

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ALINE VIERO KOWALSKI

**OS (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
E O DESAFIO NA GARANTIA DE DIREITOS**

Porto Alegre
2012

ALINE VIERO KOWALSKI

**OS (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
E O DESAFIO NA GARANTIA DE DIREITOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre

2012

K88d Kowalski, Aline Viero
Os (des)caminhos da política de assistência
estudantil e o desafio na garantia de direitos / Aline
Viero Kowalski. – Porto Alegre, 2012.
179 f.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade
de Serviço Social, PUCRS.
Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel

1. Educação Superior – Brasil. 2. Educação –
Políticas Públicas. 3. Estudantes Universitários –
Direitos. 4. Universidades Federais. I. Maciel, Ana
Lúcia
Suárez. II. Título.

CDD 378

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Salete Maria Sartori, CRB 10/1363

ALINE VIERO KOWALSKI

**OS (DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E O
DESAFIO NA GARANTIA DE DIREITOS**

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do Título de Doutora em Serviço Social.

E aprovada na sua versão final em 29 de fevereiro de 2012, atendendo as normas da legislação vigente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel (Orientadora) (PUCRS)

Profa. Dra. Alzira Maria Baptista Lewgoy (UFRGS)

Profa. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky (PUCRS)

Profa. Dra. Kátia Regina de Sousa Lima (UFF)

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa a todos aqueles que lutam diariamente pela assistência estudantil como um direito fundamental à educação, capaz de romper com as tutelas assistencialistas, com vistas à inclusão social, à permanência e ao acesso de alunos às Instituições Federais de Ensino Superior.

Aos que lutam pela assistência estudantil e pela educação pública gratuita e de direito!

AGRADECIMENTOS

Ao final da caminhada na elaboração desta tese, é possível vislumbrar muitas pessoas que, de diferentes formas, compartilharam a jornada e colaboraram para que fosse possível chegar à sua finalização. Agradeço:

- à CAPES, pelo financiamento durante o curso de doutorado;
- à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, à Secretaria, em especial aos professores do curso, pelo vigor dos debates sobre o Serviço Social;
- à Professora Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel, um profundo agradecimento pela convivência instigante, repleta de aprendizados e por colocar sua inteligência, seriedade e competência no exercício da orientação;
- às professoras Dra. Alzira Maria Baptista Lewgoy; Dra. Beatriz Gershenson Aginsky e Dra. Kátia Regina de Sousa Lima pela aceitação do convite para compor a banca examinadora e pelas importantes contribuições desde a qualificação;
- aos colegas do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e do Núcleo de Pesquisas em Demandas e Política Sociais – NEDEPS pela troca, discussões teóricas, generosidades e amizades;
- aos colegas da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal de Santa Maria pela compreensão de minha ausência durante o período do doutorado, pela colaboração na participação da pesquisa e pelo apoio e incentivo na pesquisa;
- à Secretaria de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela participação na pesquisa e acolhimento na busca de informações durante o estudo;
- à Gissele, Daiane, Jandira, Juliana, Andréa, Viviane pelo importante incentivo, apoio técnico e logístico;
- aos meus pais pela força, carinho e aprendizado da persistência, do compromisso, da responsabilidade e, sobretudo, do amor;

- aos meus queridos irmãos e afilhados, pelo afeto e incentivo. À toda família extensa pela torcida, pelo apoio e compreensão;
- ao meu amor Ronald, companheiro e incentivador constante. Agradeço pela nossa filha Lara que chegará ao mundo daqui a cinco meses. Amo vocês!

EPÍGRAFE

“Chegou a altura de decidirmos o que devemos fazer, estou convencida de que toda a gente está cega, pelo menos comportavam-se como tal as pessoas que vi até agora [...]. Haverá um governo, disse o primeiro cego. Não creio, mas, no caso de o haver, será um governo de cegos a quererem governar cegos, isto é, nada a pretender organizar o nada. Então, não há futuro, disse o velho de venda preta. Não sei se haverá futuro, do que agora se trata é de saber como poderemos viver nesse presente. Sem futuro, o presente não serve para nada, é como se não existisse. Pode ser que a humanidade venha a conseguir viver sem olhos, mas então deixará de ser humanidade, o resultado está a vista [!] [...]” (JOSÉ SARAMAGO, 1995, p. 244).

RESUMO

O presente estudo tem como tema a Política de Assistência Estudantil e a efetivação de direitos para os alunos que ingressam nas instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul. A pesquisa, de cunho qualitativo, com apoio em dados quantitativos, fundamenta-se no materialismo histórico e dialético, e os referenciais teóricos se originam das áreas da Educação, do Serviço Social e das Ciências Sociais. Como problema a ser desvendado por esse estudo, indagou-se: Como a política educacional de assistência estudantil se efetiva na garantia de direitos aos alunos de instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul? E, quanto ao objetivo central da pesquisa visou-se a investigar de que modo a política educacional de assistência estudantil se efetiva na garantia de direitos aos alunos que ingressam nessas instituições. Como fontes de estudo, foram utilizados grupos focais com técnicos-administrativos em educação, gestores e alunos da Universidade Federal de Santa Maria e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além de análises em documentos institucionais, como resoluções, legislações, relatórios de gestão, tabelas de orçamentos e históricos institucionais. Para análise dos dados obtidos foi utilizado a análise de conteúdo, tendo como base os dados quanti-qualitativos obtidos nas universidades federais e nos grupos focais. Os resultados permitem identificar que as medidas políticas adotadas pelos governantes nas últimas décadas incidem a contra-reforma universitária, que rebate na retração das políticas de educação superior para que se tornem mais diversificadas, flexíveis e competitivas com a contenção dos gastos, conforme as tendências do mercado. A assistência estudantil, como parte desse contexto, materializa-se como uma política sob a constituição de três fases distintas, as quais agregam vicissitudes históricas e políticas, advindas do processo de expansão acelerado e redemocratização do ensino superior público no Brasil. Os limites estão nos condicionamentos à equalização dos Direitos Humanos à educação que, em tempos de valorização de políticas neoliberais e da hegemonia dos mercados, associam a assistência estudantil à lógica de serviço e não de direito. As possibilidades e os limites relacionados à garantia de direitos aos alunos nas instituições federais de ensino superior revelam uma dinâmica entre o caminho e o descaminho na formalização da assistência estudantil no país, em que se possam ser desocultadas as tutelas assistencialistas do Estado, a lógica do mercado que incide na formatação dos programas e naturalização da questão social.

Palavras-chave: Política de Educação Superior. Assistência Estudantil. Garantia de Direitos. Universidades Federais.

ABSTRACT

The present study has as its theme the Student Assistance Policy and enforcing rights for students who join the federal institutions of education in Rio Grande do Sul. This qualitative research, supported by quantitative data, is based on materialism dialectical and historical, and theoretical frameworks start from areas of Education, Social Work and Social Sciences. As a problem to be solved by this study, we can ask: How the educational policy of student assistance was effective in holding rights to students of federal institutions of education in Rio Grande do Sul? And about of the central objective of the research aimed to investigate how educational policy is effective for student assistance in holding rights to students who enter these institutions. As sources of study was used focus groups with technical and administrative staff in education, managers and students of the Universidade Federal de Santa Maria and the Universidade Federal do Rio Grande do Sul, in addition was used analyzes of institutional documents such as resolutions, laws, management reports, tables of budgets and institutional historic. To analyze the data obtained was used the content analysis, based on quantitative and qualitative data obtained in the federal universities and specifcs groups. The results allow to identify the policy adopted by governments in last decades show us the university “new” reform, which bounces off the retreat of college education policies to become more diverse, flexible and competitive with cost containment, as market trends. The student assistance, as part of that context is materialized as a policy in the creation of three distinct phases, which add historical and political obstacles, resulting from the rapid process of expansion and democratization of public college education in Brazil. The limitations are the constraints to the equalization of human rights to education in times of recovery of neoliberal policies and the hegemony of markets, associate student assistance to the “service logic” and not of law. The possibilities and limitations related to the guarantee of rights for students in the federal institutions of education reveal a dynamic between the way and uncertain-way in the formalization of student assistance in the country, which can be hidden the protectionist tutelage of State, the logic of market that affects the creating of the programs and naturalization of the social question.

Key-words: College Education Policy. Student Assistance. Guarantee of Rights. Federal Universities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2 POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUAS ATUAIS CONFIGURAÇÕES NO BRASIL	37
2.1 AS TRANSFORMAÇÕES NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO CONTEXTO DA CONTRA-REFORMA UNIVERSITÁRIA.....	42
2.2 A POLÍTICA DE EXPANSÃO E OS PROCESSOS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	56
2.3 O PLANO DE EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS–REUNI: NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL.....	69
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: A PARTICULARIDADE NO RIO GRANDE DO SUL	82
3.1 O PERCURSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: AS MARCAS DE NASCENÇA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL	83
3.2 AS POLÍTICAS DE GOVERNO E OS IMPACTOS PARA O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	102
3.3 OS PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SUA EFETIVAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL.....	118
3.3.1 Características e Particularidades da Assistência Estudantil na Universidade Federal de Santa Maria.....	122
3.3.2 Características e Particularidades da Assistência Estudantil na Universidade Federal do Rio Grande do Sul	127
4 DIREITO À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS E DOS OPERADORES DA POLÍTICA.....	132
4.1 GARANTIA À EDUCAÇÃO SUPERIOR: PERSPECTIVA LEGAL E A SUA INCIDÊNCIA NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	133
4.2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO FOMENTO DA EQUALIZAÇÃO DE DIREITOS À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	139
4.3 EFETIVAÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES DE UMA POLÍTICA EM CONSTRUÇÃO	150
5 CONCLUSÃO	156
APÊNDICE A – Instrumento para Grupo Focal com TAE e Gestores da Política de Assistência Estudantil	174
APÊNDICE B – Instrumento para Grupo Focal com Alunos das IFES	175
APÊNDICE C – Roteiro para Análise Documental.....	176

APÊNDICE D – Observância Ética da Pesquisa: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Realização dos Grupos com Gestores, TAE e Alunos	177
ANEXO A – Observância Ética da Pesquisa: Parecer da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.....	178
ANEXO B – Observância Ética da Pesquisa: Parecer do Comitê de Ética e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	179

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AC	Auxílio Creche
AGCS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
AE	Assistência Estudantil
AME	Auxílio Material de Ensino
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANIMA	Núcleo de Apoio ao Estudante
AS	Assistente Social
AT	Auxílio Transporte
BM	Banco Mundial
BP	Bolsa Permanência
BSM	Benefício Socioeconômico
CALC	Centro Acadêmico Leopoldo Cortês
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFAV	Casa dos Estudantes das Faculdades de Agronomia e Veterinária
CFE	Conselho Federal de Educação
CEP	Comitê de Ética e Pesquisa
CESNORS	Centro de Educação Superior Norte
CEUs	Casa dos Estudantes Universitários
CEUFRGS	Casas de Estudantes da Universidade do Rio Grande do Sul

CNE	Conselho Nacional de Educação
DA	Diretório Acadêmico
DAE	Departamento de Assistência ao Estudante
DALC	Diretório Acadêmico Leopoldo Cortês
DCE	Diretório Central dos Estudantes
DERCA	Departamento de Registro e Controle Acadêmico
DH	Direitos Humanos
DRGAE	Departamento de Registros Gerais e Assuntos Estudantis
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EAD	Ensino a Distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ESB	Educação Superior Brasileira
ES	Educação Superior
FATEC	Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência
FAURGS	Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FCM	Fernando Collor de Mello
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
HU's	Hospitais Universitários
HUSM	Hospital Universitário de Santa Maria
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Labinfo	Laboratório de Informática
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
NEDEPS	Núcleo de Pesquisas em Demandas e Políticas Sociais
NI	Dados não Informados
ODCC	Outras Despesas Correntes e de Capital
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Política de Assistência Estudantil
PE	Pernambuco
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PN	Portaria Normativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional da Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PRA	Pró-Reitoria de Administração

PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
ProUni	Programa Universidade para Todos
PRUNI	Pró-Reitoria da Comunidade Universitária
PS	Programa Saúde
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUCS	Universidades Católicas
REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RH	Recursos Humanos
RS	Rio Grande do Sul
RU	Restaurante Universitário
SAE	Secretaria de Assistência Estudantil
SEDUFMS	Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Santa Maria
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SS	Serviço Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAE	Técnicos-Administrativos em Educação
TAE-UFRGS	Técnicos-Administrativos em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal de Porto Alegre
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNE	União Nacional de Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
USM	Universidade de Santa Maria

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções da política de ensino superior nos Governos Collor, Itamar, FHC e Lula, período referente até o ano de 2010.....	54
Quadro 2 - Principais documentos globais e suas indicações de consolidação de política econômica para IES.	58
Quadro 3 - Quadro síntese de indicadores acadêmicos e de orçamento ao REUNI (2008-2012).	78
Quadro 4 – Quadro síntese da proposta institucional da UFRGS em atendimento ao REUNI	79
Quadro 5 – Linha do tempo dos principais acontecimentos para a institucionalização da assistência estudantil no Brasil.	100
Quadro 6 – Dados da evolução do orçamento disponibilizado pelo PNAES, número de beneficiados com a assistência estudantil e progressão de matrículas nas IES públicas.....	114
Quadro 7 - Sistematização da localização, contingente de alunos, orçamento e percentual de alunos beneficiados com PAE nas IFES investigadas.	122
Quadro 8 - A interface da política de assistência estudantil com outras políticas públicas.....	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa com a ilustração dos pontos amostrais das IFES do RS..... 120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Linha da expansão por registro de matrículas na ESB de 2001 a 2010.....	63
Gráfico 2 – Orçamento da assistência estudantil no total das IFES.	111

1 INTRODUÇÃO

O caminho percorrido na construção dessa tese guarda relação com as vivências profissionais da autora junto à política da assistência estudantil em Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). A definição do tema de pesquisa não se constitui de modo imparcial, revela sim, uma tendência investigativa coerente ao universo vivido profissionalmente, também não é algo neutro, sobretudo é uma opção intencional imbuída de questionamentos, desafios, limitações e anseios. Além do mais, o tema escolhido estabelece uma relação dialética entre o vivido, o conhecido, com o objeto cognoscente. Dessa forma o conhecimento produzido é provisório, suscetível a alterações contínuas; por outro lado, sua relevância pode contribuir socialmente no enfrentamento aos dilemas vividos pelos operadores e usuários dos programas da assistência estudantil, bem como, agrega na produção de conhecimento do Serviço Social e por outras áreas afins.

Nesse processo, a Política de Assistência Estudantil (PAE) e a efetividade dela como um processo de garantia de direito se configura como objeto de estudo dessa tese de doutorado. A proximidade com esse objeto decorre do acúmulo profissional de quase uma década como assistente social em instituição de ensino público federal, sendo que a intervenção profissional ocorre junto aos alunos que demandam aos programas da assistência estudantil que está submetida à execução da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PRAE), inserida na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

No processo de busca por capacitação para auxiliar e aprimorar as práticas cotidianas com alunos vulnerabilizados, marcou-se presença em congressos; seminários; grupos de trabalho da assistência estudantil; encontros com profissionais da assistência estudantil e, em reuniões anuais no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), realizados em âmbito regional e nacional.

Essas experiências contribuíram tanto para qualificar o trabalho no dia a dia, como para consolidar os programas da política que, resultaram na elaboração da Resolução interna (nº 005/2008) da UFSM, a qual regulamenta a concessão do benefício socioeconômico referente à Assistência Estudantil (AE). No seguimento,

houve a participação no desenvolvimento e na coordenação de projetos referente à unificação de práticas profissionais de assistentes sociais inseridos na assistência estudantil no Rio Grande do Sul (RS), para tanto, foi organizado o Primeiro Encontro de Profissionais da Assistência Estudantil do RS sediado na cidade de Santa Maria/RS em 2009. Também como vivência profissional agrega-se a implantação da Comissão de Acessibilidade na UFSM (2008-2009), que confrontou a profissional com a complexidade que cerca a possibilidade de execução de políticas afirmativas.

Na sequência houve a participação junto ao FONAPRACE da terceira pesquisa sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Brasil, a qual representou um esforço coletivo dos profissionais da área para a atualização de informações e a identificação de novos parâmetros para embasar os programas e projetos desenvolvidos nas universidades federais, especialmente para favorecer a implementação da AE nas IFES.

No âmbito acadêmico, o mestrado em serviço social possibilitou a apreensão das relações entre a esfera pública e esfera privada e os dilemas da garantia de direitos no sistema de justiça. Dessa forma, a temática da garantia de direitos se constitui como o fio condutor tanto nas intervenções profissionais como nos estudos acadêmicos; portanto, independente dos espaços sócio-ocupacionais e a caminhada profissional trilhada pela autora, tiveram em todos os momentos presentes concepções e ações comprometidas com o projeto ético político da profissão, em que converge a defesa da democracia e dos Direitos Humanos.

Essas experiências instigantes, ainda em curso, vêm permitindo uma aproximação da pesquisadora com os limites, as possibilidades, as contradições dessa Instituição de Ensino Superior (IES) portadora de imensa tarefa de consolidação de direito universal à educação e o desenvolvimento de política educacional: A assistência estudantil.

Portanto, a apresentação da trajetória profissional tem como objetivo único tornar explícito o lugar de onde fala a pesquisadora, dos seus acúmulos, das percepções e dos valores construídos durante o transcorrer da sua história. Tais aprendizados e, certamente, as lacunas contribuíram para o amadurecimento na escolha do tema, que nas inquietações rotineiras do trabalho com a política levaram a seguinte reflexão: Os alunos que são sujeitos demandatários da PAE na busca de

garantir seus direitos e, os profissionais que são sujeitos operadores dos programas de AE, que enfrentam os dilemas, as contradições e as possibilidades para garantir esses direitos numa intervenção que também está sob a influência do Estado.

A educação no Brasil é marcada por desafios e proposições pertinentes aos processos de mudanças vividos pela sociedade contemporânea. Portanto, repensar a educação e tomá-la como objeto de reflexão implica levar em conta a assistência estudantil no âmbito da política de educação superior, assim como, às condicionalidades na efetivação da garantia de direitos, onde possam ser criadas condições de acesso e permanência aos alunos que ingressam no ensino superior público.

O acesso, a capacidade de permanência e manutenção dos estudantes no decorrer do período de formação acadêmica, deveria resultar em uma condição democrática, já positivada como direito na Constituição Federal de 1988 que afirma que a educação é dever do Estado e da família (Artigo nº 205) e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (Artigo nº 206). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996 têm em seu conteúdo o artigo terceiro que afirma: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. O que foi explicitado, contudo, como ações afirmativas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) trouxe a afirmação do caráter universal dos direitos, como o da educação. Também, ampliou as possibilidades de proteção e exigibilidade desses direitos estendendo a atuação e proteção além da esfera nacional. Quanto à educação foi declarado no artigo XXVI:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que

será ministrada a seus filhos (ONU, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

A educação um dos pilares fundamentais dos Direitos Humanos, afirmados como universais, indivisíveis, interdependentes entre si e destinados a garantir a dignidade humana, considera-se, contudo, um direito de terem sua concretização assegurada como dever do Estado, por meio da formulação de políticas públicas. Portanto, vale dizer que não se limita ao acesso a ela e, sim, algo que represente a possibilidade de permanência ao ensino e a transposição da redução das taxas de evasão e retenção de vagas dos discentes, ao modo que possa desenvolver seu importante papel no desenvolvimento social, econômico e cultural para a sociedade. Entretanto, o acesso a educação superior não é universalizado, uma vez que nem todos aqueles que gostariam de ingressá-lo obtêm esse direito.

Os elevados Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) nos países da América do Norte, da Europa e da Ásia perpassa pelo grau de investimento dos Governos com a educação superior, o que reflete uma maior inclusão de jovens com idades entre 18 a 24 anos, neste grau de ensino, chegando a atingir um percentual de 60% ou mais. Na América Latina, os índices de acesso são bastante diversificados, devido às peculiaridades encontradas nos sistemas de ensino superior de cada país, mesmo assim se comparado ao Brasil o número de alunos matriculados é maior em outros países, como: Argentina 40%; Chile 35,9%, Venezuela 26% e Bolívia 20,6%¹.

O Brasil se encontra numa posição extremamente desfavorável, mesmo que em uma década tenha dobrado o número de alunos matriculados em cursos superiores, entretanto, o contingente atual de 6,3 milhões, representa apenas 15% da população com idade entre 18 e 24 anos vinculada a Educação Superior (ES) (ANDIFES, 2012). Esse quadro de diferenciações entre os países da América Latina é completado por Morosini (2010) que, atribuí uma forte predominância da privatização e um aumento significativo no percentual do empresariado lucrativo no Brasil, um campo fértil para quem possui uma das mais baixas taxas de educação superior: “A taxa líquida em cada pessoa de faixa de 18 a 24 anos somente 12%

¹ Dados disponíveis em: <<http://www.anelonline.org>>. Acesso em: 23/06/2011.

estão matriculadas em uma IES e a taxa bruta- em cada 100 pessoas, não considerada a faixa etária- somente 12%” (MOROSINI, 2010, p.102).

A realidade desalentadora se torna ainda pior ao passo que mais de 60% da população estão enquadrados na categoria de analfabetos funcionais. Para adensar essa perversa realidade, o Brasil é a sexta maior economia do planeta é a 47^a em inovação (ANDIFES, 2012).

Neste sentido, a questão do acesso e permanência ao ensino superior é de extrema importância a ser discutida e estudada com intuito de propor alterações dessa realidade, além disso, possibilitar a melhoria da qualidade de vida da sociedade, proporcionar o desenvolvimento econômico e cultural de qualquer país na realidade mundial contemporânea.

Assim, IES revelam sua importância ao afirmar políticas educacionais que buscam atender as necessidades socioeconômicas, psicológicas e psicopedagógicas dos alunos que ingressam nos cursos de ensino superior e demandam suas necessidades aos setores responsáveis em fomentar condições de aproveitamento acadêmico.

Nesta direção, a busca da redução das desigualdades socioeconômicas é um imperativo e também faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade brasileira. Contudo, esse processo de democratização deve ir além do acesso às IES públicas e gratuitas, há necessidade em criar mecanismos que garantam a permanência dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentados por um conjunto de estudantes, provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e excluídos social e economicamente.

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172 de 10 de janeiro de 2001, a fim de atenuar essa realidade da educação superior, estabeleceu como meta a ser cumprida até o ano de 2010, que o Brasil deveria incluir 30% dos jovens em idade universitária, na educação superior, além de ampliar a oferta de ensino público e a criação de novos estabelecimentos de ensino. Contudo, e por meio dos dados apresentados, fica claro que esse objetivo ficou longe de ser alcançado; visto que para atingir o percentual desejável seria necessário a inclusão

de 7,1 milhões de estudantes, número abaixo dos 6,3 milhões atualmente matriculados (INEP/MEC, 2010).

Um aspecto importante que acredita-se que possibilitará o Brasil a transpor essa desvantajosa realidade em relação aos outros países latinos é o incentivo e investimento do Estado na (re)organização e consolidação de programas e projetos da PAE, os quais visam o atendimento aos alunos de baixa renda. Pois, diante da situação socioeconômica e educacional que enfrenta o país e, que reflete nas IFES, tem-se cada vez mais a presença dessa parcela da sociedade demandando aos programas e serviços de assistência estudantil o que vem de certa forma, possibilitando contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e, conseqüentemente, para reduzir a retenção e evasão escolar.

Posterior a um longo processo de lutas e reivindicações por profissionais e dirigentes das IFES, o governo atualmente regulamentou a Portaria Normativa nº 39 do Ministério da Educação (MEC) de 12 de dezembro de 2007 em Decreto Lei nº 7.234 no dia 19 julho de 2010, instituindo de modo integral o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Desta forma, o Estado formalizou a assistência estudantil e sinalizou que por meio dela possa ser usada como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, assim como, usada como um mecanismo para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência de jovens ao ensino superior público federal. Desde então, esse documento vem sendo utilizado pelos profissionais na adoção de programas assistenciais referente à moradia estudantil; alimentação; transporte; assistência à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche para filhos de alunos; e apoio pedagógico.

Diante desse contexto se coloca como tema de pesquisa: A política de assistência estudantil e a efetivação de direitos aos alunos que ingressam nas IFES, problematizando-a da seguinte forma: Como as políticas educacionais de assistência estudantil se efetivam na garantia de direitos aos alunos de instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul?

A atitude tomada na investigação dessa questão proporcionou a superação da visão pragmática da intervenção social na instituição universitária, na qual estava muito centrada na imediatividade do encaminhamento dos fatos, privilegiando as sequências empíricas da ação. Sendo assim, a formulação desse problema de

pesquisa representou a “expressão do inconformismo, da crítica reiterada à realidade, do questionamento permanente e vivo sobre os fatos, cria maiores possibilidades de novas explicações, permitindo ir além do limite dado” (BATTINI, 1994, p.145).

A instituição universitária como o lócus da ação profissional, ambiente em que se particularizam e se condensam os conjuntos de alterações decorrentes da crise da sociedade capitalista, os quais sejam: As alterações sociais e econômicas nas IFES decorrentes da contra-reforma universitária; o reordenamento da universidade como uma instituição social para uma organização empresarial; e a incidências das políticas neoliberais que dinamizam mudanças no padrão de organização e gestão do trabalho.

Tendo em vista a profundidade na abordagem de um fenômeno, perseguiu-se como objetivo central da pesquisa à investigação da política educação referente à assistência estudantil, no processo de efetivação na garantia de direitos para os alunos que ingressam em IFES do RS, a fim de subsidiar a produção de conhecimento acerca da política de assistência estudantil, visando contribuir para a criação de iniciativas que favoreçam o segmento populacional da referida política e, também, o favorecimento de possibilidades no (re)ordenamento e aprimoramento do exercício profissional dos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) e gestores ligados aos programas voltados aos discentes.

