégicos para o progresso econômico do país, reforçando a demanda por papéis que atendam as necessidades produtivas locais, nacionais e internacionais.

O processo de interiorização da oferta de ensino envolve tanto o ensino superior quanto a educação profissional. Esta se ampara no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) cuja meta é financiar cursos profissionalizantes para jovens de baixa renda que estejam cursando o ensino médio. Ocorre que tal meta está sustentada no discurso da garantia do emprego como se o ensino técnico profissionalizante representasse o caminho líquido e certo para o mercado de trabalho (BRASIL, 2011a).

Em documento produzido em 2011 pelo Ministério da Educação e intitulado “Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros”, as universidades são enquadradas na proposta como política governista de superação da miséria e redução das iniquidades sociais e territoriais (BRASIL, 2011b).

Afora a interiorização, o governo Dilma vem investindo nas áreas de ciência e tecnologia através da implantação do Programa Ciência Sem Fronteiras²⁴ que permite a mobilidade e intercâmbio de pesquisadores, docentes e discentes através da oferta de bolsas para regiões consideradas, pelo governo, como estratégicas em termos de tecnologia e inovação, com previsão de concessão de 101 mil bolsas em quatro anos, sendo que destas 75.000 serão financiadas com recursos do governo federal e 26.000 com recursos da iniciativa privada.

Segundo Silva Júnior e Spears (2012, p.14) esse quadro demonstra o processo de mercantilização internacionalizada a que vêm sendo submetidas às universidades e representam um alerta: “Há que se lembrar, quanto a esta estratégia, que os países

²⁴ Para maiores informações vide <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>

parceiros nos impõem o novo modo de fazer científico e, também, absorvem o que temos de melhor – e, em geral, financiado pelo fundo público”.

Discorrem os autores que a educação tem, cada vez mais, ocupado um lugar estratégico para produção de valor sob o financiamento do fundo público. Ganha relevância mundial o trinômio, educação, ciência e tecnologia dentro de um contexto de mercantilização e internacionalização do ensino superior. O ciclo principia-se da seguinte forma:

O início é o investimento em qualquer setor econômico. Importa que o risco seja o menor possível e a possibilidade de lucro real a maior que se possa alcançar. Tal investimento é feito através de capital acionário que, além de aposta, é também endividamento. Este investimento ou endividamento movimentam a economia real, que produzirá com base nos recursos naturais e no tempo de trabalho humano, o lucro real, que pagaria a aposta inicial com a folga de um lucro operacional, mas, sobretudo, financeiro. Não é difícil deduzir como são importantes a ciência e as instituições que a produzem e, notadamente, a educação [...] (SILVA JÚNIOR; SPEARS, 2012, p. 17).

De acordo com Ferreira (2012) a política para a educação superior que vem sendo defendida pelo governo Dilma pauta-se nos parâmetros de inovação, competitividade, empreendedorismo, mobilidade internacional, internacionalização do ensino superior, com destaque para a lógica de que as universidades são classificadas como agentes para o desenvolvimento econômico e social.

Recentemente a presidente anunciou um novo ciclo de expansão das universidades sob novas bases e novo formato - campus temáticos e multicampus, caracterizados por um padrão internacional de comparação de qualidade e financiamento, amparados na busca pela eficiência e presença de grandes universidades. Esse novo modelo de gestão e organização das instituições de ensino superior vem gerando debates no meio acadêmico, tendo em vista que parte da lógica de formação de consórcios (FERREIRA, 2012, p. 467).

As justificativas para a criação do consórcio também evidenciam a proximidade geográfica e a qualidade das atividades desenvolvidas por essas instituições, bem como o fortalecimento das universidades para atender as demandas sociais e econômicas da região. Para a efetivação do consórcio, o governo concederá novo financiamento previsto inicialmente em 20 milhões de reais para as instituições participantes. A tese que

fundamenta a importância da criação do consórcio afirma que essas instituições integradas poderão tornar-se referência nacional e internacional na educação superior, na pesquisa, na extensão, na inovação e na transferência de conhecimento e tecnologias.

Dilma tem, até então, legitimado o processo de reformas no ensino superior, dando continuidade às medidas indicadas pelos seus antecessores com nítida interferência do mercado nas instituições e serviços educacionais públicos, reafirmando a lógica de subordinação do ensino à esfera econômica.

Em 2010 foi aprovado pelo Conae²⁵ o Plano Nacional de Educação com vigência para o decênio 2011-2020, cujo texto está composto por 20 metas. O Plano foi construído através de conferências municipais, estaduais e finalizado durante a realização da Conferência Nacional de Educação - Conae, realizada em 2010. O PNE sofreu algumas emendas desde sua versão inicial, foi aprovada uma nova versão pelo Senado no final de 2013 e se encontra na Câmara dos Deputados para apreciação desde o início de 2014²⁶.

Uma diferença importante entre a proposta do PNE atual e o anterior refere-se ao fato que de a educação básica era amplamente privilegiada nas metas e diretrizes e o documento atual contempla também, de forma mais expressiva, o ensino superior (informação baseada na versão inicial aprovada pelo Conae e enviada para apreciação no Congresso Nacional ainda em 2010)²⁷.

Outra meta que merece destaque refere-se à ampliação do investimento público na educação até o patamar de 7% do PIB do país, ainda no decênio do Plano. Cabe uma ressalva ao enorme desafio em atingir tal meta uma vez que o relatório produzido por uma Comissão de Assuntos Econômicos havia indicado o destino de

²⁵ Espaço aberto pelo poder público para definição dos rumos para educação. Em 2008 foi homologada uma portaria ministerial 10/2008 que designou 35 membros responsáveis pela organização, monitoramento e desenvolvimento da Conae em todas as suas etapas. Tais membros eram representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação.

²⁶ Informação consta em

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259 acessado em 15 mai de 2014.

²⁷ Vide metas em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107>

7% do PIB para o quinto ano de vigência da norma e 10% para o décimo ano, o que não foi aprovado.

Os dados acima apresentados demonstram uma atuação híbrida do Estado Brasileiro reforçando o capital, assegurando algum alívio às camadas pauperizadas. Contudo, sendo o Brasil um país desigual, a educação reflete essa condição. Segundo dados apresentados por Moncau e Nagoya (2010), extraídos da Pesquisa Nacional de Domicílios de 2009, 36% da população tem o ensino fundamental incompleto, 23% tem o ensino médio completo e apenas 10% da população tem o ensino superior completo. Estes dados demonstram o grande funil da educação brasileira.

Paura (2012) contribui com a reflexão e aponta a existência de uma “pirâmide educacional” caracterizada por um percentual maior de pessoas que possuem acesso ao ensino primário e a progressiva redução deste percentual nos outros níveis de ensino, especialmente na educação superior, atestando a desigualdade no acesso ao ensino. Esse fato tem gerado, o que a autora classifica como uma dimensão elitista do sistema de educação superior brasileiro, que inviabiliza o acesso de pessoas de baixa renda a este nível de ensino.

Dados levantados pelo INEP/MEC em 1998 e apresentados pelo Fonaprace permitem-nos identificar essa diferença que envolve os três níveis de ensino apontando a existência de um funil o qual compromete o acesso dos estudantes egressos do ensino médio ao ensino superior.

Tabela 3: Matrículas no Brasil em 1998

Nível de ensino	Total de matrículas	Rede pública	%
Fundamental	35.838.372	32.440.120	90,5%
Médio	6.967.905	5.740.611	82,4%
Superior	2.125.958	804.729	37,8%

Fonte: Fonaprace, 2001.

Segundo Andrade (2012) ²⁸ em 2009 apenas 19% dos jovens tiveram acesso ao ensino superior. Em números absolutos significa que dos 7,5 milhões de jovens que concluíram o ensino médio, 4,4 milhões ingressaram no ensino superior. A autora prossegue a abordagem discorrendo que no Brasil, de acordo com dados extraídos do PNAD/IBGE de 2009, dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, 27% concluiu o ensino fundamental, 33% concluiu o ensino médio e 19% tiveram acesso ao ensino superior.

Os dados também podem ser apresentados da seguinte forma:

Tabela 4: Evolução do acesso à educação em termos de percentuais da população na idade de 18 a 24 anos, segundo o nível de escolaridade no Brasil – 1995 e 2009

ANOS	1995 (%)	2009 (%)
Não concluiu o ensino fundamental	58%	21%
Concluiu apenas o ensino fundamental	23%	27%
Concluiu o ensino médio mas não teve acesso ao ensino superior	12%	33%
Tiveram acesso ao ensino superior	7%	19%

Fonte: Andrade, 2012.

A autora apresenta dados recentes relativos à evolução do acesso ao ensino superior por renda per capita baseada em quintis²⁹. Dos dados extraídos podemos observar que no quintil mais alto de renda há o maior número de jovens que tiveram acesso ao ensino superior.

²⁸ ANDRADE, Cibele Yahn. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. Matéria publicada no dia 31/07/2012 e extraída do sitio eletrônico <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/acesso-ao-ensino-superior-no-brasil-equidade-e-desigualdade-social#_ftn3> Acesso em: 02 jan. 2014.

²⁹ Um quintil é qualquer um dos valores de uma variável que divide o seu conjunto ordenado em cinco partes iguais. Por exemplo: o primeiro quintil é o valor até ao qual se encontra 20% da amostra ordenada; o segundo quintil é o valor até ao qual se encontra 40% da amostra ordenada; o terceiro quintil é o valor até ao qual se encontra 60% da amostra ordenada; o quarto quintil é o valor até ao qual se encontra 80% da amostra ordenada.

Tabela 5: Evolução do acesso ao ensino superior por renda per capita baseada em quintis

Nível de escolaridade	Quartil 1	Quartil 2	Quartil 3	Quartil 4	Quartil 5
Não completou o ensino fundamental (freq. ou não freq.)	44%	26%	15%	7%	3%
Não concluiu o ensino médio (freq. ou não freq.)	33%	34%	29%	21%	12%
Completo o ensino médio	21%	33%	42%	43%	26%
Teve acesso ao ensino superior	3%	7%	14%	29%	60%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Andrade, 2012.

As diferenças ocorrem não somente entre os três níveis de ensino, mas entre um mesmo nível de ensino. No caso do ensino superior, identificamos a existência de uma pirâmide invertida onde significa dizer que as classes possuidoras de condições financeiras mais favoráveis encontram mais facilidade em acessar o ensino superior.

A proposta de reforma universitária não tem passado imune aos debates travados na sociedade. Também são históricas as mobilizações por parte de outros segmentos como os docentes que, através do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) tem se mobilizado por meio de Congressos, documentos e manifestações públicas dando coro às reivindicações por uma educação pública, gratuita e de alta qualidade em todos os níveis de ensino.

No bojo de suas discussões, o ANDES-SN tem se organizado de forma a combater as tentativas de desregulamentação da autonomia universitária e estímulo a expansão das instituições privadas. Tem sinalizado a necessidade de um amplo e democrático processo de discussão, relativo às universidades federais, que envolva instituições, sindicatos, entidades acadêmicas e movimentos sociais (ANDES-SN, 2004).

Brandão (2006) destaca que uma sociedade desigual produz por meio do sistema formal de ensino, excluídos e instruídos. Tal desigualdade, aparentemente acidental, esconde a essência da necessidade de que a educação seja desigual. Não é fatalismo, mas o resultado está dado *a priori*. Todos os estudantes partem de uma mesma condição, ao menos teórica e prevista constitucionalmente, tendo a

educação como direito de todos e dever do Estado. As diferenças vão seguindo uma espécie de rito, onde as posições de cada um estão demarcadas de modo antecedente e desigual.

Nesse sentido, os resultados são previsíveis: maiores chances de ingresso nas instituições públicas de ensino superior, particularmente nos cursos de graduação mais concorridos, para os estudantes que, por possuírem uma favorável situação socioeconômica, conseguem uma dedicação integral aos estudos em detrimento daqueles estudantes que desprovidos de uma condição socioeconômica adequada, acabam tendo comprometido seu acesso às universidades públicas. Quando persistem, muitas vezes na busca de realização de um sonho ou possibilidade de melhor inserção no mercado de trabalho, acabam optando por disputar uma vaga entre os cursos de graduação menos concorridos.

Quando os estudantes conseguem romper suas dificuldades pessoais e financeiras e ingressar no ensino superior, outra questão aflora: a permanência nas instituições. Dificuldades vão surgindo que prejudicam uma efetiva dedicação aos estudos e nesse contexto, as reivindicações estudantis por ações de assistência tem se adensado e ganhado mais visibilidade por contribuir para minimizar os custos com a graduação na universidade, na medida em que possibilita a desoneração da família que apresenta dificuldades financeiras.

Adentramos no século XXI com a incidência, cada vez mais acentuada, dos ditames dos organismos internacionais nas diversas áreas do campo social. O agravante é que as orientações tem sido acatadas, sobretudo nos países em desenvolvimento, por meio de políticas públicas regulamentadas pelo Estado. Por outro lado, um ponto que merece destaque nas lutas estudantis atuais são as reivindicações por ações de assistência ao estudante.

4 – CENÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A questão da assistência estudantil é histórica e pode ser observada nos debates tanto da comunidade estudantil cuja reivindicação pautava-se principalmente, no tripé moradia, alimentação e transporte, como em ações previstas pelo governo federal a exemplo do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que versava sobre o ensino superior no Brasil, e dentro do quesito beneficência havia previsão de concessão de bolsas de estudo aos estudantes reconhecidamente pobres e recomendados pela sua aplicação e inteligência.

A década de 1930 é um marco importante ao retratarmos, mediante resgate histórico, as esparsas e exíguas ações referentes à assistência ao estudante. Não é especificado o público destinatário de tais ações e as leis aplicavam-se para os estudantes em geral, de qualquer nível de ensino.

Também por volta dos anos de 1930 foi criada a Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro, uma “[...] entidade sem fins lucrativos, de cunho beneficente, que tinha por objetivo auxiliar os estudantes carentes” (ARAÚJO, 2007, p. 23). Era um casarão de três andares que abrigava um restaurante popular frequentado por estudantes pobres da cidade.

Durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954) a Casa do Estudante recebeu vultosas doações federais, permanecendo uma entidade de apoio e solidariedade aos estudantes que mantinham estreita relação com o então presidente. Em 1934 foi homologada a nova Constituição Federal que no art. 157 indicava que a União e os Estados reservariam parte de seus patrimônios para compor um Fundo para a educação e que parte desse Fundo seria destinada, em forma de auxílios, para os alunos tidos como necessitados, com fornecimento gratuito de material escolar, bolsa de estudo, assistência médica, dentária e alimentar (BRASIL, 1934).

A Constituição Federal de 1946, no art. 172, tornou obrigatória a assistência ao estudante para todos os sistemas de ensino: "Cada Sistema de Ensino terá,

obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar" (BRASIL, 1946).

Em 1961 foi realizado pela UNE o I Seminário Nacional da Reforma Universitária, que culminou com a Declaração da Bahia. Neste documento, entre os pontos principais, pode-se destacar a reivindicação dos estudantes pela “[...] democratização do ensino, com amplo acesso da população em todos os níveis e a abertura da universidade ao povo e às classes trabalhadoras” (ARAÚJO, 2007, p. 105).

Outra questão expressa na Declaração era a proposta de redefinir o papel da universidade e colocá-la “[...] a serviço das classes menos favorecidas, abrindo escritórios de advocacia, consultórios médicos e odontológicos que prestassem atendimento gratuito a população carente” (ARAÚJO, 2007, p. 105). Os estudantes universitários que demandassem aqueles serviços também poderiam ser beneficiados.

No período retratado até então, podemos observar que no bojo das ações de assistência ao estudante não havia um recorte econômico na seleção do público contemplado, com direcionamento das propostas para aqueles caracterizados pobres ou carentes, termos, aliás, ainda utilizados nos dias atuais.

Após 13 anos de debates, desde sua previsão na Constituição Federal de 1946, foi homologada a Lei 4.024/61 - LDB, em 1961 com a previsão de recursos financeiros para a educação, visando a assegurar uma garantia constitucional. Nesta Lei, que fixava as diretrizes e bases da educação nacional, também havia a indicação de que os sistemas de ensino deveriam prover assistência social, médica, odontológica e de enfermagem aos estudantes – art. 90 (BRASIL, 1961). Vale ressaltar que tais medidas seriam para atendimento de todos os estudantes e não apenas àqueles que apresentassem uma situação de carência financeira.

A igualdade de acesso ao ensino foi prevista pela primeira vez, na Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), entretanto seus apontamentos, sobretudo os relativos ao ensino superior, não lograram êxito na perspectiva de atender

efetivamente as demandas estudantis e assegurar os preceitos constitucionais, na medida em que o período em questão era o da ditadura militar, onde prevaleceram ações repressoras aos estudantes universitários que eram considerados uma ameaça às propostas de reformas sustentadas pelos dirigentes daquele regime político. Considerando o cenário, podemos apontar que as escassas medidas protetivas intentavam controlar a comunidade estudantil e os demais profissionais do setor.

Em 1968 foi decretado o Ato Institucional nº 5 (AI-5) que representou um endurecimento do regime, já que a ditadura começara a perder o poder que tivera em 1964. Os militares passaram a usar de mais violência amparados por um mecanismo legal. O decreto nº 477 de 1969 levou para dentro dos muros das universidades o AI-5 e estabeleceu a proibição de associações de professores e estudantes com penalidades severas, inclusive expulsão para quem infringisse as normas estabelecidas (ARAÚJO, 2007).

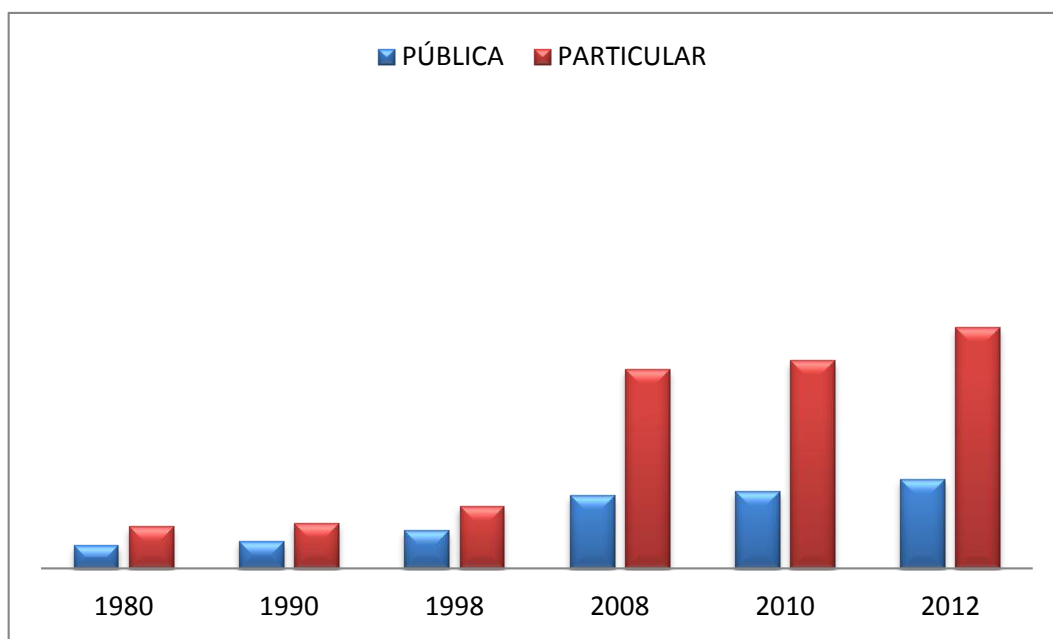
Em contrapartida, a democratização do ensino além de estar prevista na LDB era uma demanda da sociedade, especialmente da classe média. Entretanto seu “precário” cumprimento amparou-se na disponibilização de vagas no ensino superior em instituições privadas que tiveram uma expansão bastante expressiva no período militar, não beneficiando as camadas socioeconômicas mais empobrecidas. Nos anos de 1970 o setor privado respondia por 62,3% das matrículas no ensino superior, ou seja, mais da metade das vagas (MARTINS, 2002). O fato de a universidade ter sido observada pelos militares como espaço de subversão da ordem estabelecida, acarretou o escasso investimento no setor público e a repressão do movimento estudantil.