Desta forma, foi utilizado um conjunto de procedimentos nessa pesquisa de caráter qualitativa, os quais envolvem: A análise documental do estado da arte sobre o tema, da legislação brasileira, dos documentos produzidos pelas instituições-relatórios de gestão, visões e ações institucionais. Também foram averiguadas as falas dos sujeitos pesquisados, coletadas por meio da técnica de grupo focal.

A investigação do objetivo geral dessa pesquisa possibilitou correlacionar a outros que visam: Identificar quais são os programas da política de assistência estudantil vigente no país em relação à legislação no período de 2006 a 2010, com vista a dar visibilidade aos processos de garantia de direitos aos alunos de ensino superior; identificar quais as demandas de alunos incluídos nos programas de assistência estudantil nas IFES do RS, a fim de traçar o perfil sócio-econômico, contribuindo na criação de novas estratégias; investigar o entendimento dos profissionais e gestores sobre a política educacional de assistência estudantil, com a

finalidade de identificar possibilidades e desafios para efetivação da garantia de direitos; investigar a forma de gerenciamento dos orçamentos aplicados à política de assistência estudantil na Universidade Federal de Santa Maria e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com a finalidade de analisar a relação entre o empreendido e as necessidades das demandas dos alunos.

Nesse processo de construção do conhecimento, procurou-se a essência do movimento da realidade que se expressa na política de assistência estudantil, portanto, os fenômenos não só do ponto de vista de suas relações e seus condicionamentos, mas também, do ponto de vista do movimento, da mudança, do desenvolvimento, do seu aparecimento e do seu desaparecimento. Esta constatação estimula a ação, pois, o pensamento não se aceita “os princípios eternos” e impulsiona o homem que sente injustiçado pelo sistema social a lutar para modificá-lo, porque ele é suscetível às transformações. Assim, não se deve “enxergar os princípios e as categorias como se fosse uma rígida escala, mas como instrumento que ajuda a perceber o melhor dinamismo da vida” (GADOTTI, 1989, p.63).

Na perspectiva de uma aproximação à essência da assistência estudantil, constituíram-se como questões norteadoras:

- Quais são os programas de assistência estudantil vigente no país em relação à legislação no período de 2006 a 2010?
- Quais as demandas de alunos incluídos nos programas de assistência estudantil nas IFES no RS?
- Qual a compreensão dos TAEs e gestores sobre a política de assistência estudantil como meio para efetivar a garantia de direitos?
- Como são gerenciados e aplicados os orçamentos da assistência estudantil em IFES do RS?

As repostas a essas indagações foram buscadas juntos aos sujeitos pesquisados nas manifestações ocorridas em grupos focais com os TAEs, gestores e alunos ligados a política de assistência estudantil nas IFES do RS.

Também foram analisados materiais disponibilizados pelas instituições como, legislações, históricos, relatórios e os publicados em redes sociais. Sobre esse

aspecto será retomado logo a seguir, em item específico dos procedimentos de pesquisa.

A pesquisa se caracteriza por uma abordagem qualitativa, com apoio no referencial quantitativo, em que o método dialético-crítico, o aporte teórico-metodológico de orientação ao processo de desvendamento da realidade, numa perspectiva de totalidade.

A construção da pesquisa envolveu tanto o âmbito epistemológico, quanto o metodológico. A reflexão epistemológica sobre o método remete a compreensão da ciência como uma tarefa que se funde na escolha de problemas com a possibilidade de explicar os fenômenos da vida social, assim o “objetivo da ciência é procurar explicações adequadas para o fenômeno. Isso envolve uma série de procedimentos e, entre eles, o de aceitarmos os resultados mesmo que contrários as nossas expectativas subjetivas” (JUNIOR, 1989, p.188). Desta forma, a ciência possui a função de iluminar e indicar um caminho, uma direção para o pensar filosófico, contribuindo para nortear a solução de problemas, vislumbrando explicação da realidade social onde o pesquisador esteja inserido.

A ciência, na versão marxiana, ocupa um lugar de extrema importância, uma vez que Marx formulou uma interpretação e resposta científica ao processo de mudança da sociedade burguesa, assim como, na história universal.

Se concepção de ciência é entendida como um processo, significa dizer que o conhecimento científico encontra-se também num processo de construção e desconstrução, num movimento constante de desvendamento do real, do concreto. Assim, a ciência consiste num método que busca a superação do seu ponto de partida, a vislumbrar novos horizontes, novas apreensões do real que esta sendo examinado. Pois, “designa um modo básico de conhecer e, num sentido complementar, indica um conjunto de regras, de instrumentos, de técnicas e de procedimentos” (PAVIANI, 2006. p.43).

Dessa forma, o método não é algo isolado e, sim, um todo fazendo parte uma peça da outra. “O método dialético parte da idéia de que a realidade está em constante transformação, em contínuo movimento” (GADOTTI, 1989, p. 59). Proporciona assim o conhecimento de fenômenos caracterizados pela investigação organizada e sistematizada, buscando conhecer determinados fatos e construir, a

partir desses, meios que beneficiem os seres humanos. Por isso, os elementos do processo de análise estão sendo averiguados por meio do método dialético crítico que, “se baseia em dois tipos de elementos interligados: princípios fundamentais e categorias (noções explicativas)” (GADOTTI, 1989, p.59).

Sobre a dialética, Paviani (2006) argumenta que além de ser filosofia, a dialética também é um método. Assim, a dialética pressupõe ver e analisar a realidade como algo contraditório, podendo ser mediado entre si e superado, não se esquecendo de considerar a totalidade. É neste plano que o método dialético marxista está sendo situado, ou seja, “no plano da realidade, no plano histórico sob a forma da trama das relações contraditórias, conflitantes de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (FRIGOTTO, 1994, p.75).

O método dialético representa o universal concreto. Apresenta leis que ora são objetivas, ora são leis do pensamento, conformando um movimento entre o real, o concreto, o subjetivo, o abstrato e ao nível do pensamento. Lefebvre (1975) trabalha em sua obra, “Lógica Formal e Lógica Dialética”, com as grandes leis da dialética, as quais são demarcadas como:

- *Lei da interação universal:* significa a conexão recíproca com tudo que existe. Nada é separado ou isolado.
- *Lei do movimento universal:* É a reintegração do movimento interno e movimento externo, envolvendo-os num devir universal.
- *Lei da unidade dos contraditórios:* “[...] busca captar a ligação, a unidade, o movimento, que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choque, que os quebra ou os supera” (LEFEBVRE, 1975, p.238).
- *Lei dos saltos:* Transformação da quantidade em qualidade, implica na continuidade (movimento profundo que continua) e descontinuidade (aparecimento do novo, o fim do antigo).
- *Lei do desenvolvimento em espiral:* “a negação da negação, visto que as contradições estão em luta efetiva, surge uma promoção mais elevada do conteúdo positivo que se revela e libera pelo conflito” (LEFEBVRE, 1975, p.240).

Ainda o método dialético pode ser representado pelo esquema, difundido por Hegel: “A *tese* (a realidade como se apresenta), *antítese* (negação da tese, provocada por novos pontos de vistas) e *síntese* (a nova maneira de ver, o resultado o processo crítico)” (FOUREZ, 1995, p.37).

Vale ressaltar que, as categorias centrais do método dialético crítico, a contradição, a historicidade e a totalidade, vêm viabilizando os desvendamentos da pesquisa, as interconexões entre os fenômenos, as relações das partes com a totalidade, a historicidade dos fenômenos e as suas contradições.

O conhecimento é histórico e implica em dois movimentos: as constatações e o trabalho cuidadoso de levantamento de dados singulares e a dimensão criativa, imaginativa e interrogativa, capaz de integrá-los. A possibilidade de incorporar o maior número de elementos significativos (dados) e a possibilidade de submeter esses a explicações teóricas fundantes é o que vem permitindo a análise concreta do fenômeno (FONTES, 1998).

Nesta perspectiva, a *historicidade* contribui no entendimento do homem como ser histórico, ser social, pois é a partir da história que o homem vai reconhecer sua existência. E, através dela que ele vai explicitar sua consciência, num movimento dialético onde “o sentido da história está na própria história: na história o homem se explicita a si mesmo, e este explicitamento histórico- que equivale a criação do homem e da humanidade- é o único sentido da história” (KOSIK, 1976, p.217).

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos enquanto considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. (GIL, 1999, p.32).

Outra categoria central é a *totalidade*, esta significa a articulação dos fenômenos, num todo articulado, onde tudo se relaciona com tudo sem analisar o fenômeno isolado, possibilitando assim, a visão em conjunto. Qualquer fenômeno pode ser compreendido e explicado quando considerado do ponto de vista de sua ligação indissolúvel com os fenômenos que o cercam.

A totalidade, no sentido marxiano, não quer dizer a incorporação de todos os fatos e de todas ocorrências do passado. A totalidade, no pensamento histórico, corresponde a uma evidência primeira: não se pode esgotar com um único significado nenhum fato da vida social (FONTES, 1998, p.169).

Por último, mas igualmente importante, tem-se a categoria *contradição* que é a essência da dialética, pois é a luta dos contrários que move a história onde se considera a contradição entre as forças produtivas da sociedade e suas relações de produção. E, é esta luta de contrários, que o método instiga a refletir, desvendar, sendo por meio dos conflitos que se busca a superação desses. Esta categoria é,

[...] empregada para designar as inconsistências lógicas ou anomalias teóricas intradiscursivas [...] as contradições são dialéticas, tanto porque elas constituem oposição inclusivas reais, pois seus termos pressupõem existencialmente seu oposto e porque são sistemática ou inteiramente relacionadas com uma forma de aparência mistificadora. [...] as oposições inclusivas, quer no interior do ser, quer entre ser e pensamento podem ser consistentemente descritas e cientificamente explicadas (BOTTOMORE, 2001, p. 80).

O materialismo histórico é uma teoria que possibilita esclarecer conceitos como: “sociedade”, “formações sócio-econômicas”, “estrutura social”, “organização política da sociedade”. Em suma, essa teoria estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, sua evolução histórica e a prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade que busca nas bases socioeconômicas e nas relações de produção, os fundamentos da sociedade (TRIVIÑOS, 1987).

Portanto, o estudo fundamentou-se no materialismo histórico e dialético, em que a pesquisa se caracteriza de cunho qualitativo, com apoio dos dados quantitativo, no qual também teve como referencial teórico as áreas da Educação, do Serviço Social e Ciências Sociais.

A escolha do lócus do estudo se deu de forma intencional, desde que prevalecem os critérios de que fosse IFES localizada no RS, tivesse tradição histórica nos programas de assistência estudantil, houvesse maior número de alunos beneficiados pelos programas e projetos da PAE no estado. Com base nesses critérios, a amostra ficou definida nas duas maiores² IFES do estado do RS: A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² A referência de maiores IFES do RS condiz com o número total de alunos matriculados, em que atualmente registram-se 22.707 (UFSM) matrículas e, 27.500 (UFRGS). Por conseguinte há um maior registro de alunos beneficiados com os programas da PAE; dados que serão apresentados nos capítulos da tese.

Ambas as instituições foram as primeiras a organizar os programas da assistência estudantil no RS, ainda na década de 1960. Também, são elas que possuem maiores contingentes de alunos que usufruem de algum tipo de benefício da assistência estudantil, totalizando 2.800 (dois mil e oitocentos) na UFSM e; 2.200 (dois mil e duzentos) na UFRGS. Assim, constituíram-se como sujeitos de pesquisa os gestores, TAEs e alunos dessas instituições que estão ligados a PAE³.

Como meio de coleta de dados junto aos sujeitos pesquisados, foi utilizada a técnica de grupo focal. Justifica-se a opção por essa técnica de investigação por possibilitar a exploração de espectros, de opiniões e a elaboração de diferentes representações sobre o assunto em questão, e, ainda, propiciar a apreensão do espaço social onde os participantes compartilham experiências semelhantes e/ou comuns a todos.

As pessoas no grupo estão mais propensas a acolher novas idéias e a explorar suas implicações [...] O grupo focal é um ambiente mais natural e holístico em que os participantes levam em consideração os pontos de vista dos outros na formulação de suas respostas e comentam suas próprias experiências e as dos outros (GASKELL, 2002, p.76).

Os grupos focais correspondem à participação dos sujeitos que discutem, refletem e respondem conjuntamente um tópico guia, como referencial dos assuntos que foram abordados no grupo também, funcionam como um “lembrete” ao pesquisador que formulou um conjunto de títulos de parágrafos, que possam fornecer subsídios para uma progressão lógica da discussão dos temas em foco (GASKELL, 2002).

Desta forma, a construção dos tópicos guias dessa pesquisa estavam relacionadas aos programas da PAE na perspectiva da garantia de direitos, os quais foram aplicados em dois grupos focais distintos: o grupo de alunos e o grupo de TAEs e gestores.

³ Utilizou-se como critério de inclusão dos sujeitos pesquisados na UFSM e UFRGS a concordância ética em participar da pesquisa, em que os *profissionais* (assistentes sociais, psicólogos, contadores e secretários), *gestores* (pró-reitor titular, adjunto e secretário geral) conhecesse todos os programas e projetos da assistência estudantil da IFES a qual pertencesse. Quanto aos *alunos* pesquisados, o critério foi inclusão nos programas da PAE por meio da aprovação do benefício socioeconômico e a participação em militância política nos últimos dois anos, seja em Diretório Central de Estudante (DCE) e/ou Diretório Acadêmico (DA) e/ou Coordenações nas Casas de Estudantes Universitários (CEUs).

Outro aspecto é o referente à pesquisa documental, a qual também foi elaborada um roteiro básico para guiar a coleta de dados junto às instituições, como: Legislações, históricos, organizações, visões, orçamentos e aplicações de recursos das IFES para a política de assistência estudantil no RS.

Em relação à observância aos aspectos éticos que envolveram a pesquisa; essa foi submetida à Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) e ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em que se obteve a aprovação para a realização deste estudo. Conforme os sujeitos concordavam em participar da pesquisa era apresentado a cada um o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que, quando autorizado, as entrevistas eram gravadas em áudio e transcritas na íntegra de modo a salientar o caráter espontâneo das falas.

Para a etapa de análise e interpretação dos dados foi utilizado o método de análise de conteúdo, por favorecer o estudo das motivações, atitudes, valores, crenças e tendências. Recorreu-se nesta pesquisa a operacionalização desenvolvida segundo Pagés et al (1990), o qual contempla os seguintes critérios para análise do material coletado:

- 1º) Leitura global do material coletado;
- 2º) Identificação das passagens significativas (indicadores potenciais de tema);
- 3º) Classificação das unidades com referência ao tema (mapeamento de categorias e subcategorias);
- 4º) Identificação das relações com o subtemas dentro da própria unidade e com as demais unidades;
- 5º) Identificação das categorias emergentes que extrapolam aquelas identificadas e classificadas pelo pesquisador em razão da problematização sobre o tema em estudo.

Desta forma os dados qualitativos foram tratados à luz das categorias conceituais gerais e/ou explicativas da realidade. E, na sequência, foram realizadas as análises, juízo analítico do pesquisador, que fazem inferências sobre o conteúdo apresentado nas falas dos pesquisados, bem como, a interpretação desse conteúdo,

tendo como base a fundamentação teórica, que se caracteriza enquanto uma busca permanente em todo o percurso da pesquisa.

A fundamentação teórica subsidiou a análise de conteúdo para que seja realizada de forma analítico-interpretativa e não só descritiva. No processo de análise, os dados obtidos foram articulados com o referencial teórico utilizado e no contexto teórico, no qual foi produzido supondo a superação da descrição simples por uma análise do significado dos conteúdos.

Assim, a tese foi estruturada em cinco capítulos, o primeiro deles é a presente introdução do estudo.

O segundo capítulo, intitulado “POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUAS ATUAIS CONFIGURAÇÕES NO BRASIL”, trata da trajetória histórica do surgimento das universidades aliada a política de educação superior que incide as transformações da contra-reforma universitária. Também é evocado a política de expansão nas universidades públicas e o processo de democratização da educação superior, em que se discutem as fontes de financiamentos à formulação de uma política econômica, conforme a orientação de organismos internacionais. Por fim, é discutido o Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) que assim como outras políticas de governo para educação, situa-se no movimento do capital, o qual visa à conquista de novos mercados.

O terceiro capítulo nomeado “A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: A PARTICULARIDADE NO RIO GRANDE DO SUL”, objetiva dar visibilidade como a assistência estudantil, conjugada como política de educação superior se constituiu num compasso entre os caminhos e os descaminhos até a sua materialização enquanto política de assistência estudantil, para tanto, se desenvolveu três fases distintas da assistência estudantil que a consagram atualmente como uma política de direito. Também é tratado do financiamento da assistência estudantil e os impactos dos reajustes dos governos. Como fechamento desse capítulo é apresentado e discutido as particularidades das IFES do RS, no que tange a PAE.

O quarto capítulo designado “DIREITO À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS E DOS OPERADORES DA POLÍTICA”, tratará da garantia à educação na perspectiva legal no rol dos Direitos Humanos como um

processo fundamental e constitutivo nas declarações internacionais e nacionais que incidem na operacionalização dos programas de assistência estudantil. No item a seguir será equacionado os DH na materialização de políticas públicas. Nele, a política de educação superior como um processo de equalização de direitos é trazida para o debate, a partir das vozes dos sujeitos usuários dos programas da assistência estudantil e dos profissionais que operam tais programas. O terceiro item faz referência à tônica da efetivação e violação de direitos à assistência estudantil.

O quinto capítulo denominado “CONCLUSÃO”, apresenta as conclusões tecidas a partir dos achados da pesquisa como uma síntese acerca do objeto de estudo. As conclusões convergem para a percepção de que a política de assistência estudantil é um mecanismo importante para a garantia de direitos dos alunos. Em que revela ao mesmo tempo, manifestações e práticas de implementação da política e, as condicionalidades ao direito à assistência estudantil.

Por último, apresentam-se como apêndices os instrumentos de coleta de dados utilizados e como anexos o Termo de Consentimento Informado, Livre e Esclarecido para realização dos Grupos com Gestores, TAE e Alunos história oral e observação participante, o Parecer da Comissão Científica do PPGSS e o Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

A partir do desenvolvimento desses capítulos e da articulação da problematização teórica com os dados oriundos do campo empírico, foi possível formular a seguinte **tese**:

- A Política de assistência estudantil no Brasil vem se efetivando tal quais as demais políticas públicas, tendo em vista as repercussões do ideário neoliberal e os rebatimentos da contra-reforma do Estado que carrega, no seu bojo, o questionamento acerca da concepção e da forma de efetivação dos direitos sociais. No que tange a assistência estudantil como uma política de educação, a pesquisa revela que essa vem acompanhando a trajetória histórica e sócio-política do país, em que se formaliza sob a constituição de três fases distintas. Inicialmente é concebida no atendimento a elite brasileira, os quais, quase que exclusivamente, tinham acesso as IES; posteriormente inicia um processo de democratização da educação com a expansão de vagas nas IES,

passando a incluir a classe média nesse contexto. No período mais recente da história a assistência estudantil é formalizada como política de educação e passa a garantir legalmente o direito de acesso e permanência aos alunos das IFES. Essa trajetória rompe e conserva algumas concepções e formas de operacionalização da assistência estudantil como um direito, tendo em vista a necessidade de reconhecer a importância da institucionalização de uma política dessa natureza nas IFES para o avanço do direito à educação, numa perspectiva universal, indivisível e fundamental; a qual é acompanhada, contraditoriamente, de um retrocesso que se manifesta nas práticas de implementação dessa política, manifestada pela condicionalidade do direito aos programas. É nessa dinâmica, entre o caminho e o descaminho da PAE no Brasil, que podem ser (des)ocultadas as concepções e formas de garantia (ou negação) desse direito, portanto, suas contradições e mediações.

Compreende-se embasada nessa tese que poderá haver um reordenamento na implementação da assistência estudantil, já que tanto a política educacional como a própria universidade se constitui como uma realidade histórico-social, em que são projetadas no cenário mais amplo das ações e das relações sociais, portanto, não são isoladas e não surgem como, “o mundo em si e para si” (FERNANDES, 1979, p.97).

2 POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUAS ATUAIS CONFIGURAÇÕES NO BRASIL

Os traços históricos que marcam as políticas da educação superior decorrem das transformações sociais e das diferentes reformas que as universidades vêm passando ao longo dos anos, sendo que a cada momento da história surgem desafios para IES que colocam em risco sua própria sobrevivência, assim como suas finalidades. Por isso, a cada tempo-espaço, a universidade se reconfigura e se atualiza a fim de resistir às inovações e às mudanças que possam afetar seus valores e seu modo de agir.

A categoria tempo-espaço é amplamente trabalhada por Harvey (2007), que evidencia, em seus estudos, as maneiras como experimenta-se o tempo e o espaço, as quais estão conectadas ao dinamismo do desenvolvimento histórico e geográfico do capitalismo e aos complexos processos de reprodução e transformação ideológica. O autor mostra que é no sistema capitalista que “as práticas e processos materiais de reprodução social se encontram em permanente mudança” (p. 89). Por isso, “as qualidades objetivas, como os significados do tempo e do espaço, também se modificam” (p.89). O autor examina como os usos e significados do espaço e do tempo mudaram com a transição do fordismo para a acumulação flexível como um “impacto desorientado e disruptivo sobre as práticas político-econômicas, sobre o equilíbrio do poder de classe bem como sobre a vida social e cultural” (p.257). Ele ainda chama a atenção sobre o fato de a transição para acumulação flexível ser feita por rápidas implantações de novas formas organizacionais e de novas tecnologias produtivas que embatem nas maneiras pós-modernas de pensar, sentir e de agir. As consequências dessa “nova ordem social” potencializam a volatilidade, a efemeridade e a descartabilidade, o que significa a capacidade de “atirar fora valores, estilos de vida, relacionamentos estáveis, apego a coisas, edifícios, lugares, pessoas e modos adquiridos de agir e ser” (HARVEY, 2007, p. 258).

O nascedouro das IES no Brasil remete à busca de alguns relatos históricos (HISTÓRIA VIVA, 2009)⁴. Esses mostram que, desde o surgimento da primeira

⁴ Esse breve apanhado histórico sobre o surgimento da universidade no mundo foi realizado com base no artigo: “De onde veio a universidade?”. Publicado na Revista História Viva. p.19, Ano VI. N.71, Duetto: Setembro, 2009.

universidade no mundo, localizada na Itália⁵ durante o período da Idade Média, fim do século XI, e, posteriormente a abertura na França e na Inglaterra, passaram-se 720 anos para a criação da primeira universidade no Brasil. Também remete ao fato de haver algumas características do Ensino Superior Brasileiro (ESB) que o distinguem do praticado nos países da América Latina, na Europa e nos Estados Unidos.

A primeira é o seu início tardio; a segunda característica é que não eram universidades, mas faculdades ou escolas destinadas a formar profissionais, como médicos, advogados e engenheiros. Com a chegada da Família Real (refugiada de Portugal) ao Rio de Janeiro em 1808, foi instalada a Academia da Marinha e os cursos de anatomia e cirurgia. A estratégia do Reinado de Dom João VI centrava-se em manter em Coimbra (Portugal) a verdadeira Academia, sendo o curso mais influente o Direito, e também, era para onde a elite brasileira encaminhavam seus filhos para estudar. Portanto, a educação brasileira do século XIX foi essencialmente destinada à preparação de uma elite e não do povo. Era a erudição ligada ao *status* social, prestigiada pela vida na Corte, pelas atividades públicas, pelo regime parlamentar, em que a retórica era necessária. Era um contraste gritante com a quase total ausência da educação popular.

No Brasil, a implantação dos grandes centros universitários, multidisciplinares, de ensino e pesquisa pura, aconteceram somente durante o século XX. Em 1827, consta o surgimento da fundação da *faculdade* de Direito de São Paulo e de Olinda (PE), que seguiam o modelo das universidades européias. Contudo, a criação das primeiras *universidades* brasileiras decorreu do movimento de uma restrita intelectualidade nacional, na década de 1920, no sentido de modernizar o sistema educacional. Sendo assim, a inexistência de universidades no país gerou a necessidade de criá-las:

As duas primeiras verdadeiras universidades foram criadas na década de 1930, no governo Vargas: a Universidade de São Paulo, pelo governo estadual, e a do Rio de Janeiro, pelo governo federal. A criação das universidades não destruiu o sistema anterior, preservando suas marcas de origem: em primeiro lugar, o grande peso da tradição de escolas de formação profissional, as quais, quer em escolas isoladas, quer incluídas nas universidades, permaneceram como a referência básica para cursos superiores (DURHAM, 2010, p.52).

⁵ A universidade funciona até hoje e é conhecida por “Universidade de Bologna”.

Vale mencionar que a força desta tradição se deve à preservação de um sistema corporativo que parece existir até hoje, o qual associa o diploma universitário a uma carreira regulamentada e ao monopólio do exercício de uma profissão. Também não foi criado no Brasil, diferentes de outros países europeus, a tradição de que as universidades deveriam oferecer uma formação geral que antecederesse a profissionalização.

Pensar nestes aspectos supracitados, que apontam a historicidade e a totalidade de um fenômeno, ou seja, da consolidação das universidades, desencadeia a necessidade de uma análise crítica sobre a política pública de educação superior e as transformações que vêm ocorrendo ao longo dos últimos anos no cenário internacional e nacional, em que a proposta de reformar o Estado vem provocando sérias consequências para ESB, ações que são reveladas na concretude do cotidiano por meio de documentos que reordenam as políticas públicas para a educação.

Para tanto, tomaram-se alguns referenciais para essa análise, como a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996, os documentos elaborados no âmbito da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 1998 e os subsídios disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP – Censo da Educação de 2008, cujos dados evidenciam processos de reorganização e ajustamento das políticas educacionais, conforme o panorama de mudanças sociais, econômicas e políticas, decorrentes da influência de políticas neoliberais e dos organismos internacionais, sendo entre outros, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

A fim de adentrar a proposta neste capítulo inicial, aborda-se primeiro e brevemente, a discussão conceitual sobre política pública, visando assim, traçar seu significado e dar visibilidade à complexa rede de relações que se estabelece no intrincado processo de concepção e de implementação da política educacional. Nesse viés, será situado o reordenamento do Estado, que decorre do processo de reestruturação produtiva, do ideário neoliberal e do processo de globalização, exigindo um Estado mais ágil e mais flexível, no qual a reforma do administrativo

teria um caráter de modernização do seu aparato institucional, garantindo ao país condições adequadas de inserção competitiva ao mundo globalizado.

Nos últimos anos, a política pública vem sendo difundida em todos seus aspectos, sendo associada aos conceitos de necessidades sociais e direitos de cidadania. Há várias explicações e discussões sobre essa categoria, mas o que chama atenção é sua complexidade conceitual, o que remeteu a uma análise na literatura com objetivo de buscar subsídio teórico-conceitual para compreensão dessa temática tão difundida na sociedade contemporânea. Sendo assim, parte-se do conceito clássico de política, a qual remete à origem grega e romana e associações à *polis*, estando ligadas a cidade e a atividade humana, a qual tinha como referência a esfera social pública e cidadã. A política representava o exercício da coletividade e não a vontade pessoal de um governante.

A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *pública* (de todos) e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos de decisão do governo (PEREIRA, 2008, p. 94).

Assim como a política, a liberdade também se encontrava na esfera pública, onde todos eram iguais: “[...] ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existia governo e nem governados” (ARENDR, 1997, p. 42). Os gregos e romanos, além de definirem os direitos e deveres dos cidadãos também “criaram as instituições públicas para a aplicação das leis e garantia de direitos, isto é, os tribunais e os magistrados” (CHAUI, 1999, p. 376). Portanto, a política inventada por esses povos se constituiu como mecanismo de resposta para dirimir as diferenças, os conflitos e as contradições existentes entre o público e o privado, o que além de caracterizar uma sociedade em um determinado momento histórico, também propiciou o desenvolvimento da relação entre a política pública, o Estado e a sociedade civil.

Por este prisma, as políticas públicas são construídas conforme as necessidades demandadas pelos sujeitos, os quais colocam em pauta os problemas que lhes pareçam mais pertinentes, a fim de poderem acessar algum tipo de benefício social. Contudo, precisam anteriormente despertar o interesse dos

gestores das políticas, para que, assim, a sociedade exerça um papel decisivo na existência e na formulação de políticas públicas.

A construção de uma política pública é pautada nos interesses comuns da sociedade, regulada pela organização estratégica do Estado que intervém nas relações sociais. Em via de regra, as políticas públicas significam um conjunto de decisões e ações que envolvem o Estado e a sociedade civil, entretanto, nem sempre o reconhecimento de um problema pelo Estado constitui a agenda nas formulações das políticas, sendo necessário, acima de tudo, que o problema seja entendido socialmente como algo que necessite de uma intervenção na sociedade. No esquema de Pereira (2008), a política pública se constitui como:

- a) Um marco ou linha de orientação para ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros) sob o controle da sociedade.
- b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporada nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. São os serviços sociais que tornam evidente uma política pública.
- c) Guia-se pelo interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes.
- d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada (p.95-96).

Pereira (2008) também ressalta as mudanças das políticas públicas, conforme o tempo-espaço, não existindo, segundo ela, somente um perfil ou uma única direção. Essas mudanças no ordenamento das políticas decorrem de transformações políticas, sociais e econômicas referentes aos eventos históricos ocorridos principalmente nas últimas décadas do século XX⁶, que impactaram mudanças estruturais e conjunturais numa dimensão global.

Essas mudanças redimensionaram a atual função e o papel do Estado, o que resultou em novos desafios para a sociedade também vem incidir nas universidades públicas e privadas, que se reconfiguram a fim de atender às novas demandas sociais e do mundo do trabalho. Por isso, a temática de discussão sobre o contexto

⁶ Essas transformações foram impulsionadas principalmente pela reestruturação produtiva, a abertura de mercados nacionais (e transnacionais) e a reforma do Estado.

de transformações nas universidades será abordada sob a compreensão ampliada, levando em consideração o atual estágio de desenvolvimento capitalista mundial e as demandas daí resultantes para a política pública de educação superior.

2.1 AS TRANSFORMAÇÕES NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO CONTEXTO DA CONTRA-REFORMA UNIVERSITÁRIA

Diante das transformações do século XX, enfatizam-se os anos a partir de 1970, os quais correspondem a um período de grandes tensões. A partir desse período, o Estado de Bem-Estar Social entra em crise e retorna às teses liberais em defesa da liberdade do mercado. Com base nestas evidências, busca-se apontar alguns elementos que caracterizam a crise a partir da década de 1970. Para tanto, seguem-se as considerações destacadas na obra de Hobsbawm (1995) a seguir:

- A reestruturação produtiva – visa à transformação da produção em massa (Fordismo), que concentrava grandes estoques de produtos para um método de produção flexível (Toyotismo) que propunha a fabricação de absolutamente o necessário para abastecer o mercado.
- A queda na Bolsa americana na década de 1980, que provocou grande crise no câmbio internacional.
- Período de estagnação econômica⁷ – quando a economia fica estagnada e há altas taxas de inflação.
- O Estado de Bem-Estar Social e seus pilares de pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica garantida constituem-se elementos fundamentais para grande causa da crise de 1960/70. O Estado investia (nele mesmo) muito mais que sua capacidade financeira poderia suportar, aumentando, assim, o volume da dívida pública.

⁷ Na década de 1970, foi criado o termo *estagflação* que caracterizou um determinado período histórico, sendo esse a “combinação de estagnação econômica e preços em rápido crescimento” (HOBSBAWM, 1995, p. 399)

O excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas é nefasto para a economia, porque gera o déficit orçamentário que, por sua vez, consome a poupança interna, aumenta as taxas de juros e diminui a taxa de inversão produtiva. Conseqüentemente, tal déficit estimula a emissão da moeda ou o empréstimo de dinheiro do sistema bancário, aumentando, assim, a oferta monetária e a inflação. Para enfrentar esse problema, a única solução prevista seria cortar substancialmente o gasto público para liberar recursos para inversão privada (PEREIRA, 2002, p.36).

Nesta perspectiva, é fundamental observar a política pública relacionando-a com a política econômica, uma vez que ambas estão conectadas à evolução do capitalismo. “Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular do capital” (VIEIRA, 1992, p.21), entretanto vale salientar que as diferenças sociais, conjunturais e políticas são uma constante e merecem devida atenção ao serem tratadas conforme a realidade de cada país, de cada nação.

A retração financeira do Estado (no caso dos países de economia avançada) na concessão ao Estado de Bem-Estar Social começou a afetar a formulação e execução de políticas econômicas e sociais, que eram meios para garantir a proteção social. Como consequência dessa perda de poderes econômicos, há o reaparecimento tanto da miséria, quanto da pobreza nestes países que haviam se “desacostumados” a ver seus mendigos nas ruas. “O reaparecimento de miseráveis sem teto era parte do impressionante aumento da desigualdade social e econômica na nova era” (HOBBSAWM, 1995, p. 396).

Já no Brasil não ocorre essa retração financeira nas políticas sociais porque “na realidade brasileira nunca se teve um Estado de Bem-Estar Social”. Entretanto, o que se constatou foi um alinhamento do país com o fenômeno que ocorria nos países de economia avançada, isto é, um retorno ao modelo de desenvolvimento econômico ancorado no ideário neoliberal que se materializou no Brasil com o início da contra-reforma do Estado.

Desta forma, no Brasil, as políticas públicas estão relacionadas às determinações que a chamada reforma do Estado imprime na relação entre sociedade civil e mercado. Netto (2000) lembra que “foi no percurso dos anos de 1980, que a questão de reformar o Estado se colocou no Brasil de maneira inadiável” (p.11). O processo de reforma do Estado (no Brasil) decorre da passagem

de democratização do país, no esforço de superar o marco da ditadura militar, em que se é herdeiro de uma tradição política marcada por golpes, cujo escopo era manter a estrutura de classe, de concentração, de poder e de renda.

Todos esses atos arbitrários reforçam a afirmativa de que o período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular (COUTO, 2004, p. 136).

Assim, a redemocratização do país representa um marco dessa passagem histórica, a qual é consubstanciada por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse ordenamento jurídico-político vai significar um avanço social e político para a sociedade e, pela primeira vez na história do Brasil, configuram-se as garantias dos direitos sociais. Contudo, sua materialização é marcada por percalços e movimentos políticos de desmantelamento.

As políticas públicas, assim como, os programas assistenciais que se consolidam nas (re) configurações sociais, econômicas e políticas, são considerados como um valioso campo de intervenção social uma vez que visam garantir direitos, dirimindo as sequelas da questão social⁸, principalmente para aqueles alijados dos processos de trabalho.

A grande questão a ser destacada é em relação ao sistema capitalista e sua incapacidade de inclusão de uma grande parcela de indivíduos na órbita do trabalho e do consumo via mercado. O desenvolvimento das forças produtivas de uma sociedade interfere na sua produção de riquezas. Neste sentido, Costa (2005) aponta que,

Para consumir é preciso ter dinheiro, para ter dinheiro é preciso trabalhar, para trabalhar é preciso encontrar emprego, e para ter emprego é preciso que o capital realize investimento. Portanto, a variável determinada da vida do trabalhador é o grau de investimento da classe trabalhadora. É o volume e o tipo de investimento que definirá o volume de empregos a ser gerado. O trabalho é o elemento subordinado pelo capital (COSTA, 2005, p.173).

⁸ Entende-se por questão social um “conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alçando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital e fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto as dimensões subjetivas, fruto das ações dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais” (IAMAMOTO, 2008. p.156).

A exclusão produzida pelo sistema capitalista está diretamente relacionada ao modelo político, econômico e social vigente que, conforme Iamamoto (2004) corrobora a lógica de que o capitalismo provoca a minimização do social e também a globalização, sendo resultado de uma ampla radicalização da concentração de renda, da propriedade e do poder, que, na contrapartida, expressa-se pelo empobrecimento crescente da população, ampliação do desemprego e do subemprego, subtração dos direitos conquistados e das políticas sociais universais, impondo um sacrifício forçado a toda sociedade.

Em suma, a compreensão das transformações societárias oriundas da lógica capitalista determinou o reordenamento do Estado. Para tanto, elencam-se três elementos fundamentais dessa transformação: 1) as profundas modificações na esfera econômica mundial; 2) as ideias neoliberais (que defendem a noção de Estado mínimo); 3) o contexto da globalização e das inovações tecnológicas responsáveis pelos setores produtivos.

Essas grandes ondas de transformações e as contradições da transição democrática do Brasil depois da ditadura militar criam condições políticas, econômicas e intelectuais para a projeção da “reforma”⁹ do Estado ou como alguns estudiosos desse tema denominam a “contra-reforma”¹⁰ (BEHRING, 2008), a “contra-revolução” (LIMA, 2007), ou “anti-reforma” (FERNANDES, 1989). Essencialmente ela provoca a retração na esfera dos direitos, rebate no mundo do trabalho e na direção sociopolítica, delimitando-se um modelo de Estado em consonância com as determinações do Consenso de Washington¹¹, o que cria condições para a consolidação do Estado neoliberal.

9 O termo contra-reforma do Estado é usado no decorrer desse estudo pela contradição que gera essa discussão. Entende-se que não deixa de ser apropriado seu uso como reforma diante das transformações que estão em pleno curso, entretanto, a ideia reformista dotada de conteúdo ideológico, designa na prática, um processo contrário ao discurso do Estado de modernização da aparelhagem governamental e do melhoramento da gestão fiscal.

10 A contra-reforma é presenciada pela redução da função do Estado e também pela contra-marcha dos princípios constitucionais, compondo-se como “um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocrática” (BEHRING, 2008, p.281).

11 Significa o consenso de um grupo de pessoas representantes do: BID, FMI, BM que se reuniam em Washington e formulavam regras de padronização de políticas macroeconômicas, acompanhadas de reformas estruturais. “O Consenso de Washington inclui dez tipos de reformas: Disciplina fiscal, a redefinição das prioridades do gasto público, a reforma tributária, liberalização comercial, a atração das aplicações do capital estrangeiro, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia e a proteção de direitos autorais compõem a lista das reformas que se faz menção” (CHAVES, 2006, p.105).

Desta forma e com veemência, a contra-reforma do Estado ressurg¹² no empenho do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – mandato de dois anos, no período de 1995 a 2002, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Uma das principais reformas que se dedica o governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora não constasse nos temas da campanha eleitoral de 1994. Entretanto, o novo presidente decidiu transformar a antiga e burocrática Secretaria da Presidência, que geria o serviço público, em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado. Ao acrescentar a expressão “reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas indicando uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado (BRESSER PEREIRA, 2006, p.21).

Portanto, é no projeto de contra-reforma do Estado em que situa o nó da questão, pois discutir o contexto de transformações nas universidades públicas e as mudanças nas políticas para ESB sem entender os principais propósitos da contra-reforma administrativa em discussão no Congresso e suas consequências para a esfera pública, seria uma imprudência, como também uma incompreensível omissão acadêmica, o que estaria em desacordo com o esforço e a dedicação na construção teórica proposta pela pesquisadora. Então, vale destacar as principais funções do Estado com a contra-reforma administrativa, que basicamente concentra na redução da intervenção na economia, tendo no mercado suas principais diretrizes.

A contra-reforma do Estado supõe a redução econômica na área pública, almejando privatizar empresas e serviços, reduzindo assim, os gastos financeiros para investir cada vez mais em finanças públicas do Estado; ou, como define o autor Netto (1997),

Concebida com intuito maior de enxugar o serviço público federal, estadual e municipal, a reforma do Estado pretende estabelecer as bases legais para a promoção de profunda redução dos gastos fiscais com folha de pagamento e funcionamento das instituições. Essa ação, segundo os cânones da política econômica em vigor, seria indispensável para redução estrutural do déficit público- um dos pilares do plano de estabilização- plano que vem provocando forte contenção de despesas nas esferas federais e estaduais por meio do arrocho salarial do funcionalismo, redução de postos

12 Lembrando que as primeiras propostas de reformar o Estado foram iniciadas nos anos 1980, “foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira ao Estado: particularmente o ajuste fiscal, a privatização” (BRESSER PEREIRA, 2006, p.21).

de trabalho e contingente de recursos para a manutenção e investimentos (p.257).

O foco da discussão são as restrições de gastos públicos, principalmente com o funcionalismo, como estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado. O então Ministro do Governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira, por meio da elaboração de documentos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado¹³ (MARE), considerou importante reforçar o *núcleo estratégico*¹⁴ do Estado, fazendo com que fosse ocupado por servidores públicos altamente competentes e bem treinados. Os termos que os envolvem, como “carreira” e “estabilidade”, devem ser entendidos no modo mais flexível, pois constituíram um reordenamento em sua essência.

A contra-reforma é vislumbrada por transferir para o setor privado atividades que podem ser administradas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais. “Trata-se de produção de serviços competitivos e não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução” (BEHRING, 2008, p.178). Esses serviços não-exclusivos do Estado compreendem as atividades com as quais o Estado compete com a iniciativa privada e formam uma mescla na prestação de serviços entre o público e o privado. Esse é o caso da educação superior, da saúde, dos museus e dos centros de pesquisas. Nessa forma, evidencia-se por meio dos documentos da MARE (1995), a preocupação do fortalecimento do núcleo estratégico:

A reorganização e o fortalecimento das carreiras de Estado é diretriz essencial para a implementação da reforma do aparelho do Estado. Com a redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, deverá ser resgatada e ampliada sua atuação como regulador de mercados e como fomentador de serviços de interesse da coletividade, especialmente em áreas como educação e saúde. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal e a progressiva descentralização para os

¹³ Nos primeiros quatro anos do Governo FHC, enquanto Luiz Carlos Bresser Pereira foi o Ministro, a “reforma” foi executada ao nível Federal. Foi também, no final desse período, que o próprio Ministro sugeriu a extinção desse Ministério, assim, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. (Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 09/11/2010).

¹⁴ São as atividades exclusivas do Estado, contemplam os serviços que somente o Estado pode prestar, tais como: defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, legislação, justiça, arrecadação de impostos, planejamento e formulação de políticas públicas e atividades monopolistas (previdência social básica, seguro desemprego, serviço do meio ambiente e outros) (BRESSER PEREIRA, 2006).

níveis estadual e municipal e para a sociedade, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (BRASIL-MARE, 1995, p.35).

A ampla expansão dos setores privados com os serviços não-exclusivos do Estado trouxe profundas modificações e impactos para o ESB, e as políticas públicas que as envolvem, principalmente no que se refere à gestão e ao financiamento da IFES. Na verdade, a contra-reforma do Estado, em seu pleno curso, vem redesenhando as políticas dessas instituições no Brasil e galgando determinadamente em *organizações sociais não estatais* de direito privado, sem fins lucrativos, em que combinam um “contrato de gestão” com o Poder Executivo, que lhes possibilitem assegurar dotação orçamentária (BEHRING, 2008).

As Organizações Sociais são o modelo institucional para o setor de atividades não-exclusivas de Estado, que pressupõe a desconexão, em relação à administração pública, das entidades prestadoras de serviços na área social, mediante extinção e subsequente absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, criada fora do Estado. Para tornar possível esta transição, foi prevista uma legislação dispondo sobre os procedimentos e requisitos para a qualificação de entidades não-estatais como Organizações Sociais. A Medida Provisória nº 1.591, de 26 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, estabeleceu o marco legal e deu início à implantação das Organizações Sociais, definidas como suas áreas de atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura e saúde (BRASIL-MARE, 1995, p.67).

Um dos pontos-chave apresentados pelo MARE é em relação ao *financiamento das universidades*, observando-se que há um esforço explícito de recriá-las como instituições de educação *pública não-estatal*. A intenção do Estado nesse empreendimento é obter maior liberdade financeira e a adequação à lógica dos organismos internacionais.

Em outras palavras, a clara desobrigação do Estado em relação à ESB também pode ser vislumbrada quando esse prevê a criação das organizações sociais em substituição às atuais IFES, flexibilizando assim, uma de suas maiores virtudes e compromisso social das universidades públicas brasileiras: As atividades fins de ensino, pesquisa e extensão; em que na LDB/1996 no Capítulo IV Da Educação Superior omite essas funções essenciais como dado de excelência do ensino superior.

Assim, a contra-reforma do Estado e da educação andam juntas e representam, na prática, uma apropriação indébita do discurso da modernidade em transformar e renovar a máquina administrativa e, por consequência, as políticas sociais do país, sob a alegação de combate à crise fiscal. Com isso, o que se reafirma é a busca de uma margem de liberdade do Estado e, por conseguinte, a desobrigação com a questão social.

Para compreender algumas das expressões dos impactos da contra-reforma do Estado para a ESB, torna-se necessário referendar a década de 1960 (meio aos os Governos militares), na qual há a mobilização intensa dos movimentos estudantis¹⁵ no esforço de democratizar o conhecimento monopolizado pela burguesia e de expandir ideias comunistas geradas no interior da universidade. A partir da década de 1960, presencia-se o que pode ser considerada uma nova revolução no ensino superior, sendo iniciada na Europa, a qual decorre de um enorme aumento da demanda por esse nível de ensino aqui no Brasil (DURHAM, 2010).

Na verdade, a contra-reforma universitária entrou na agenda política em 1968, através da aprovação da Lei nº 5.540/68, que foi “considerada um marco na história da universidade brasileira, explicitou a inexistência de universidades no país, tal qual a origem do termo, pois o que possuíamos, até então, eram instituições de ensino superior preocupadas com a formação de profissionais” (MACIEL, 2006, p.64).

Desde então como processo de efetivação da contra-reforma universitária podem-se elencar as ações que culminaram na oferta maciça de vagas no ensino superior, com a intenção de reprimir a rebeldia dos jovens e expandir o ensino particular. Outro aspecto foi a introdução do ensino como uma mercadoria, com objetivo claro de deflagrar a educação pública, gratuita e favorecer o ensino privado.

Apesar dos quase quarenta anos da primeira fase de contra-reforma universitária, os impasses não foram superados historicamente, aliás, houve um processo de aprofundamento na concepção de universidade como um meio de prestação de serviço à sociedade. Basicamente, a transição entre as décadas de

¹⁵ O movimento estudantil no início da década de 1960 nada mais era que uma perturbação criada pelos comunistas, uma vez que a universidade brasileira, segundo o governo militar, de fato não existia. O movimento de 64, criado no interior da universidade foi temido pela sociedade por causa da propaganda que o governo fazia da eclosão duma Revolução Comunista. O governo no intento de controlar os movimentos sociais intervém arbitrariamente nas ações públicas e controla a universidade, que na prática exigia dela a autocensura (SANFELICE, 1986).

1970 a 1990 compreende um período de transformação das universidades de um modelo de instituição social para instituição empresarial:

Na década de setenta, a universidade funcional viabilizou o prestígio e a ascensão social por propiciar rápida formação para o mercado de trabalho; na década de oitenta, a universidade dos resultados expandiu a rede privada de ensino e suas parcerias com a empresa; na década de noventa, a universidade operacional passou a voltar-se para si própria, sendo avaliada pela sua produtividade e estrutura pelas estratégias de eficácia organizacional (MACIEL, 2006, p.66).

Neste processo de idas e vindas, a contra-reforma universitária tomou corpo e visibilidade atualmente na ESB, principalmente por meio do projeto do senador Darcy Ribeiro, que foi aprovado em 1996 e se configura na atual LDB nº 9.394/1996, na qual “se constitui como arcabouço legal da mais ampla e profunda reforma do ensino superior no Brasil, após a ditadura” (IAMAMOTO, 2000, p.35).

O mote da LDB (1996) é o redimensionamento da política educacional¹⁶ do país, anunciado como uma medida modernizadora, de universalização e democratização da educação. Isso está para além do discurso posto, pois se está diante da redução dos serviços públicos e estímulos aos serviços privados, o que é notório pelas privatizações de alguns setores administrativos nas IFES.

A contra-reforma universitária, na década de 1990 a 2000, é trabalhada na obra de Lima (2007), a qual realiza uma análise profunda dos principais governos “contra-revolucionários” nas duas últimas décadas e ainda realiza um monitoramento no reordenamento da ESB na periferia do capitalismo. Portanto, no foco das transformações que vêm ocorrendo com a ESB, essa autora direciona seu estudo para um determinado recorte histórico, a partir da década de 1990, a qual chama de primeira fase da contra-reforma universitária (LIMA, 2007).

Nesta primeira fase da contra-reforma da ESB, o país era dirigido pelo então presidente Fernando Collor de Mello (FCM) – 1990/92, seguido pelo sucessor Itamar Franco (1993/94). Eles elaboraram para educação a “noções de equidade, eficiência

¹⁶ A Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS (2000) alerta que a LDB repercute em todos os níveis da educação, perpassa pela: “Opção político-econômica que se desenvolve a partir de três eixos: a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o neoliberalismo, com suas reformas orientadas para o mercado, e como corolário ídeo-político estimulador do individualismo possessivo, da competitividade, do consumismo e do autismo” (ABEPSS, 2000, p.167).

e competitividade na educação” (LIMA, 2007, p.132). Dessa forma destacam-se seis ações nesse governo que marcaram a política de educação superior:

- 1) *Abertura da economia brasileira e modernização das universidades*: “Proponha um percentual fixo do orçamento da União para as universidades Federais, para que assumissem o pagamento dos salários e das despesas de custeios e novos investimentos [...], implicando mudanças substantivas em relação à autonomia universitária” (LIMA, 2007, p.131).
- 2) Essa ação trata de *transformar as universidades públicas em uma organização*, retirando a condição de servidor público dos trabalhadores, com isso, enfraquecendo a categoria profissional.
- 3) Incide na *desnacionalização de setores estratégicos do país*, deflagra a política privatista deste governo.
- 4) Outra ação de política privatista é a proposta de extinção da CAPES e do INEP. A ideia de formação superior para o mercado e não para pesquisa científica.
- 5) Essa ação volta-se ao *financiamento público*, o qual não era utilizado o mínimo (18%), conforme previsto na Constituição Federal de 1988.
- 6) Nesta ação, evidencia-se o favorecimento da *expansão do ensino privado*, há um maior subsídio público para o setor privado, estimulando a modernização da educação por meio da tecnologia (LIMA, 2007).

Vale ainda salientar que é também neste governo, que irá emergir uma forte disputa nas discussões em torno da aprovação da atual LDB (1996). Neste momento histórico, foram ignorados os debates produzidos por entidades e organismos representantes dos mais variados setores da sociedade civil em torno dessa legislação. Assim, em meio ao desrespeito aos acordos regimentais, foi sancionada a vitória da aprovação da Lei.

Nos governos Collor e Itamar, a contra-reforma” do ensino superior ganhou maior visibilidade por conta da institucionalização da nova LDB; entretanto, nos governos seguintes também foram aprofundadas essas transformações, culminando

numa segunda fase de reformulação que foi ordenado pelo governo FHC, no período de 1995/98, dando continuidade no segundo mandato de 1999/2002.