Nas décadas de 1970 e 1980, foi possível observar os rebatimentos da crise econômica que começava a assolar mundialmente os países capitalistas, na educação superior. O processo de redemocratização do país evidenciou problemas sociais decorrentes do período militar e da conjuntura político-econômica mundial. Desemprego em massa e desigualdades no acesso ao ensino superior, não só persistiam como se acentuaram, mantendo a lógica do incentivo ao ensino privado.

A partir de dados extraídos dos resumos técnicos do INEP³⁰ observamos que em 1980 o quantitativo de estudantes matriculados no ensino superior privado era de 885.054 estudantes contra 492.232 das instituições públicas. Essa disparidade não foi amenizada nos anos subsequentes uma vez que passados 10 anos, em 1990 havia 961.455 estudantes matriculados nas instituições particulares e 578.625 nas públicas. Avancemos para 1998 e podemos novamente constatar essa diferença: 1.321.229 estudantes nas instituições particulares e 804.729 nas públicas. Em 2010 a relação era de 4.430.157 matriculados nas instituições privadas e 1.643.298 nas públicas, com os últimos dados apontando para 5.140.312 e 1.897.376 respectivamente.

O quadro abaixo permite observar melhor este cenário.

Gráfico 7: Evolução do quantitativo de estudantes matriculados nos cursos de graduação presencial do ensino superior



Fonte: INEP, 2012.

Revela Martins (2002, p. 6) que:

Uma das principais transformações do ensino superior no século XX consistiu no fato de destinarem-se também ao atendimento à massa e não exclusivamente à elite. Num dos estudos da década de 1990, observou-se

³⁰ Foram analisados os dados do INEP referentes a matrículas no ensino superior de 1980 a 2012.

que no ensino superior, estudantes oriundos de famílias com renda de até 6 salários mínimos representavam aproximadamente 12% dos matriculados em instituições privadas e 11% em instituições públicas.

Na década de 1980, o Fonaprace trouxe à tona o debate sobre a importância de ações de assistência destinadas aos estudantes do ensino superior. Um dos seus objetivos era formular propostas e diretrizes que pudessem subsidiar o desenvolvimento de projetos visando a permanência dos estudantes oriundos de famílias de baixa renda, nas universidades.

A fase até então vivenciada por professores, estudantes e demais profissionais da área da educação era de repressões e se vislumbrou, com o período da Assembléia Nacional Constituinte, a possibilidade de construir um país que pudesse garantir as demandas emanadas pela população, retornando ao debate a questão da permanência dos estudantes nas universidades e das ações que poderiam ser implementadas para o alcance de tal objetivo.

Entretanto as discussões foram acontecendo de forma fragmentada em cada instituição e a efetivação e concretude das ações ficava comprometida pela falta de um financiamento específico para a assistência estudantil.

A LDB de 1996, que deu um impulso importante no retorno do debate sobre a assistência ao estudante, estabelecendo como princípio a igualdade de oportunidades para acesso e permanência na escola, apresenta, no seu bojo, um grande obstáculo para efetivar tal proposta. O art. 71 não incluiu como responsabilidade do Estado o provimento de despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino como os programas suplementares de assistência médica, odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social. Avanços e retrocessos mesclam-se continuamente.

Assim, sem previsão orçamentária e contrapartida do Estado, ficava prejudicada a implementação de ações de assistência ao estudante, em qualquer nível de ensino, a não ser mediante suporte financeiro próprio de cada instituição.

Entre 1996 e 1997 foi realizada uma pesquisa, pelo Fonaprace, que visou levantar o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades públicas federais brasileiras. Foram entrevistados 327.000 estudantes de graduação e destes 14% apontou as dificuldades socioeconômicas como uma das causas externas de evasão e retenção nas universidades (FONAPRACE, 2001).

O quantitativo de 14% é significativo ao observamos que, dos entrevistados, 14% correspondiam às categorias D e E definidas segundo critérios da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abipeme)³¹, que englobavam estudantes provenientes de famílias cujos chefes tinham atividades ocupacionais que exigiam pouca ou nenhuma escolaridade, resultando em baixo poder aquisitivo. A categoria C representou 30% cujos chefes de família possuíam, em sua maioria, ocupação de nível médio. Do total de pesquisados, 43% pertenceram à categoria B que envolveu famílias cujos chefes detinham alto nível de escolaridade e 13% correspondeu a categoria A cujas famílias apresentaram alto poder aquisitivo e elevado status econômico.

A partir dos dados expostos, podemos considerar que o quantitativo de estudantes pertencentes às classes C, D e E atinge 43% apontando um número expressivo de estudantes pertencentes a grupos familiares cuja condição financeira representa um indicativo para maiores investimentos na política de assistência ao estudante do ensino superior.

Para responder aos desafios apontados nesta pesquisa foi elaborado o Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições de Ensino Superior Pública (PNAES). O texto foi aprovado no Plenário do respectivo Fórum no ano de 2001 e encaminhado, via Andifes, para o Congresso Nacional como proposta de lei, tendo como objetivo geral a definição de verbas específicas destinadas à

³¹O critério Abipeme foi adotado para subsidiar a pesquisa, sendo desenvolvido pela Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado com a finalidade de dividir a população em categorias segundo padrões ou potenciais de consumo. Esse critério cria uma escala ou classificação socioeconômica por intermédio da atribuição de pesos a um conjunto de itens de conforto doméstico, além do nível de escolaridade do chefe de família. A classificação socioeconômica da população é apresentada por meio de cinco classes, denominadas A, B, C, D e E correspondendo, respectivamente, a uma pontuação determinada.

manutenção da assistência ao estudante, na matriz orçamentária anual do MEC, para cada Instituição Pública Federal de Ensino Superior (FONAPRACE, 2001).

Em 2000 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, cuja validade era de 10 anos a partir da data de sua publicação e que previa, no item 4.4 - *Financiamento e Gestão da Educação Superior*, art. 34: “Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001). O PNE foi elaborado por diversos segmentos da sociedade civil ligados à educação atribuindo ao Estado a responsabilização e financiamento da educação.

Dentro dessa abordagem e afora a incontestabilidade da influência dos organismos internacionais como FMI e BIRD nos direcionamentos das políticas públicas, há que se considerar e ressaltar o fato de que algumas ações, especificamente no âmbito do ensino superior, também foram resultado da luta empreendida e fortalecida no decorrer dos anos pelos estudantes universitários e, nesse sentido, as potencialidades que as políticas sociais possuem, na perspectiva de garantir direitos para a classe trabalhadora. Segundo Pereira (2008), via de regra, uma política pública surge a partir de uma demanda da sociedade, ou seja, um problema que passa a ser entendido socialmente como algo que precisa de uma intervenção estatal.

Passados sete anos da aprovação do PNE e seis anos do envio ao Congresso da proposta do Fonaprace, foi homologada a Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007 que institui o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Em 2010 foi aprovado o Decreto nº 7.234 de 2010 que dispõe sobre o mesmo, representando os grandes norteadores das ações que vem sendo desenvolvidas nas universidades.

No PNAES são definidas as áreas prioritárias para o desenvolvimento das ações de assistência para os estudantes matriculados nos cursos de graduação presencial nas Instituições Federais de Ensino Superior, sendo homologado em consonância com o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 que institui o Reuni e tem como um

dos seus objetivos era criar as condições para ampliar o acesso e a permanência dos estudantes no ensino superior.

As reivindicações que envolviam a implementação de ações de assistência ao estudante no contexto universitário intensificaram-se nos últimos anos após ganhar, em 2007, status de política com previsão de repasse de recursos, possibilitando a implementação de novos projetos destinados ao atendimento das necessidades da comunidade estudantil.

No tocante ao PNAES, cabe salientar um obstáculo presente no seu art. 5, onde fica evidenciado o limite de recursos a ser aplicado na área, uma vez que a quantidade de estudantes atendidos dependerá da disponibilidade de recursos existentes.

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, 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 (BRASIL, 2007).

Com relação ao Decreto nº 7.234 podemos destacar que este também foi homologado com objetivo de garantir o acesso e a permanência dos estudantes de baixa renda familiar nas instituições federais de ensino, na tentativa de contribuir para que os mesmos concluam os respectivos cursos de graduação dentro do tempo previsto institucionalmente, trazendo para o debate o termo inclusão social que norteou as ações de assistência no governo Lula, conforme previsto no seu 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 (BRASIL, 2010).

Antes da homologação do PNAES, os Programas de Assistência Estudantil implementados pelas universidades eram mantidos com recursos próprios, o que prejudicava a concretude e ampliação das ações desenvolvidas, bem como a implementação de novas ações. Após sua regulamentação houve previsão de

repasse de recursos do governo federal para as universidades e ampliou-se a possibilidade de implementar novas ações e fortalecer as já existentes.

Segundo dados disponibilizados no Portal do MEC, em 2008 o programa recebeu R\$ 125,3 milhões em investimentos. Em 2009 foram R\$ 203,8 milhões e em 2010 a previsão era de que seriam destinados R\$ 304 milhões (BRASIL, 2012). Ainda que ocorra um aumento de recursos, também é verdade que o quantitativo de estudantes que têm ingressado nas universidades e demandado ações de assistência vem aumentando de forma bastante significativa.

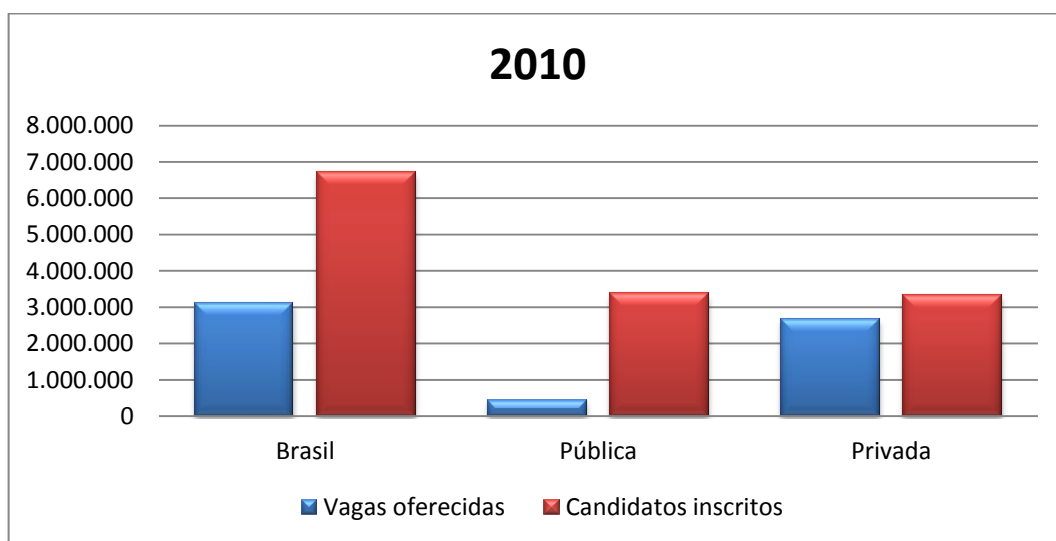
Castro (2010) corrobora com a discussão e também indica que o programa Reuni subsidiou a assistência estudantil na medida em que, uma vez criados mecanismos para democratizar o acesso às universidades, estas foram se deparando com demandas estudantis referentes ao apoio para permanecer nesses espaços. Sendo assim, outro ponto que vem sendo alvo de discussões é a permanência dos estudantes nas universidades públicas. Tal permanência tem, em parte, interface com questões de ordem econômica, ou melhor, com um quadro de dificuldade financeira atravessada pelos estudantes que vem reivindicando ações de assistência para continuar cursando o ensino superior.

Ainda conforme a autora, a repetência vem se reproduzindo desde o ensino fundamental com média de 20,6%, sendo as sétima e oitava séries as que apresentam o índice mais elevado, junto com o ensino médio. Esta repetência acarreta um inchaço de matriculados nas séries e dificulta a absorção destes jovens no ensino superior público, apesar da significativa evasão que ocorre no ensino médio em virtude de uma série de razões, dentre as quais, a inserção no mercado de trabalho e o desinteresse. Evasão e repetência são fenômenos intimamente relacionados e demonstram a falta de uma Política de Educação eficaz que privilegie um ensino de qualidade com investimentos financeiros, físicos e humanos expressivos.

O ensino superior não consegue absorver o quantitativo de jovens e adultos que tentam uma vaga na universidade se considerarmos que a tendência da universalização do ensino fundamental e a expansão do ensino médio, por parte dos

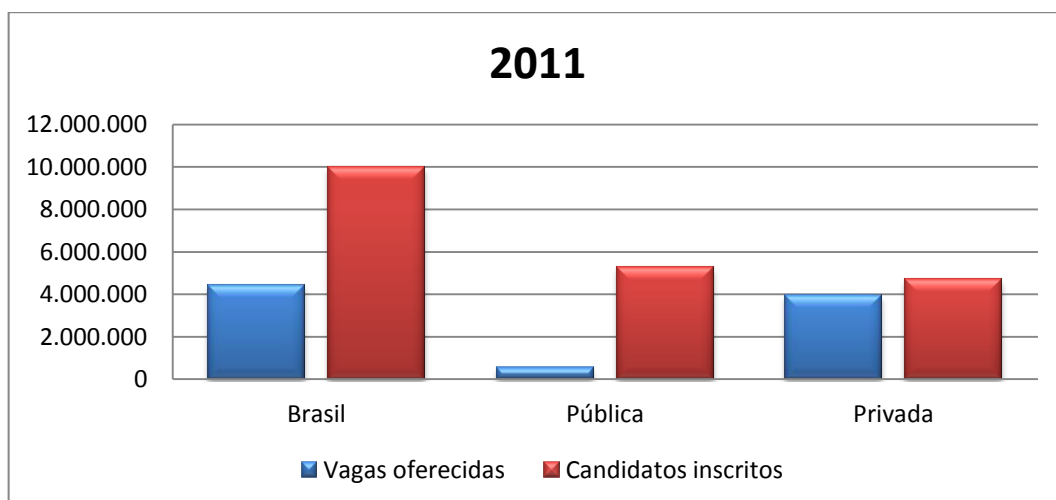
governos municipais e estaduais respectivamente, não acompanha o mesmo ritmo de crescimento no ensino superior. Os estudantes que tiveram condições de se dedicar ao estudo e oportunidade de inserção em bons cursos nos níveis fundamental e médio, têm maiores chances de ingressar nas vagas do ensino público superior, embora estes não sejam exclusivamente os fatores a serem considerados para ingresso nesse nível de ensino.

Gráfico 8: Relação entre o número de vagas oferecidas e candidatos inscritos nas Instituições Federais de Ensino Superior - ano 2010



Fonte: INEP, 2010.

Gráfico 9: Relação entre o número de vagas oferecidas e candidatos inscritos nas Instituições Federais de Ensino Superior – ano 2011



Fonte: INEP, 2011

O que podemos observar além da diferença entre os ensinos público e privado é a incapacidade de absorção do quantitativo de estudantes que buscam ingresso no ensino superior. O número de estudantes inscritos para uma vaga no ensino superior saltou de 6.608.002 em 2010 para 9.963.763 em 2011, aumento este que não foi acompanhado pelo número de vagas disponibilizadas, na medida em que em 2010 eram 3.120.192 e em 2011 o quantitativo alcançou a marca de 4.453.431 vagas ofertadas.

Em que pesem as desigualdades sociais reproduzidas no âmbito da sociedade, os quadros permitem-nos inferir que ainda há uma parcela expressiva da população buscando acesso à educação superior via ensino público. Quando a população de baixa renda familiar consegue superar os obstáculos e ingressar na universidade pública, ela se depara com outro entrave: a falta de condições para a permanência.

Embora a assistência estudantil tenha sido debatida entre a comunidade estudantil em momentos anteriores à discussão e implantação da política de cotas, é fato que a questão da assistência ao estudante foi potencializada na mesma proporção que a implantação da referida política. É para o novo contingente presente nas universidades pós-Reuni e política de reserva de vagas, que as ações de assistência estudantil estão sendo destinadas.

Castro (2009, p. 251) indica a importância da criação de uma Política de Assistência Estudantil que possa englobar “[...] apoio acadêmico, auxílio financeiro, apoio psicológico e infraestrutura institucional que disponibilize alojamentos, restaurante universitário, laboratório de informática e biblioteca”.

Ressalta a autora que a política a ser implementada não deve referir-se exclusivamente a um repasse de benefícios, mas estar atrelada à própria concepção de assistência prevista no SUAS, visando a propiciar a formação de cidadãos ativos, a reflexão sobre a educação no Brasil e a desmistificação da realidade social que os estigmatiza. A Assistência Social é uma área dinâmica e desenvolve-se num processo de apropriação e conquista de novos direitos.

Na política de cotas há uma dimensão da assistência tanto na estruturação quanto no seu funcionamento. Esta política encontra-se com a política de assistência quando define o acesso diferenciado de parte da população à universidade. Para Castro (2009, p. 256), “a Política de Assistência Social é de responsabilidade do Estado, mas no espaço de organização de suas diretrizes e metas, os beneficiários dessa política devem ter o papel destacado”. Desta feita, a Política de Assistência Estudantil pode contribuir para uma integração mais justa de seus estudantes na comunidade universitária.

Em 2010 foi realizada nova pesquisa por amostragem, envolvendo 19.691 estudantes dos cursos de graduação presencial das universidades federais cujos objetivos foram atualizar informações e identificar novos parâmetros para retroalimentar políticas, programas e projetos das instituições (ANDIFES, 2011).

Esta pesquisa foi encomendada ao FONAPRACE pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e culminou em um relatório contendo todas as informações prestadas pelos estudantes, o que possibilitará a definição de metas para o futuro da educação superior.

O critério utilizado para a classificação econômica foi da Abipeme que estima o poder de compra das pessoas e famílias urbanas. Nesse sentido observou-se que, na média nacional, a demanda potencial por assistência estudantil estaria entre os estudantes das classes econômicas C, D e E que representam 44%, a classe B 41% e a classe A 15% do total dos entrevistados (ANDIFES, 2011).

No que se refere à participação nos programas de assistência estudantil, 15% dos estudantes utilizam restaurante universitário, sendo que esta participação aumenta de forma linear da classe A para classe E. Os programas de transporte, disponibilizados pelas universidades são utilizados por 10% do total de pesquisados e os programas de bolsa permanência contemplam a ordem de 11% dos estudantes (ANDIFES, 2011).

Em 15 de dezembro de 2010, foi enviado um projeto de lei para o Congresso Nacional para a criação do Plano Nacional de Educação³² (PNE – PL 8035/10) para o decênio 2011-2020, entretanto ainda se encontra em tramitação. Tal documento contém metas referentes ao ensino superior. Frisamos que persiste o discurso de inclusão social no atual governo e que a assistência estudantil está sendo prevista no PNE ao se destacar a necessidade de sua ampliação de forma a contribuir para o sucesso acadêmico dos estudantes universitários. Contudo, a demora na aprovação da lei acarreta sérios prejuízos na implementação de ações no campo da educação.

Vale ressaltar que nos últimos anos tal política tornou-se área prioritária para o desenvolvimento de ações destinadas aos estudantes do ensino superior, que apresentam dificuldades financeiras e que por isto têm prejudicada a sua permanência nas universidades públicas. No entanto, a PAE não pode ser responsabilizada, única e exclusivamente, pela reversão dos índices de retenção e evasão acadêmicos. A permanência dos estudantes na instituição depende de uma série de fatores e, ao abordar dificuldades econômicas, há que se fazer a interlocução com as demais políticas públicas.