A identificação da educação como um serviço público não-estatal foi operacionalizada uma crescente desresponsabilização do Estado com a educação superior, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento e, simultaneamente, do estímulo ao empresariamento deste nível de ensino, sob a aparência de democratização do acesso à educação (LIMA, 2007, p.126).

Se, nos governos anteriores, houve a institucionalização da legislação que remete à desresponsabilização do Estado no enfrentamento das sequelas da questão social, o governo FHC constitui-se pela viabilização da lei, com objetivo de concretizar a contra-reforma. Nessa via, a terceira fase de contra-reforma da educação foi seguida pelo governo Luís Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010). Nela, não apenas se aprofundam as ações dos governantes anteriores como também meios para a continuidade da política privatista, sob a aparência de democratização ao acesso as IES, são favorecidos. Segundo Boschetti (2008), nos governos de FHC e Lula, a “reforma” toma seu ápice de visibilidade, sendo ordenadas pela LDB:

As mudanças do ensino superior estão indicadas na LDB, mas 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 seqüenciais, 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).

Nesses governos, viu-se o aprofundamento da contra-reforma universitária no Brasil. A exemplo disso, têm-se as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) como meio da educação superior à distância, que atualmente vivem um processo de expansão acelerada com a proposta de reformar a ESB.

Durante o governo Lula, foi sustentada a premissa de que a educação estava e está inserida no setor de serviços não exclusivos do Estado. Assim, naturalizam-se a alocação de verbas públicas para as privadas e o financiamento privado para instituições públicas, diminuindo-se as barreiras entre o público e o privado (LIMA, 2007). Na prática, essa premissa se apresenta por meio das alterações cotidianas

tanto das IES públicas quanto das privadas, a cujos efeitos, faz-se menção que segue:

- Aumento desigual de oferta de vagas na privada em relação às instituições de ensino público;
- Acepção de novas modalidades de ensino: cursos tecnológicos, ensino a distância, mestrados profissionalizantes;
- Precarização e esgotamento do trabalho docente: A exigência de um trabalhador polivalente;
- A emergência de novos projetos de formação profissional;
- Novo perfil profissional compatível com a lógica atual (competitivo, empreendedor, qualificado para atuar no mercado);

Essas medidas governamentais e outras tantas que estão em pleno curso vêm redimensionando a ESB, sendo que é no governo Lula (até o momento analisado, 2010), que há maior notoriedade e materialidade das medidas reformistas lançadas pelo MEC, o qual possui um papel estratégico na coordenação nacional de educação brasileira.

No esforço de sintetizar as principais ações reformistas na ESB, durante os governos das décadas de 1990 a 2010, formulou-se um quadro (1) que sintetiza as principais transformações:

Quadro 1 – Concepções da política de ensino superior nos Governos Collor, Itamar, FHC e Lula, período referente até o ano de 2010.

Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)	Governo Itamar Franco (1993-1994)	Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2004)	Governo Luís Inácio Lula da Silva (2005-2010)
<p>Programa Setorial de ação (1991-1995): equidade, eficiência e competitividade da educação.</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PEC nº 56/91: "Abertura da economia brasileira e modernização das universidades". (Propunha um percentual fixo do orçamento da União para financiamento das IFES, implicando mudanças na autonomia universitária). 2. Emenda Constitucional (transformar as universidades em organizações, retirando a condição de servidor público-desregulamentação de direitos). 3. Desnacionalização de setores estratégicos do país- "bandeira privatista". Política da Ciência e Tecnologia- Lei da Informática, nº 8.248/91. 4. Proposta de extinção da Capes e do Inep- Estímulo para a adequação da formação profissional ao mercado; 5. Não utiliza o mínimo previsto na Constituição/88, que é de 18% da receita anual previstos para a educação. 6. Relação tensa com o CFE, por consequência da expansão do ensino privado. 	<p>Plano decenal da educação para todos (1993-2003), reafirma políticas de organismos internacionais.</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criação do Programa de Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras-Paiub, (Conforme a lógica de modernização conservadora das IES públicas); 2. Lei nº 8.958/94 (captação de verbas privadas para financiamento das atividades acadêmicas, desresponsabilizando o Estado- Constitui as Fundações); 3. Fim da reserva de mercado da informática; 4. Protocolo entre MEC e Ministério das Comunicações para criação e desenvolvimento de um sistema nacional de EAD; 5. Extinção do CFE e criação do CNE (alteração das funções e poderes desse órgão); 6. Condução do tenso debate entre projetos antagônicos de educação e universidade que antecederam a aprovação da LDB de 1996. 	<p>A bandeira da reforma: MARE (Bresser Pereira); LDB (Lei 9394/96);</p> <p>Aprovação com vetos do Plano Nacional de Educação (PNE-1997).</p> <p>Estratégias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diversificação das IES e das suas fontes de financiamento; 2. Diversificação das instituições e cursos de nível superior; 3. Privatização interna das universidades públicas; 4. Implementação do uso das TIC via EAD. <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. São mais de vinte e seis ações que indicam a reformulação da ESB no governo FHC, vão desde a elaboração de Programas, passando por PEC, Medidas Provisórias, Planos, até a promulgação de Leis. 2. A base das ações foi de uma política de diversificação da educação e dos cursos de nível superior; 3. Imagem de expansão do acesso e democratização da ESB, na prática revelado o contrário: privatização interna das IFES, decorrente ao empresariamento. 	<p>Estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento e execução da educação; abertura do setor para a participação de grupos estrangeiros; estímulo ao EAD; autonomia significa o autofinanciamento da IFES.</p> <p><u>Cristovam Buarque (2003/04)</u>: A questão do acesso ao ensino superior e o seu financiamento; o EAD como democratização do acesso e estratégia de formação de professores e formação continuada; o debate sobre a inclusão social; a refundação da universidade; a participação do capital estrangeiro; política de avaliação do MEC.</p> <p><u>Tarso Genro (2004/05)</u>: construção do pacto social na educação: aprofundamento da diluição das fronteiras entre público e privada, retoma o conceito de público não-estatal apresentado por Bresser Pereira (Governo FHC); diversificação do sistema para garantia do acesso e permanência viabilizada por meio da concessão de bolsas aos alunos carentes via financiamento da Loteria Federal;</p> <p>É aprovado: SINAES; GED- MP nº 208/2004; ProUni MP nº 213/04;</p> <p>É apresentado o PL nº3627/04- Referente à reserva de vagas para negros, índios e egressos de escolas públicas (Política de Cotas);</p> <p>Lei da Inovação Tecnológica (Nº10973/04);</p> <p>Dezembro/04 – 1ª versão do anteprojeto de lei da Reforma da Educação Superior.</p>	<p><u>Fernando Haddad (2005/10)</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposta de Reforma a "contagotas". É apresentado aos brasileiros uma 4ª versão do Projeto de Lei da Reforma Universitária- PL nº 7.200/2006, que atualmente (2011) tramita no Congresso; - É instituído o REUNI, pelo Decreto Nº. 6.096 de 24/04/2007; - A assistência estudantil é "coroadada" como política pública, por meio da promulgação do PNAES- Portaria Normativa Nº 39 de 12/12/2007; - Aprovado em 2008 o PL nº 3627/2004 que regulamenta a reserva de 50% do total de vagas nas IFES para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Desse percentual, é reservada uma quantia mínima de vagas para o aluno que se autodeclarar negro ou indígena. - Informatização no sistema de seleção em que as IFES selecionam os novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no ENEM. O SiSu é regulamentado pela PN nº2, de 26/01/210. - Vem sendo concretizada a política de expansão do ensino superior através da abertura desmedida de IFES que, não são exatamente novas, mas, sim o desmembramento das instituições já existentes.

Nota: Adaptado pela autora (2012), com base na versão elaborada pela Professora Doutora Ana Lúcia Maciel, para fins didáticos da disciplina de Políticas de Ensino Superior e Formação em Serviço Social do PPGSS/PUCRS (2008/2). (Com base em Lima, 2007).

O interessante desta passagem cronológica de um governo para outro é que a ideia de reformar a educação não foi impedida por nenhum Governo, ao contrário, aprofundam-se as ações e estratégias reformistas com o intento de alinhar as diretrizes internacionais e de tornar cada vez mais estreito o vínculo com o mercado.

Outro aspecto é como a contra-reforma universitária vem delineando seu curso com o objetivo de reordenar a política de educação superior. A forma dissimulada do Estado atuar nessa empreitada revela a eficácia do seu projeto, no qual se usa um discurso ideológico de modernização das IES, o qual, na prática, revela-se um processo de esvaziamento da estrutura e da finalidade das universidades.

As idas e vindas nas propostas dos Governos, a fim de reformar a ESB se constitui na metáfora de uma *colcha de retalho*. Cada *pedaço* de tecido é como se fosse uma *parte* de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), um Decreto, uma Medida Provisória (MP), uma Portaria Normativa (PN), um Plano ou uma Lei, e na união desses por meio do ato de coser até a transformação de um todo, que não necessariamente precisa ser simétrico, mas que essencialmente revele o resultado de todo o esforço empregado na construção desse produto, quer seja a *colcha de retalhos* quer seja a concretização legal da contra-reforma universitária.

As diversificações de produtos usados na elaboração de uma *colcha de retalhos* se assemelham às exigências dos governos nas diferenciações de serviços prestados nas IES, sedimentando assim, os princípios da contra-reforma universitária. Por um lado, evidencia-se a redução da esfera pública e, por outro lado, amplia-se a esfera privada. Esse processo impacta numa redefinição das IES, em especial as públicas, que se reconfiguram com metas claras de reorganização segundo a lógica de serviço. Esse intento foi intensificado durante a gestão do governo Lula (2003-2010), o qual promoveu mudanças extremas, ainda que paulatinas, como bem referiu o Ministro da Educação Fernando Haddad, em “contagotas”¹⁷ e assim, de forma contínua mas não necessariamente lenta, o processo avança com o propósito de reordenar a ESB e, cada vez mais, estreitam-se os vínculos e as respostas para as demandas advindas do mercado.

¹⁷ Conforme pronunciamento do atual Ministro da Educação, Fernando Haddad, publicada no jornal “O Estado de São Paulo”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/busca/reforma>>. Acesso: 02/11/2010.

No processo a “conta-gotas”, o Estado, por meio das ações do MEC vem buscando institucionalizar legalmente a política de contra-reforma universitária. A *primeira versão* do PL da Reforma Universitária foi apresentada à população brasileira em dezembro de 2004; a *segunda versão* foi divulgada em maio de 2005; e a *terceira versão* foi apresentada em agosto de 2005 e ainda culminou numa *quarta versão*, encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2006 (PL nº 7.200/06) e a proposta (PL nº 5.175/09) foi apresentada pela Comissão de Legislação Participativa por sugestão da União Nacional de Estudantes (UNE).

Este conjunto de medidas, as quais vêm sendo implantadas *em partes*¹⁸, por meio de instrumentos legais, tem como base a transferência de responsabilidades do Poder Público para o mercado. Isso reafirma o desenvolvimento de políticas de diversificação de fontes de financiamento para que possam ser mantidas as universidades públicas e, por consequência, impactam no reordenamento dessas instituições, que são apresentados por meio de políticas de democratização do acesso ao ensino superior, propostas pelo governo Lula.

As medidas introduzidas pelo MEC são imbuídas de conteúdos que consolidam as diretrizes da reforma universitária, as quais serão apresentadas e discutidas no decorrer deste capítulo, o qual discutirá também a política de expansão do ESB e as transformações e readequações das IFES frente ao financiamento da política de ES.

2.2 A POLÍTICA DE EXPANSÃO E OS PROCESSOS DE FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

As atuais políticas públicas da educação superior que são implementadas pelos governos brasileiros estão relacionadas à estratégia de inserção da economia do país e às grandes transformações que vêm ocorrendo na base produtiva do sistema capitalista em âmbito mundial. Isso significa, em outras palavras que a

¹⁸ A contra-reforma universitária não apenas vem ocorrendo em “conta-gotas”, como também, “em partes” ou “em pedaços”; ou seja, algumas das medidas anunciadas nos Programas vinculados à política de democratização do acesso ao ESB se relacionam diretamente com o projeto de “reforma” universitária que aguarda a votação no Congresso Nacional e, esses programas vêm sendo sedimentados, em partes, no interior das estruturas das universidades, em meio aos movimentos sutis e por vezes “imperceptíveis”.

imposição da presença constante dos “senhores do mundo” – FMI e BM – determina um conjunto de medidas que impacta na redução de custos com as políticas sociais e nas restrições orçamentárias das IFES, ao ponto de essas instituições se adequarem às novas condições e buscarem meios alternativos de financiamento, a fim de atender às exigências desses organismos internacionais, os quais, por sua vez, condicionam a consecução de recursos das mais diversas ordens, perpassando pela redução dos custos, pelo aumento da competitividade e pela formação de recursos humanos mais produtivos e competitivos.

Trazer esses elementos como ponto de partida para discussão sobre a política de expansão universitária remete a ideia básica da contra-reforma da ESB e as propostas de aliança com os organismos multilaterais, de modo que as instituições de ensino se tornem mais diversificados e flexíveis, objetivando assim, maior competitividade com contenção dos gastos e tornando-as cada vez mais submissas ao mercado. Essas são algumas das demandas da economia global – ao menos nas sociedades capitalistas – que, de modo geral, atinge as IES e exige a reconfiguração da sociedade e do Estado frente aos documentos, relatórios e empréstimos financeiros demandados pelos organismos multilaterais.

Alguns desses relatórios foram averiguados com propósito de apresentar algumas das linhas gerais a respeito da política de expansão, em que pesem a diversificação e diferenciação das fontes de financiamento, assim como a expansão acelerada das IES no Brasil. Desta forma, elaborou-se um quadro referente ao financiamento das IES que abrangem os principais documentos globais:

Quadro 2 - Principais documentos globais e suas indicações de consolidação de política econômica para IES.

DOCUMENTOS GLOBAIS	BANCO MUNDIAL	UNESCO	RELATÓRIO ATTALI
RELATÓRIOS	La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (1995).	Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: Visão e Ação (1998).	Pour un modele européen d'enseignement supérieur (1998).
POLÍTICA ECONÔMICA/ ESTRATÉGIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a diversificação e diferenciação dos sistemas e das IES. - Diversificar e promover incentivos para as IES públicas diversifiquem as fontes de financiamento. - Vincular a utilização dos recursos a critérios de desempenho institucional, tornando o financiamento mais competitivo. - Ampliar a autonomia administrativa. - Fomentar parcerias privadas. - Ampliar os vínculos com o setor produtivo da economia. - Conceder a autonomia gerencial às universidades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificar as fontes de financiamento e reforçar a gestão e o financiamento da ES, por meio da racionalização, uso responsável de recursos. - Promover maior adaptação dos sistemas e da universidade às necessidades da economia. - Estabelecer marco financeiro para reforma da ES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuir recursos segundo méritos, resultados e cumprimentos de metas de contrato.

Nota: elaborado pela autora (2012) com base nos relatórios mencionados.

Esses documentos explicitam diretrizes para a educação superior na América Latina e também evidenciam a necessidade de implantar, nas universidades públicas, o modelo de gestão gerencial, diversificando as formas de financiamento e instituindo instrumentos de avaliação pautados nos resultados quantitativos. Assim,

os organismos internacionais, sob o discurso da lógica gerencialista, buscam novos mercados para a venda de produtos e serviços, pressionando os governos latino-americanos para a liberalização da exploração comercial do ensino.

Esses documentos sugerem ainda uma padronização da política econômica que promova a diversificação e diferenciação dos sistemas de ES, sendo que há um processo visível de incorporação dessas recomendações, principalmente nas universidades públicas, em que fomentam parcerias com o mercado, mediante a flexibilização das estruturas e organização institucional de atendimento às demandas do setor produtivo. Sendo pertinente destacar que, no relatório da UNESCO (1998) fica reforçado o financiamento da ES por meio do desenvolvimento de capacidades e estratégias apropriadas de planejamento e análise de políticas, com base em parcerias estabelecidas entre instituições (privadas ou não), organismos nacionais e governamentais, a fim de garantir uma gestão racionalizada e o uso efetivo e financeiramente responsável de recursos.

As recomendações dos organismos internacionais provocam uma reestruturação da ESB que atualmente incide no papel do Estado e sua retração frente ao sistema público; na diversificação e diferenciação do financiamento das IFES; e na *expansão da educação* seja pública quanto privada. Esses e outros acontecimentos não são meras coincidências que estão de acordo com o projeto da contra-reforma da educação, ao contrário, intencionalmente são implementados na *escuridão da cegueira* daqueles que não podem ou não conseguem enxergar.

Portanto, para compreender a realidade social é insuficiente observá-la na forma em que se apresenta; é necessário fazer um esforço para ir além, um *détour* como sugere Kosik (1989), já que essa não se apresenta aos sujeitos, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que se pretende analisar e compreender teórica e unicamente sob um único prisma, o que dessa forma, tornaria insuficiente perceber as facetas e metamorfose da realidade social como “a coisa em si” ou como se manifesta imediatamente na realidade concreta. Portanto,

a dialética não considera os produtos fixados, as configurações e os objetivos, todo o conjunto do mundo material reificado, como algo originário e independente. Do mesmo modo, como não considera o mundo das representações e do pensamento comum, não os aceita sob seu aspecto imediato: submete-se a um exame em que as formas reificadas do mundo objetivo se diluem, perdem a sua fixidez, naturalidade e pretensa originalidade para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos como sedimentos e produtos da práxis social da humanidade (KOSIK, 1989, p.16).

Sob essa ótica, a análise da expansão do ensino superior no país, como as demais análises desenvolvidas nesta tese, são percorridas à luz do método dialético, em que é colocado constantemente o desafio de compreensão da realidade que se está investigando, a partir do pensamento crítico e do desvendamento do fenômeno de maneira que transcendam as informações imediatas ao cotidiano aparente e ao discurso ideológico que se desenvolve no campo das políticas sociais no contexto da crise do capital.

Sendo assim, a frase do discurso referida pela atual presidenta do país sobre a temática da expansão universitária, em que “[...] Agora só não estuda quem não quer!” (DILMA ROUSSEFF, 2011)¹⁹, gera algum eco no que diz respeito ao incentivo à política de interiorização universitária que, de certa forma, vem permitindo o acesso à universidade de pessoas que vivem no interior e que não têm condições de se deslocar para os grandes centros urbanos em busca do ensino universitário. Essa realidade se apresenta nas universidades por meio do incremento e diversificação da demanda para o ensino superior público:

Acho que a demanda bem visível para todos nós é o atendimento de alunos que na maioria não são daqui. Normalmente vem de múltiplos lugares, sendo da ruralidade aonde vem à maioria. Antes de virem para cá eles viviam no meio rural e isso dificulta bastante o acesso a universidade e a garantia duma matrícula (TAE 1-UFSM).

[...] também acho que há um pluralismo referente à nossa demanda, mas a origem predominante é do meio rural, o que é diferente de alguns anos. Esses alunos chegam até nós porque o sistema está mais acessível que antigamente! (TAE 2-UFSM).

A expansão por meio da interiorização das universidades públicas gera um acréscimo discente, promove a diversificação dos perfis e possibilita o acesso de jovens que vivem em zonas rurais bastante afastadas dos centros urbanos ou ainda

¹⁹ Entrevista com a presidenta Dilma Rousseff proferida no “Programa Café com a Presidenta” do noticiário radiofônico público: A Voz do Brasil (Junho, 2011).

em outros estados. Grande parte desses perfis de alunos, segundo um dos entrevistados (“Posso quase garantir que a demanda de estudante para o RU é de 60% alunos carentes e a maioria desses vem de zonas bem afastadas da universidade” – GESTOR 2 – UFSM), traz consigo grande dificuldade socioeconômica, que repercute diretamente na manutenção deles na instituição chegando ao ponto de evadirem devido aos diversas obstáculos encontradas durante o período da vida acadêmica.

Há um processo de democratização do ESB, agregada ao aumento de vagas e à ampliação da oferta de cursos noturnos nas instituições federais (aumento de 28% dos cursos noturnos nas IFES de 2001 para 2010 – INEP/MEC, 2010). Isso, de certa forma, poderá representar uma oportunidade concreta no acesso ao ensino superior principalmente para os estudantes trabalhadores, muitos dos quais também necessitam da assistência estudantil a fim de garantir sua permanência na instituição. Do mesmo modo, o incentivo à política de interiorização universitária é um meio de permitir que jovens que vivem no interior e que não têm condições de se deslocar para os grandes centros urbanos em busca do ensino superior possam ingressar na universidade.

Contudo, essas ações por si só não garantirão de forma eficaz a permanência desses alunos se os governos não aumentarem sua participação orçamentária na manutenção da política de assistência estudantil. Então, a frase proferida pela presidenta Dilma: “[...] Agora só não estuda quem não quer!”, em uma primeira análise, remete à ideia de facilidade ao acesso a ESB, de ampliação e democratização nesse nível de ensino. Porém, a realidade apresenta alguns descaminhos que prejudicam o direito à educação de forma integral. Os dados mostram que, no Brasil, a grande maioria dos jovens são excluídos drasticamente do ensino superior. O contingente atual de 6,4 milhões, ainda representa apenas 15% da população com idade entre 18 e 24 anos que conseguiram ingressar nesse nível de ensino no país (ANDIFES, 2012).

No governo Dilma, como foi também no governo Lula, a expansão universitária tem significado e é gerenciada como *expansão quantitativa*. Esse dado é revelado na contradição dos seguintes aspectos:

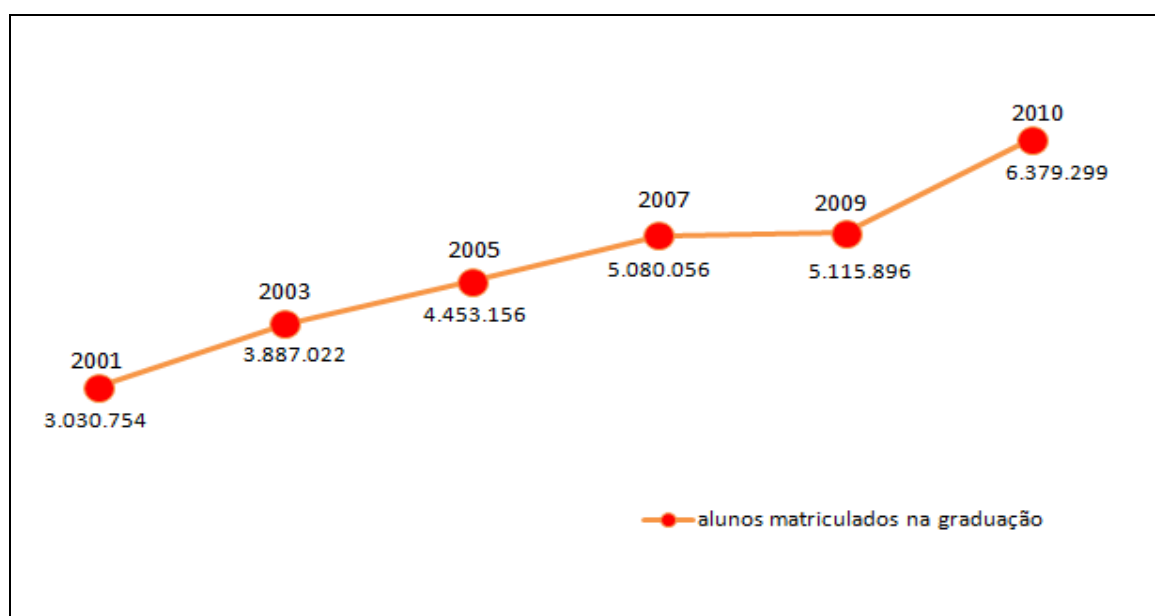
- Aumento de matrículas, tanto IES públicas ou privadas, em que se obteve um incremento de 425 mil vagas somente entre o ano de 2009 e 2010 (INEP/MEC, 2010);
- Aumento do número e diversificação dos estudantes, os quais advêm de várias localidades; do interior aos grandes centros urbanos e até mesmo de outros países e regiões (MERCOSUL);
- Aumento da demanda para o ESB que não é proporcional ao aumento da infraestrutura institucional e também do quadro profissional de TAE/docentes;
- Encolhimento dos gastos públicos e, em contrapartida, incentivos de ampliação do setor privado;
- Abertura de novos cursos e a criação desenfreada de IES (a diversificação de universidades e instituições não universitárias);
- Proliferação exorbitante do ensino na modalidade à distância; sendo que, de 2001 a 2010, cresceu dez vezes, chegando a 780 mil alunos matriculados nessa modalidade (INEP/ MEC, 2010).

Essa é a forma pela qual a política de expansão e democratização da educação superior vem sendo concretizada, incluindo o auxílio das mais diversas fontes de financiamentos (fontes privadas), que visa à formulação de uma política econômica em escala mundial, conforme a orientação da OMC, em parceria com outros órgãos. Nesse intuito, há uma abertura da educação superior para a participação de empresas e grupos estrangeiros no estabelecimento de parcerias entre o público e o privado no financiamento e, consecutivamente na execução da política de educacional no Brasil.

Nessa contextura, vale referendar a frase que virou slogan durante o mandato do governo Lula e que está adequada ao processo de expansão massificada do ESB: “nunca antes na história deste país”²⁰ houve tanta abertura de IFES²¹; ao menos nesse governo, que segue por Dilma, as quais, vale salientar que não são necessariamente “novas” instituições; na verdade são transformações de unidades já existentes anteriormente, como por exemplo: a Universidade Federal de Santa Maria foi desmembrada, em também, Universidade Federal do Pampa.

A expansão universitária vista pelo viés da progressão de alunos matriculados no ESB, na última década, corresponde a um aumento surpreendente, principalmente, no período de 2009 a 2010 que teve um incremento de 7,1% de matrículas, contra uma média de 2% a 4% verificadas em outros anos. O gráfico 1 a seguir demonstra essa interpretação:

Gráfico 1 - Linha da expansão por registro de matrículas na ESB de 2001 a 2010.



Nota: Esquematizado pela autora (2012) conforme dados disponíveis no INEP/MEC (2010).

²⁰ Frase que virou jargão nas ruas, durante o mandato do presidente Lula (2003-2010) devido à repetição na mídia ou pela frequência em que foi usada pelo referido presidente.

²¹ Desde o ano de 2007 até novembro de 2010, constatou-se a criação de quatorze IFES no Brasil com recurso do REUNI. São elas: 1) Universidade Federal do ABC, 2) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 3) Universidade Federal da Grande Dourados, 4) Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 5) Universidade Federal de Alfenas, 6) Universidade Federal Rural do Semi-Árido, 7) Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, 8) Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 9) Universidade Federal do Pampa, 10) Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, 11) Universidade Federal do Vale do São Francisco, 12) Universidade Federal do Tocantins, 13) Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 14) Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira.

A análise dessa linha da expansão requer cautela ao ponto de não deixar “a cegueira contaminar” (SARAMAGO, 1995) os olhos nem dilacerar os sentidos e o poder da crítica sob a manipulação exacerbada daqueles que sustentam as leis do capital e que insistem numa nova sociabilidade a partir da qual se prega que a ESB vem se configurando como um processo de garantia de direitos e consolidação da cidadania. É preciso que se entenda que esse direito é condicionado à capacidade financeira do sujeito em garantir seus estudos nos sistemas privados de ensino, conforme as atuais pesquisas revelam. Por elas, sabe-se que a maioria das matrículas são registradas em instituições privadas, correspondendo assim a um total de 4,7 milhões de alunos matriculados, ou seja, 74,2% dos jovens concentram-se no sistema privado; na contramão, 1,6 milhão de estudantes efetuam suas matrículas nas instituições públicas de ES, representando 25,7% (INEP/MEC, 2010).

Esses dados evidenciam o aprofundamento da política privatista adotada pelos governos brasileiros, principalmente nesta década. Também, remetem a uma política de incentivo maior ao setor privado da educação e a um enxugamento do público. Nesse processo de expansão intensa do setor privado, a inserção do ensino superior no paradigma empresarial resulta, em larga medida, do aproveitamento, pelo grande capital, do potencial de exploração e lucratividade gerado pelos serviços educacionais, pois, é nessa atual fase de organização e reestruturação capitalista que o conhecimento é transformado numa valiosa fonte de ampliação e reprodução do capital.

Outra modalidade de ensino que está perfeitamente adequado a esse cenário é a Educação a Distância (EAD), podendo aumentar e, muito, as estatísticas da expansão da educação no Brasil, devido aos investimentos necessários para a implantação da tecnologia de informação e comunicação serem menores que os investimentos em infraestrutura física para a modalidade presencial. Outro aspecto relevante é a capacidade de atendimento ser infinitamente maior que a educação presencial.

Em 2006, por meio da Portaria nº 873, o MEC autorizou, em caráter experimental, o EAD nas IFES. A medida constitui-se em uma regulação recente ocorrida tanto no âmbito das instituições públicas como das privadas. Há muitas discussões em torno dessa temática, principalmente devido à desorganização que se expande, à qualidade do ensino e à dimensão tomada que, se “comparada ao

processo de avaliação da modalidade presencial (SINAES), pode ser considerada bastante incipiente, o que pode explicar a proliferação desenfreada dessa modalidade de ensino” (LEWGOY; MACIEL, 2008, p. 71). Isso é confirmado na fala a seguir:

Outra demanda que requer atenção é o que vem surgindo pelo EAD. Estão batendo na nossa porta pedindo mais 150 refeições no RU nos sábados, onde acontecem as aulas presenciais. Então é aquilo, montam um curso à distância, sem antes avaliarem se a estrutura comportará essa nova demanda. Observem que, isso vem crescendo de maneira desordenada e não estamos parando para avaliar e discutir isso! (GESTOR 1-UFSM).

Segundo o MEC, um dos fatores fundamentais para explicar o crescimento do número total de alunos matriculados no ensino superior no Brasil, foi o aumento da oferta de cursos à distância e tecnológicos oferecidos. Somente a modalidade a distância representou um aumento total de 15% em 2010 (INEP/MEC, 2011). Portanto, as IES e de resto as políticas de ESB, como a da assistência estudantil, precisam se reestruturar na recente expansão descomedida do EAD, que visa diversificar as instituições de ensino, incluir o maior número de jovens na vida acadêmica, acessibilizar o ensino superior às camadas mais empobrecidas e, principalmente minimizar os custos com a educação superior.

A utilização da educação a distância como estratégica de ampliação do acesso à educação superior está também referenciada na necessidade de diversificação das fontes de financiamento da educação superior: o compartilhamento dos custos da formação com os estudantes e seus familiares; a venda de serviços educacionais e pesquisas e a reserva de vagas gratuitas nas universidades públicas para os melhores alunos, com cobrança de mensalidade para os demais (LIMA, 2006, p.154).

A expansão do EAD traz consigo a necessidade de diversificação das fontes de financiamento e isso se configura como uma estratégica do Estado, orientado por segmentos internacionais – BM, o qual mescla verbas públicas com verbas privadas e impõe certos cortes, principalmente nas “atividades não-relacionadas com a educação” (LIMA, 2006).

Tais tensões expressam cotidianamente como um processo constante de desresponsabilização do Estado com o financiamento do ensino superior, principalmente nas IFES. O governo, mesmo percebendo a necessidade de mais verbas para auxiliá-las no projeto de formação social, aponta como saída a

complementação orçamentária que pode ser financiada por meio dos bancos e a cobrança de mensalidade na própria instituição. Portanto é dessa lógica que decorre a noção de autonomia universitária, entrando em cena o autofinanciamento das universidades ao ponto a se estreitar a captação de verbas no mercado para a suplementação das necessidades institucionais.

Há muito tempo as IFES clamam por autonomia. O MARE, e com ele o MEC, dispõe a concedê-la, mas não na forma esperada. Ao lado da liberdade de manter, expandir e aperfeiçoar programas estariam livres para “captarem recursos do mercado”, propiciando economia ao Tesouro da União. Entre as fontes de captação de recursos: a cobrança de mensalidades e empréstimos bancários (com agravante dos juros altos e dos desgastantes processos de negociação, com o aval político do Estado, como já ocorreu no processo de privatização da universidade chilena, por exemplo) (SGUISSARDI, 1997, p.19).

Nessa contextura, a autonomia universitária implica a concepção de projetos claramente distintos. De um lado, o projeto governamental, sob a proposta do MEC, o qual ainda figura as proposições do MARE em transformar as universidades federais em organizações sociais regidas por contrato de gestão, possibilitando assim, a diminuição dos encargos financeiros que o sistema universitário representa, liberando recursos para seus compromissos junto o sistema financeiro internacional.

Essa proposta foi reforçada por meio da Constituição Federal de 1988 pelo artigo 207 que determina que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Essa tese implica a liberação das instituições para a autogestão administrativa e financeira, seja na liberdade de estabelecer objetivos na organização do ensino, da pesquisa e da extensão, seja no estabelecimento de seu quadro de pessoal junto à articulação com o MEC. Sob essa perspectiva, um dos resultados previsíveis, além da mercantilização das atividades precípuas das universidades, seria a regressão de muitas das atuais instituições à condição de Centros de Ensino Superior, tal como previsto na regulamentação do capítulo da LDB, que trata de ensino superior. Portanto, a autonomia, neste caso, seria apenas financeira (com a correspondente autonomia administrativa).

O Decreto nº 7.233/2010 trata dos procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. O aspecto instigante desse documento é a

preservação dos recursos financeiros nas IFES não utilizados no ano corrente, que deixam de ser recolhidos ao Tesouro Nacional no fim de cada exercício. Entretanto, para haver a (re)utilização desses recursos no ano seguinte, devem ser destinados como Outras Despesas Correntes e de Capital (ODCC) e também ser submetido à avaliação de uma comissão instituída pelo MEC que analisa se as IFES estão de acordo com os parâmetros instituídos nos oito incisos do artigo 4º do Decreto.

Acho bem complicado a questão do orçamento, uma coisa que me incomoda muito é saber que temos uma verba destinada via PNAES, e quando esse dinheiro não é todo utilizado durante o ano não podemos aproveitá-lo para desenvolver projetos para assistência estudantil porque não caracteriza como Outras Despesas Correntes ou como Materiais Permanentes. Acho isso muito burocrático quando embate nessas questões da liberação do recurso, então um projeto que poderíamos estar desenvolvendo, acaba que não fazemos porque o recurso não é disponível para aquilo. Para mim isso não é só uma questão de planejamento institucional, vai além da gestão local... (TAE-UFRGS).

A autonomia da universidade é ameaçada pelos mecanismos de pressão para inserção de parâmetros condizentes com seus índices de produtividade institucional, a qual não menciona nenhum critério referente à assistência estudantil, isso por si só justificaria o desconforto expresso na fala do sujeito acima.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) apresentou em outubro de 2010 um documento ao MEC chamado “Pacote da Autonomia”, em que analisa os Decretos nos. 7.232, 7.233, 7.234, todos instituídos em 19 de julho de 2010. Esse documento analisa os Decretos e questiona a regulação da aparente autonomia universitária condicionada por alguns parâmetros que devem ser considerados em relação à diferenciação dos orçamentos das IFES de acordo com índices de produtividade, o que vem aprofundando as desigualdades entre elas e a adoção de critérios que estimulam o ranqueamento das universidades, com base em princípios de produtividade quantitativa (ANDES, 2010).

Dessa forma, as instituições públicas não dispõem de autonomia financeira e ficam à mercê da dotação orçamentária dos governos. A lógica gerencialista e produtivista desses impõem uma série de condicionalidades para que as instituições obtenham financiamento, dentre as quais estão o cumprimento de metas e a avaliação de desempenho.

Por esse espectro, as IFES sucumbem ao discurso de uma “suposta autonomia universitária”²², segundo o qual estariam livres das legislações em vigor para gerenciamento orçamentário e criação de cursos, projetos e programas conforme suas necessidades específicas. Sendo assim, a ordem do dia traz a questão da autonomia conjugada com o financiamento universitário, em que se observa o movimento de recuo das universidades públicas, em que se imprime uma equívoca percepção do caráter perdulário das IFES e de seus custos supostamente elevados.

A concepção governamental sobre a educação superior é a de que ela se constitui em gastos e não em investimento e como tal deve ser gerenciada pela lógica do mercado. Não interessa se isso trará consequência ao desenvolvimento autóctone do país ou se privatizará definitivamente a produção do conhecimento (SGUISSARDI, 1997, p.19).

A equivocada percepção de que a educação se configura como um gasto abre espaço para a intervenção eficiente da mão “invisível” do mercado, que resulta na diminuição dos esforços do Estado em aumentar de forma significativa os recursos para IFES e fomentar a democratização do ES, diferentemente do pregado como expansão universitária que vem significando uma expansão quantitativa.

Dessa forma, a delegação da responsabilidade do Estado para órgãos privados poderá representar a falácia da educação pública e o favorecimento da precarização das políticas de educação que abarcam os programas que condicionam o financiamento das IFES, como o caso do Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o qual será averiguado no próximo item deste capítulo.

²² Essa expressão foi utilizada para designar a autonomia universitária que os governantes pregam por meio dos discursos ideo-política que as IFES são revestidas por uma suposta capacidade, real ou presumida, de gerar recursos por conta própria, sem entraves burocráticos e administrativos não estando necessariamente subordinada às instâncias superiores. Sendo assim, estariam “livres” das legislações em vigor para ofertar cursos e desenvolver seus projetos administrativos e orçamentários. Se assim fosse empregada na realidade, a autonomia estaria em inteira consonância com sua origem etimológica, a qual provém de duas raízes, que significa: *autos* e *nómos*. *Autos vem* de algo em si mesmo, que é peculiar, que se basta por si. Já *nómos* pode significar lei, regra, modelo a seguir, como também, uma região limitada (CUNHA, 1982). Assim, autonomia resulta na capacidade de se governar a si próprio, independentemente de outros, pois, têm suas próprias regras e aglutina suas próprias leis.

2.3 O PLANO DE EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS–REUNI: NO CONTEXTO DA CRISE DO CAPITAL

No rastro da política de extensão como meio efetivo da contra-reforma da ESB, que está em pleno curso, foi lançado em 24 de abril de 2007 pelo governo Lula, o Decreto nº 6.096 que institui o Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI). O fato curioso é que esse Decreto foi instituído sem sequer a análise e muito menos a aprovação do Congresso Nacional, ou seja, num ato de premência e autoritarismo, o Poder Executivo toma a decisão de sua existência nas IFES.

No período de implantação do Programa, o MEC se responsabilizou por investidas e pressões às universidades federais para que aderissem maciçamente ao Decreto. Os resultados desse trabalho resultaram em saldos bastante positivos, já que havia o comprometimento de um aumento dos recursos que poderia alcançar o limite de 20% das despesas de custeio e pessoal. Portanto, com esse discurso nenhuma das instituições, com precariedade de recursos e materiais, recusaram a atraente oportunidade de receber investimentos e vagas de docentes e técnico-administrativos. Sendo assim, as 54 universidades federais existentes no Brasil no ano de 2008 (INEP/MEC, 2009) compactuaram a aderir ao REUNI, mesmo antes da existência de uma discussão e apresentação para a comunidade acadêmica acerca da concepção, dos princípios, das diretrizes e metas elencadas no Programa.

A forma pela qual ocorreu a implementação do Programa ocasionou intensos protestos do movimento estudantil e das entidades de representação dos funcionários da instituição. Em muitas IFES, houve protestos que advertiam contra esse Programa de expansão; em algumas, as Reitorias foram invadidas e só foi restabelecida a normalidade com a intervenção da Polícia Federal que conteve os “malfeitores” que protestavam contra o sistema. Como exemplo desse episódio, citam-se as duas universidades do estado do RS que são o alvo dessa pesquisa e que vivenciaram intensamente mobilizações contra a implantação do REUNI.

Na UFSM em 2007, às vésperas da votação do REUNI, a Reitoria foi ocupada por grupos de manifestantes composto tanto por alunos como funcionários da instituição. No entanto, a manifestação foi cessada por meio da emissão de

mandados judiciais de reintegração de posse. Como mecanismo de prevenção de outras manifestações, o então Reitor professor Clovis Lima (2005-2009) munuiu-se de uma decisão judicial chamada “interdito proibitório”, que estabeleceu a proibição tanto de estudantes como professores, através de suas entidades de classe, a realizarem qualquer manifestação junto à reitoria e em outros órgãos, ou mesmo promover o trancamento da avenida principal de acesso ao campus (Avenida Roraima). Longe de qualquer manifestação e muito bem protegidos, os conselheiros da UFSM aprovaram a implementação do Programa com 32 votos a favor e 13 contra (SEDUFSM, 2007).

Seguindo os passos da Universidade Federal Fluminense (UFF), que reuniu cerca de 500 manifestantes na frente da Reitoria e conseguiu, por meio de forte manifestação, adiar a reunião que decidiria sobre a UFF ao REUNI, a UFRGS também adiou sua decisão de entrada ao Programa depois de os alunos ocuparem a Reitoria e se manifestarem com 1.400 assinaturas, coletadas em três dias, exigindo da gestão da instituição que consultasse a posição de toda a comunidade acadêmica antes de aprovar o Reuni na UFRGS.

(REUNI) foi aprovado de forma acelerada e antidemocrática em todas as universidades federais: reuniões dos conselhos universitários foram suspensas ou realizadas em locais como o Palácio de Justiça (UFF), além do fato de que as reitorias convocaram a polícia (federal, civil, militar e guarda municipal) para ocupar as universidades federais e reprimir duramente estudantes, professores e técnicos-administrativos que organizavam manifestações contra o REUNI (LIMA, 2011. p.99).

Mesmo com tantas manifestações contrárias ocorridas em várias IFES pelo Brasil afora, o Programa não passou por nenhuma alteração em sua forma e conteúdo sendo implementado em todas as universidades públicas do país. Sob a divulgação do MEC de que haveria o aumento de recursos e ampliação de vagas para docentes e técnico-administrativos, grande parte dos dirigentes das IFES deixaram se “contaminar pela cegueira” sob a justificativa de que o melhor seria expor-se à “epidemia” do que sacrificar as instituições que historicamente convivem com a racionalização de gastos. Por outro lado, aqueles que estão mais distantes de serem “contaminados pelo vírus” que se alastra rapidamente nas IES enxergam as metas do Decreto pela via do aligeiramento das atividades precípuas da instituição

e, conseqüente, a desqualificação do ensino e precarização da atividade docente e administrativa.

Portanto, as questões de ampliação, do acesso e permanência na educação superior serão dadas pela questionável prerrogativa do melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, que precisam ser administradas durante o prazo de cinco anos, sendo que até o final deste ano de 2012 era pretendida a distribuição de 2,4 bilhões de reais liberados de forma gradativa condicionados ao cumprimento das metas pelas IFES pactuadas durante o processo de adesão ao Programa de reestruturação e expansão do MEC. Vale destacar algumas das metas desse programa que deverão ser alcançadas até o final deste ano:

- Ampliar o acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação;
- Melhorar o aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais;
- Elevar a taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para noventa por cento;
- Alcançar a relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais (18/1);
- Criar cursos noturnos e licenciaturas como meio de formar professores aptos para lecionar na educação básica especialmente no período noturno;
- Articular a pós-graduação com a graduação e a educação superior com a educação básica;
- Reduzir as taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso.

Todavia, essa proposta de expansão do REUNI não é associada ao aumento proporcional de recursos humanos, seja com corpo Técnicos-Administrativos em Educação (TAE) e/ou docentes. Além disso, há preocupação de que essa política de expansão quantitativa, sem as devidas condições, comprometa a qualidade da formação universitária, da pesquisa e da extensão.

Boschetti (2008) faz menção ao REUNI como uma política de expansão desmesurada que provoca uma mudança no sentido e conceituação de universidade. Segundo ele,

Trata-se de uma perspectiva que restringe o sentido de espaço de produção autônomo de pesquisa e produção de conhecimento e amplia o sentido de usina de produção. Não se observa do Reuni uma preocupação em definir parâmetros para a garantia de um padrão de qualidade técnica, ética e social na formação. As medidas se voltam exclusivamente, para responder às exigências do capital financeiro com expansão quantitativa e submissão a demanda do mercado (BOSCHETTI, 2008, p.09).

O REUNI, assim como, outras políticas de governo para educação, situa-se no movimento do capital, o qual visa à conquista de novos mercados. Assim, vale lembrar que a educação está inserida no setor de serviço da OMC²³ que “atua como fórum de negociações sobre temas ligados ao comércio” (LIMA, 2007, p.71) e, portanto, submetido às metas estabelecidas pelos acordos comerciais, como a que é exigida pelo FMI: a inserção de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos nas universidades durante o período de execução desse programa.

A consequência dessa política vem transformar as IFES em organizações sociais prestadoras de serviços, assim como o cumprimento dos contratos de gestão via acordo de metas do REUNI que vem legitimando a contra-reforma da ESB. Nesse viés, as universidades também caminham num processo de limitação da autonomia institucional e passam a assumir funções tipicamente gerenciais de recursos financeiros e humanos, com a estrita finalidade de cumprir acordos, metas e indicadores de desempenho, determinados pelo MEC.

No segundo ano de implantação do Programa, houve o pronunciamento do Ministro da Educação Fernando Haddad que anunciou o fim dos 2,4 bilhões destinados ao REUNI: “os recursos estão esgotados, isso significa que o meu sucessor terá que buscar mais alguns bilhões para atender aos reitores das universidades federais” (ANDES-SN, 2009). Como não teve outro sucessor ao seu

²³ A noção de educação como serviço foi paulatinamente apresentada pela OMC desde a sua criação em 1995 que, em parceria com BM e o FMI, vem orientado as reformas e políticas na área da educação. “Nos marcos da atuação da OMC, a educação está inserida no setor de serviços e adquire esta feição, mais especificamente, no AGCS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços), que entrou em vigor em janeiro de 1995. Considerando que por si só a existência de instituições privadas de ensino superior já caracteriza a oferta dos ‘serviços educacionais’ em bases comerciais, a OMC advoga a exigência de tratamento igualitário para todos os fornecedores internacionais destes serviços” (LIMA, 2007, p.72).

cargo, permanecendo o próprio, foi apresentado pelo MEC os seguintes critérios de repactuação orçamentária dos recursos REUNI:

O limite para o financiamento da repactuação foi fixado em 50% da base originária do Reuni, que corresponde a 20% dos recursos de custeio e pessoal (excluídos os inativos) das universidades federais, como previsto no decreto 6.096 que instituiu o Reuni. O montante da base originária é de R\$ 2,4 bilhões, portanto o destinado à repactuação é de R\$ 1,2 bilhão, que será incorporado ao orçamento das Ifes a partir de 2012 e distribuído pela matriz Andifes.

Para 2010, a alocação de recursos do Reuni (pactuado e repactuado) seguiu a seguinte regra: as Ifes que executaram acima de 40% dos recursos de custeio e capital em 2009 terão em seu orçamento 100% do Reuni actuado e 28,5% do repactuado. Aquelas que executaram menos que este percentual terão em seu orçamento 70% do actuado no Programa. Os 30% restantes do actuado bem como os 28,5% do acordo de repactuação devidos a cada instituição ficarão no orçamento do MEC e serão disponibilizados via descentralização de créditos em 2010. (ANDIFES, 2009).

Dentre os vários critérios elencados para a repactuação, chama-se a atenção para os entraves para execução orçamentária pelas universidades devido à liberação tardia dos recursos pelo governo, ocorrida somente no final do exercício financeiro. Assim, quando os recursos disponibilizados pelo governo não são executados pelas instituições no período determinado, ocorre a repactuação dos orçamentos, ficando estabelecida, por este acordo a incorporação de 1,2 bilhão, equivalente a 50% do valor originalmente actuado, ao orçamento das IFES que serão distribuídos a partir de 2012 pela matriz ANDIFES.

Portanto, essa “repactuação” comprova que a adesão das universidades ao REUNI não significa a garantia de alocação imediata de recursos. É necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas pelas instituições como uma exigência para liberação dos investimentos. Por outro lado, a organização gerencial das IFES sob os recursos oriundos do governo é fundamental não apenas para garantir seu orçamento anual, mas também para viabilizar os contratos e recursos para o corrente ano.

Sabemos que há recursos financeiros, mesmo que limitados! O problema maior acho que é a administração e a forma como o gestor trata as questões do orçamento, nem sempre é com prioridade e eficiência! Por outro lado, nós não nos apropriamos muito disso, o que é uma falha nossa! Não pressionamos, não vamos atrás e depois que está resolvido e encaminhado não adianta mais, aí não tem como reverter... (TAE-UFRGS).

Um dos aspectos principais que compreende a captação e aplicação dos recursos é a eficiência com que o gestor administra as questões de ordem financeira. Portanto, é fundamental que as IFES adotem instrumentos eficientes de planejamento, execução, acompanhamento e gestão das ações necessárias à aplicação dos recursos oriundo do MEC.

Acho que a administração da UFRGS não está cumprindo com seu papel de forma eficaz, eficiente, porque administrar quando você tem verba é muito mais fácil de quando você não tem! E se você não consegue administrar de forma eficaz tendo a verba e tendo o suporte nacional que hoje é disponibilizado pelo REUNI, isso significa uma incompetência e uma incapacidade administrativa dos atuais administradores dessa universidade (ALUNO DO DIREITO-UFRGS).

O gerenciamento administrativo das IFES, sob os orçamentos, configura-se com meio fundamental que irá condicionar ou viabilizar a distribuição de recursos do REUNI. A limitação gerencial das universidades repercutirá na adequada gestão e execução, por exemplo, das obras de infraestrutura e a liberação orçamentária condizente, haja vista que a instituição deve cumprir as metas quantitativas e qualitativas estabelecidas pelo Programa, requisito indispensável para a liberação dos investimentos.

Para garantir minimamente a distribuição de recursos do REUNI, o MEC está se valendo de outra artimanha política, que se constitui em barganhar junto às universidades a aderência ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM²⁴), como meio de ingresso ao ensino superior. Isso significa que às IFES que adotarem a avaliação do ENEM nos processos seletivos para os seus cursos de graduação, serão garantidos pelo MEC recursos adicionais na matriz orçamentária para a *assistência estudantil*. Elas podem receber até 100% de acréscimo se aderirem totalmente ao sistema de seleção unificado.

²⁴ Em 26 de janeiro de 2010 o MEC implantou, por meio da Portaria Normativa Nº2, o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que consiste num sistema totalmente informatizado, em que as IFES participantes selecionam novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no ENEM como única fase de seu processo seletivo. Disponível em: <http://sisu.mec.gov.br/arq/portaria_sisu_consolidada.pdf>. Acesso em: 31/05/2011.

Além dos 200 milhões distribuídos pela matriz Andifes e pela Matriz de Assistência Estudantil, o MEC destinará um acréscimo às Ifes de acordo com o grau de adesão ao novo Enem como critério para ingresso. Aquelas que aderiram ao sistema de seleção unificado terão 100% do acréscimo; as que aderiram em um percentual superior a 50% do número de vagas terão aumento de 75%; as que aderiram em percentual superior a 10% e inferior a 50% do número de vagas ou utilizarão o Enem como forma parcial de seleção receberão 50% do aumento e as universidades que se enquadram em outros casos terão 25% do acréscimo (ANDIFES, 2009).