As dificuldades enfrentadas pelos jovens são inúmeras e dos mais variados aspectos, podendo-se elencar as escassas vagas no mercado de trabalho, os insuficientes serviços de educação e saúde públicos e as precárias condições de moradia que acabam interferindo na condição de vida e conseqüentemente nas possibilidades efetivas de um bom desempenho acadêmico.

Tais dificuldades são fruto de um sistema que envolve a dinâmica societária como um todo e que opera, nos termos de Lamamato (2010, p. 52) no interior da totalidade social e “[...] subordina a si a sociedade que produz e que consome”. A busca pela alta lucratividade é refletida na imposição de mecanismos de exploração via políticas de gestão, enxugamento de postos de trabalho com respectiva intensificação do trabalho, exigência de aperfeiçoamento técnico e qualificação da mão-de-obra, ampliação de trabalho não formal ou “clandestino”, entre outras.

³² Para maiores informações acerca do Projeto de Lei vide <[file:///C:/Users/Fernando/Downloads/pne_projeto_lei%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Fernando/Downloads/pne_projeto_lei%20(4).pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

A máxima sustentada pela concepção neoliberal é a do mercado como solução para os desequilíbrios, imputando a causa do desemprego aos elevados salários e à falta de qualificação dos desempregados inaptos para o trabalho. Aos indivíduos cabe a tarefa de se adaptarem ao mercado como uma forma de garantir o atendimento de suas demandas (IAMAMOTO, 2010).

Isso gera um fosso entre os trabalhadores qualificados e não-qualificados fato que desencadeia o que lamamoto (2010) sustenta como “apartheid social”, e o discurso da culpabilização dos indivíduos é naturalizada e encontra eco na sociedade.

A autora apresenta dados do IPEA que indicam a falta de perspectiva por trabalho dos jovens no país.

Os jovens que querem trabalhar sofrem crescentes dificuldades para conseguir uma ocupação. Como informa o IPEA (2005: 40), no grupo de jovens de 15 a 19 anos, o desemprego passou de 13% para 23% no período de 1995 a 2003. Já para os jovens de 20 a 24 anos, este índice saltou de 10% para 16%. As mulheres registram uma taxa de desemprego substancialmente superior à dos homens – isto é, de 12,7% contra 8% - assim como os negros em relação aos brancos – 12,2% contra 9,1% (IPEA, 2005: 42). (IAMAMOTO, 2010, p. 153).

Um país cujo nível de desigualdade social é extremamente elevado e cuja distribuição de renda é uma das mais gritantes do mundo³³, revela um retrato social com contornos perversos para a maioria da população, que sobrevivendo num contexto de pobreza é empurrada para o mercado de trabalho sem muitas possibilidades de melhoria do nível de vida da sua família.

Poucos serão aqueles que conseguirão, ainda que enfrentando muitos obstáculos, mudar o quadro de pobreza e dificuldades a que foram submetidos por gerações e gerações. A baixa escolaridade, a falta de profissionalização e a busca precoce por meios de contribuir com a renda da família, desencadeiam para os jovens uma futuro pouco promissor e os levam a reproduzir a história de seus familiares. Segundo Yazbek (2006) o empobrecimento é crescente e a exclusão da maioria da população dos bens materiais e culturais é uma realidade cotidiana.

³³ Segundo o IBGE, no final da década de 1980 1% da população mais rica do Brasil concentrava 15,9% da renda nacional e os 10% mais pobres ficavam com 0,7% (YAZBEK, 2006).

Esta população cujo quadro de degradação das condições de vida e reprodução acentua-se numa linha crescente, vem demandando acesso a programas de assistência social e, também, evidenciando uma outra face da dinâmica capitalista onde o Estado administra a desigualdade social e contribui para a manutenção e reprodução da estrutura de classes. Conseqüentemente, a população busca através de programas sociais o acesso a bens, serviços e recursos constituindo-se um importante espaço de reivindicações em seu processo de luta por direitos sociais (YAZBEK, 2006).

Assim, o social passa a ser um campo de lutas, ainda que não pela ruptura da lógica capitalista e seu conseqüente padrão de dominação, pois sob a aparência da inclusão, o Estado oferece como benesse o que na verdade é direito. Práticas clientelistas e do favor compõem esse quadro. Mas, sob a matriz dialética dentro do movimento de exclusão, há um espaço para luta pela conquista de direitos.

A assistência é, pois, como as demais políticas do campo social, expressão de relações sociais que reproduzem os interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza (YAZBEK, 2006, p. 22).

Convém ponderar que as políticas sociais não alteram as questões estruturais e que na verdade as ocultam, mas isso não significa dizer que se deve negá-las ou simplesmente não reconhecer sua necessidade histórica na medida em que tais políticas

[...] buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produtos dos interesses dos “de cima”, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade (YAZBEK, 2006, p. 53).

A assistência ao assumir um papel importante para o acesso da população a recursos e a construção de um espaço de incorporação da cidadania, pode também ser apropriada como um espaço de luta pela redução das desigualdades sociais e estratégia necessária para a realização de direitos da população. Essa perspectiva aponta para uma análise da assistência como espaço de resgate do protagonismo

dos subalternizados “[...] possibilitando o reconhecimento público da legitimidade das demandas dos subalternos e o espaço de ampliação de seu protagonismo como sujeito” (YAZBEK, 2006, p. 55).

Os limites e desafios deste campo são muitos, pois a precariedade das condições de vida daqueles que se caracterizam como o público-alvo das ações, evidenciam o lado da barbárie e a face excludente característica de uma sociedade capitalista. Reverter este quadro requer profundas mudanças não somente nas políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade. Porém destacamos a importância da assistência como uma instância, ainda que transitória, garantidora de bens e serviços outrora negados e como espaço possível de formação de uma consciência mais crítica frente à ordem capitalista.

Historicamente as políticas sociais do país são destinadas para “necessitado – desamparado – pobre beneficiário” reforçando um status de subordinação e culpabilização pela sua condição de pobreza. Essa matriz conservadora baseia-se em ações de caráter personalizado onde o pobre é tratado como inferior e subalterno, desencadeando uma lógica tutelar que modela as ações assistenciais promovidas pelo Estado.

O papel do Estado deve ser analisado na dinâmica contraditória de uma sociedade classista, reprodutora de interesses que não são neutros e nem igualitários, mas que reproduzem uma relação desigual entre as classes sociais. Assim, ele organiza a reprodução das relações sociais, obtendo sua legitimidade e desenvolvendo ações no campo social, que no nível da aparência são voltadas para o enfrentamento das desigualdades, mas que de fato reiteram essa mesma desigualdade mediante ações paliativas e ineficazes (YAZBEK, 2006).

Entretanto é preciso destacar que a incorporação de demandas históricas da população, por parte do Estado, possibilita a disponibilização de serviços fundamentais ao atendimento dos direitos sociais e permite que as classes mais pauperizadas possam introduzir no interior do aparelho estatal questões relevantes aos seus interesses.

A necessidade por ações de assistência que possam contribuir para reduzir o custo do jovem na universidade tem tomado espaços cada vez maiores na pauta de reivindicações dos estudantes e do movimento estudantil organizado, uma vez que se vislumbra nelas uma possibilidade de desonerar financeiramente a família.

Segundo a Andifes (2010, p. 10)

O Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES – foi formulado pelo FONAPRACE a partir do conhecimento do perfil dos estudantes das Universidades Federais e de estudos e debates ocorridos no âmbito daquele Fórum, bem como da mobilização de estudantes e de outros setores da comunidade universitária.

Sabe-se que a luta por implementação de políticas sociais não é pacífica, inclusive na área da educação, pois envolve interesses conflitantes e neste movimento contraditório “[...] são as políticas sociais o espaço de concretização dos interesses populares, embora absorvidos no limite do pacto da dominação” (SPOSATI et al., 2003, p. 24).

A Política de Assistência Estudantil também expressa as contradições presentes na sociedade capitalista, observadas pela adoção de critérios seletivos para atendimento dos estudantes, tendo em vista a escassez de recursos. Discuti-la é fundamental para traçar os rumos futuros dessa política. As contradições fazem parte das políticas sociais como um todo, mas no caso em particular da assistência estudantil, elas envolvem um segmento, que representa o futuro, e se nele se projeta uma nova sociedade, há que se discutir o presente.

Deve-se considerar que há muito que melhorar e discutir no que se refere à PAE, pois muitos são os desafios, sobretudo por se tratar de uma política desenvolvida num contexto societário que historicamente privilegia os interesses da classe dominante. Mas criar espaços para promover debates e circular ideias é um começo, e a educação se constitui em um campo fundamental para fortalecer a classe trabalhadora e conscientizá-la acerca de suas possibilidades.

Reconhecendo a importância da educação e da garantia do acesso à escola, ressalta-se a necessidade da luta pelo incremento de ações de assistência ao estudante, que possibilitem também a sua permanência na instituição. A democratização do acesso da classe submetida a um processo brutal de empobrecimento e preconceito traz à tona, o debate acerca das questões relativas às desigualdades sociais.

Vislumbrar as possibilidades da Política de Assistência Estudantil significa reconhecer as contradições existentes na própria constituição das políticas sociais, típicas de Estados capitalistas, e sua potencialidade no sentido de garantir o atendimento das demandas de um segmento que luta pela garantia de seus direitos, tendo nesta luta o suporte teórico necessário para germinar as sementes de uma sociedade mais igualitária.

Assim, é fundamental que a discussão sobre a política de assistência ao estudante avance para os princípios da universalidade.

5 – PERFIL DOS ESTUDANTES ATENDIDOS PELO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFES

A construção desse tópico visa alcançar um dos objetivos do estudo e, assim, penetrar no universo do público-alvo das ações desenvolvidas pela universidade, de modo a contribuir para o aprimoramento e/ou redirecionamento dos projetos até então implementados. O capítulo se estrutura pela apresentação e análise dos dados coletados.

Não temos a pretensão de que o estudo contemple a complexidade que a caracteriza, mas que subsidie e provoque uma reflexão nos atores envolvidos.

A Ufes abrange 4 *campi*: Goiabeiras, Maruípe, Alegre e São Mateus, sendo os dois primeiros localizados na região metropolitana do Estado, o terceiro no sul e o quarto no extremo norte do Estado. Os projetos³⁴ são, em sua maioria, os mesmos para todos os estudantes atendidos, ressalvadas as particularidades e limitações de cada Campus.

Atualmente 3.104 estudantes de todos os *campi* são atendidos pelo Proaes³⁵. Esta pesquisa considerou uma amostragem aleatória estratificada por campus, envolvendo todos os alunos participantes do projeto³⁶.

Após fazer a correção da amostra pela população total, obtivemos um número de amostra mínima de 626. Na aplicação do questionário online obtivemos um retorno de 768 estudantes o que nos possibilita considerar como expressivos os resultados do presente estudo.

³⁴ Para detalhamento dos projetos desenvolvidos vide < www.progepaes.ufes.br>.

³⁵ Dados fornecidos pela Divisão de Assistência Estudantil da Ufes, 2013

³⁶ A amostra selecionada foi ponderada de acordo com a proporção de cada um, possuindo 95% de intervalo de confiança com aproximadamente 3,5% de margem de erro para os resultados.

Tabela 6: Distribuição quantitativa dos estudantes participantes da pesquisa, por Campus

CAMPUS	ESTUDANTES	PROPORÇÃO	AMOSTRA
Alegre	677	22%	170
Goiabeiras	1.558	50%	375
Maruípe	363	12%	103
São Mateus	506	16%	120
TOTAL	3.104	100%	768

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

O questionário foi dividido em cinco seções, sendo quatro de múltipla escolha, contendo questões fechadas e a última seção composta por uma questão fechada e três questões abertas. São elas: **a) Perfil do estudante** - envolveu questões relativas aos dados pessoais do estudante contemplando informações sobre idade, sexo, raça, unidade federativa de origem, estado civil, tipo de moradia, situação econômica do estudante, frequência de utilização do restaurante universitário e meio utilizado para se dirigir à universidade; **b) Contexto familiar** - com questões do tipo grau de instrução dos pais, participação do estudante na vida econômica familiar, situação econômica dos pais, renda mensal do grupo familiar e recebimento de benefícios assistenciais; **c) Dados acadêmicos** - privilegiou a busca de informações relativas aos dados acadêmicos e expectativa profissional dos estudantes com questões fechadas referentes a identificação do curso de graduação do estudante, motivo de escolha e expectativa em relação ao mesmo; **d) Informações gerais sobre cultura, lazer e saúde** - envolveu a busca de informações gerais sobre saúde, cultura e lazer com perguntas sobre o tipo de serviço de saúde utilizado pelo estudante, sua participação em movimentos sociais e a frequência de prática de atividades físicas tendo em vista a demanda estudantil por serviços desta natureza; **e) Sobre a Política de Assistência Estudantil** – esta seção contemplou uma questão fechada relativa ao tempo de cadastro no Proaes e três questões abertas envolvendo os seguintes temas: o entendimento que os estudantes possuem acerca da PAE, identificação dos projetos desenvolvidos pela Ufes, via assistência estudantil, que atendem às demandas estudantis e a última relacionada à opinião sobre o que a universidade poderia fazer para melhorar os projetos de forma a atender efetivamente as demandas estudantis.

No bloco composto pelas quatro questões fechadas obtivemos uma caracterização dos estudantes atendidos pelos projetos de assistência estudantil que será apresentada a seguir³⁷.

A - PERFIL DO ESTUDANTE

A.1) Sexo-faixa etária

Do total de estudantes que participam do Proaes 65% são do sexo feminino e 35% do sexo masculino. Quanto à idade, 57% possuem entre 17 e 20 anos, 30% têm de 21 a 25 anos, e os alunos acima de 31 anos de idade, correspondem a 5%.

A.2) Raça

Os dados obtidos mostram que 46% se declararam de cor branca, seguido por 41% pardo, 12% preta e apenas 1% amarelo.

A.3) Unidade Federativa de origem do estudante

Cerca de 87% são do Espírito Santo, seguidos de 9% do Estado de Minas Gerais. Bahia e Rio de Janeiro correspondem a 3% e São Paulo a 0,4%.

A.4) Estado civil

A maioria, 92%, se declarou solteira. Apenas 5% são casados, 2% vivem com companheiro (a) e 1% declarou-se viúvo. Dos estudantes participantes, 95% declararam não ter filhos.

A.5) Condição de moradia atual dos pais e dos estudantes, segundo a forma de aquisição do imóvel

De acordo com os dados mais da metade dos pais dos estudantes possui residência própria e quitada, representando 55% e 25% residindo em imóvel alugado. De outra forma, quando perguntado sobre a residência atual do estudante, 35% assinalaram morar em república, 23% declararam morar em residência própria e 20% em residência alugada.

³⁷ Na perspectiva de contemplar outra forma de apresentação de alguns dados, disponibilizamos gráficos no Apêndice C.

A.6) Situação econômica dos estudantes

Em relação à situação econômica quase 50% não exerce atividade remunerada, um pouco mais de 35% dos estudantes participantes se declararam bolsistas da UFES e cerca de 8% estagiários. Assim, temos um quantitativo de 50% que indicou exercer alguma atividade remunerada. Ao confrontarmos este dado com o tópico sobre a participação dos estudantes na vida econômica da família identificamos que 15% são responsáveis pelo sustento do grupo familiar. Isso revela que alguns estudantes bolsistas ou estagiários são arrimo de família, considerando os valores relativos às respostas dos estudantes que se declararam inseridos formalmente no mercado de trabalho, servidores públicos e trabalhadores informais.

A.7) Frequência com que utiliza o restaurante universitário

A maioria, 78% dos estudantes participantes afirmou utilizar o Restaurante Universitário (RU) todos os dias, sendo que 48% utilizam pelo menos em um dos turnos e 30% o utilizam nos dois turnos. Apenas 5% declararam utilizar raramente ou não utilizar o RU.

A.8) Meio utilizado pelo estudante para se dirigir à universidade

Identificamos que o ônibus é o principal meio de transporte utilizado pelos estudantes para se dirigir à universidade, representando 63% dos atendidos. 31% dos estudantes informaram seguir a pé até o campus de estudo, 3,3% de bicicleta, 1,2% em moto própria e carona e apenas 0,3% utiliza carro próprio.

B – CONTEXTO FAMILIAR

B.1) Posição que o estudante ocupa na família

Obtivemos as seguintes respostas: filhos (as), 90%, apenas 8% se declararam cônjuge e 2% outro.

B.2) Quantitativo de pessoas que vivem da renda do grupo familiar

Constatamos que 64% possuem 4 ou mais integrantes, incluindo o estudante, vivendo os quais da renda do grupo familiar.

B.3) Grau de instrução dos pais

Observamos que, em sua maioria, as mães possuem um nível de instrução melhor do que os pais.

Tabela 7: Grau de instrução dos pais

Modalidade	Pai	Mãe
Ensino superior com especialização	1%	3%
Ensino superior incompleto	3%	4%
Ensino superior completo	5%	8%
Ensino médio incompleto	9%	7%
Ensino fundamental completo (1ª a 9ª)	13%	8%
Ensino médio completo	28%	35%
Ensino fundamental incompleto	41%	24%

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

B.4) Renda mensal do grupo familiar

A renda da maioria do grupo familiar é de até 3 salários mínimos. Ao compararmos com o gráfico relativo ao número de pessoas componentes do grupo familiar, podemos considerar que as famílias além de numerosas, possuem uma baixa renda familiar.

Tabela 8: Quadro comparativo entre a renda mensal do grupo familiar e o quantitativo de pessoas do grupo familiar, incluindo o estudante, residentes no domicílio

Renda mensal do grupo familiar	Quantitativo de pessoas do grupo familiar					
	Uma	Duas	Três	Quatro	Mais de quatro	Total
Não possui renda	8	6	1	1	4	20
Até 3 salários mínimos	25	111	180	187	82	585
Mais de 3 a 5 salários mínimos	3	7	31	66	39	146
Mais de 5 a 10 salários mínimos	0	1	1	5	2	9
Mais de 10 salários mínimos	0	0	1	0	0	1
Total	36	125	214	259	127	761

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

Dados obtidos através de um questionário³⁸, de livre adesão, aplicado pela Pró-reitoria de Graduação (Prograd) aos estudantes calouros no momento da matrícula,

³⁸Questionário aplicado pela Pró-reitoria de Graduação da Ufes – Prograd para todos os estudantes calouros entre os anos de 2010 a 2013.

também contribuem para fazermos algumas observações. Na questão sobre a renda do grupo familiar, incluindo o estudante, as respostas contemplam o seguinte resultado³⁹:

Tabela 9: Quadro relativo à renda mensal dos estudantes matriculados na Ufes entre os anos 2010 a 2013

RENDA FAMILIAR	2010	2011	2012	2013
Até 3 salários mínimos	982	1.406	1.475	1.232
De 3 a 5 salários mínimos	855	1.228	1.288	1.082
De 5 a 10 salários mínimos	761	1.073	917	877
De 10 a 15 salários mínimos	321	362	341	331
De 15 a 20 salários mínimos	141	221	183	137
De 20 a 30 salários mínimos	85	117	101	84
Mais de 30 salários mínimos	39	82	50	66
TOTAL	3.184	4.489	4.355	3.809

Fonte: Prograd, Ufes.

B.5) Benefícios recebidos

Programas de transferência de renda constituem-se como estratégia de atuação dos governos municipais, estaduais e federal na contemporaneidade, como parte de uma proposta para redução da desigualdade social. Em alguns casos funcionam como complementação da renda familiar, em outros representam a própria renda da família. Fato é que a população que recorre a tais programas possui uma precária situação socioeconômica e recorrem aos benefícios por identificarem uma possibilidade de melhoria na condição de vida ou uma única forma de sobrevivência.