Dessa forma, a garantia da expansão e a concretização das atividades fundamentais das universidades são submetidas à capacidade de gerenciamento de seus gestores frente à adesão aos programas ofertados pelo MEC e, por consequência, os Programas revelam ser um afrontamento à autonomia universitária.

Sobre a questão do gerenciamento do orçamento não dá para deixar de lado o PNAES, porque agente tem que ver o tamanho que somos e a relação que recebemos do PNAES. Recebemos 5 milhões e 408 mil reais e mais que 50% disso foi repassado para o RU e, talvez não dará até final do ano. Então, isso eu considero um “castigo” (aspas colocadas pelo entrevistado) que a universidade sofreu pelo tamanho da assistência. Não falo na qualidade e sim, do tamanho da assistência em relação à participação ou não do ENEM, o governo colocou isso! Quem participou 100% do ENEM, teve 100% de aumento no orçamento, quem não participou, teve “X” por cento de aumento. Nós ficamos com uma média de 25%, onde que para nós deveria ser um orçamento de 10 milhões e 400 mil reais. Então, isso irá depender de outras coisas da gestão na universidade, que dependerá desse novo modo de entrar na IFES, nesse novo vestibular, nesse novo acesso e o quanto por cento do ENEM nós iremos usar (GESTOR 2-UFSM).

O percentual de adesão ao ENEM tanto na UFSM como na UFRGS foi de 25% o que representa uma aderência superior a 10% mas, inferior a 50% do número de vagas utilizadas pelo sistema unificado, portanto, o recebimento será em torno de 50% do aumento, o qual ocorre via PNAES, assim como foi pontuada na fala desse Gestor. O que está posto pelo governo é a inserção das IFES ao ENEM independentemente da dimensão dos programas e o número de alunos beneficiados com a PAE. Em suma, o que determina o percentual a ser recebido pelas IFES não é a dimensão dos programas e o contingente de alunos beneficiados e, sim, a adesão da instituição, em percentual, ao ENEM, variando o aumento de recurso entre 100%, 50% ou 25%.

Parecem ser muitos os impasses na gestão do orçamento público, ainda mais com tantas imposições ao cumprimento de parâmetros exigidos pelo MEC,

contudo sobressaem à desproporção entre recurso, necessidades institucionais e forte ampliação de vagas discentes que não são proporcionais à ampliação da infraestrutura e à contratação de recursos humanos necessários para garantir a expansão e a reestruturação universitária no viés de consolidação ao direito a ES.

A questão do orçamento afeta diretamente a PAE que tem uma demanda crescente, o que não significa que está na mesma proporção de aumento de recursos recebidos via PNAES. Essa situação remete à continuidade de alguns programas disponibilizados pela AE e também afeta o cumprimento da construção de obras de infraestruturas prometidas com o recurso REUNI.

[...] há um aumento da demanda que não é proporcional ao aumento orçamentário e precisamos fazer as coisas, mesmo assim, na semana passada aumentamos os valores das bolsas PRAE para R\$180,00 e um aumento no número de bolsas de 10% a mais, tudo baseado na questão do REUNI, agora não me pergunta como irá ficar essa relação a partir do ano que vem... (GESTOR 1-UFMS).

É provável que a relação entre o aumento da demanda e a diminuição da orçamentária, mencionada por esse entrevistado, seja ainda mais aprofundada no governo Dilma que, logo no início de seu governo (março de 2011), já anunciava cortes para ESB. Isso vem significar a redução de 1,5% no orçamento da IFES, o que representa 3 bilhões a menos dos 72 bilhões previstos inicialmente para educação durante o transcorrer do ano de 2011.

Esse corte foi audaciosamente referido pelo Ministro da Educação como um “pequeno ajuste”²⁵ nos orçamentos das IES, o qual golpeia os programas desenvolvidas nas IFES ou até inviabiliza a continuidade de certos projetos, uma vez que a notícia chegou em momento de intensa demanda, em que há uma progressão no número de matrículas e de formandos, possibilitando, portanto, a inclusão de mais jovens que ingressam nas universidades pelo Brasil afora. Por outro lado, essa expansão do REUNI aliada a contingenciamento nos orçamentos revela a realidade do programa de reestruturação das IFES:

25 Fala disponível em:

<http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4843:reitores-querem-federais-fora-do-corte-do-orcamento-do-mec&catid=52Itemid=100013>. Acesso em 31/05/2011.

Obras inacabadas, problemas de infraestrutura, salas de aula superlotadas, aulas em contêineres, turmas sem professores, professores com número excessivo de alunos e turmas, faltam laboratórios, bibliotecas, política de assistência estudantil, enfim, a precarização da formação e a intensificação do trabalho docente! (LIMA, 2011, p.101).

Com o prenúncio desses cortes no orçamento da educação, os dirigentes de várias IFES do Brasil realizaram negociações com o governo federal para que as universidades fossem excluídas da contenção de despesas discricionárias, ou seja, aquelas em que o governo tem poder de deliberação sobre sua execução, como gastos com diárias, passagens, compras de materiais e contratação de serviços. Entretanto, mesmo com a tentativa de negociações, o que vem se revelando no cotidiano e no interior dessas instituições é a descapitalização de segmentos essenciais para manutenção do aluno no ensino superior, assim como o funcionamento geral das universidades, a fim de que possam desenvolver suas atividades precípuas.

Nas páginas seguintes, será apresentado, através dos quadros 3 e 4, uma síntese dos indicadores globais e da progressão orçamentária a serem aplicados por meio de recursos REUNI durante os anos de 2008 a 2012 nas duas IFES pesquisadas (UFSM e UFRGS).

Quadro 3 - Quadro síntese de indicadores acadêmicos e de orçamento ao REUNI (2008-2012).

QUADRO SÍNTESE DO ORÇAMENTO (EM REAIS – R\$)									
UFSM – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA									
Orçamento			2008	2009	2010	2011	2012	Total	
Custeio	Pessoal	Professores Equivalentes	2.497.049,55	8.323.498,50	11.153.487,99	13.872.497,50	18.089.736,74	53.936.270,28	
		Servidores de Nível Superior	113.893,92	436.593,36	1.898.232,00	2.752.436,40	4.403.898,24	9.605.053,92	
		Servidores de Nível Intermediário	47.716,86	159.056,20	238.584,30	429.451,74	954.337,20	1.829.146,30	
		Total	2.658.660,33	8.919.304,29	13.290.304,29	17.054.385,64	23.447.972,18	65.370.470,50	
	Bolsa	Assistência Estudantil	0,00	2.112.000,00	7.800.000,00	16.545.000,00	24.303.000,00	50.760.000,00	
		Mestrado	169.200,00	620.400,00	902.400,00	902.400,00	902.400,00	3.496.800,00	
		Doutorado	133.824,00	384.744,00	635.664,00	886.584,00	1.006.680,00	3.044.496,00	
		Pós-Doutorado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Professor Visitante	0,00	118.800,00	237.600,00	356.400,00	475.200,00	1.188.000,00	
	Total	303.024,00	3.235.944,00	9.575.664,00	18.690.384,00	26.684.280,00	58.489.296,00		
	Unidade Básica de Custeio			1.072.800,10	1.613.499,95	2.364.890,00	2.579.880,00	2.804.544,55	10.435.614,60
	Total Projetado			4.034.484,43	13.768.592,01	25.230.858,29	38.324.649,64	52.936.796,73	134.295.381,10
	Créditos autorizados			4.034.859,99	13.769.081,79	25.231.890,72	38.325.557,67	52.937.489,89	134.298.880,06
	Diferenças			375,56	489,78	1.032,43	908,03	693,16	3.498,96
Investimento	Edificações		5.000.000,00	18.200.000,00	2.500.000,00	0,00	0,00	25.700.000,00	
	Infra-Estrutura		0,00	1.526.200,00	2.500.000,00	0,00	0,00	4.026.200,00	
	Equipamentos		2.323.850,50	14.562.650,00	12.638.900,00	751.000,00	0,00	30.276.400,50	
	Total Projetado		7.323.850,50	34.288.850,00	17.638.900,00	751.000,00	0,00	60.002.600,50	
	Créditos Autorizados		7.323.850,50	0,00	0,00	0,00	0,00	7.323.850,50	
	Diferenças		0,00	-	-	-751.000,00	0,00	-52.678.750,00	
				34.288.850,00	17.638.900,00				

Nota: reorganizado pela autora (2012), conforme a proposta "REUNI/UFSM", 2007. Disponível em: < <http://www.ufsm.br/reuni>>. Acesso em: 02/11/2011.

Quadro 4 – Quadro síntese da proposta institucional da UFRGS em atendimento ao REUNI

QUADRO SÍNTESE DE ORÇAMENTO, AUMENTO DE VAGAS, CURSOS E PERCENTUAIS DA UFRGS									
Orçamento			2008	2009	2010	2011	2012	Total	
Custeio	Pessoal		Docente	NI*	NI*	NI*	NI*	410 vagas	19,6%
			TAE	NI*	NI*	NI*	NI*	360 vagas	15%
	Bolsa	Assistência Estudantil	Bolsa	NI*	NI*	NI*	NI*	2.040	NI*
			Moradia	NI*	NI*	NI*	NI*	200	NI*
			RU	NI*	NI*	NI*	NI*	1.500.000,00**	50%***
	Vagas		Pós-Graduação	NI*	NI*	NI*	NI*	780 vagas	10%
			Graduação	30 vagas 2 cursos	465 vagas 14 cursos	69 vagas 9 cursos	40 vagas 6 cursos	27 vagas 5 cursos	631 vagas 36 cursos
Investimento	Recurso de Capital/Investimento ²⁶ (R\$)		11.990.000,00	7.613.000,00	NI*	NI*	NI*	19.603.000,00	
	Total Projetado (R\$)		6.669.000,00	22.308.000,00	38.809.000,00	57.017.000,00	78.696.000,00	203.499.000,00	

Nota: esquematizado pela autora (2012), com base na Proposta Institucional da REUNI-UFRGS. Comissão: Ensino, Pesquisa, Extensão e Recursos (2007).

Legenda:

NI* – Dados Não Informados (NI) na Proposta Institucional da UFRGS.

** – Valor (R\$) referente ao número de refeições servidas do RU até 2012.

*** – Aumento das reformas de infraestrutura no RU até 2012.

²⁶ Esse item contempla o investimento em equipamentos e materiais permanentes (laboratórios, salas de informática, rede de dados, equipamentos diversos e mobiliários), bem como, obras civis (reformas e instalações) e prédios novos de Unidades, de salas de aula, de laboratórios, restaurante universitário e moradia estudantil.

Os quadros das propostas institucionais em adesão ao REUNI da UFSM e UFRGS demonstram, no que tange aos investimentos (recursos de capital), que o volume solicitado por essas IFES circunscreve-se aos limites indicados pelo Decreto que lhe deu origem, pois está aquém das reais necessidades que são crescentes em instituições com o porte e a complexidades dessas, haja vista serem as maiores do RS, seja pelo número de alunos matriculados, diversidades de cursos, quadro profissional ou dimensões geográficas.

Em relação aos outros dados projetados, como orçamento de pessoal; bolsas; vagas, ambos os documentos que geraram a síntese dos orçamentos situa que a progressão desses dados no prazo de cinco anos pode vincular-se a outras fontes de financiamento caso as iniciativas específicas venham a apresentar demandas eventualmente não cobertas pelos valores a serem repassados pelo REUNI. Entretanto, é salientado pelas comissões de gerenciamento ao Plano nas IFES que as propostas apresentadas somente poderão ser implementadas a partir da garantia dos recursos, o que faz dessas propostas o cumprimento obrigatório de uma etapa de credenciamento das instituições junto ao MEC para a obtenção desses recursos oferecidos em caráter extraordinário.

Sobre os investimentos na política de assistência estudantil, propõe-se o incremento das estruturas hoje existentes e a criação de novos espaços aos estudantes. A íntegra do documento revela algumas metas que incluem:

- Incrementar o número de bolsas permanência para atender os estudantes ingressantes pelo sistema de reserva de vagas;
- Possibilitar o acesso de estudantes no Programa de Benefícios ao auxílio transporte, visando à contínua frequência à sala de aula;
- Oferecer, a partir de 2008, novas vagas para moradia estudantil, o que implica a criação de novas Casas de Estudantes e a reforma dos atuais espaços existentes;
- Aumentar a capacidade dos Restaurantes Universitários, através da realização de reformas nos existentes, aquisição de novos equipamentos e utensílios e construção de novo restaurante.

Nesse sentido, considera-se que o REUNI não se configura como um simples Programa de expansão universitária. Ao lado da ampliação do acesso, do melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento do contingente de recursos humanos existente nas universidades federais, está também a possibilidade de estabelecer uma nova etapa da lógica de gestão gerencial e de ensino, influenciando, de modo decisivo, na identidade institucional. Portanto, os aspectos de gestão e financiamento repercutem nesse novo cenário de transformação do ESB, o qual exige instituições cada vez mais arrojadas e autônomas na diversificação das fontes de financiamento diante das adversidades impostas pelos entes governamentais. Essas, a exemplo, do atual corte do orçamento geral da União realizado pelo governo Dilma que atinge de forma geral a ESB, impactam na política de assistência estudantil, tema que será discutido nos itens a seguir do capítulo três.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: A PARTICULARIDADE NO RIO GRANDE DO SUL

Para vislumbrar os atuais reordenamentos das universidades públicas no aspecto da assistência estudantil, propõe-se, neste capítulo, desenvolver uma perspectiva histórica do processo de transformação da política de educação ao longo das últimas décadas. Com o propósito de verificar a existência de tal política bem como as ações e os mecanismos de apoio, realizou-se uma investigação bibliográfica sobre o desenvolvimento da política de educação do Brasil e as formulações dessa política no âmbito das universidades investigadas no Rio Grande do Sul. Para tanto, procurou-se observar as definições, orientações e concepções atuais da política de assistência estudantil.

Nessa trajetória histórica para compreender a formalização da assistência estudantil como uma política, pode-se observar um processo de descaminho até a legitimação de seus programas, os quais se constituem num percurso com vicissitudes. Por decorrência das situações políticas, sociais e econômicas do Brasil, a assistência estudantil pode ser compreendida sob o prisma de *três fases* distintas.

A *primeira fase* compreende um longo período, que vai desde a criação da primeira universidade até o período de democratização política. A partir desse momento, identifica-se uma *segunda fase* na qual há um espaço propício para uma série de debates e projetos de leis que resultaram em uma nova configuração da PAE nas universidades brasileiras. Em decorrência, a *terceira fase* abrange um período de expansão e reestruturação das IFES seguindo até os dias atuais. Cabe a análise de cada um desses momentos.

Para identificação e categorização das fases da PAE, foi realizada uma pesquisa baseada em documentos históricos, legislações e acesso às informações disponíveis nas IFES do Rio Grande do Sul, assim como documentos, livros e trabalhos publicados na internet sobre essa política de educação superior.

3.1 O PERCURSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: AS MARCAS DE NASCENÇA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

Na intenção de perseguir os rastros históricos da constituição da assistência estudantil como uma política de educação superior, há necessidade primeira de mencionar que ela está conjugada ao cenário da educação superior no país, o qual é marcado por grandes transformações que legitimam de maneira incisiva o desenvolvimento de ações voltadas para o reconhecimento e o atendimento das necessidades materiais daqueles sujeitos que acessam as IFES, apesar do caráter elitista e seletivo do sistema de acesso.

As marcas de nascença da assistência estudantil estão atreladas ao surgimento da universidade. Esta instituição se originou como um grande legado da Idade Média e muito representa o modo de vida medieval, principalmente por se tratar de uma organização do tipo corporativo, também chamada de *universitas* (VERGER, 1990).

O surgimento da *universitas* é um fenômeno decorrente da formação das cidades, *lócus* das corporações, constituídas a partir da expansão das atividades comerciais. As corporações constituídas pelos comerciantes, pelos artesãos e também por estudantes e professores, foi fundamental para a organização das atividades, livres da interferência do regime de feudo (CHAUÍ, 1999). Todavia, a proteção aos membros em dificuldades não era o único objetivo das corporações; também buscavam proteção quanto a fatores externos, ou seja, preocupavam-se em obter o monopólio de todo o trabalho. Assim, para o caso das corporações de comerciantes e artífices, um produto só seria fabricado por aqueles que pertencessem à corporação.

Os homens dedicados ao saber organizavam-se em corporações, da mesma forma que os outros profissionais estavam se organizando, isto é, de acordo com as relações que estavam se estabelecendo na sociedade.

Assim, a *universitas* era uma realidade primeira, controladora da instituição propriamente dita, o *studium generale*²⁷, que correspondia ao estabelecimento de ensino medieval. Segundo Verger (1990),

Para as universidades acorriam ricos, nobres, classes médias, camponeses e pobres e para financiar seus estudos, os estudantes contavam com rendas próprias ou da família, no caso dos ricos, ou trabalhavam, buscavam proteção de algum senhor abastado, viviam de empréstimos ou viviam nos colégios quando pobres (p.63).

Nesse sentido, fazia-se sentir o caráter corporativo, quando a necessidade material assolava os membros da *universitas* e também quando se precisava organizar o ofício. Como corporações, as universidades voltavam-se para a proteção dos seus membros, mestres ou estudantes, assegurando-lhes auxílio mútuo e fraterno. A assistência ao outro constituía um elemento da própria natureza das corporações de ofício medievais, portanto, ela é uma prática intrínseca à universidade.

Tal cenário representa o prelúdio dos caminhos percorridos na constituição da assistência estudantil, que já sinalizava sua apresentação por meio de um processo descontínuo, que está em constante movimento de construção na perspectiva de uma política de educação superior. Nesta tese, elaborou-se um conjunto de fases para demonstrar a constituição da política estudantil no Brasil desde seu início até os dias de hoje.

A *primeira fase* da PAE no Brasil conjuga um período em que o acesso à educação superior era um privilégio para poucos. A educação se concentrava nas mãos da elite do país, pessoas que tinham condição financeira de manter seus filhos no ensino superior, por isso, não raro, encaminhavam-nos para as IES consolidadas fora do país, as quais não mantinham apenas alto padrão de ensino-aprendizagem como também dispunham de qualidade de infraestrutura no atendimento ao aluno no aspecto da assistência estudantil. Entretanto, bem antes disso já se somam, como herança, os aspectos de uma formação econômica, social e cultural herdada da

²⁷ Era o título (*Studium Generale*) que algumas das universidades medievais recebiam da Igreja Católica ou de Reis e Imperadores, que indicava que este era um instituto de excelência internacional; também eram considerados os locais de ensino mais prestigiados do continente (VERGER, 1990).

“colonização portuguesa, da sociedade senhorial e escravista e da oligarquia da I República, níveis ínfimos de aspiração educacional, a democracia do ensino e a concepção de que o ensino superior constitui um privilégio das elites das classes possuidoras” (FERNANDES, 1979, p.72).

Tendo presente essa dinâmica do surgimento das universidades e da assistência estudantil, observou-se, na literatura de contextura histórica, que a primeira prática de auxílio ao estudante no Brasil ocorreu durante governo de Washington Luis em 1928, que incentivou a construção da Casa do Estudante Brasileiro que ficava em Paris, sendo responsável por repassar as verbas necessárias tanto para a edificação das estruturas como para a manutenção da casa e dos alunos. Portanto, isso vem demonstrar que a assistência estudantil, nesse período histórico, estava voltada para o atendimento das necessidades dos filhos da elite brasileira, já que era esse perfil que tinha acesso ao ensino superior como visto em tópicos anteriores.

Nos anos de 1930, quando Getúlio Vargas assumiu a presidência do país, um dos fatores de maior relevância para a reorganização da sociedade brasileira, passou a ser a valorização das questões relacionadas à educação. Para tanto, entendia-se que a reforma da educação e do ensino era uma das medidas emergenciais a ser tomada. Em 1931, buscou-se a organização de uma política nacional de educação com diretrizes gerais e subordinação dos sistemas estaduais. Cabe destacar que, nessa época, ocorreu a primeira manifestação de reformar o ensino superior e, conseqüentemente, a primeira tentativa de regulamentar a assistência para estudantes nesse grau de ensino.

Desta forma, destacam-se dois importantes Decretos promulgados no Brasil, que tiveram influência sobre a educação superior no reatamento dos dias atuais: o primeiro refere-se à criação do Conselho Nacional de Educação pelo Decreto nº 19.850 de 1931, que privilegiava o sistema universitário em detrimento das escolas superiores isoladas. Com isso, as entidades universitárias seriam permitidas com a existência obrigatórias dos cursos de Direito, Medicina e Engenharia, entretanto, se houvesse a abertura de uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras esta poderia substituir a presença de um dos cursos anteriormente citados. O segundo foi a criação do Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que versava sobre o Estatuto da Organização das Universidades Brasileiras, consubstanciando a reforma do

ensino superior, o qual estabelecia um modelo universitário como preferencial para a organização desse nível de ensino. Sendo assim, era entendido que as universidades deveriam ter um modelo único de organização didático administrativa, podendo variar conforme a região do país.

O estudante deveria fazer parte do poder decisório da instituição através de seus representantes legais pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE). Além disso, em cada instituição de ensino, deveriam ser organizados por meio de Diretórios Acadêmicos (DA), com prévia aprovação do conselho técnico administrativo do local, grupos reivindicatórios que ficassem responsáveis em criar estratégias para responder às necessidades demandadas pelo corpo discente (CUNHA, 2007).

Assim, por meio desses Decretos, começou-se a vislumbrar a regulamentação da assistência estudantil nas universidades. Dentre alguns benefícios que se previa, destaca-se a concessão de bolsas para determinados alunos, todavia, era necessário haver o entendimento entre professores e estudantes dos conselhos universitários, de que o beneficiado atendessem aos requisitos de modo a cumprir os critérios de justiça e oportunidade. Esses critérios eram embasados nos méritos de cada um sendo que, no caso de pobreza, era preciso comprovar sua situação através da “declaração de pobreza” fornecida por algum instituto assistencial, bem como era observado se o comportamento do sujeito condizia com a pobreza que declarava. Caso ela fosse confirmada, ele se tornava merecedor da bolsa (FÁVERO, 1980).

Outro acontecimento interessante na história da assistência estudantil, ainda no início dos anos de 1930, foi a abertura da Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro. Era um casarão com três andares, um restaurante popular, que era freqüentado por estudantes “carentes”²⁸ e membros da comunidade que se faziam

²⁸ O termo carente é utilizado até hoje por algumas IFES para designar alunos contemplados com programas da PAE. Algumas compreensões prévias sobre “carência” remetem às necessidades produzidas pelos sujeitos em relação à subjetividade e ao concreto vivido. A “carência” está relacionada ao modo de vida, guiado por valores mais amplos, envolvendo “sentimentos, valores, crenças, costumes e práticas sociais cotidianas” (MARTINELLI, 1999, p.23). A carência é um processo que faz parte da subjetividade e dos valores dos sujeitos, dessa forma, “a carência é produzida em uma reelaboração do indivíduo no mundo da intersubjetividade, o que significa a reprodução das formas das estruturas simbólicas instituídas [...], faz parte dos processos de individuação e de formação da identidade” (NUNES, 1990, p.3.). Sendo assim, a utilização desse termo ainda hoje pelas IFES parece ser inadequada, pois pouco corresponde à realidade dos alunos que demandam a assistência estudantil, os quais necessitam sanar suas necessidades mais emergentes como, por exemplo, não havendo condições para se alimentar, buscam o RU; inexistido condição para pagar aluguéis, buscam a moradia estudantil.

passar por estudantes para utilizar o benefício, sendo que o então presidente Getúlio Vargas fazia grandes doações para manutenção da casa e dos alunos “desprovidos”. Como parte do projeto proposto pelo governo de Getúlio Vargas para educação, a assistência estudantil passou a integrar a Constituição Federal de 1934, no artigo 157, prevendo-se a doação de fundos aos estudantes necessitados, através do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

No ano de 1934, no período que Gustavo Capanema ocupava o cargo de Ministro da Educação e da Saúde, vislumbrou-se a possibilidade da criação de um espaço próprio para abrigar os diferentes prédios da Universidade do Rio de Janeiro. Assim, iniciaram-se os primeiros passos para a criação da primeira Cidade Universitária no Brasil. Vale salientar que o projeto era muito voltado para a concepção da cidade universitária francesa²⁹, e que o intuito era o de centralizar fontes bibliográficas, facilitar a ligação entre pesquisa e ensino, maior intercâmbio dos estudantes, assim como um maior controle por parte da Reitoria (CAMPOS, 1940).

Nesse mesmo ano de 1937, o Ministério da Educação apoiou a criação da UNE. A ideia de organizar uma entidade nacional de representação estudantil era antiga, entretanto, faltavam condições materiais e políticas para sua concretização (SANFELICE, 1986). Essa foi talvez uma estratégia do governo de construir uma instituição despolitizada e, para isso, a Casa do Estudante do Brasil seria a sede administrativa, responsável em promover a assistência jurídica, bolsas, empregos, biblioteca, saúde e residência. Havia também a proposta, que não foi aprovada, de uma universidade mais aberta, por meio da diminuição das taxas cobradas aos alunos matriculados, consideradas muito elevadas, as quais geravam uma seleção baseada em nível de renda (socioeconômico) e não no mérito acadêmico.

Em 1938, durante o II Congresso Nacional dos Estudantes, a ligação da UNE com a Casa do Estudante do Brasil foi rompida, e o Teatro do Estudante do Brasil foi criado, com inspiração em teatros universitários europeus, o que permitiu a

²⁹ O termo cidade universitária está associado a *Cité Internationale Universitaire de Paris*, que foi construída a partir da união da iniciativa privada, na pessoa do industrial Emile Deutsch de la Meurthe, o então Reitor da Universidade de Paris, Paul Apell e o Ministro da Educação André Honnorat na tentativa de proporcionar moradia aos estudantes (CAMPOS, 1940).

participação de muitos estudantes na vida cultural acadêmica. Além disso, nesse Congresso, o Plano de Reforma Educacional, que pretendia solucionar problemas educacionais, auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas, aumentar as vagas e expandir o ensino superior foi aprovado.

Nesse momento histórico, houve a criação de IES sob o *status* de universidade, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro (Universidade do Brasil, transformada na atual UFRJ) e Rio Grande do Sul (Universidade de Porto Alegre, transformada na atual UFRGS). Essa tendência seguiu pela década de 1940, com a criação de universidades em vários estados e a fundação de Universidades Católicas (PUCs).

Retoma-se ainda o Decreto nº 19.851/1931, que instituiu o Estatuto da Organização das Universidades Brasileiras, o qual veio acompanhado pelos processos de industrialização e urbanização que influenciaram diretamente no aumento da demanda por educação e, por conseguinte, para que o Estado interviesse nessa área através do aumento da oferta de vagas em todos os níveis de ensino. Contudo, esse crescimento não significou que houvesse uma democratização do ensino superior, posto que, na década de 1940, o diploma de graduação era possuído por 0,85% da população com mais de 10 anos alfabetizada, ou 0,33% da população total (PASSOS, 1997, p. 43). O acesso à educação superior permaneceu um privilégio da elite, composta pelos antigos membros da coalizão dominante e pelos novos atores do cenário urbano que se beneficiavam dos títulos escolares como mecanismo de estratificação e mobilização social.

Nesse contexto de restrito acesso ao ensino superior, o Estatuto das Universidades Brasileiras, impondo o modelo universitário como preferencial, instituiu a assistência estudantil. Assim, a marca de nascença da assistência estudantil no Brasil advém do nascimento da universidade e será conservada em toda a história da educação superior brasileira, persistindo na estrutura universitária que incorpora as transformações impingidas por um contexto social em constante processo de transformação.

A década de 1940 foi também importante na consolidação da assistência estudantil no Brasil, pois passou a ser garantida na legislação com um caráter de obrigatoriedade para todos os níveis de ensino. A Constituição Federal de 1946, no Capítulo II – “Da Educação e da Cultura”, afirmava no artigo 166, a educação como

um direito de todos, que deveria ser ministrada no lar e na escola, com base nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Já no artigo 172, regula a assistência estudantil, ao afirmar que “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”. Neste curso, foi promulgado o Decreto 20.302/1946, que estabeleceu que na Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos Estabelecimentos de Ensino Superior dever-se-iam pensar alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social destinada a alunos.

Durante o período correspondente à ditadura militar, o movimento estudantil promoveu diversas reuniões com o objetivo de discutir a reforma universitária e os direitos para os estudantes. Em 1961, a UNE realiza, em Salvador, o Seminário Nacional de Reforma Universitária com intuito de debater o conteúdo sancionado por essa lei, que resultou na Declaração da Bahia. Esse documento solicitava que as universidades fossem um espaço pluralizado, por meio da criação de cursos acessíveis para todos. Ainda no mesmo ano foi promulgada a LDB de 1961, que estabelecia, no artigo 90, a assistência social, médico odontológico e de enfermagem aos alunos, e, no artigo 91, a oferta de bolsas gratuitas aos educandos para custeio total ou parcial dos estudos, com financiamento para reembolso no prazo de quinze anos. A LDB (1961) colocava a assistência estudantil como um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes.

No ano de 1962-63, com a LDB em pleno vigor, o Conselho da UNE, juntamente com suas respectivas comissões, dentre elas, a Comissão de Política de Assistência Cultural e Material ao Estudante, realizou o II Seminário Nacional de Reforma Universitária em Curitiba. Nesse encontro, foram levantados alguns pontos para a assistência ao estudante. Entre eles, estava a criação de gráficas universitárias para impressão de jornais, revistas, apostilas e livros; assistência médica; assistência habitacional, com a construção de casas de estudantes; e o aumento do número de restaurantes universitários.

Enquanto os acontecimentos envolvendo o movimento estudantil canalizavam as atenções de intelectuais, políticos, professores, setores da igreja e imprensa, o governo militar criou o Grupo de Reforma Universitária para que ele estudasse 'a forma da universidade brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país' (SANFELICE, 1986, p.183).

O objetivo desse grupo era induzir a realização da reforma universitária, removendo os obstáculos que entravavam a dinâmica das universidades (os movimentos estudantis). O governo militar sabia da alta rentabilidade econômica que o ensino superior poderia trazer em longo prazo para o país e, por isso, destinou a meta de racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade. Cunha (1989) lembra que, durante o governo militar, houve um forte incentivo na criação de novas universidades federais e estaduais, investimento em laboratórios e aperfeiçoamento do corpo docente, buscando-se o desenvolvimento no ensino superior. Assim, a partir de 1964, foi estudada a possibilidade de ultrapassar o "modelo napoleônico"³⁰ de instituição superior, a fim de renovar os estabelecimentos de ensino isolados e com função exclusiva da formação profissional destinada ao trabalho para o Estado.

Dessa forma, evidencia-se, durante os governos militares, forte apelo ideológico sobre a ESB como forma de simular um processo ilusório de inclusão das camadas mais populares. Conforme Fernandes (1979), esses governos vão adotar uma orientação aparentemente equitativa, a qual, para esse autor, é absolutamente necessária, pois se constitui "um absurdo que um país pobre financie, com recursos oficiais, o ensino de ricos e para os ricos" (FERNANDES, 1979, p. 129).

Nesse momento histórico, que remete a um período de repressão social e política, em tempos de ditadura, as legislações, tanto na sua constituição como na sua implementação, sofreram com as sabotagens dos governos militares, de quem os jovens estudantes receberam pouca atenção. Isso é exemplificado pela Constituição Federal de 1967 no seu artigo 168. Nesse constava a educação como um direito de todos, ministrada no lar e na escola, porém ela não se efetivou na

³⁰ Esse modelo foi o mais imitado na América Latina e se caracteriza por sua rigidez: baixa autonomia dos professores, ensino massificado, currículos padronizados, interferência direta dos Governos, docentes ensinando financiamento. A principal função seria a formação a serviço e a submissão ao Estado, com vistas à obtenção da unidade de pensamento nacional (TRINDADE, 2000). Em suma, era um modelo que concedia ao Estado o poder de nomear os professores e fazer da educação um monopólio.

forma em que foi constituída, mesmo que tenha sido acrescentado pela primeira vez o direito à igualdade de oportunidade. No entanto, a Emenda Constitucional de 1969, estabelecia, no artigo 176 no inciso terceiro, ensino como gratuito, na modalidade médio e superior, para aqueles que demonstrassem aproveitamento e não tivessem recursos suficientes para supri-los. O inciso quarto admitia que o Poder Público também substituiria a gratuidade do ensino por meio de concessão de bolsas de estudos mediante restituição. Portanto, esses aspectos não apenas contribuíram para que a educação no Brasil, independente do nível de formação, fosse reorganizada e ajustada conforme os panoramas internacionais como impulsionaram isso.

Nessa contextura, foi regulada pela Lei nº 5.540/1968, a reforma universitária de 1968, que veio significar, no meio de um ambiente de ditadura política, uma “anti-reforma, na qual um dos elementos atacados foi os estudantes, os jovens, os professores, críticos e militares” (FERNANDES, 1989, p.106).

Nos aspectos acadêmicos, a reforma universitária propunha a indissociabilidade entre a pesquisa e o ensino, cujo principal objetivo era que a educação superior se modernizasse. Também foi estabelecido que o corpo docente tivesse direito à representação, através de voto, nos colegiados das universidades e estabelecimentos isolados e nas comissões dos estatutos e dos regimentos. Ainda na Lei da reforma universitária de 1968, o artigo 40 estabelecia que as atividades de extensão proporcionassem aos estudantes uma maior participação no desenvolvimento da vida da comunidade. Outro mote da ditadura militar foi de: “inundar a universidade. Simulando democratizar as oportunidades educacionais no nível do ensino de terceiro grau, ela ampliou as vagas para sufocar a rebeldia dos jovens e expandir a rede do ensino particular” (FERNANDES, 1989, p.106). A prova disso é que, após o ano de 1968, houve um crescimento no número de matrículas no ensino superior de 879% entre os anos de 1970 e 2004 (BRASIL, INEP, 2006) que, beneficiou principalmente a classe média, atingindo alguns poucos segmentos da sociedade sem tradição no sistema.

A expansão universitária traz os preceitos do financiamento da educação superior, o que na visão de Fernandes (1989) se revela como um elemento negativo introduzido nas universidades. Para esse autor, a educação se redimensiona como uma mercadoria. O Estado assumiu o controle de várias instituições, orientou

gastos, e buscou estreitar as relações entre academia, setor privado e sociedade. Por meio da intervenção do Estado, as IES sofreram um processo de expansão, que resultou no aumento de instituições privadas e na modernização, pelo incentivo estatal na pesquisa e na pós-graduação, apesar de a maioria das IES continuarem voltadas somente para o ensino.

Na década de 1970, a crise do capitalismo incide no ensino superior, sendo quem tinha acesso à educação, nesse período histórico, as camadas sociais mais bem remuneradas, que, por conseguinte tornaram-se muito onerosas para o Estado. Também neste período, foi criado pelo Governo Federal o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), que estava vinculado ao MEC e pretendia manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico. Entretanto, o DAE foi extinto nos governos subsequentes (FONAPRACE, 1997).

No final da década de 1970 e início de 1980, o governo passou a efetivar ações relacionadas à política de assistência estudantil, todavia, sua maior preocupação girava em torno de políticas que abrangessem o ensino fundamental e médio. Um exemplo disso foi a aprovação pelo MEC, em 1983, da Fundação de Assistência ao Estudante, que servia como um instrumento para o Ministério da Educação e Cultura executar a Política Nacional de Assistência ao Estudante, em níveis da educação pré-escolar e de 1º e 2º graus. Essa fundação não abrangia o desenvolvimento de ações voltadas para o ensino superior, sendo extinta em 1997. Nos anos de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização, devido a uma forte crise econômica presente no governo militar, que resultou na transição da *ditadura* para a *república*. Esse período de reordenamento da política do país vem constituir a Nova República que representou:

[...] um momento em que outras forças da sociedade aliaram-se na luta pela democracia. Muitas entidades nasceram nesse período, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Algumas tinham uma característica clara de classe, outras não, mas uniram-se para combater o inimigo comum, que era a ditadura (PERONI, 2003, p.74).

Nesse período, a política de educação também entra em outro momento histórico, que foi identificado como a *segunda fase*. Para entender os fatores

utilizados para elencar essa fase, vale mencionar que, mesmo com a democracia em vigência no país, o povo trazia as consequências dos longos e nebulosos anos de ditadura. Os problemas sociais tais como o desemprego, as deficiências nos serviços de saúde, as desigualdades na educação superior decorrentes das dificuldades de acesso e permanência persistiam. Esses movimentos de disputas se convergem e provocam mudanças na agenda política que, por sua vez, culminam na criação de novas políticas públicas.

Os problemas decorrentes do acesso e permanência na educação superior ganham espaço para serem discutidos nos Encontros Nacionais de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários/Estudantis e nas reuniões realizadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Esses espaços de discussões criaram condição para ser instituído em 1987, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que congregava Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decantos, Coordenadores e Responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil, os quais buscavam encontrar mecanismos adequados para viabilizar a permanência do aluno nas IFES.

Com o objetivo de buscar a redemocratização do ensino superior, os representantes do FONAPRACE defendiam a ideia de incorporar estudantes de baixa renda em suas instituições. Portanto, não bastava garantir o acesso; era também necessário fomentar condições concretas para permanência desses alunos nas universidades.

Essas discussões ganharam eco com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cuja finalidade era, além de buscar a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a prevalência dos princípios democráticos, também contemplavam o processo de redemocratização da educação, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão. Embora esse documento não abordasse especificamente a educação superior é a partir dele que se começam a aprofundar as discussões referentes ao acesso e à permanência nas universidades.

Essa fase se caracteriza por uma maior atenção do governo em relação ao favorecimento de condições mais justas de permanência e acesso ao ensino superior e é neste movimento que a política de assistência estudantil também entra

numa fase mais madura em relação aos direitos dos estudantes, os quais perpassam pelo acesso aos programas de apoio estudantil, no sentido de dar possibilidades para que esse segmento possa permanecer no espaço universitário e finalizar seus cursos. Todavia, esse processo se constitui entre disputas de interesses e percalços políticos, em que as discussões sobre a PAE aconteciam de forma fragmentada e restrita a algumas IFES, que na maioria das vezes, era impulsionada pelos movimentos estudantis. Também, neste período de 1990, foi registrada certa limitação de recursos, numa perspectiva nacional, para o financiamento da assistência estudantil.

Com relação ao financiamento destinado à assistência estudantil durante esta década, não se evidenciaram, nas legislações em vigor, documentos que abarcassem e designassem recursos para o custeamento de programas socioeducativos; ao contrário, existiu um movimento de negação dos governantes em prover os recursos para a assistência estudantil. Isso se evidencia por meio da promulgação da LDB de 1996, a qual registra no artigo 71, inciso IV a desresponsabilidade do Estado com o financiamento para assistência estudantil. Segundo o referido artigo, “Não constituirão despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com: Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”.

Fica evidenciada, neste artigo e nos demais que compreende o “Título VII: Dos Recursos Financeiros” na LDB, a clara vinculação com interesses privatistas, seguindo a lógica de reformar a educação, o que vem rebater não apenas na PAE, mas também em outras questões que envolvem o ensino superior, corroboram a “liquidação do público, num país onde o público sempre esteve vinculado ao protagonismo do Estado” (NETTO, 2000, p. 26).

Após dois anos de vigência da LDB (1996), a UNESCO do Brasil procurou dar seguimento ao documento aprovado em Paris em 1998, intitulado “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”. Esse documento impulsionou algumas mudanças devido às transformações no contexto econômico e social mundial, as quais acabaram ecoando na educação superior. Frente a essas transformações e o aparecimento de “novas” demandas para educação superior, a assistência ao estudante foi lembrada por essa Declaração, que ressalta a

relevância dos programas assistenciais oferecidos nas IES, com a perspectiva de favorecer grupos menos favorecidos, com finalidade de proporcionar “uma assistência material especial e soluções educacionais que possam contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior” (UNESCO, 1998).

Neste contexto, o PNE, cuja criação havia sido estabelecida na Constituição Federal (1988), no artigo 214, e que deveria ter sido elaborado pela União com a colaboração dos municípios, estados e distrito federal, foi aprovado em 09 de janeiro de 2001 (Lei nº 10.172)³¹. Entretanto, esse documento foi promulgado pelo Governo “em completa oposição ao PNE elaborado por um amplo conjunto de entidades ligadas à educação, reafirmando a transferência de responsabilidade do Poder Público para a sociedade no financiamento da educação” (LIMA, 2007, p.143). No aspecto da educação superior, o PNE reafirma as ações de diversificação das IES e as fontes de financiamento e gestão. Da mesma forma, seguem-se as ações relacionadas à assistência estudantil:

33. Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.

34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico (BRASIL, PNE, 2001).

Há outras ações do governo referente ao acesso e à permanência dos alunos nas IES, tais como: Programa Universidade para Todos (ProUni), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o PNAES.

É pertinente destacar que a referência aos programas acima se configuram, enquanto ações governamentais destinadas à assistência estudantil no aspecto do *financiamento das mensalidades*, no decorrer do curso. Todavia, as necessidades socioeconômicas dos alunos e as atividades diárias fundamentais para a

³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 05/12/2010.

manutenção do estudante na instituição universitária, não constam como preocupação central desses programas.

Também vale salientar que essas ações corroboraram para que a assistência estudantil entrasse na agenda pública e fosse constituindo-se como uma política pública de direito, sendo que passou a ganhar maior notoriedade numa perspectiva de política governamental, apenas a partir dos anos de 2000. Nas ações promovidas pelos governos, havia um esforço em inserir e manter um número cada vez mais expressivo de alunos na educação superior, não sendo relevante a existência de programas em âmbito nacional promovido por instituições e associações do setor privado de ensino superior.

No intento de vislumbrar as políticas públicas para ESB, define-se, no espaço e tempo, uma *terceira fase ou fase atual*, a qual é concebida até o presente momento do desenvolvimento de programas e ações do governo voltado para assistência estudantil nas IES.

A *terceira fase (fase atual)* da política de assistência estudantil se constituiu a partir de 2007 através da aprovação do Decreto nº 6.096 de 24 de abril desse mesmo ano, que instituiu o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que preconiza a criação de condições para ampliação do acesso e garantias de permanência aos estudantes na educação superior. Como diretrizes, destaca no artigo segundo - item dois, a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil.

Vale lembrar que, neste mesmo ano, foi aprovado o PNAES instituído em 12 de dezembro de 2007 pela Portaria Normativa nº 39 do MEC. Esse documento foi elaborado pelo FONAPRACE, o qual, por muitos anos, vinha discutindo em pautas nacionais, a importância da assistência estudantil no decorrer da vida acadêmica e também como um recurso fundamental na incorporação dos estudantes de baixa renda no processo de democratização da universidade pública e gratuita. Entre alguns dos elementos elencados pelo FONAPRACE que auxiliaram na construção do projeto que deu origem ao PNAES, estão as pesquisas sobre o perfil socioeconômico dos alunos, realizadas nos anos de 1997 e 2004. Esses estudos destacaram alguns fatores preponderantes na garantia das condições justas de permanência no ensino superior, como: a) permanência; b) desempenho acadêmico; c) cultura, lazer e esporte; d) assuntos de juventude.

Segundo a pesquisa do FONAPRACE (2011) 48,2% vivenciavam risco de vulnerabilidade social³². Não obstante, apenas a partir de 2008 é que o poder público, atendendo a antigas reivindicações das IFES e dos movimentos estudantis, passou a destinar recursos para AE por meio do PNAES, sendo que recentemente, em 19 de julho de 2010, o ainda presidente Lula transformou o Programa em Decreto Lei nº 7.234. Portanto, esse documento representa a luta coletiva de grupos organizados (FONAPRACE, UNE, ANDIFES) na consolidação da assistência estudantil em âmbito institucional e o reconhecimento legal enquanto política pública de direito. Nesta mesma data também foi aprovado o Decreto nº 7.233, que versa sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e, por consequência, sobre a mudança de rubrica e a possibilidade de transferir recursos de um exercício para outro. E, por fim, a promulgação do Decreto nº 7.416 de 30 de dezembro de 2010, que trata da concessão de bolsas para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária por instituições federais.

Em suma, as concessões dessas bolsas de permanência visam estar em harmonia com a política de assistência estudantil, considerada a especificidade das demandas acadêmicas geradas pela vulnerabilidade social e econômica dos estudantes.

Mesmo o PNAES sendo um programa de âmbito nacional, cada IFES tem autonomia para utilizar seus recursos disponibilizados, conforme suas demandas, particularidades locais e especificidades regionais. O foco é contribuir de forma eficaz para que haja melhoria no desempenho acadêmico do aluno, preferencialmente de baixa renda, para evitar e/ou diminuir consideravelmente os índices de repetência e evasão, uma vez que tal situação gera um alto custo para o governo e para a instituição como um todo.

Desta forma, o PNAES se destina a auxiliar estudantes matriculados em cursos de graduação presencial nas IFES, e um dos objetivos é dar subsídios para

³² A concepção de vulnerabilidade, na perspectiva social, condiz com os segmentos populacionais desprovidos da estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais oriundas do Estado, do mercado e da própria sociedade. Em suma, traduz a insuficiência de recursos e oportunidades para um dado grupo social em acessar as políticas sociais e, assim, possibilitar níveis de bem-estar que possam amenizar a deterioração das condições de vida dos sujeitos (KOWALSKI, 2007). O termo vulnerabilidade socioeconômica também é utilizado pelos operadores da PAE nas IFES pesquisadas, assim como, é referendado em documentos do FONAPRACE.

permanência de alunos de baixa renda, com rendimento per capita de até um salário mínimo e meio, nos cursos de graduação. O propósito central dessa ação é diminuir a desigualdade social e possibilitar a democratização na educação superior, o que, segundo o Plano, poderá ser feito por meio de auxílio à moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital e atividades de cultura, esportes, creche e apoio pedagógico. O Plano também pretende incorporar as demais propostas do MEC, visando à expansão da oferta de vagas, garantia de qualidade, inclusão social, redução da repetência e da evasão (PNAES, 2010).

Frente a esse compromisso assumido pelo PNAES converge, no Congresso Nacional, à espera de análise e aprovação, o PL referente ao PNE para o decênio 2011-2020³³, o qual é composto por doze artigos e um anexo com vinte metas, seguido de estratégias para a educação brasileira em todos os níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional/técnico, educação superior, ensino de pós-graduação *lato e stricto sensu*. Referente à assistência estudantil, estão previstas a ampliação de programas especiais nas instituições *públicas* de ensino superior, de modo a ampliar as taxas de acesso à ESB. E, para as instituições *privadas*, há previsão de expandir o financiamento estudantil por meio do FIES, de forma a dispensar progressivamente a exigência do fiador.

Para o funcionamento dessa engrenagem, será necessário um acréscimo de 70% dos gastos *per capita* no ensino público, a fim de atingir US\$ 2.855 até o ano de 2020, para que o país possa cumprir uma das principais metas do PL do PNE, em que responsabiliza a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a elevarem o investimento público em educação dos atuais 5% do Produto Interno Bruto (PIB) para 7% em uma década. Contudo, basta saber se essa proposta do Governo é suficiente para atingir metas tão arrojadas, as quais preveem, por exemplo, dobrar o número de matrículas nas universidades públicas. Vale lembrar que a atual presidenta Dilma Rousseff, durante a campanha eleitoral em 2010, prometeu que o investimento público em educação chegaria a 7% do PIB até o final de seu mandato, em 2014. A preocupação recorrente é em relação à insuficiência de investimento público para educação até 2020, visto que o próprio Ministro Fernando Haddad

³³ Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pne_projeto_lei1.pdf>. Acesso em: 26/04/2011.

demonstrou certa reserva em relação aos avanços do financiamento do PNE. Segundo ele, "O esforço para aumentar 1% do PIB em cinco anos não foi pequeno. Não estou querendo dizer que não é possível fazer mais, digo que o esforço dos últimos cinco anos não tem precedentes na história do país" (JORNAL VALOR ECONÔMICO ONLINE, 2011)³⁴.

Diante desse cenário, fica latente o questionamento da necessidade de o Estado redefinir sua arrecadação fazendo parcerias com outros setores, como exemplo as empresas privadas ou mesmo estreitar as arrecadações federais, aumentando assim, as contribuições de outros recursos que possuem um Fundo Social, como é o caso do Pré-Sal. Vale salientar que cair nessa situação, que parece não ser inócua, leva o Estado a percorrer um caminho rumo a reafirmar os princípios e consolidar as diretrizes da "reforma" da educação superior.

Em meio às idas e vindas no caminho que se vem percorrendo na construção deste estudo, emergem percepções de que a política de educação superior no Brasil, a qual incide na implementação da PAE na IFES, está repleta de ações que preconizam o mercado como princípio fundador. Contudo essas ações não acontecem em ordem crescente ou linearmente, ao contrário, são movimentos contraditórios permeados por conflitos e disputas de interesses que tampouco são estanques. Para fins elucidativos, essas ações governamentais como a PAE foram dispostas por fases e elencadas por etapas cronológicas, mas, em verdade, ocorrem ao mesmo tempo e de forma dinâmica, sendo a contradição o motor da transformação da ESB.

Assim, com intuito em dar maior visibilidade às transformações da política de educação superior, que incide no processo de legitimação da assistência estudantil enquanto política pública, organizou-se uma linha do tempo com a síntese dos principais acontecimentos históricos que compuseram as *três fases* da assistência estudantil.

³⁴ Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/search/apachesolr_search/haddad>. Acesso em: 26/04/2011.

Quadro 5 – Linha do tempo dos principais acontecimentos para a institucionalização da assistência estudantil no Brasil.