A necessidade de acionar os auxílios dos programas de transferência de renda envolve também as famílias dos jovens universitários, ou seja, reproduz-se na universidade o mesmo cenário que identificamos fora dela. Neste sentido, constatamos que 73 estudantes recebem o benefício advindo do Programa Bolsa Família representando 10% do público participante da pesquisa.

³⁹ Não há cruzamento com os dados referentes a quantitativo de moradores no domicílio o que prejudica uma análise relativa a renda per capita (critério utilizado para cadastramento no Proaes).

C – DADOS ACADÊMICOS

C.1) Período letivo que o estudante está cursando

Iniciamos esta seção perguntando sobre o atual período em que o estudante está cursando e observamos que poucos calouros participam do Proaes, o que nos leva a refletir acerca do alcance da informação sobre os projetos junto a esse segmento. Apenas 2% dos calouros são cadastrados.

C.2) Curso do estudante⁴⁰

A seguir destacaremos os cursos que possuem mais e menos estudantes cadastrados no Proaes. Cabe um destaque ao fato de que há um quantitativo bastante expressivo de estudantes dos cursos da área de saúde cadastrados que pode ser justificado, em parte, ao maior custeio com materiais, além das cópias.

Tabela 10: Tabela dos cursos que possuem um maior número de estudantes cadastrados no Proaes

CURSO	TOTAL DE ESTUDANTES CADASTRADOS
Ciências Biológicas	67
Arquitetura	44
Farmácia	33
Engenharia Química	30
Serviço Social	24
Matemática	23
Química	23
Engenharia Civil	22
Farmácia	20
Nutrição	19
Odontologia Pedagogia Letras Educação Física Geografia	18 cada

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

⁴⁰A tabela está apresentada na íntegra no Apêndice B

Tabela 11: Tabela dos cursos que possuem menos estudantes cadastrados no Proaes

CURSO	TOTAL DE ESTUDANTES CADASTRADOS (continua)
Zootecnia	2
Estatística	2
Engenharia Ambiental	4
Oceanografia	4
CURSO	TOTAL DE ESTUDANTES CADASTRADOS (conclusão)
Desenho Industrial	5
Filosofia	5
Música	5

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

C.3) Modalidade de ingresso na universidade

O critério econômico para ingresso pelo sistema de reserva de vagas na Ufes é o mesmo para cadastro no Proaes e, ainda assim, apenas 46% do total de cadastrados informaram ter ingressado na universidade pela referida modalidade. Outro dado refere-se ao fato de que a maioria dos estudantes ingressou na universidade após a primeira tentativa – 67% e 24% ingressou após a segunda tentativa.

C.5) Expectativa do estudante ao fazer um curso de nível superior

Neste quesito destacamos que a busca de qualificação para o exercício profissional foi o item mais assinalado pelos estudantes, representando 58% das respostas. Já o segundo item mais destacado foi a obtenção de um diploma para inserção no mercado de trabalho que alcançou o percentual de 15%. Na sequência comparece o item referente à aquisição de conhecimento que contribua para melhorar o nível de instrução que representou 13%. Apesar de estarem em tópicos distintos ambas as respostas não deixam de reproduzir uma demanda latente do mercado por jovens possuidores de, no mínimo, um diploma superior e que somadas, representam 86%.

C.6) Motivo predominante da escolha do curso em que o estudante está matriculado

A maioria significativa dos estudantes indicou ter escolhido o curso em que estão matriculados por conta de aptidão profissional – 70%, seguido de 9% que relatou a

escolha em virtude da maior possibilidade de emprego e 8% que assinalou a busca por melhores possibilidades salariais. Este quadro interfere na resposta do tópico sobre reopção de curso onde identificamos que apenas 8% dos estudantes a solicitou. Já em relação à reprovação nas disciplinas do curso de graduação, 58% dos estudantes afirmaram ter sido reprovados em alguma disciplina.

D) INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE CULTURA, LAZER E SAÚDE

D.2) Movimentos sociais

Tabela 12: Participação em movimentos sociais

Questão	Nunca	Ocasionalmente	Periodicamente
Movimento ecológico	76%	21%	3%
Movimento estudantil	47%	45%	8%
Movimento ou grupo religioso	40%	32%	28%
Outros movimentos sociais	54%	40%	7%
Partido político/atividade partidária	90%	8%	2%
Grupo recreativo ou associação esportiva	63%	29%	7%
Grupos de bairro ou associação comunitária	81%	17%	2%

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

A proposta deste item foi identificar como o estudante vem se organizando coletiva e politicamente. A participação dos estudantes nos movimentos sociais, sobretudo o estudantil é histórica e datada por Mendes Júnior (1981) desde o início do século XX. Em alguns momentos históricos essa participação foi mais ativa, em outros menos. O período da ditadura militar é um marco no debate em questão. A mobilização dos estudantes em torno de direitos como educação pública e gratuita, reforma universitária, aumento no número de universidades e maior oferta de vagas compuseram os anos de 1960 e 1970, apesar do endurecimento do regime militar. Outra forma encontrada pelos estudantes para resistir à ditadura foi a intensificação de atividades culturais (ARAÚJO, 2007).

Quando analisamos a prática política estudantil devemos ponderar o fato de que ela varia em cada momento histórico. Importa frisar que a militância estudantil tem um

importante papel na formação de uma consciência crítica e política nos jovens. As pessoas se solidarizam coletivamente e é através da ação coletiva que os indivíduos podem não apenas se revoltar contra as relações predeterminadas, mas alterá-las.

Iasi (2011) sustenta que o processo de tomada de consciência da classe trabalhadora não é linear, pois novas e velhas formas combinam-se em um movimento dialético, trazendo elementos para sua superação. Isso pode ser explicado pelo próprio movimento da classe trabalhadora que ora atende aos interesses do capital e ora luta pelos seus interesses. Analisar a tomada de consciência como um processo, permite compreender que embora inicialmente ela conforme os indivíduos à ordem societária capitalista, também permite que, num segundo momento, os valores anteriormente interiorizados sejam passíveis de questionamentos, possibilitando a tomada de consciência revolucionária da classe trabalhadora. Sendo assim, avanços e recuos mesclam-se em etapas cíclicas.

O mundo contemporâneo não contribui para a organização de movimentos coletivos, tendo em vista que os indivíduos vivenciam ideologicamente um momento de valorização das vontades individuais. Mas são inúmeras as potencialidades das ações coletivas para o alcance de demandas históricas e/ou imediatas. Há a possibilidade de desencadear um tensionamento político entre atores envolvidos e inseridos em classes distintas, que possa trazer para o debate as reivindicações da classe trabalhadora, no caso desta pesquisa – os estudantes universitários e colocá-las na agenda política como algo que pode ser atendido e contemplado mediante o incremento de políticas públicas.

Para Rodrigues e Almeida (2012) a luta pela educação encerra um processo de politização em prol do reconhecimento e atendimento de determinadas demandas que deixam de compor apenas a reprodução da esfera privada e passam a ingressar na esfera pública. Ao se ter, ao menos compreensão sobre a dinâmica que envolve e perpassa a política de assistência, abre-se o caminho para a busca e efetivação das reais demandas estudantis.

Na pesquisa, a manifestação por parte dos estudantes atendidos, de que a participação em movimentos estudantis ocorra ocasionalmente ou nunca tenha

ocorrido não impede a mudança do quadro em questão. Vale destacar que embora reduzida, esta participação foi a segunda mais assinalada pelos participantes, atingindo o percentual de 8% vindo após a questão relativa à inserção em movimentos religiosos com 28%.

É fundamental pensar em propostas e debates que possam despertar o espírito político e organizativo dos jovens e que este venha a germinar as sementes de uma tomada de consciência rumo a uma atuação mais crítica e consistente teoricamente.

D.3) Atividade física

A oferta de atividade física é uma demanda estudantil e, assim sendo, intentamos com esta pergunta identificar a frequência com que os estudantes a têm praticado. Estamos cientes de que o fato de não praticar alguma atividade não indica necessariamente que o mesmo não possui vontade de fazê-la, devendo considerar neste debate outras variáveis na análise, como a falta de tempo e sedentarismo.

São notórios os benefícios da prática de atividade para a saúde física e mental e os malefícios que podem ser evitados e/ou minimizados em decorrência da mesma. Assim, é importante pensar em mecanismos que possam estimular a realização de atividades, sobretudo, por se tratar de um público composto, em sua maioria, por jovens, fazendo mister a criação e/ou estimulação de hábitos mais saudáveis de vida.

D.4) Serviço de saúde

A maioria absoluta dos estudantes utiliza a rede pública cujo quantitativo atingiu 83%, seguido de plano de saúde/convênio com 15% e rede particular com 2% de respostas.

Este dado reflete a necessidade de articular, organizar e mapear a rede pública de saúde que poderá servir de suporte necessário para os estudantes da universidade, especialmente para aqueles que se deslocam do seio familiar em busca da realização de um curso superior, carecendo, muitas vezes, de orientação e acompanhamento.

A seguir apresentaremos os resultados das perguntas abertas relativas à PAE.

A primeira pergunta feita aos estudantes foi: **Qual sua opinião e entendimento sobre Política de Assistência Estudantil?** Buscamos identificar o nível de informação que os estudantes possuíam sobre a política em geral. Entretanto as respostas indicaram uma vinculação específica com a PAE desenvolvida pela Ufes. Neste sentido, podemos supor que o conhecimento que os estudantes possuem sobre a política guarda estreita relação com sua vivência em relação à mesma.

Merece ainda destaque o fato de que na referida pergunta obtivemos 546 respostas e destas 302 mencionaram que a política se destina ao atendimento de estudantes carentes ou possuidores de uma baixa renda familiar. O recorte e a focalização ficaram latentes nas respostas indicando que, a maioria dos estudantes acredita que a política deve ser destinada para um público específico.

Identificamos que em 99 respostas houve o entendimento da política como de assistência/auxílio/ajuda o que indica, para alguns estudantes, a percepção/compreensão da política como benesse e não na perspectiva do direito reforçando a focalização para o atendimento de “quem de fato precisa”, segundo a fala de alguns. Podemos destacar: *“Política assistencial à permanência do estudante na universidade”*; *“Acho a política de suma importância por ajudar os alunos, assim como eu, a continuarem com o curso”* ou ainda *“Em minha opinião, política de assistência estudantil é como o próprio nome diz, uma assistência ao aluno que necessita de auxílio para custear algumas despesas”*. Também neste grupo de respostas, 10 estudantes manifestaram que a Política de Assistência Estudantil destina-se aos estudantes que residem longe do seu domicílio de origem, o que reforça o entendimento de uma política restritiva.

O campo da assistência entendido como política social impõe a compreensão de um campo necessário para o enfrentamento das dificuldades surgidas com dever de atuação e provisão por parte do Estado. Conforme Couto (2008, p. 183) “O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações da institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana”.

Entretanto, as medidas de proteção social implementadas pelo Estado têm como característica determinante e fundante a focalização, sustentadas no discurso ideológico de que se não há como atender a todos, que se atenda aqueles mais necessitados. O governo avança na questão discorrendo que tem buscado o alívio da pobreza mediante ações deste porte.

Ainda que as medidas de proteção social se caracterizem pela compensação e focalização, consideramos que elas também podem ser consideradas produto histórico das lutas travadas pelos trabalhadores quando há o atendimento de suas demandas e o reconhecimento por parte do Estado. O campo da assistência social é alvo de disputas tanto pela classe dominante na busca pela integração social através de compatibilização de direitos sociais e capitalismo, quanto pelos trabalhadores que buscam a melhoria da qualidade de vida via medidas protetivas implementadas pelo Estado.

O campo das medidas de proteção social é contraditório e marcado por paradoxos. Analisa-lo requer a superação do imediatismo com que se apresenta, desvendando suas estratégias metamorfoseadas pelo próprio Estado que apresenta as políticas sociais como uma concessão benevolente e não como direito, o que prejudica à primeira vista, a identificação por parte dos indivíduos, das referidas políticas como componente de luta e enfrentamento em constante processo de reinvenção.

Partimos da premissa de que a luta por um política de assistência mais universal e de qualidade é o ideal, o possível dentro de um cenário onde as condições de sobrevivência e o modelo de desenvolvimento estão postos. A reivindicação dos estudantes pelo incremento da Política de Assistência Estudantil, representa um passo significativo no exercício democrático entre os atores em questão.

Os estudantes também indicaram que a PAE é muito burocrática e insuficiente, questões que compareceram em 86 respostas. Frisamos, neste momento, que embora a pergunta indicasse o entendimento da política de forma geral as respostas caminharam para uma abordagem da política da Ufes de forma particular o que requer um olhar para o que até então tem sido desenvolvido e implementado por esta universidade. Exemplificamos através das seguintes falas: *“É uma política que*

não funciona, a burocracia é muito grande e a assistência não é dada pra quem realmente precisa”; *“Acho muito importante para a manutenção do estudante, no entanto a burocracia é muito grande para o cadastro”* ou ainda *“Ajuda muito a complementar a renda do aluno, porém é insuficiente para os estudantes de odontologia”*.

Ressaltamos ainda que o entendimento da política como uma ação afirmativa e de inclusão social também estiveram presentes nas respostas como *“Entendo como ações afirmativas que possibilitem/auxiliem graduandos a permanecerem cursando com qualidade”*. Salientamos tais expressões visto que têm sido usualmente utilizadas pelo governo federal nas discussões mais contemporâneas acerca das políticas sociais.

Apesar de algumas ponderações negativas, 172 estudantes indicaram a importância da política, que pode ser somado aos 165 estudantes que apontaram a contribuição para permanência do estudante na universidade, mais os 99 que classificaram a política como de assistência/auxílio/ajuda e as 51 respostas das classificações gerais. Houve um quantitativo expressivo de 487 estudantes referendando a política de forma positiva.

Cabe apontar que a Política de Assistência Estudantil é focalizada, apresentando-se como estratégia para aplicação de recursos a um público em particular e refletindo uma tendência no contexto das políticas públicas em tempos neoliberais, que envolve a adoção e implantação de medidas compensatórias.

Conforme Castro (2010, p. 200) *“Ignora-se a universalização, centralizando a focalização, que deve orientar a chegada de benefícios sociais aos mais pobres de maneira mais eficaz sem desperdiçar recursos”*.

Para Demo (2003) a focalização visa poupar recursos em favor do mercado. Nesta rota, as políticas públicas ditas como universais enveredam pelo princípio da disponibilização de *“coisa pobre para pobre”*. Assim, esse tipo de política *“universalizada”* que ao ser focalizada para os pobres não compromete recursos expressivos a ponto de prejudicar a subserviência do Estado perante o mercado.

O fato é que as necessidades humanas dos pobres são rebaixadas ao nível da sobrevivência pelo princípio da focalização, o que justifica oferecer benefícios e serviços de qualidade inferior ou insuficientes aos pobres (PEREIRA, 2010).

Conforme anteriormente abordado, essa dinâmica prevalecente nos tempos atuais é sustentada pelos organismos internacionais como o Banco Mundial que se diz empenhado em reduzir a pobreza no mundo, ainda que através de uma política compensatória com focalização dos gastos. Este tipo de política vem sendo proposta sem afetar os nichos de concentração de riqueza, contribuindo mais para minimização do gasto público do que para promoção da igualdade social.

Segundo o FMI e o Banco Mundial o que deveria presidir a definição de políticas sociais era o conceito de necessidades básicas e neste sentido, tais políticas deveriam suprir minimamente as carências de um público despojado de condições de sobrevivência. As políticas se destinariam aos pobres mediante programas focalizados, seletivos e emergenciais. As políticas para os pobres são apresentadas, como um favor de quem outorga e um não direito de quem recebe (GERMANO, 1998).

Segundo Valladares (1995) no Brasil a pobreza foi da condição de vadio na virada do século XIX para a condição de excluído nos anos de 1990. Havia uma nítida divisão entre os pobres (vadios) e os trabalhadores e o período em questão era de transição de uma sociedade escravista para capitalista. Essa perspectiva vigorou até meados dos anos de 1960, onde a pobreza passou a ser entendida como resultado de determinantes externos ao indivíduo, uma vez que o mercado tendia a incorporar mal os trabalhadores pobres formando uma massa de marginalizados (VALLADARES, 1995).

Neste mesmo período e sob a influência dos organismos internacionais, um termo é incluído para caracterizar os pobres: população de baixa renda. A partir daí a pobreza passou a ser identificada como insuficiência de renda e sinônimo de carência e a alocação de recursos para a área social deveria considerar uma linha de pobreza que classificaria os grupos de pobres merecedores de programas oficiais de atendimento (VALLADARES, 1995).

A partir dos anos 1970 o discurso sobre a pobreza sofre novas configurações. Através da consideração de que qualquer tipo de trabalho era uma forma de trabalho, passaram a compor este cenário os trabalhadores informais, trabalhadores por conta própria, trabalhadores assalariados e até mesmo os trabalhadores pobres. Com a degradação salarial da época, muitos trabalhadores se identificam como pobres. Na década de 1990 o discurso sobre a pobreza altera-se novamente e ela passa a ser qualificada de exclusão social e, assim, os pobres passaram a ser vistos como excluídos.

Independentemente das novas configurações que passaram a caracterizar os indivíduos ao longo dos séculos, reforçamos que alguns termos perduram até os dias atuais quando observamos que ainda persiste uma concepção individualista e moralista da pobreza, emergida nos primórdios do capitalismo, servindo de base para a elaboração de ações e programas sociais.

Castro (2010) contribui com o debate ao destacar que, na lógica dos preceitos neoliberais para as políticas sociais, as ideias do coletivo e do universal foram sendo ignoradas com a consequente ênfase no indivíduo e na individualidade e, neste sentido, era necessário dotar os indivíduos carentes de habilidades que pudessem levá-los a romper e ultrapassar a linha da pobreza em busca do acesso à realização da sua individualidade.

Destaca a autora que o conceito de pobreza adquiriu a noção de carências individuais e podemos fazer um esforço para compreender que as categorias analíticas citadas pelos estudantes como carente e baixa renda estão em perfeita sintonia com os pressupostos neoliberais que, desde os anos de 1990, vem guiando a elaboração e implementação das políticas sociais.

Na segunda pergunta: **Você acha que os projetos do Programa de Assistência Estudantil - Proaes da Ufes atendem as suas demandas? Por quê?** Objetivamos identificar os pontos fortes e fracos do Programa buscando contribuir para o seu aperfeiçoamento frente ao que fosse exposto pelos estudantes e assim, possibilitar a criação de meios para efetivar as ações até então desenvolvidas pela universidade.

Obtivemos 590 respostas que foram divididas e serão apresentadas da seguinte forma: grupo 1 composto pelas respostas afirmativas sobre o Proaes que atingiram um quantitativo de 232; grupo 2 composto pelas considerações sobre o atendimento parcial do Proaes que somam 184; grupo 3 relativo as considerações negativas que representam 174 respostas.

No primeiro grupo de respostas, os estudantes apontaram, em sua maioria (98 respostas), que a política desenvolvida pela instituição ajuda nas despesas com a universidade, havendo um reforço do entendimento da política como uma ajuda. Os estudantes também analisaram a política como necessária e responsável pelo atendimento de suas necessidades básicas: *“A política de assistência estudantil possibilita a muitos estudantes que continuem sua vida, de forma a suprir algumas necessidades básicas”* ou *“(...) garante o suprimento das necessidades básicas tais como transporte, por meio do auxílio transporte, alimentação e compra de material”*.

Convém salientar que há uma imprecisão conceitual acerca dos termos necessidades e mínimos que vem abrindo espaço para a formulação e implementação de projetos e programas restritivos e extremamente focalizados. O fato de haver previsão legal para garantia dos direitos não é por si só suficiente para que os mesmos sejam exercidos. “[...] não basta nem a existência e nem o conhecimento da lei para que a vida da população pobre seja alterada. É preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população” (COUTO, 2008, p. 187).

Segundo Pereira (2000) é preocupante a vinculação do termo necessidades básicas e mínimos sociais pois tal vinculação tem acarretado uma equiparação de ambos no plano político-decisório.

Enquanto o mínimo tem a conotação de menor, pressupondo a supressão ou cortes no atendimento, o básico expressa algo que é fundamental, primordial e que portanto requer investimentos de qualidade em busca de uma otimização da satisfação das necessidades humanas.

Prossegue a autora ponderando que falar de direitos e políticas sociais públicas requer o uso do conceito de necessidades humanas básicas. Entretanto, tal conceito padece de imprecisões e ambiguidades a considerar o fato de que muitas vezes o termo sofre uma conotação tão ampla e genérica, que fica difícil identificar suas particularidades e conteúdos. Em outros momentos tal conceito é concebido de forma tão subjetiva que as políticas sociais amparadas por essa noção mostram-se inconsistentes e confusas.

Essa diversidade de abordagens tem:

[...] encaminhado para uma polarização que aglutina, majoritariamente de um lado, as que identificam as necessidades básicas com estados subjetivos e relativos de carecimentos e, minoritariamente de outro, as que encaram essas necessidades como um fenômeno objetivo, passível de generalização, com as quais nos identificamos (PEREIRA, 2000, p. 39).

Tal cenário tem servido de suporte para que diversos atores (intelectuais, políticos, gestores, executores) apoiados na ideologia neoliberal sustentem o entendimento de que “[...] se não há necessidades comuns que sejam vivenciadas coletivamente e que sirvam de parâmetro para a formulação e implementação de políticas públicas, não haverá melhor mecanismo para satisfazê-las do que o mercado (PEREIRA, 2000, p. 39)”.

Observamos que não está claro que necessidades seriam aquelas apontadas pelos estudantes. Não obstante, destacamos que o básico possa contemplar as reais demandas dos estudantes e não deve ser confundido com o mínimo.

Os estudantes fizeram ressalvas quanto a alguns aspectos da política nos três grupos de respostas e, neste sentido, apresentaremos aqueles quantitativamente mais assinalados.

A questão dos recursos é predominante nas respostas e indica a demanda dos estudantes por mais alocação dos mesmos, ou seja, mais suporte da política de assistência: *“(...) os valores são aquém do que realmente os estudantes beneficiados gastam na universidade”* ou *“(...) atualmente os valores repassados não são suficientes, visto que as cidades universitárias estão sofrendo com*

constantes altas no custo de vida (moradia, alimentação e transporte), havendo assim, necessidade de reajuste de valores de auxílio". Cabe apontarmos outra questão que subjaz e que se refere ao fato de haver uma limitada vinculação da política enquanto transferência monetária para pela maioria dos estudantes, que não consegue enxergar outras possibilidades da política como a implementação de serviços/projetos em outras áreas como saúde, cultura e lazer. Um total de 291 estudantes consideraram os recursos insuficientes, havendo uma manifestação expressiva, com 70 estudantes referindo-se à questão da moradia, e outros 73 indicando que os valores dos benefícios não condizem com a realidade do estudante e/ou do município.

Insta frisar que, embora a questão da insuficiência de recursos tenha sido apontada pelos estudantes como um dos maiores problemas no campo da assistência estudantil, destacamos que também surge nas respostas a demanda por serviços/projetos nas áreas esportiva, cultural e de lazer e que nos leva a refletir sobre o que pode ser contemplado nas demandas estudantis e que vão além de um repasse financeiro como, por exemplo *"Poderia ter mais programas de esporte e lazer (...)"* ou *"(...) promover mais eventos e cursos que tem como tema principal a cultura"* ou ainda *"Poderia ser implementado um programa para facilitar o acesso à cultura, não só nos aparelhos da universidade"*. Há algo por trás desta reivindicação: a necessidade de os estudantes se inserirem nos espaços coletivos, quer seja pelo desejo de se envolverem em atividades recreativas que compensem a carga acadêmica à qual são submetidos ou ainda pela busca de novas possibilidades de relacionamento como forma de amenizar a distância da família/amigos, dado o considerável quantitativo de estudantes que são contemplados ou que reivindicam o auxílio moradia, conclui-se, portanto, serem residentes longe do seio familiar.

Outro tipo de resposta que requer análise refere-se à necessidade de trabalhar e estudar apontada pelos estudantes presente em falas como *"(...) os valores fornecidos são baixos, uma vez que, o estudante tem que trabalhar para pagar aluguel"* ou *"(...) não pude deixar de trabalhar para me empenhar mais nos estudos"*. Nos debates conduzidos pelos estudantes é recorrente o discurso de que as dificuldades financeiras comprometem o envolvimento integral com o ensino acadêmico e, por conseguinte com a sua qualidade. A realidade mostra que muitos

estudantes se desdobram em dupla jornada, trabalhando e estudando para prosseguir com os estudos, ou buscando bolsas de estudo ou estágio como forma de subsistência, sendo que estes também são escassos. Quando as dificuldades persistem, muitos trancam o curso, priorizando o trabalho ou simplesmente o abandonam dada a incompatibilidade entre estudar e trabalhar. Nesse sentido, a PAE tem contribuído para minimizar tais dificuldades.

Outra questão apontada pelos estudantes e que também surgiu com muita frequência nas respostas, envolve a adoção de critérios rigorosos que impossibilita a disponibilização dos mesmos benefícios para todos os atendidos, havendo ainda uma diferenciação entre os projetos de cada campi, como a não oferta de curso de línguas⁴¹, que foi apontada pelos estudantes participantes. Neste sentido, há um questionamento – expresso em 51 respostas - acerca do fato de não serem consideradas as particularidades de cada caso/curso/campi na concessão dos benefícios.

Tabela 13: Considerações positivas dos estudantes quanto ao atendimento das demandas

Motivos pelos quais o Proaes é considerado positivo	Quantitativo de respostas
Ajuda nas despesas do estudante com a universidade	98
Contribuem para permanência do estudante na universidade	31
Os projetos atendem as demandas necessárias	17
É uma política universal	7
Contribuem para permanência do estudante na universidade, mediante ajuda financeira	4
Suprem as necessidades básicas do estudante	4
Contribui para melhoria do desempenho acadêmico	1
Os serviços/projetos ofertados são importantes	4
Possibilita a igualdade de condições entre os estudantes	1
Beneficia a quem precisa	4
Os projetos/serviços possibilitam uma melhor convivência com a universidade	1

Nas demais repostas, embora os estudantes tenham classificado a política de forma positiva, sobressaíram alguns aspectos que precisam ser melhorados Assim utilizaremos a conjunção, entretanto para as respostas que seguem. Ressaltamos que apesar de quantitativamente pequenas, as respostas endossam as questões anteriores na medida em que são apontados aspectos idênticos ou semelhantes.

⁴¹ Aos estudantes dos campi de Goiabeiras e Maruípe são disponibilizadas bolsas de estudos no Centro de Línguas o que não pode ser ofertado para os estudantes dos campi de Alegre e São Mateus que não possuem tal serviço.

Os recursos são insuficientes	12
Burocrática	2
Faltam projetos na área cultural e esportiva	1
Há atrasos no pagamento que prejudicam os estudantes	1
Falta Centro de Línguas	1
Há necessidade de melhorar os projetos e serviços	2
Aumentar horário de funcionamento do restaurante universitário e atender nos finais de semana	1
Não são consideradas as particularidades de cada curso na concessão dos benefícios	1
Não atendem a todas as necessidades dos estudantes	1
Não há universalidade dos benefícios em virtude da adoção de critérios rigorosos	1
Deveria ser construída a moradia estudantil	1
Deveria ser dado mais apoio técnico-científico aos estudantes	1

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

Tabela 14: Considerações sobre o atendimento parcial das demandas estudantis

Motivos pelos quais os estudantes consideram que o Proaes atende parcialmente as demandas dos estudantes	Quantitativo de respostas
Recursos insuficientes	73
Recursos insuficientes do auxílio moradia	41
Recursos insuficientes do auxílio material	9
Recursos insuficientes do auxílio transporte	18
Os valores dos benefícios não condizem com a realidade do estudante/município	49
***Não há universalidade na concessão dos benefícios pois não atendem a todos que precisam	6
Não são consideradas as particularidades de cada caso na concessão dos benefícios	3
Não são consideradas as particularidades de cada curso na concessão dos benefícios	1
*Não atendem as necessidades dos estudantes	7
**Atendem somente as necessidades básicas dos estudantes	6
****Não há universalidade dos benefícios em virtude da adoção de critérios rigorosos	4
Há necessidade de trabalhar e estudar	4

*****Burocracia que impede o atendimento de quem precisa	3
Serviços insuficientes	7
Faltam projetos na área cultural e esportiva	2
Atrasos no pagamento prejudicam os estudantes	2
Falta Centro de Línguas	2
Há necessidade de melhorar os projetos e serviços	4
Aumentar horário de funcionamento do restaurante universitário e atender nos finais de semana	5

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

*Optamos por não agrupar este item com a resposta do item ** em virtude do termo necessidades básicas.

Há um entendimento, a partir das mensagens dos estudantes, de que este item refere-se àqueles já atendidos e que não são contemplados com alguns benefícios e que pode ser somado ao item * que envolve situação/desejo semelhante.

***Este item também poderia somar-se aos anteriores, porém optamos por dar destaque em virtude do termo burocracia que vem sendo observado em todas as respostas.

Tabela 15: Considerações positivas dos estudantes quanto ao atendimento das demandas⁴²

Motivos pelos quais o Proaes é considerado negativo	Quantitativo de respostas
Recursos insuficientes	63
Recursos insuficientes do auxílio moradia	29
Recursos insuficientes do auxílio material	6
Recursos insuficientes do auxílio transporte	4
Os valores dos benefícios não condizem com a realidade do estudante/município	24
*Não há universalidade na concessão dos benefícios pois não atendem a todos que precisam	14
Não são consideradas as particularidades de cada caso na concessão dos benefícios	10
Não são consideradas as particularidades de cada curso na concessão dos benefícios	5

⁴² Uma única resposta pode estar assinalada em mais de uma opção como, por exemplo, nas respostas dos estudantes que manifestaram a insuficiência de recursos e indicaram o projeto mais prejudicado por tal motivo.

Não atendem as necessidades dos estudantes	9
**Não há universalidade dos benefícios em virtude da adoção de critérios rigorosos	5
Há necessidade de trabalhar e estudar	5
***Burocracia que impede o atendimento de quem precisa	5
Serviços restritos	8
Faltam projetos na área cultural e esportiva	3
Não são consideradas as particularidades de cada campus na concessão dos benefícios	1
Atrasos no pagamento prejudicam os estudantes	4
Falta Centro de Línguas	5
Há pouca divulgação dos projetos	3

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

Visando complementar a pergunta anterior e avançar na proposta de dar mais espaço para que os estudantes pudessem expressar suas demandas perguntamos **O que a universidade poderia fazer para melhorar a Política de Assistência Estudantil por ela implementada.**

O aumento no valor dos benefícios e mais especificamente do auxílio moradia foi a sugestão mais destacada pelos estudantes e atingiu um número de 153 das 285 respostas obtidas nesta pergunta.

Sposati (2013) contribui com a discussão ao sustentar que as medidas de proteção social são direcionadas para indivíduos cujas regras e dispositivos impedem a universalização da cidadania. Algumas racionalidades de tais medidas são apontadas pela autora, como o financiamento centrado na oferta de proteção monetarizada em benefícios financeiros, a variação de cobertura entre benefícios e serviços de proteção social, a inexistência de referência alargada do que se quer como proteção social enquanto direito de cidadania, entre outras.

Sposati (2013, p. 661) prossegue discorrendo que as marcas de descontinuidade, a não integralidade e não igualdade de acesso estão presentes neste cenário e estimulam que princípios como a competição e o individualismo invadam e se espalhem no campo da proteção social, ainda que:

A perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade. Esse confronto se manifesta em formas múltiplas e permanece presente em contínua luta.

Assim, a demanda por suporte financeiro vem no bojo dos modelos de transferência de renda, ou melhor dizendo, de transferência monetária, de benefícios e essa lógica vem se reproduzindo, como o Programa Bolsa-Família e outras propostas de política de assistência social. Ao refletirmos que a escassez de recursos é uma realidade e que o quantitativo de estudantes que demandam assistência estudantil vem em uma vertente contrária, pois ascendente, nos indagamos até que ponto este tipo de proposta será sustentada, uma vez que visualizamos sua inviabilidade do ponto de vista financeiro. Reforçamos este debate quando olhamos para o passado e constatamos que, em tempos de “tempestade ou marolinha” o primeiro corte a ser realizado é justamente nas políticas sociais.

Outra demanda apontada pelos estudantes refere-se à necessidade de serem acompanhados e de terem suas particularidades consideradas no momento da concessão dos benefícios, a partir de uma crítica ao estabelecimento e uso de uma regra aplicável a todos indistintamente. Esta sugestão foi destacada em torno de 70 respostas. Uma hipótese que pode contribuir para o entendimento desta questão envolve uma demanda dos estudantes pela construção de um espaço de escuta que possa acolhê-los, compreendê-los em suas particularidades e não apenas enquadrá-los em regras generalizáveis, e que essas particularidades venham a ser consideradas e passem a compor a discussão e rumos da política.

Podemos destacar algumas demandas apontadas pelos estudantes: aqueles que fogem aos critérios estabelecidos para a concessão do auxílio moradia, sobretudo por dificuldade de convivência familiar, mas que reivindicam o recebimento do auxílio moradia; ter um olhar mais atento para os estudantes do curso de odontologia e artes, cujos gastos são elevados em virtude das características dos referidos cursos; os estudantes do campus de Alegre que gastam muito com transporte tendo em vista a realização de aulas em locais distantes do campus de estudo e que recebem o mesmo valor dos estudantes de todos os *campi*; a

disponibilização de outros benefícios e serviços para atendimentos de situações específicas e/ou emergenciais que podem vir a serem apresentadas pelos estudantes. Neste sentido, há demanda por atendimentos individuais e visitas domiciliares.

Uma resposta observada em 8 momentos e que merece destaque foi: ajudar mais os mais necessitados, o que vem reproduzir um modelo focalizado frente ao que está sendo disponibilizado para os estudantes, ou seja, se não há condições de atender de forma efetiva a todos, então que sejam envidados esforços para acompanhar e acolher àqueles que possuem mais dificuldades em permanecer na universidade. *“Penso que a política deveria ser menos burocrática e mais efetiva. Pessoas que não têm necessidade acabam sendo mais favorecidas do que pessoas que realmente necessitam como eu”.*

Trabalhamos com a hipótese de que subjaz a tal discurso uma tendência global da satisfação e atendimento de demandas individuais. O individualismo exacerbado do mundo atual reflete em formas particularizadas de pensar, agir e reivindicar. Seria a focalização da focalização, pois na medida em que há escassez de recursos/projetos e serviços, então que sejam atendidos aqueles selecionados mediante critérios rigorosos, reforçando assim o estabelecimento de uma política não universal entre os iguais.

Os estudantes cadastrados na PAE da Ufes enfrentaram uma seleção criteriosa para atendimento que envolve análise da condição sócio-econômica-familiar. Assim, observamos nas mensagens supracitadas que os próprios estudantes reivindicam o estabelecimento de normas equitativas, entre os teoricamente iguais. Há perfeita sintonia com o discurso do governo que se ampara nas diretrizes dos organismos internacionais para adoção de critérios e estabelecimento de normas nas medidas de proteção social. Relacionamos tal abordagem com as respostas em que os estudantes reivindicam a disponibilização de mais benefícios para aqueles que obtiverem as melhores notas e se destacarem nos seus respectivos cursos de graduação, ou ainda nas respostas em que solicitam mais recursos para os estudantes cuja situação socioeconômica seja pior em relação aos demais cadastrados.

Isso reflete e vem se reproduzindo de forma natural, por gerações e gerações, e vê-se atualmente pobres fiscalizando pobres pois, pela nuvem da meritocracia uns são merecedores e outros não dos escassos benefícios advindos dos programas sociais.

Como salienta Pereira (2010, p. 107):

No discurso e na prática focalista pós-moderna, especialmente no âmbito da política social, a lógica da fragmentação e do curto prazo prepondera; o trato com a realidade exige apenas conhecimento de pequeno alcance, pois o local se sobrepõe ao geral; as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda; o mérito desbanca o direito, até mesmo entre os pobres, que se transformam em vítimas meritórias da proteção social, por sua situação de penúria; as preferências individuais substituem as necessidades sociais na definição das políticas; e a história, cujo sentido de totalidade é essencial para se pensar em mudanças complexas e de longo prazo, se restringe a acontecimentos localizados ou isolados que requerem respostas pontuais.

Pereira (2012, p. 738) destaca que as ortodoxias ideológicas e moralizantes do modelo neoliberal envolvem uma ética de autorresponsabilização do indivíduo pobre que os obriga a satisfazerem suas necessidades individualmente ou então a darem algo em troca dos míseros auxílios públicos recebidos, como se fossem eternos devedores das dívidas sociais. Nisto incide o estabelecimento de rigorosos critérios para atendimento via programas sociais, e na contrapartida do público-alvo⁴³ das ações para permanência nos mesmos.

Donde se conclui que a ética da autoproteção social que está se fortalecendo e se impondo como a ortodoxia do momento mundo afora, incluindo o Brasil, funciona apenas para os pobres e, por isso, produz as seguintes consequências: focaliza a política social na pobreza extrema e transforma essa política em instrumento de ativação dos indigentes para o trabalho, geralmente precário, por meio de condicionalidades ou contrapartidas que, na maioria das vezes, revelam-se autoritárias e punitivas.

Observam tanto Sposati *et al.* (2003) quanto Rodrigues e Almeida (2012) que as políticas sociais são altamente seletivas e compensatórias e que não resolvem os problemas originários do modo de produção capitalista, apenas amenizam seus impactos, representando um espaço restrito de superação das desigualdades sociais. Porém, por outro lado, oportunizam condições de sobrevivência a

⁴³ No caso da Política de Assistência Estudantil os estudantes não podem ser reprovados nas disciplinas em que estiverem cursando a partir do recebimento dos benefícios.

determinados segmentos sociais que acessam bens e serviços públicos para atendimento de suas necessidades. Os trabalhadores, ainda que de forma não consciente, têm buscado ora mediante lutas mais coletivas e abrangentes, ora através de movimentos reivindicatórios mais pontuais, especificamente no bojo das categorias profissionais, a garantia de direitos e implementação de ações que atendam suas demandas via políticas sociais.

Tabela 16: Síntese das sugestões apontadas pelos estudantes

Aumentar o valor dos benefícios/auxílios ¹	84
Aumentar o valor do auxílio moradia ²	44
Considerar as particularidades de cada estudante na concessão dos benefícios ou no valor do mesmo disponibilizado	43
Construir a moradia estudantil	34
Oferecer mais atividades físicas, desportivas, de lazer e cultura ³	17
Aperfeiçoar e/ou oferecer mais serviços de saúde ⁴	15
Conhecer melhor e acompanhar os estudantes ⁵	15
Pagar o valor integral do auxílio transporte	14
Criar Centro de Línguas nos campi onde não existe ou oferecer auxílio ao curso de línguas	14
Aumentar o valor do auxílio material de consumo	11
Considerar as particularidades de cada curso na concessão dos benefícios ou no valor do mesmo disponibilizado	11
Acabar com a prestação de contas	10
Ampliar os projetos e/ou implementar os já existentes e estender as áreas de atuação	9
Oferecer ajuda de custo ou aumentar o valor dos benefícios disponibilizados para os estudantes do curso de odontologia	8
Ajudar mais os mais necessitados	8
Reduzir ou acabar com a burocracia	8
Oferecer bolsa permanência a todos os estudantes	7
Pagar os benefícios em dia	7
Reavaliar os quesitos para concessão da gratuidade do auxílio alimentação ou conceder gratuidade a todos os estudantes atendidos	6
Abrir um canal de comunicação melhor com os estudantes afim de ouvir sugestões e/ou reclamações	6
Fiscalizar os estudantes atendidos	6
Criar bolsas para estudantes com excelente rendimento	5
Apoiar a participação dos estudantes em eventos científicos ou em geral ⁶	5
Divulgar mais e melhor os benefícios/serviços	4
Abrir o restaurante universitário nos finais de semana	4
Oferecer café da manhã no restaurante universitário	3
Ampliar o acesso a todos os benefícios	3
Considerar as particularidades de cada campi na concessão dos benefícios ou no valor do mesmo disponibilizado	3

Dar mais visibilidade e clareza às informações relativas ao edital e a Política de Assistência Estudantil	3
Desenvolver projetos que promovam a integração universitária como grupo de doação de livros e grupo de estudos	3
Buscar uma melhor integração com os departamentos buscando conhecer melhor a realidade acadêmica de cada estudante	3
Oferecer possibilidade de inserção no mercado de trabalho	2
Aumentar os prazos de cadastro e recadastro	2
Disponibilizar passagem interestadual para os estudantes cuja família resida em outro município	2
Criar subsídio para o lanche dos estudantes	2
Criar bolsa xerox	2
Criar espaços de convivência como praças e corredores arborizados	1
Universalizar os benefícios	1
Solicitar junto ao MEC aumento no repasse dos recursos para a assistência estudantil	1
Universalizar os benefícios	1
Solicitar junto ao MEC aumento no repasse dos recursos para a assistência estudantil	1
Abraçar os estudantes	1
Criar um plano para pagamento nos 12 meses do ano	1
Não interromper o pagamento dos benefícios durante o recesso	1
Reavaliar os critérios para concessão/distribuição das bolsas de auxílio/benefícios	1
Avaliar a Política de Assistência Estudantil periodicamente	1
Criar um grêmio estudantil	1
Agilizar o processo de cadastro/recadastro	1
Dar privacidade aos atendimentos	1
Aumentar o valor dos benefícios para os estudantes dos cursos noturnos	1
Criar um projeto para auxílio de compra de livros	1
Rever as condições para permanência dos estudantes nos projetos	1
Aumentar o número de exemplares de livros na biblioteca	1
Criar uma bolsa emergência	1
Construir a Política de Assistência Estudantil junto com os estudantes para que suas reais demandas sejam atendidas	1
Criar gincanas esportivas	1
Criar academia para os estudantes	1
Criar um acesso direto dos estudantes ao serviço do hospital universitário	1

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

¹ Parte dos estudantes sugeriu aumentar o valor conforme variação do salário mínimo

² Parte dos estudantes sugeriu ajustar conforme o aumento do salário mínimo, ou de acordo com o valor praticado pelo mercado, considerando também as particularidades de cada município

³ Houve a sugestão de oferta de aulas de ginástica e dança em todos os campi

⁴ Os serviços apontados pelos estudantes são: médico, odontológico e psicológico. Houve a sugestão da criação de um grupo de apoio psicológico para os estudantes oriundos de municípios distantes do campus de estudo.

⁵ 4 estudantes apontaram ser necessária a identificação das necessidades básicas dos estudantes atendidos, outros sugeriram a realização de visitas domiciliares e outros manifestaram a importância de dar mais assistência aos atendidos

⁶ Houve a sugestão de um auxílio para participação em seminários, conferências e ciclo de palestras

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caminhada empreendida nesta pesquisa em torno da Política de Assistência Estudantil nos possibilita tecer algumas considerações que não encerram a complexidade que circunscreve os fundamentos e as investidas na sua materialização.

A contradição, categoria teórica que norteou o estudo, serviu de base para identificarmos o que subjaz ao discurso da necessidade de reestruturação do Estado para fins de adequação às novas demandas do mercado, face à reordenação societária do mundo globalizado.

Na década de 1970 o Estado foi alvo de questionamentos acerca das suas funções tendo em vista a crise do capitalismo e os rumos traçados para a sua superação. As respostas buscadas para essa superação pautaram-se no processo de globalização visando atender aos requerimentos do modo de acumulação flexível e trouxe repercussões na definição das políticas públicas, dentre elas, as sociais.

Sposati et al. (2003) sustentam que os países capitalistas desenvolvidos, para enfrentarem a crise da década de 1970, estabeleceram uma relação com os países periféricos o que acarretou elevação do custo de crédito externo e redução de ingresso de capitais, agravando a crise nessas economias. Considerando o contexto e tendo em vista a escassez de alternativas para o momento em questão, o Brasil acabou por se submeter às orientações e controle do FMI. Tal subordinação resultou em adoção de programas de austeridade econômica e social.

A influência dos organismos internacionais tem sido determinante para a focalização do atendimento, a seletividade do público alvo das políticas sociais e a definição dos rumos de tais políticas. Relatório da Unesco⁴⁴ (2010) sugeriu a adaptação do ensino às reais necessidades do mercado e indicou a construção de um sistema educacional mais flexível, com maior diversidade de cursos e maior possibilidade de transferência entre diversas modalidades de ensino.

⁴⁴ Já mencionado anteriormente.

O referido documento também destacou a importância da parceria com organismos internacionais visando à troca de experiências positivas entre os países industrializados e aqueles em desenvolvimento. Essa parceria envolveria, além do acesso a experiências bem sucedidas, o repasse financeiro e material de modo que os países em desenvolvimento pudessem ter condições de desenvolver suas ações.

Outros documentos já apontados no decorrer do estudo também evidenciaram o fio condutor e norteador das reformas nas políticas públicas brasileiras e a consequente contrarreforma do Estado as quais trouxeram sérias consequências para o público beneficiário das ações estatais.

Formas precárias, focalizadas e amparadas na supremacia do mercado no trato do público com nítido incentivo da ampliação das instituições privadas compuseram o cenário de demandas pelo acesso ao ensino superior.

No bojo deste cenário foram emergindo reivindicações por parte dos estudantes universitários, sobretudo em meados do século XX, como a necessidade de ações de assistência ao estudante de forma a contribuir para sua permanência no referido nível de ensino. Em 2007 com a efetivação da assistência estudantil em lei, novas possibilidades foram sendo vislumbradas pelos estudantes demandantes de ações desse porte.

Contudo, o caminho para legitimação da Política de Assistência Estudantil não foi linear, mas antes marcado por entraves políticos que ecoaram o conservadorismo no trato das questões estudantis, a considerarmos o lapso entre a efetiva ação política dos estudantes que reivindicavam ações de assistência e a efetivação de tal política em lei.

Identificamos e refletimos também que a assistência estudantil fez parte de um pacote de medidas dos organismos internacionais para atender precariamente as demandas dos estudantes e trouxe a reboque a satisfação popular frente às novas orientações.

Estamos cientes de que esta pesquisa representa apenas um passo no debate acerca da política de assistência estudantil, que precisa ser mais discutida de forma a buscar esclarecimentos e alternativas frente aos entraves postos no contexto.

A incursão teórica realizada sobre os determinantes do modelo de estruturação da PAE e o respectivo aprofundamento da temática em debate, possibilitou a identificação dos principais elementos que estiveram presentes e embasaram a implantação de uma política de assistência para um público focalizado de estudantes universitários, amparados nas orientações dos organismos internacionais.

Outro eixo temático foi a evolução da política de assistência social no Brasil que atravessou e ajudou a compor a política em questão, servindo de base para suas diretrizes e formas legais.

A universidade, palco da política, e o ensino superior foram evidenciados junto com seus dilemas e constante processo de mudanças e reestruturações que afetaram os jovens que buscam no referido nível de ensino, sua satisfação pessoal e profissional e porque não dizer, um diploma que possa abrir portas para o mercado de trabalho.

No entanto, algumas inquietações persistiram como o fato de que tal política precisa ser melhor acolhida pelos gestores tanto das universidades como das instâncias superiores, e que muito ainda há que ser feito quando associamos a Política de Assistência Estudantil a uma forma de concretização de direitos.

É relevante considerar que algumas ações, especificamente no âmbito do ensino superior, foram fruto da reivindicação dos estudantes e que as políticas sociais têm potencialidades, no sentido de garantir direitos para a classe trabalhadora. Neste sentido, há que se considerar a importância das ações políticas organizadas que evidenciaram a necessidade de implementação de uma política que pudesse minimizar os impactos dos custos de um estudante de nível superior, ainda que de instituição pública.

A necessidade de assistência ao estudante de ensino superior ficou evidenciada no momento em que partimos para a busca da identificação do perfil dos estudantes atendidos na Ufes, ocasião em que pudemos observar o quanto este público ainda demanda e a grandeza de suas necessidades. Se é senso comum na sociedade a afirmativa de que é a elite que está na universidade pública, também afirmamos que há um público cuja condição socioeconômica é baixa e que precisa ou, em alguma situações, depende de benefícios como os da assistência estudantil para permanecer na instituição.

As inquietações que impulsionaram a nossa busca pelo desvendamento das nuances que embasaram e nortearam a implementação de uma política de assistência ao estudante do ensino superior, advém, em parte, da inserção profissional em um espaço imbricado de contradições e potencialidades. A materialização da referida política nas universidades deu-se de forma variada e, muitas vezes, improvisada, o que gerou e continua a gerar discussões, sobretudo entre os profissionais atuantes nesses espaços, culminando com a realização de fóruns regionais. Nos referidos fóruns, o objetivo tem sido o de trazer para o debate ampliado e coletivo, as questões que afetam o cotidiano profissional. Tais fóruns também têm se constituído como um momento de construção e proposição para os rumos da política.

Na Ufes observamos que a política tem sido construída no cotidiano. Obstáculos vão surgindo e novas propostas também. O amadurecimento e comprometimento dos profissionais envolvidos no Proaes têm sido determinantes para a definição de novas estratégias para enfrentamento das dificuldades - que também são da ordem estrutural do sistema - como a insuficiência de recursos para programas na área da assistência social e a definição de critérios para atendimento do público alvo das políticas sociais.

A insuficiência de recursos para o atendimento das necessidades estudantis também ficou latente nas afirmações dos estudantes bem como a falta de sintonia entre o benefício concedido e os custos para se manter na universidade, sobretudo para os estudantes oriundos de localidades distantes do campus de estudo, que têm

que arcar com moradia, e para os graduandos de cursos cujo custo é elevado, a exemplo de odontologia e artes.

O uso de uma regra generalizada para atendimento de todos os estudantes também foi alvo de críticas e indica a pouca preocupação do governo em atender de forma efetiva os estudantes, na medida em que para essa demanda incidiria a necessidade de mais recursos e profissionais atuantes na área, ou seja, mais respaldo da instituição.

As limitações frente ao que é determinado pelo governo federal, como o uso de critérios de renda para atendimento a fim de justificar o repasse de escassos recursos, também interferem na atuação dos profissionais do setor de assistência estudantil que representam verdadeiros “magos” na arte de alocar tais recursos na política implementada pela universidade frente a um universo de infinitas reivindicações.

Podemos considerar que muitas são as reivindicações estudantis, porém também é significativo o pouco conhecimento que os estudantes possuem acerca da política propriamente dita ou a forma reduzida como ela é, por vezes, classificada o que impede uma análise crítica e uma avaliação que possibilite a criação de meios e definição de caminhos que permitam a ampliação e efetividade da PAE.

Podemos sustentar que a política de assistência estudantil é fundamental para a permanência dos estudantes atendidos na universidade e vários elementos podem corroborar com tal indicação, como a mensagem subliminar presente nas falas dos estudantes e o número crescente de atendidos desde a implantação da política na universidade. Apesar das considerações negativas, que podem compor um quadro de discussões futuras para os atores envolvidos na política, seus benefícios, especialmente para uma população que convive há anos com inúmeros desafios e que outrora já fora esquecida ou alvo de precárias propostas, são significativos. Alguns estudantes relataram que o apoio da política de assistência tem sido determinante para sua permanência na universidade.

O fato de ser uma política que responde aos preceitos governamentais e tudo o que subjaz para consolidação da ordem hegemônica, não exclui sua relevância enquanto política consolidadora de direitos e aliviadora das agruras da pobreza, ainda que não a elimine.

Os desafios são muitos, mas também são inúmeras as possibilidades. Algo já começou a ser delineado com a homologação em lei da Política de Assistência Estudantil, mas é preciso debater de forma mais qualificada e efetiva entre os estudantes, os profissionais que trabalham com a temática/política e interessados no assunto, os entraves que podem ser minimizados e/ou corrigidos e reivindicar a implementação de uma política mais abrangente e universal, além de um maior repasse de recursos que possa corroborar com as reais demandas.

Avistamos um horizonte promissor quando identificamos a vontade dos profissionais que se empenham para melhoria da política, a luta, ainda que em certos momentos recuada, dos estudantes pelo atendimento de suas necessidades, ou seja, quando olhamos o caminho até então percorrido e observamos as significativas conquistas obtidas.

Assumir uma postura crítica frente à sociedade contemporânea requer um olhar atento às questões que configuram o modelo de desenvolvimento vivenciado. Respostas construídas coletivamente representam alternativas no contexto de correlação de forças. A postura assumida nesta pesquisa pela defesa de mais recursos para a Política de Assistência Estudantil, sobre a importância da luta pela expansão da universidade pública com qualidade e a reivindicação por políticas sociais mais universais, não representa a corroboração com o sistema capitalista vigente, pois estamos cientes de que a ação estatal apenas ameniza o grau de exploração da classe trabalhadora no sistema.

Também acreditamos que nos marcos desse modelo, é de suma importância a defesa do acesso a direitos extremamente significativos e reivindicados pela classe trabalhadora que podem possibilitar a curto prazo o alívio da pobreza, e a longo prazo a assunção de amadurecimento teórico e um olhar crítico que apontem a busca e a luta por um novo tipo de sociedade.

Apostamos na reflexão apresentada por Filgueiras e Gonçalves (2007) que indicam a prosperidade da luta contra-hegemônica da classe trabalhadora ou como sustentam os autores, das classes subalternas, nas brechas abertas pela instabilidade da hegemonia do bloco dominante. Afirmam os autores que a superação do modelo neoliberal depende da capacidade de reconstrução dos movimentos sociais e daqueles que não se deixaram transformar e cooptar pelo modelo societário.

Sim, não podemos nos submeter à ordem estabelecida, mas para lutar por um novo tipo de sociedade precisamos estar fortalecidos coletiva e politicamente e alicerçados crítica e teoricamente, pois a luta envolve forças contrárias e, no referido cenário, temos que ter direitos básicos garantidos, e assim, concordamos com Pereira⁴⁵ ao sustentar que “Quem tem fome não faz política!”.

⁴⁵ Trecho do discurso da palestra proferida pela Profª Potyara Amazoneida Pereira Pereira durante o 6º Encontro Nacional de Política Social, realizado em Vitória, 2011.

7 – REFERÊNCIAS

ANDES-SN. **A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva.** Brasília. Publicação do Grupo de Trabalho de Política Educação (GTPE/ANDES-SN), agosto de 2004.

ANDIFES. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Públicas Federais.** Brasília. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), 2011.

_____. **Pleno discute repactuação orçamentária do Reuni e distribuição de recursos da assistência estudantil.** Brasília: ANDIFES, agosto de 2009. Disponível em:

<http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:pleno-discute-repactuacao-orcamentaria-do-reuni-e-distribuicao-de-recursos-da-assistencia-estudantil&catid=18&Itemid=100014>. Acesso em: 10 out. 2013.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

ARAÚJO, Maria Paula. **Memórias estudantis: da fundação da UNE aos nossos dias.** Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Roberto Marinho, 2007.

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira Silva e. O Benefício de Prestação Continuada — BPC: desvendando suas contradições e significados. **Revista Ser Social**, Brasília: UnB, v. 1, n. 1, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 3. ed. Lisboa: Ed. 70, 2006

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica do Serviço Social, v.2).

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Exame de proficiência: uma estratégia inócua. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 94, p.5-21, 2008.

BOSI, Antônio de Pádua; REIS, Luiz Fernando. Banco Mundial, Governo Lula, Governo Requião e a reforma universitária: uma análise comparativa. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.). **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, p.173-203, 2008.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **As cotas na universidade pública brasileira: será esse o caminho?** Campinas: Autores Associados, 2005.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 2006. Coleção Primeiros Passos.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Brasília, 1931. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 1931.

_____. Constituição (1934). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.

_____. Constituição (1946). **Constituição [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

_____. Constituição (1988). **Constituição [da] Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional (revogada pela lei n. 9.394, de 1996, exceto os artigos 6 ao 9). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 21 fev. 2012.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 13 jan. 2012.

_____. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências (revogado pelo Decreto n. 3.860). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2306-19-agosto-1997-437195-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 mai. 2012.

_____. Lei nº 10.172, de 19 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> . Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Alinhamento Estratégico - MEC 2003**: tomo I. Brasília, 2003b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília, 2003c.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 21 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior**: concepções e desafios. Brasília, 2006.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm.

Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo da Educação Superior 2009: Resumos técnicos**. Brasília, 2009.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm >. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. IBGE. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sinopse da Educação Superior 2010**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sinopse da Educação Superior 2011**. Brasília, 2011.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Casa Civil. Brasília, 2011a. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/legislacao/arquivos/lei-12.513-2011-pronatec.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Expansão da educação superior e profissional e tecnológica**: mais formação e oportunidade para os brasileiros. Brasília, 2011b.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**. Brasília, 2012. Disponível em: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_119.php. Acesso em: 26 mar. 2013.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo da Educação Superior 2001-2012**: Resumos técnicos. Brasília, 2012.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. Lei nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm>. Acesso em: 22 fev. 2012.

BUFFA, Ester. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 41-58.

CASTRO, Alba Tereza B. de. Tendências e contradições de educação pública no Brasil: a crise na universidade e nas cotas. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 242-259.

_____. Política educacional e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p.195-210.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CONTERNO, Solange de Fátima Reis. O Banco Mundial e a atualização da retórica da satisfação das necessidades humanas básicas expressas nas áreas de educação e saúde nos anos de 1990. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.) **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p. 207-236.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: Uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 3-28.

DEMO, Pedro. “Focalização” de política sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 76, p. 93-117, 2003.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**: São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálasys**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, 2007.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**. Brasília: DF, n.36, p. 455-472, 2012.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. As estratégias de descentralização na área da educação: a municipalização, as parcerias e a privatização. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.) **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p.155-171.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. São Paulo: Contraponto, 2007.

FONAPRACE. **Proposta para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior**. Recife, 2001.

Disponível

em:

<<http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/FONAPRACE/documentos/pna.htm>

>. Acesso em: 12 ago. 2011.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálasys**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p 65-74, 2007.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Editora Artenova S.A., 1974.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: Cortez, 1980.

_____. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. São Paulo: Cortez, 1983.

GARCIA, Lidiane Rodrigues; PLATT, Orion Augusto. **Despesas com educação na execução do orçamento do governo federal do Brasil entre 2003 e 2008**. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur, Argentina, 2010.

GERMANO, José Willington. Pobreza e educação: o avesso da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 57, 1998, p 28-51.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IASI, Mauro Luis. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 24. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. Coleção Primeiros Passos.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LIMA, Kátia. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; PEREIRA, Larissa Dahmer (Orgs.). **Serviço Social e Educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 1-26.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação: uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 59-96.

MANDEL, Ernest. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 93-129.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no Governo Lula. **Revista Katálasys**. Florianópolis, v. 10 n. 1, p. 15-23, 2007.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: das descobertas aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**. v. 17 (Suplemento 3), p. 4-6, 2002.

MENDES JÚNIOR, Antônio. **Movimento estudantil no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MONCAU, Gabriela; NAGOYA, Otávio. Educação: avanços e retrocessos do governo Lula. **Revista Caros Amigos**. V. 14, n. 164, p. 18-23, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. Questão social e serviço social: um debate necessário. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 53, 1997, p. 1-19.

OLIVEIRA, Francisco de. Recuperando a visão? In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 11-16.

ORSO, José Paulino. A criação da universidade e o projeto burguês de educação no Brasil. In: ORSO, Paulino José; SAVIANI, Dermeval; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; NOSELLA, Paolo (Orgs.). **Educação, sociedade de classes e reformas universitárias**. Campinas: Autores Associados, p. 43-62, 2007. Coleção Educação Contemporânea.

_____. Por uma educação para além do capital e por uma educação para além da escola. In: ORSO, Paulino José; GONÇALVES, Sebastião Rodrigues; MATTOS, Valci Maria (Orgs.). **Educação, Estado e contradições sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 225-246.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Assistência Social e políticas sociais no Brasil: configuração histórica, contradições e perspectivas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n. 4, p 11-34, 1999.

PAURA, Simone Giglio. O Serviço Social na educação superior. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; PEREIRA, Larissa Dahmer (Orgs.). **Serviço Social e Educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-131, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.87-108.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, 2012, p. 729-753.

_____. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007, p.25-42.

_____. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-139.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RODRIGUES, Maria Cristina Paulo; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. O campo da educação na formação profissional em Serviço Social. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; PEREIRA, Larissa Dahmer (Orgs.). **Serviço Social e Educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 91-109, 2012.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, 2012.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 3. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

SAVIANI, Demerval. Os desafios da educação pública na sociedade de classes. In: ORSO, Paulino José (Org.). **Educação, sociedade de classes e reformas universitárias**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 9-26.

_____. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e as políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010, p. 15-44.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 31-40.

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (Orgs.). **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 17-44.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reforma Universitária: A nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI. In: ORSO, Paulino José; SAVIANI, Dermeval; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; NOSELLA, Paolo (Orgs.). **Educação, sociedade de classes e reformas universitárias**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 87-120. Coleção educação contemporânea.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SPEARS, Eric. Globalização e a mudança do papel da universidade federal brasileira: uma perspectiva da economia política. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 47, p.3-23, 2012.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 15-40.

SPOSATI, Adailza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, 2013.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 147-179.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, p. 125-194, 2000.

VAHL, Teodoro Rogério. **O acesso ao ensino superior no Brasil**. Florianópolis, UFSC : Editora Lunardelli, 1980.

VALLADARES, Lícia. **Representações da pobreza no Brasil: da vadiagem à exclusão social**. Natal, 1995.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas; CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. Implicações da perspectiva gerencial aplicada à organização e à gestão escolar. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.) **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p. 105-129.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Reforma do Estado e da gestão escolar: uma leitura da articulação via eficiência gerencial. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.). **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008b, p. 131-154.

ZANARDINI, João Batista. A ideologia do desenvolvimento da globalização e as proposições curriculares elaboradas (1961 – 2002). In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; DEITOS, Roberto Antônio (Orgs.). **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOETE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008a, p. 45-75.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

APÊNDICE A – DESCRIÇÃO DE CONTEÚDO DO ARCABOUÇO JURÍDICO DO GOVERNO LULA

ARCABOUÇO JURÍDICO	CONTEÚDO
GT Interministerial em 20 de outubro de 2003	O GT elaborou o documento Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira
Medida provisória 147/03	Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES
Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior em 06 de fevereiro de 2004	Elaborou o documento Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior
Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação Superior – SINAES
Decreto residencial 5.205 de 14 de setembro de 2004	Regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado
Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004	Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI
Projeto de Lei 3627/2004	Trata do sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior
Lei de Inovação Tecnológica – 10.973/04	Trata do estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas
Lei de Parceria Público-Privada nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública
Lei nº 11.096/2005	Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI) – que trata de “generosa” ampliação de isenção fiscal para as instituições privadas de ensino superior
Projeto de Lei 7.200/06 (apensado ao PL nº 4.212/04 e PL nº 4.221/04)	Tratam da Reforma da Educação Superior
Universidade Aberta do Brasil (Decretos 5.800/06 e 5.622/05)	Legislação que trata da regulamentação da EAD e da criação da UAB – consórcio de instituições para oferta de cursos à distância
Decreto 6.095/07	Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica
Decreto Presidencial 6.069/07 e a divulgação das Portarias Interministeriais 22 e 224/07 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG e Ministério da Educação/MEC)	Decreto de criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais/Reuni e portarias que tratam da criação de um Banco de Professor-Equivalente, inscritos no Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE divulgado em 2007
“pacote da autonomia” em 2010 e composto pela Medida provisória 495/10 e pelos Decretos 7232, 7233 e 7234/10	Esse “pacote” amplia a ação das fundações de direito privado nas universidades federais; retira das universidades a definição dos projetos acadêmicos a serem financiados, transferindo essa prerrogativa para as fundações de direito privado; legaliza a quebra do regime

	de trabalho de Dedicção Exclusiva/DE; não resolve a falta de técnicos-administrativos, criando somente um mecanismo de realocação de vagas entre as instituições federais de ensino superior/IFES; cria as condições para a diferenciação dos orçamentos das IFES, de acordo com índices de produtividade, intensificando ainda mais o trabalho docente e, por fim, cria o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, sem deixar claro de onde sairão os recursos financeiros para realização do Programa.
--	--

Fonte: Castro, 2010.

APÊNDICE B – QUANTITATIVO DE ESTUDANTES PARTICIPANTES DA PESQUISA POR CURSO

QUESTÃO	QUANTIDADE	%
Administração	17	2,2
Arquitetura	44	5,7
Arquivologia	12	1,6
Artes	13	1,7
Biblioteconomia	11	1,4
Ciências Biológicas	67	8,7
Ciência da Computação	13	1,7
Ciências Contábeis	15	2,0
Ciências Econômicas	8	1,0
Ciências Sociais	8	1,0
Comunicação Social	17	2,2
Desenho Industrial	5	0,7
Direito	16	2,1
Educação Física	18	2,3
Enfermagem	20	2,6
Engenharia Ambiental	4	0,5
Engenharia Civil	22	2,9
Engenharia de Alimentos	8	1,0
Engenharia de Computação	17	2,2
Engenharia de Produção	11	1,4
Engenharia de Petróleo	14	1,8
Engenharia Elétrica	10	1,3
Engenharia Florestal	7	0,9
Engenharia Industrial Madeireira	6	0,8
Engenharia Mecânica	13	1,7
Engenharia Química	30	3,9
Estatística	2	0,3
Farmácia	33	4,3
Filosofia	5	0,7
Física	11	1,4
Fisioterapia	15	2,0
Fonoaudiologia	10	1,3
Gemologia	11	1,4
Geografia	18	2,3
Geologia	10	1,3
História	13	1,7
Letras	18	2,3
Matemática	23	3,0

Medicina	12	1,6
Medicina Veterinária	13	1,7
Música	5	0,7
NS/NR	1	0,1
Nutrição	19	2,5
Oceanografia	4	0,5
Odontologia	18	2,3
Pedagogia	18	2,3
Psicologia	14	1,8
Química	23	3,0
Serviço Social	24	3,1
Sistema de Informação	14	1,8
Terapia Ocupacional	6	0,8
Zootecnia	2	0,3
Total Geral	768	100,0

Fonte: tabela organizada pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ONLINE

SEÇÃO 1 – DADOS PESSOAIS

- 1) Idade
- 2) Segundo critérios do IBGE você se identifica como
 - branco
 - amarelo
 - pardo
 - preto
 - indígena
- 3) Sexo
 - feminino
 - masculino
- 4) Situação conjugal
 - casado(a)
 - vive com companheiro(a)
 - solteiro(a)
 - separado(a), divorciado(a)
 - viúvo(a)
- 5) Possui filhos?
 - sim. Quantos _____
 - não
- 6) Município que residia antes de ingressar na universidade
- 7) Sua residência é? (caso dependa financeiramente de seus pais, porém estes residam em domicílio diverso do seu, responda com base no domicílio de seus pais)
 - própria-quitada
 - própria-financiada
 - alugada
 - cedida
- 8) Se você não mora com seus pais, indique a forma de aquisição da sua residência atual
 - pensão
 - república
 - quarto alugado
 - residência alugada
 - residência própria
 - casa de parentes
 - casa de amigos
 - outro tipo de moradia. Qual? _____
- 9) Situação econômica atual
 - não exerce atividade remunerada atualmente
 - bolsista da Ufes
 - estagiário(a)
 - trabalhador(a) assalariado(a) formalmente inserido(a) no mercado de trabalho
 - trabalhador(a) informal
 - trabalhador(a) autônomo(a)
 - outra . Qual? _____

10) Com que frequência você utiliza o restaurante universitário?

- todos os dias de manhã e à noite
- todos os dias em um dos turnos
- pelo menos três vezes por semana
- de uma a duas vezes por semana
- raramente
- nunca

11) Qual o meio de locomoção que você utiliza para vir à universidade?

- a pé
- bicicleta
- ônibus
- carro
- moto
- carona

SEÇÃO 2 – CONTEXTO FAMILIAR

12) Qual é a sua posição na sua família?

- cônjuge
- filho(a)
- outro parentesco
- outra posição. Qual? _____

13) Quantas pessoas, incluindo você, vivem da renda do seu grupo familiar?

- uma
- duas
- três
- quatro
- cinco
- mais de cinco

14) Indique sua participação na vida econômica da família

- não trabalha e seus gastos são financiados pela família ou por outras pessoas
- trabalha, mas recebe ajuda financeira da família ou de outras pessoas
- trabalha e é responsável pelo seu sustento, não recebendo ajuda financeira de outras pessoas
- trabalha e é responsável pelo seu sustento, além de contribuir para o sustento da família ou de outras pessoas
- trabalha e é o principal responsável pelo sustento da família

15) Nível de instrução do pai

- não sabe informar
- ensino fundamental incompleto
- ensino fundamental completo (1ª a 9ª)
- ensino médio incompleto
- ensino médio completo
- ensino superior incompleto
- ensino superior completo
- ensino superior com especialização
- outro. Qual? _____

16) Nível de instrução da mãe

- não sabe informar
- ensino fundamental incompleto
- ensino fundamental completo (1ª a 9ª)
- ensino médio incompleto
- ensino médio completo
- ensino superior incompleto

- ensino superior completo
- ensino superior com especialização
- outro. Qual? _____

17) Qual a renda mensal do seu grupo familiar? (incluindo salários, pensões, aluguéis, etc.)

- não possui renda
- até 3 salários mínimos
- de 3 a 5 salários mínimos
- de 5 a 10 salários mínimos
- de 10 a 15 salários mínimos
- de 15 a 20 salários mínimos
- de 20 a 30 salários mínimos
- mais de 30 salários mínimos

18) Você ou sua família recebe, atualmente, algum benefício advindo de programa de transferência de renda municipal, estadual ou federal?

- sim. Qual? _____
- não

SEÇÃO 3 – DADOS ACADÊMICOS E EXPECTATIVA PROFISSIONAL

19) Curso

20) Período

21) Campus

- Alegre
- Goiabeiras
- Maruípe
- São Mateus

22) Ingressou pelo sistema de reserva de vagas?

- sim
- não

23) Quantas vezes prestou vestibular antes de ingressar na universidade?

- uma
- duas
- três
- quatro ou mais

24) Qual sua expectativa ao fazer um curso de nível superior?

- adquirir conhecimentos que possibilitem entender o mundo de uma forma geral
- adquirir conhecimentos que contribuam para melhorar o nível de instrução
- qualificação para o exercício de uma profissão
- formação acadêmica para aprimorar a atividade profissional já desempenhada
- obtenção de um diploma universitário que poderá contribuir para inserção no mercado de trabalho
- outra. Qual? _____

25) Qual o motivo predominante da escolha do curso para no qual você está matriculado(a)?

- aptidão pessoal
- baixa concorrência no vestibular
- melhores possibilidades salariais
- influência de familiares/outros
- maior possibilidade de emprego
- horário do curso
- complementação de atividade profissional já realizada

26) Já ficou reprovado(a) em alguma disciplina?

- sim
 não

27) Já tentou reopção de curso ou novo vestibular?

- sim
 não

SEÇÃO 4 – INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE CULTURA, LAZER E SAÚDE

28) Você participa de alguma dessas atividades ou grupos?

	Nunca	Ocasionalmente	Periodicamente
Movimento ecológico			
Movimento estudantil			
Movimento ou grupo religioso			
Outros movimentos sociais			
Partido político/atividade partidária			
Grupo recreativo ou associação esportiva			
Grupos de bairro ou associação comunitária			

29) Pratica atividade física com qual frequência?

- diariamente
 de três a cinco vezes por semana
 até duas vezes por semana
 ocasionalmente
 nunca

30) Caso não pratique, manifeste o motivo

- falta de interesse
 falta de tempo
 falta de condições de física ou de saúde
 falta de condições financeiras
 outro

31) Serviço de saúde utilizado

- rede pública
 rede particular
 convênio/ plano de saúde

SEÇÃO 5 – SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

32) Qual sua opinião e entendimento sobre política de assistência estudantil?

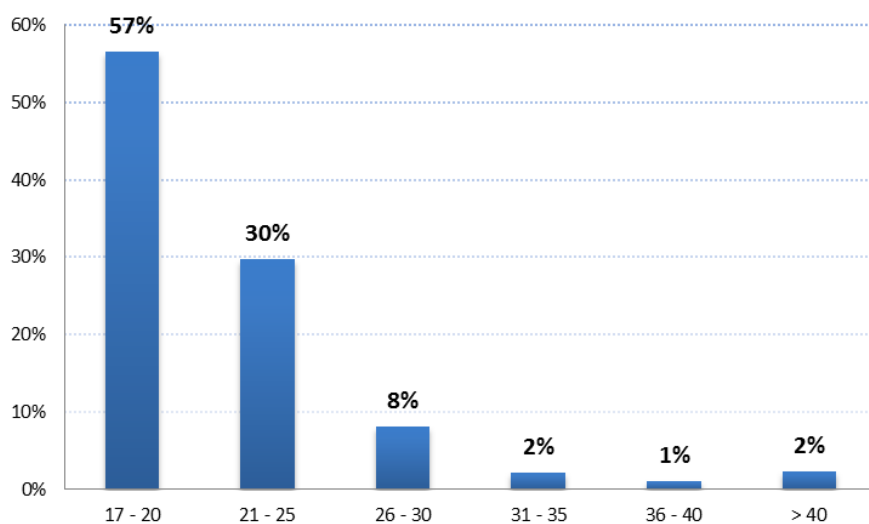
33) Você acha que os projetos do Programa de Assistência Estudantil – Proaes da Ufes atendem suas demandas? Por quê?

34) O que a universidade poderia fazer para melhorar a política de assistência estudantil por ela implementada?

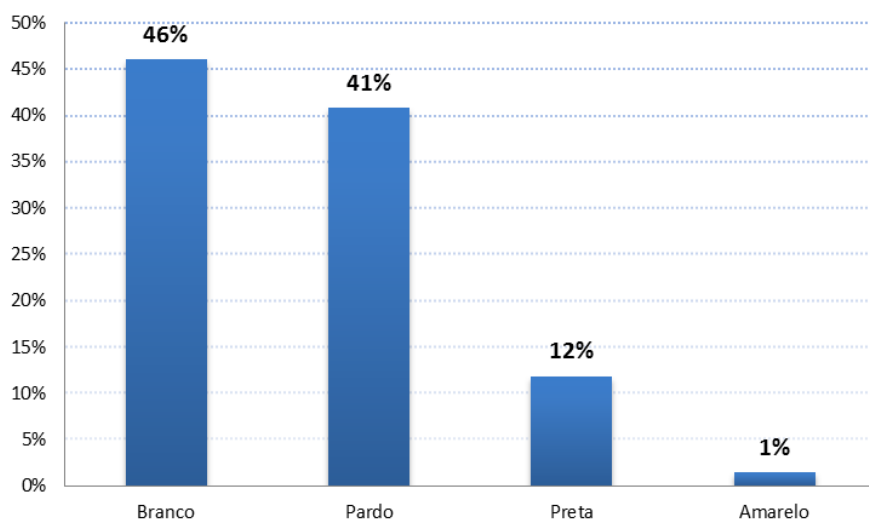
APÊNDICE D – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DE PARTE DAS PERGUNTAS FECHADAS⁴⁶

A - PERFIL DO ALUNO

Faixa etária

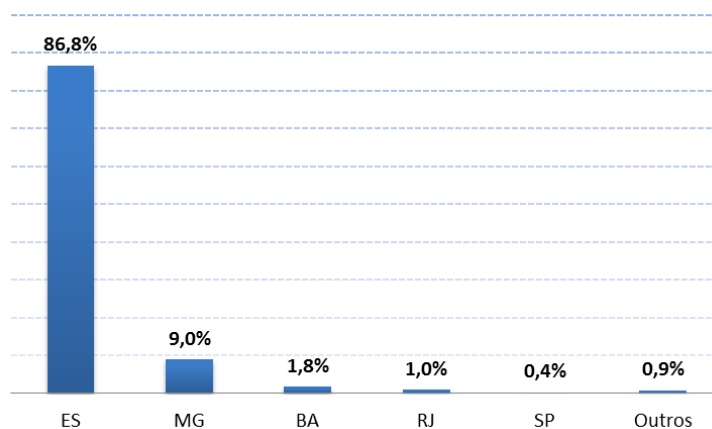


Raça

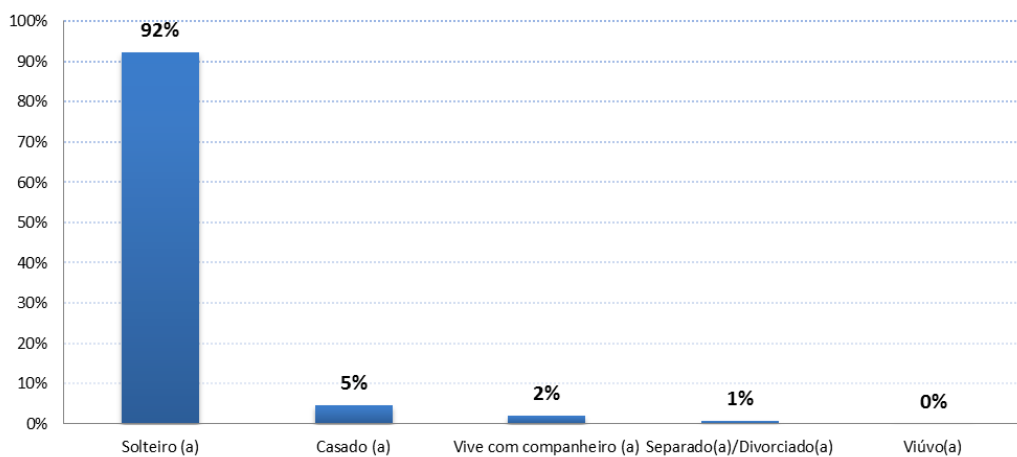


⁴⁶ Todos os gráficos foram construídos pela autora a partir dos dados extraídos da pesquisa.

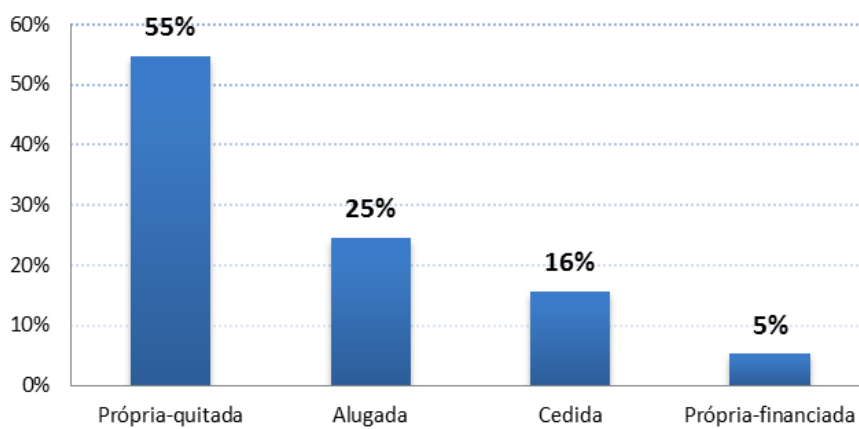
Unidade federativa de origem do estudante



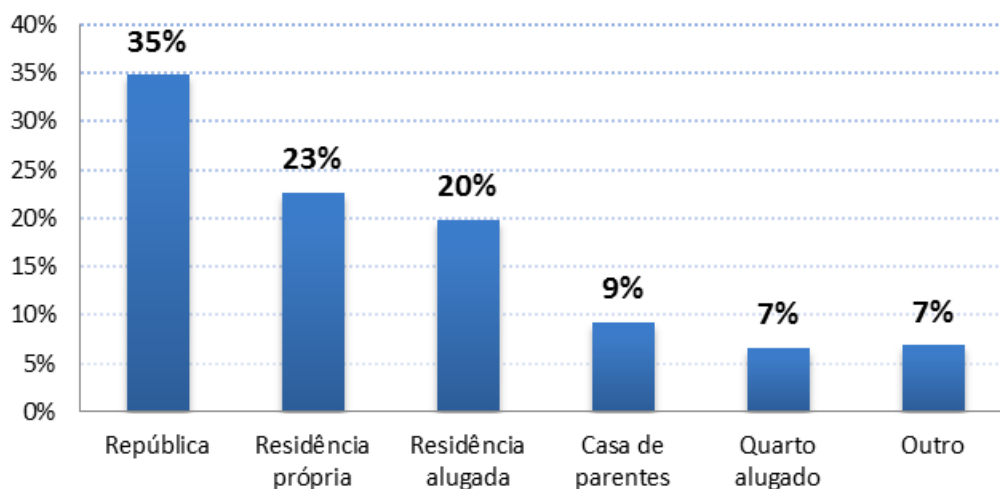
Estado civil



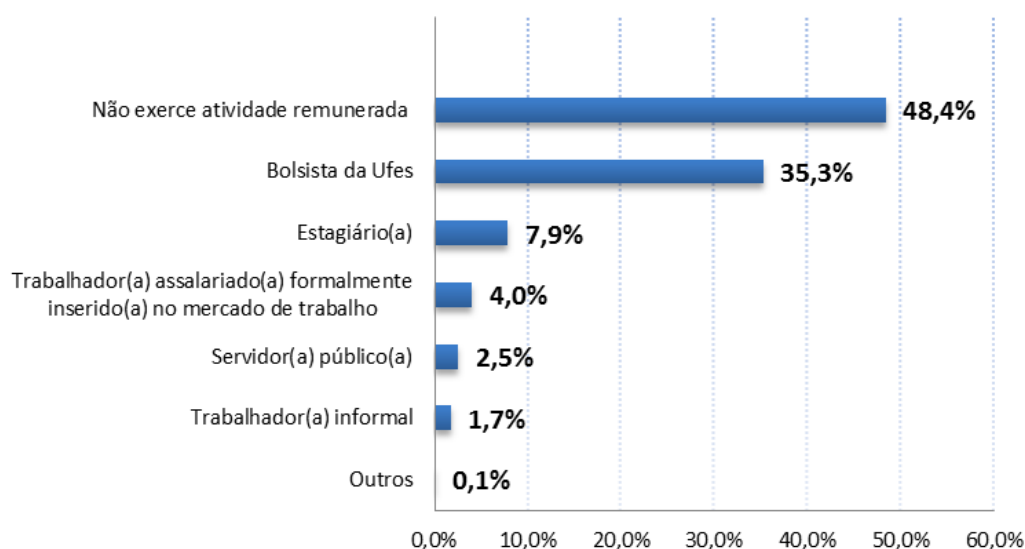
Situação do domicílio atual dos pais dos estudantes



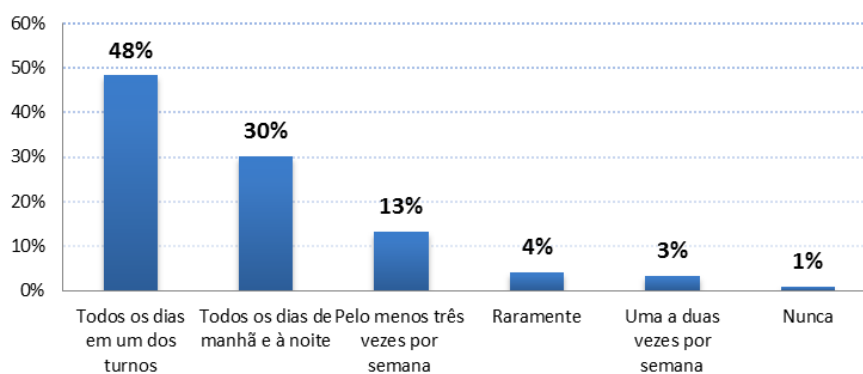
Situação do domicílio atual dos estudantes



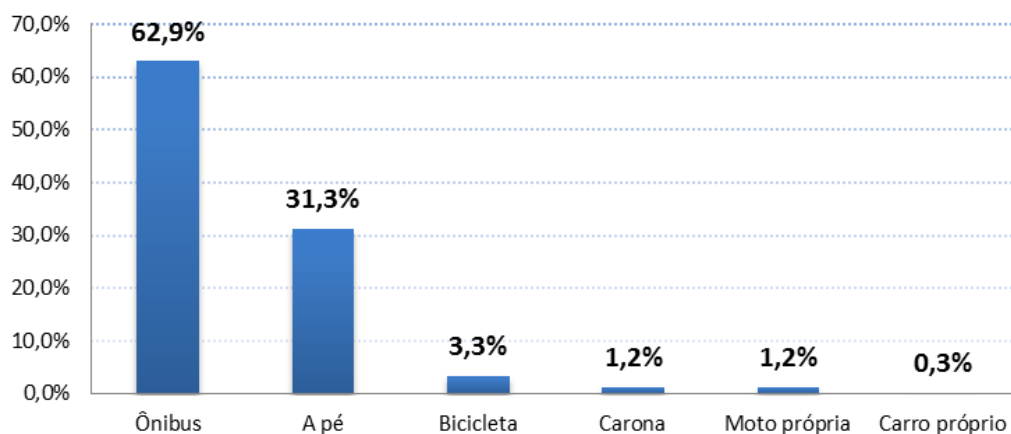
Situação econômica do estudante



Frequência com que utiliza o restaurante universitário

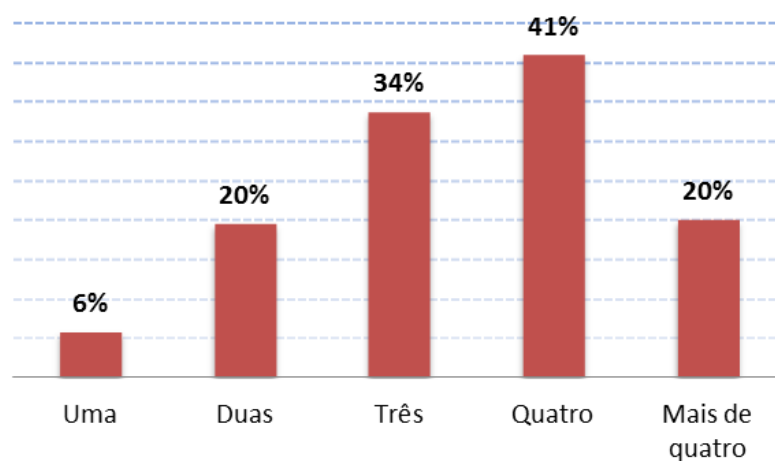


Meio utilizado pelo estudante para se dirigir à universidade

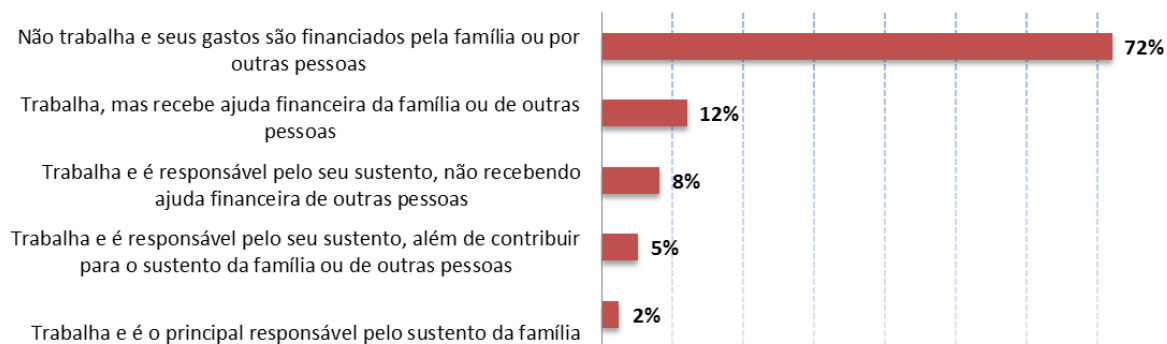


B – CONTEXTO FAMILIAR

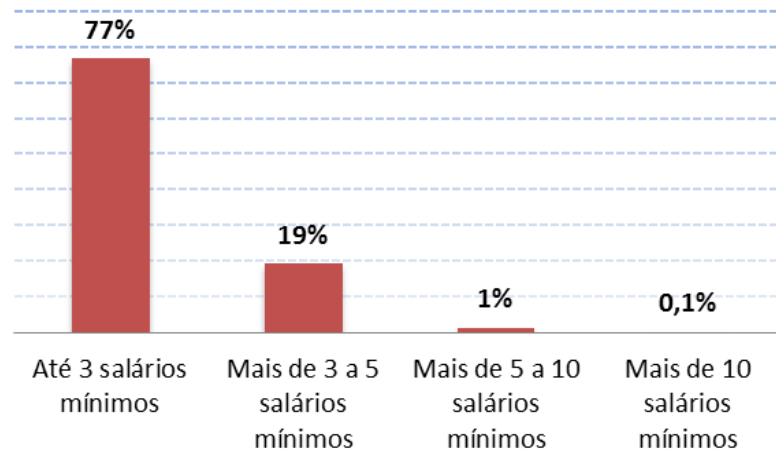
Quantitativo de pessoas que vivem da renda do grupo familiar



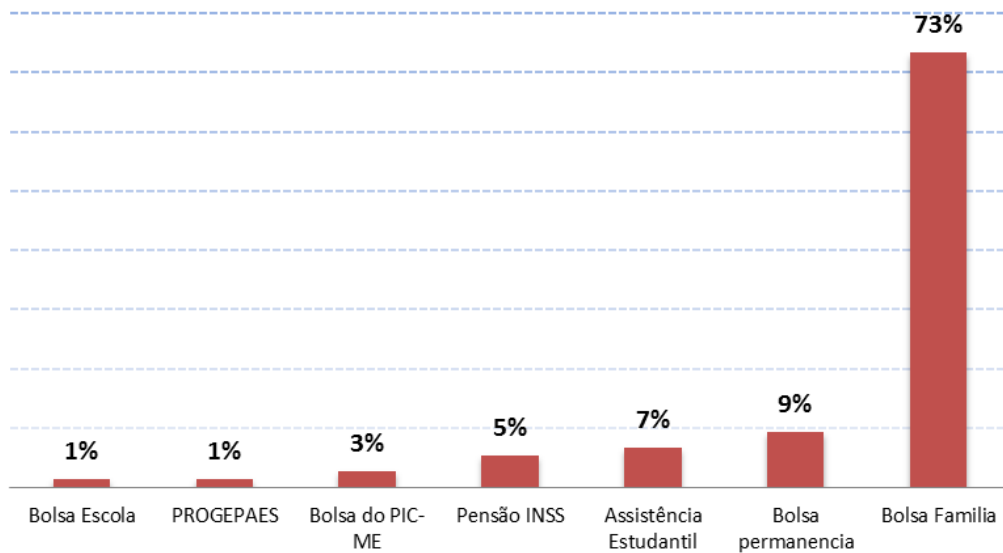
Participação do estudante na vida econômica da família

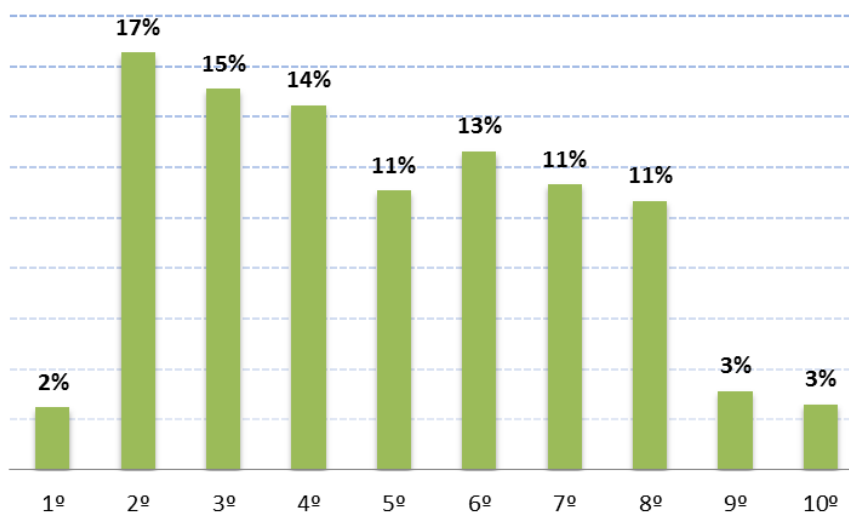
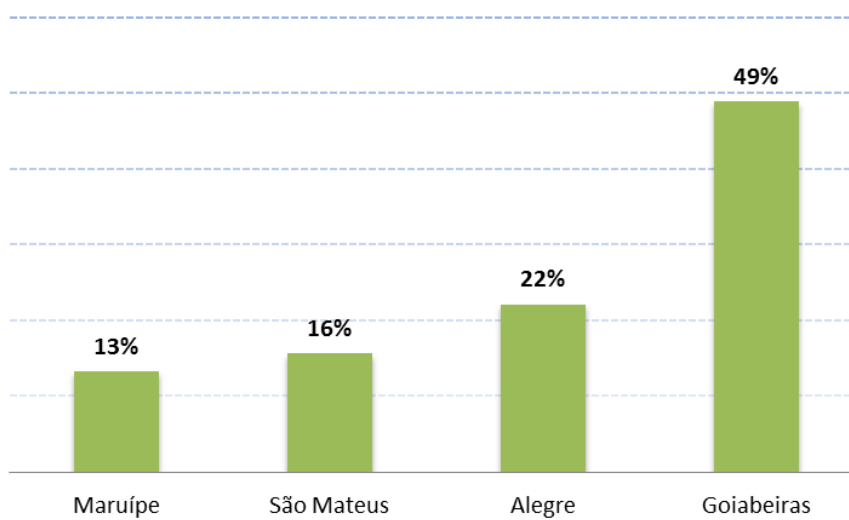


Renda mensal do grupo familiar do estudante

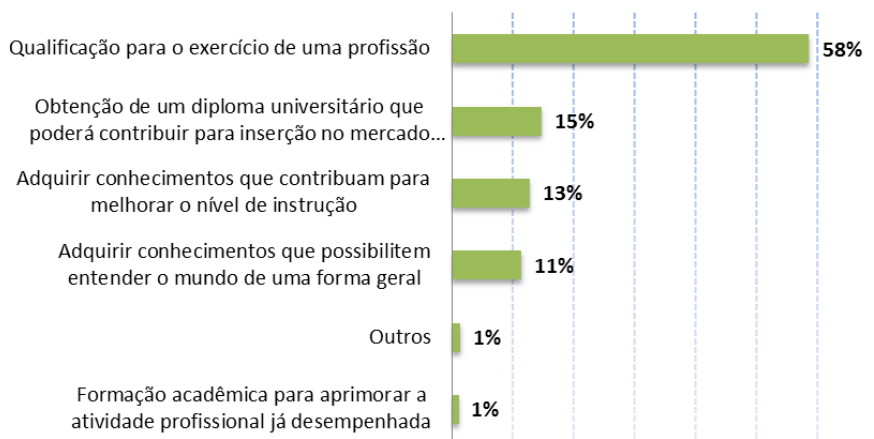


Benefícios recebidos

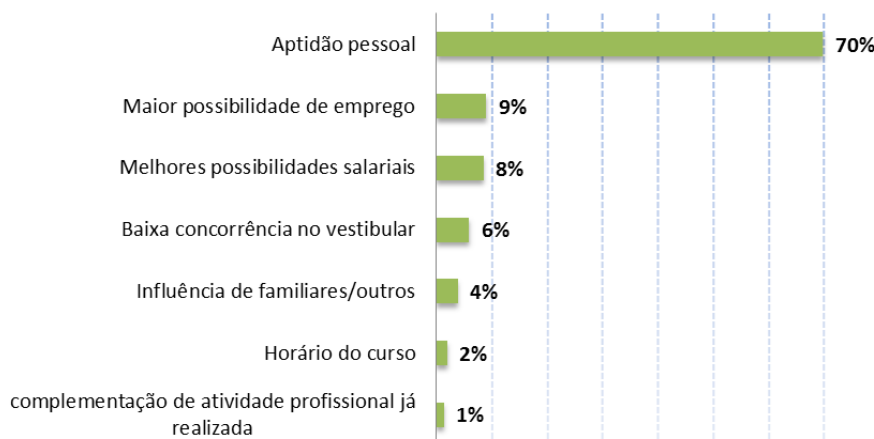


C – DADOS ACADÊMICOS E EXPECTATIVA PROFISSIONAL**Período letivo que o estudante está cursando****Campus de estudo**

Expectativa do estudante ao fazer um curso de nível superior

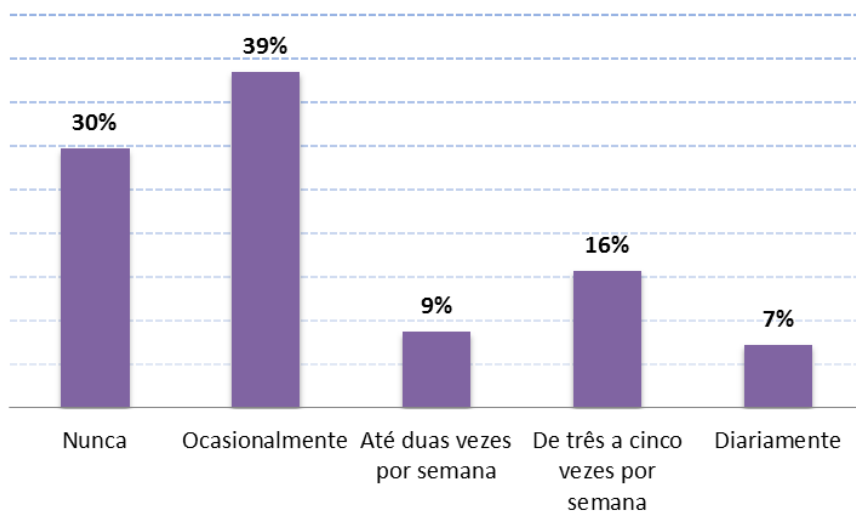


Motivo predominante da escolha do curso em que o estudante está matriculado



D – INFORMAÇÕES GERAIS DE SAÚDE, CULTURA E LAZER

Frequência de prática de atividade física



Serviço de saúde frequentemente utilizado