<p>PRIMEIRA FASE</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 1928: Promoção, pelo presidente Washington Luis, da construção da “Casa do Estudante Brasileiro” que ficava em Paris. – 1930: Abertura da “Casa do Estudante do Brasil” no RJ, acoplado ao RU. – 1931: Marca de nascença da AE na universidade, instituída pelo presidente Getúlio Vargas, através do Decreto nº 19851/1931. – 1934: Integração da assistência estudantil passou na Constituição Federal no artigo 157. Previsão do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica – 1937: Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE). – 1946: Promulgação da Constituição Federal, que estabelece a assistência educacional para alunos “necessitados” e também aborda mecanismo referente à saúde dos discentes. – 1961: Aprovação da LDB que estabelecia a assistência social como um direito a ser garantido de forma igual a todos os estudantes. – 1970: Criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), com ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico.
<p>SEGUNDA FASE</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 1987: Criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), congregando os Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decanos, Coordenadores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil. – 1988: Promulgação da Constituição Federal que gerou amadurecimento na discussão da política de assistência estudantil (acesso e permanência nas IFES). – 1990: Limitação de recursos nacional para assistência estudantil; discussões sobre a PAE de forma fragmentada e restrita a algumas IFES. – 1996: Aprovação da LDB, que “de costas para a assistência estudantil”, não menciona nenhum tipo de financiamento a PAE. – 1998: Aprovação, na Conferência de Paris, da “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, que prevê a relevância social dos programas assistenciais oferecidos nas IFES. – 1999: Criação do FIES, que propõe financiar os cursos de graduação para os estudantes nas IES <i>privadas</i>. – 2001: Aprovação do PNE, que dispõe da política de diversificação das fontes de financiamento e gestão das IES. – 2004: Criação do ProUni, que objetiva conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda em IES <i>privadas</i>.
<p>TERCEIRA FASE</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 2007: Criação do REUNI, que prevê a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil. – 2007: criação do PNAES, cujo objetivo é dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos presenciais na IFES. – 2010: Sanção, em 19 julho, do PNAES como Decreto Lei nº 7.234; assistência estudantil concebida como política pública de direito. Aprovação do Decreto Lei nº 7.233, que versa sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Aprovação, em 30/12/2010, do Decreto nº 7416, que regula bolsas de permanência para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica. – 2010/2011: Lançamento do Projeto Lei do PNE para o decênio 2011-2020, o qual, de acordo com a Meta 12, visa desenvolver os programas de assistência estudantil para ampliar as taxas de acesso nas IFES.

Nota: elaborado pela autora com base em pesquisas bibliográficas, 2012.

No decorrer deste estudo e no intento de construir as “fases” da implementação da PAE, pode-se averiguar que tanto o acesso, a permanência como a conclusão das atividades acadêmicas estão amplamente relacionadas à assistência estudantil. Durante o desenvolvimento dessa política, foram registrados percalços e, em alguns momentos, a presença de ações, legislações e debates sobre a temática foram mais sólidas e avançaram mais que em outros. Entretanto, as fases expressam características bastante peculiares de acordo com o contexto social, político e econômico vivenciado em determinado momento histórico do país. Assim, a *primeira fase* se caracteriza pela assistência estudantil restrita ao atendimento dos alunos de classe média, os quais tinham acesso ao ensino superior da época e cuja formação eram destinada ao trabalho para o Estado.

Ainda nesta *primeira fase*, a política de educação estava relacionada aos direitos dos indivíduos à educação, à organização dos estudantes em centros voltados para sua adaptação e à participação no espaço acadêmico. Os benefícios da AE conferidos aos alunos, muitas vezes, não obtiveram um caráter expressivo que repercutisse de modo eficaz na permanência de um número expressivo de jovens nas universidades. Além do mais, não havia um projeto de âmbito nacional voltado exclusivamente para a assistência estudantil e, conseqüentemente, para a manutenção dos alunos nas universidades.

A *segunda fase* se constitui em solo fértil ao desenvolvimento de políticas sociais no país, pois, a abertura política e a redemocratização criaram condições favoráveis para implantação e implementação dessas políticas. Nesta fase há um processo de democratização da educação, com a tentativa de universalização do acesso e de implementação de uma gestão democrática, centrada na formação do cidadão. Ainda que não houvesse a existência de um programa nacional nas IFES voltado para a permanência dos jovens na universidade, foram criadas ações significativas que auxiliaram, de alguma forma, os segmentos estudantis mais vulneráveis social e economicamente a usufruírem de condições mais equânimes.

E, por fim, emerge uma *terceira fase*, a qual atualmente se encontra em pleno curso no seu desenvolvimento. Essa fase se caracteriza por colocar a educação como um serviço, sendo que a formação acadêmica está voltada a atender à demanda do mercado.

A característica fundamental que a diferencia das outras fases da PAE é a existência do programa nacional de assistência ao estudante (BRASIL, ME, PNAES, 2010), embora esse seja voltado a atender somente as universidades federais. Também há um esforço visível do FONAPRACE frente aos encontros anuais com dirigentes das IFES em assegurar uma rubrica própria para AE, sendo que essa foi garantida após a aprovação do Plano. Assim, ainda que se encontrem distantes de uma configuração baseada no 'status' de política pública, essas ações vêm incidindo junto à assistência estudantil, tornando-a cada vez mais visível dentro das IFES e passível de cobrança sob a responsabilidade do Estado.

Nessa terceira fase também é notada a preocupação dos governos em incluir uma parcela da sociedade que não tinha possibilidade de acesso e permanência à educação superior. Isso não impede de se reconhecer que ainda faltam elementos concretos, além da expansão das ações, para que se possa afirmar que a educação superior pública tenha se tornado mais equânime do que nas outras fases. Desta forma, a AE vem construindo seu percurso histórico, trilhando-o, muitas vezes, por caminhos incertos e descontínuos, mas fazendo sua história na formação e consolidação das políticas públicas do país. Por último, fica evidenciado que a assistência estudantil está associada aos rebatimentos da política econômica vigente (neoliberal), sendo cada vez mais tratada como um "serviço", portanto, passível de mercantilização.

3.2 AS POLÍTICAS DE GOVERNO E OS IMPACTOS PARA O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Neste momento, é pertinente retomar algumas das reflexões sobre a questão da expansão e o financiamento da ESB, trabalhada no capítulo anterior, para poder adentrar a discussão sobre o orçamento e os impactos dos cortes realizados pelos governos em relação à política de assistência estudantil. Assim, pretende-se fazer uma relação com os recursos disponibilizados pelo Estado para educação e as matizes da política de expansão como o crescente número de alunos matriculados que passou de 3 milhões em 2001, para 6,3 milhões em 2010, com a perspectiva de

atingir 10 milhões de matrículas no ensino superior até o ano de 2020 (INEP/MEC, 2010).

Nesse cenário de expansão acelerada, entra no rol dos debates a questão das verbas disponibilizadas pelo MEC para dar suporte às políticas de educação superior, no foco a assistência estudantil, a qual visa à permanência desses alunos que ingressam nas IFES. Entretanto, as pesquisas anteriores apresentadas pelo INEP/MEC (1991 a 2003) mostram que nem sempre há uma relação estreita entre o aumento de vagas e o aumento de recursos transferidos pelo MEC para as IES.

Dessa forma, a identificação dos recursos próprios nos orçamentos das IFES e das verbas destinadas à assistência estudantil não é tarefa trivial de análise, uma vez que entra em jogo o contexto da política de expansão ESB e a concretização de programas de governo, como o REUNI, que afetam a questão da autonomia institucional, ficando à mercê do cumprimento de acordos determinados pelo governo, assim como diversificam as fontes de financiamentos das IES.

Também vale mencionar que boa parte das verbas destinadas às IFES são internalizadas por intermédio das fundações³⁵, cujos orçamentos, mesmo não se agregando aos das instituições, geralmente são administrado pelas próprias fundações. Em alguns casos, eles equivalem a um montante superior àquele aportado à universidade pelo MEC, por meio da categoria “outras despesas” (que não as de pessoal, normalmente conhecida como ODCC). Embora este montante alocado pelo Tesouro venha sendo insuficiente para a adequada manutenção das IFES, ele não é desprezível, pois abarca grande parte das despesas das universidades, exceto as que não são relacionadas ao pagamento de servidores.

As IFES investigadas nessa pesquisa abarcam como fundações de apoio financeiro a FAURGS- Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre), que iniciou suas atividades em dezembro de 1994, visando à cooperação recíproca nas áreas de ensino, pesquisa e extensão; e a FATEC – Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência (Santa Maria) que começou suas atividades pela sua Escritura Pública em 15 de dezembro de 1978.

³⁵ As Fundações Públicas de Direito Privado- são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades de interesse público, como educação, saúde, cultura e pesquisa, sempre merecedoras de amparo legal. São criadas por lei específica e regulamentadas por decreto, independentemente de qualquer registro (FATEC, 1978).

A captação de verbas nas IFES, por meio das fundações, pode ser incrementada por órgãos desenvolvidos da própria instituição para tal fim, os quais podem celebrar contratos e convênios com entidades públicas e privadas, tendo em vista realizar um variado conjunto de atividades, sobretudo as que requerem determinadas competências técnicas, como por exemplo, a elaboração e aplicação de provas de concursos públicos e a realização de vestibulares.

A situação hoje é de avanço à implementação das fundações nas IFES, visto a recente promulgação da Lei Nº 12.550 em 15 de dezembro de 2011, pela presidenta Dilma. A lei regulamenta a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), destinada a administrar os recursos financeiros e humanos dos hospitais universitários federais e regularizar a contratação de pessoal das unidades, atualmente feita pelas fundações de apoio das universidades. Assim, os 46 hospitais universitários vinculados às 32 universidades federais (INEP/MEC, 2010) estarão academicamente subordinados a universidades, mas serão administrativamente independentes.

Essas ações governamentais designam a ampliação do mercado em áreas até então consideradas privativas do Estado o que não inclui apenas a venda de bens e serviços de propriedade ou de prerrogativa exclusiva do Estado, mas também a liberalização de serviços até então de responsabilidade exclusiva do Estado como é o caso da educação e da saúde. Trata-se do aprofundamento e da explicitação da essência privatista, na qual há, como princípio, a transferência de patrimônio público, a flexibilização dos direitos dos trabalhadores do serviço público, o estabelecimento de financiamento das políticas educacionais mediante a celebração de contratos de gestão, com a possibilidade de captar recursos com a venda de serviços e conseqüentemente a mercantilização das políticas e direitos sociais.

A flexibilização do serviço público como uma das consequências das realizações de contratos e convênios com o setor privado e empresarial, não só legalizam como reafirmam e aprofundam a privatização já em curso no serviço público e, em particular, nas IFES a partir das fundações privadas ditas de apoio. Esses acontecimentos também comprometem o desenvolvimento das atividades dos profissionais das IES que acabam sendo sobrecarregados devido à falta de profissionais de base no quadro profissional.

A questão da terceirização profissional vem desencadeando um processo de desregulamentação da mão de obra e a precarização do serviço público, assim como foi observado por esse sujeito participante da pesquisa, que afirma:

Hoje não temos mais pessoal de base como motorista, arquivista, ou aquele que alimenta o sistema informatizado, tudo isso está sendo terceirizado, o pior que agente não se dá conta disso! Isso é a terceirização que, para mim puxa para baixo, porque o terceirizado não tem direito de, por exemplo, ficar doente, porque é eliminado e rapidamente substituído por outro e, com isso a qualidade do serviço fica muito ruim. Sem pessoal de base é impossível fazer assistência estudantil! (TAE-UFSM).

O processo de terceirização constitui-se como uma das marcas nas IFES no Brasil e remete para a desregulamentação trabalhista, que é acompanhada pela presença crescente de privatizações no interior das universidades públicas. Essa consequência histórica remonta ao privatismo exacerbado do público na década de 1960, em que o “dramático corte financeiro das políticas públicas, entre elas a política educacional e especialmente a educação superior, objetivou ampliar ainda mais esta privatização” (LIMA, 2007, p.130).

Sob essas expectativas, juntamente com as atuais medidas empregadas pelo governo de Dilma Rousseff, vêm se reafirmando as propostas dos governos anteriores, que explicitam, na sua essência, a legitimação da contra-reforma da ESB, sendo cada vez mais perceptível a interferência do mercado nas IFES e a mercantilização de serviços até então de responsabilidade pública. Essa concepção traz para a roda do debate a questão da redução dos orçamentos para educação e os impactos que isso remete para IFES no aspecto de garantir a execução de programas assistenciais discentes, os quais objetivam subsidiar a permanência dos alunos ao ensino superior. Há que se destacar, conforme sinaliza Santos (2005), a existência de uma crise nas universidades públicas por via da descapitalização como um fenômeno global, ainda que sejam significativamente diferentes as suas consequências nos países em desenvolvimento.

A educação é alvo de cortes recorrentes nas gestões de governos, o que vem desencadeando mudanças inevitáveis na ESB. Isso se confirma pelo anúncio recente, feito pela presidenta Dilma³⁶, de que o provável reajuste no orçamento de

³⁶ JORNAL NOTÍCIAS DE BRASÍLIA. Governo Dilma- Orçamento de 2012 pode ter cortes de até R\$70 bilhões. Disponível em: <<http://www.jnbrasil.com.br/mais-noticias/1570-governo-dilma-orcamento-de-2012-pode-ter-corte-de-r-70-bilhoes>>. Acesso em: 25/01/2012.

2012 poderá chegar num patamar de até R\$ 70 bilhões a menos do que foi previsto para o orçamento total no decorrer deste ano. A alegação é de que há a necessidade de conter gastos em função da crise econômica mundial e da reserva de um montante para pagamento de juros e amortização da dívida pública. Sem sombra de dúvidas, isso trará consequências drásticas às políticas de educação, exigindo das IFES uma reorganização e um ajustamento que conduza à contenção dos gastos para a execução de programas e a subordinação frente ao Estado e ao mercado.

Se analisados percentualmente, os investimentos para ES em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), continuam os mesmos nos últimos anos. “Os dados do MEC mostram, que, em 2005, o governo investia 3,9% do PIB em educação, em 2010 chegou a 5%, mas, a educação superior *continuou* com 0,7% do PIB, significando um orçamento de R\$ 25,4 bilhões em 2011” (LEITE, 2011).

Segundo os dados do INEP, ocorreu um aumento de um 1,1 ponto percentual do PIB nos últimos dez anos. Isso representa um acréscimo bastante baixo em relação ao crescente número de matrículas efetuadas no ESB, que registrou um acréscimo de 7,1% somente em 2010, contra uma média que variou de 2% a 4% durante os anos de 1990 a 2009 (INEP/MEC, 2010).

Esses dados evidenciam a necessidade de os governos aumentarem de forma expressiva o grau de investimento na ES; caso contrário, será aprofundada a descapitalização das políticas de educação, com foco na assistência estudantil, que já vem sendo golpeada pelos insuficientes recursos disponibilizados pelo governo:

Será bem difícil de tocar o ano que vem (2012) se não houver um aumento no orçamento para a assistência estudantil, no mínimo tem que dobrar o orçamento e não falo só para o RU e, sim, para toda PRAE e de resto para toda a universidade (GESTOR 1-UFSM).

O restaurante universitário hoje tem um orçamento de 2 milhões e 600 mil reais e com certeza não conseguiremos chegar a dezembro (2011) com isso, não chegaremos! Por quê: O nosso orçamento é o mesmo que o ano passado e não vai atender essas 1.400 a 1.600 refeições que vem aumentando diariamente então, não consigo te mensurar até quando irá durar esse orçamento já que temos uma demanda que aumenta a cada dia (GESTOR 2-UFSM).

Essas falas demonstram a dificuldade de gerenciamento da assistência estudantil frente ao desafio da insuficiência de recursos. Sem uma recaptação premente dos orçamentos que sejam condizentes ao aumento de vagas para as

instituições, há uma desqualificação dos programas assistenciais, sendo que, em casos mais extremos, certos programas correm o risco de sucumbir pela falta e/ou diminuição dos investimentos, os quais anualmente vêm sendo reduzidos pelos governos.

No momento que se conquistou um programa nacional de assistência estudantil e no momento que vem a verba destinada para ampliação desse programa, ao invés de expandir tanto em qualidade, quanto em quantidade, por ter aumentado a verba, se retira esse tanto que estava sendo fomentado para esse fim. O próprio governo faz isso! A gente sabe que teve cortes a assistência estudantil, sempre têm né! Então, ao invés de ocorrer à expansão, tanto quantitativa quanto qualitativa, se mantém inerte por causa desses cortes e da retirada de recursos em que o próprio governo se compromete em dar, mas, quando chega na hora do “vamos ver” ele corta. Há um entendimento meio patológico dos governos e dos próprios brasileiros, em que os serviços públicos têm que ser mantidos nas condições mínimas suportáveis, no momento que se ultrapassa as condições mínimas é considerado desperdício, gastos desnecessários... É uma mentalidade em que se inverte o mínimo por ótimo, os valores mínimos como sendo valores ótimos e, isso não deveria de ser encarado assim! (ALUNO DA ENGENHARIA CIVIL-UFSM).

O questionamento sobre o aumento de verbas para a política de assistência estudantil anunciada nas celebrações dos Decretos, no momento que deixam de ser cumpridas pelos entes governamentais, produz uma espécie de armadilha social, uma vez que há uma massificação na oferta de vagas e da expansão na ESB e, ao mesmo tempo, uma restrição nos orçamentos de modo a prejudicar a qualidades das políticas de educação e comprometer não apenas sua execução, como a permanência dos alunos na própria instituição. Além do mais, essa concepção parece uma rejeição da AE como um direito, já que, para tal funcionamento, precisa ser mantida com condições adequadas ao funcionamento legítimo e não “em condições mínimas suportáveis” como denunciou o aluno entrevistado.

Há um equívoco na concepção de gastos com a educação superior, os quais são difamados como sendo extremamente onerosos aos cofres públicos e também como nem sempre tendo retorno social condizente com o investido – o governo gastou R\$ 17.972 reais por aluno na Educação Superior em 2010 (INEP/MEC, 2010). Essa concepção é fortalecida se ainda for pensado em relação aos gastos com moradia, alimentação, transporte e saúde como forma de manutenção de alunos nas IFES, pois, no discurso político, esses programas requerem um investimento ainda maior de orçamentos e os resultados desses investimentos não

necessariamente correspondem à elevação do nível socioeconômico daqueles que foram beneficiados. Entretanto, alguns estudos³⁷ desmistificam essa cultura de desperdícios de gastos com educação e revelam exatamente o contrário. Segundo esses estudos, os investimentos que são aplicados na educação e na extensão de suas políticas, principais motores do desenvolvimento da economia do país, alavancam a produção de bens e serviço e melhoram a distribuição de renda (ABRAHÃO, 2011).

[...] é preciso entender que a educação é um investimento, a assistência estudantil também é um investimento, em que há um retorno do aluno que é assistido. Além de ele ter uma vivência maior por ter sido morador ou mesmo beneficiado com outros programas, ele dará um retorno social quando formado. Então, é um dinheiro investido que tem retorno para sociedade assim que o aluno é formado! (ALUNO DO DIREITO-UFRGS).

O investimento em educação é certamente um dos gastos sociais feitos pelos governos que surte maiores resultados e também faz o país crescer, incluindo resultados bastante positivos, mesmo que sejam de médio a longo prazo, como é a questão da diminuição do analfabetismo e da pobreza extrema, já que revertem em pessoas mais instruídas e produtivas. O dinheiro aplicado em educação ajuda o país a se desenvolver, pois, entre outras coisas, movimenta a economia interna, estimulando o consumo e a produção de bens.

Na mesma via, acredita-se que a questão tanto do acesso como da permanência dos alunos no ensino superior possibilita não apenas a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos como também do povo em geral. Além disso, estimula o desenvolvimento da economia e da cultura, como é o caso do Brasil, onde há grandes discrepâncias sociais. Nesse sentido, as IFES revelam sua importância ao afirmar a política educacional na busca em atender as necessidades sociais, econômicas, psicológicas e psicopedagógicas dos alunos que ingressam nas universidades e demandam suas necessidades aos setores responsáveis em fomentar condições de aproveitamento acadêmico.

Os estudos coordenados por Abrahão (2011), realizados a partir dos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e cruzados com os dados do

³⁷ Abrahão (2011); Catani e Oliveira (2002); McCowan (2005).

sistema de contas nacionais do IBGE e da PNAD, mostram que “quando o governo gasta R\$1,00 real em educação pública, o PIB aumenta em R\$1,85 real e a renda das famílias aumenta em R\$1,67 real e que, além disso, R\$0,55 centavos voltam para o governo” (ABRAHÃO, 2011, p.14). Esse estudioso analisa ainda que, mesmo a educação sendo um dos setores mais gastadores do governo, ela é responsável pelo preenchimento de dois milhões de empregos diretos e consumidora de uma cadeia de materiais e infra-estrutura para seu funcionamento. Isso significa que é justamente a importância de seu gasto e a proporção do seu tamanho que a faz ter um maior multiplicador do PIB, ou seja, “é um dinheiro investido que tem retorno para sociedade” como mencionou o aluno referendado anteriormente.

Dessa forma a ESB se constitui como um fator central para a ampliação da melhoria da renda, da qualidade de vida, além de *disseminar a capacidade de se poder enxergar* um futuro de oportunidades, longe de qualquer *virose epidêmica* que possa condicionar e obstacularizar a transformação social. Portanto, a redução de corte de gastos com a educação significa trabalhar a favor do *contágio de uma peste avassaladora que detona não só os sentidos oculares*, mas também o direito da possibilidade de cada um enxergar sem marchar em direção à armadilha social criada pelo mercado e pelo governo.

O impacto dos cortes pelos governos analisados no viés da PAE faz com que se indague como serão pagos e quem pagará os custos resultantes da expansão massificada da ES que, diante das estratégias de limitação financeira do Estado, exige uma reestruturação em cada tempo-espço, em que desafia a continuidade das políticas educacionais diante do histórico recrudescimento dos fundos públicos.

Portanto, ainda que legalmente exista um aumento de verbas via REUNI, na realidade dos fatos, as IFES são controladas, por meio de diretrizes do próprio Decreto a estabelecer padrões de aferição e comparação que incentive a competição no sistema, especialmente a financeira e que permita atingir metas de desempenho estabelecido pelo governo, uma vez que, na ótica do Estado e do mercado, os recursos empregados nas IES não correspondem ao resultado em termos de produtos e serviços (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Por isso, prega-se que as IFES devem melhorar sua eficiência e racionalizar o uso de recursos, considerando que as despesas por aluno são bastante elevadas e que a relação aluno-docente é baixa.

Ainda que nominalmente haja uma ampliação de recursos financeiros e concursos públicos que o REUNI propõe, na prática, é uma redução proporcional do número de docentes nas universidades federais, por meio da ampliação da relação professor-aluno de 1 para 18, bem como uma redução proporcional de recursos de custeio, que se amplia em, no máximo 25%, segundo o decreto, em troca da duplicação das vagas, na maioria das universidades (CISLAGHI; SILVA, 2011, p. 9).

No primeiro ano de funcionamento do REUNI foi necessária a realização de repactuação dos orçamentos pelo governo, que já se mostravam insuficientes no atendimento à demanda. Dessa forma, o ENEM passou a ser utilizado como critério para o recebimento de recursos para AE, desde que a instituição estivesse atrelada a participação de um percentual mínimo (25%) estabelecido pelo Exame como forma de ingresso dos alunos as IFES.

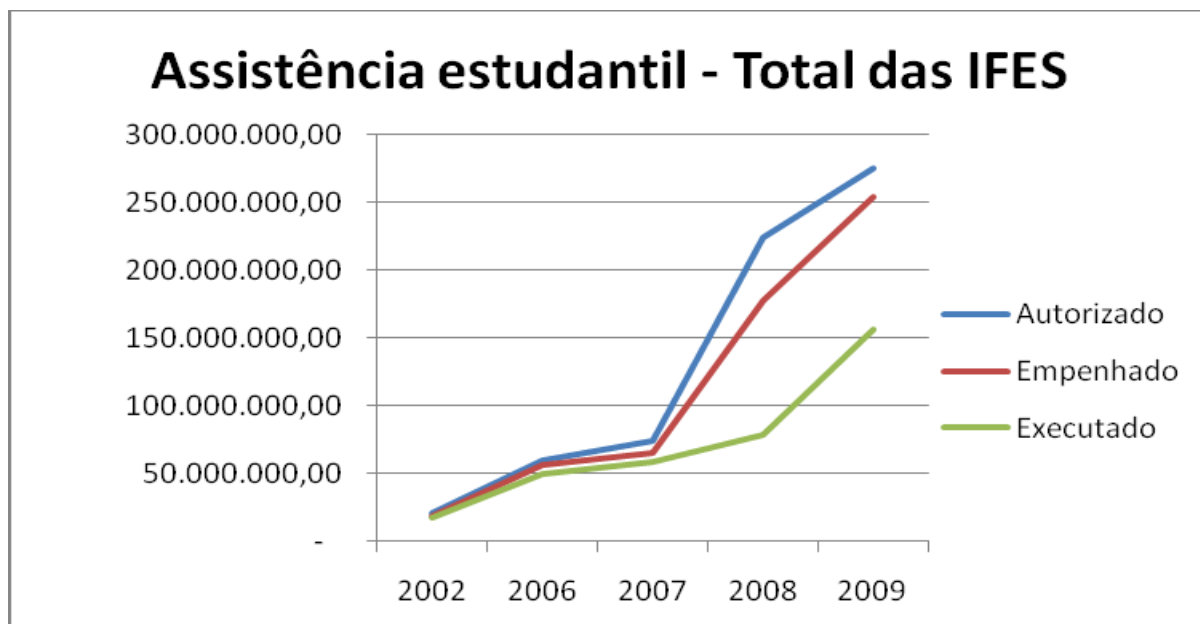
O PNAES é a fonte legítima de repasse de verbas para a assistência estudantil e, como tal, sugere às IFES que sejam aditados os valores conforme as metas forem sendo cumpridas pela instituição; o contrário disso levaria as instituições a comprometerem seus empenhos financeiros futuros. As verbas destinadas à assistência estudantil rubricada como PNAES objetivam custear exclusivamente os programas de auxílio a jovens de baixa renda. A última pesquisa do FONAPRACE, publicada em julho de 2011, a qual traçou o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras, revela que 67,2% dos universitários precisam de algum tipo de auxílio para se manter na universidade, sendo que o percentual de alunos atendidos nos programas representa 15% do total de alunos matriculados nas IFES (FONAPRACE, 2011³⁸). Não há dúvidas de que esse percentual de alunos atendidos vem aumentando ano a ano, porém isso não quer dizer que esse aumento siga uma proporcionalidade no aumento de verbas para PAE, mesmo que, nessa última década, tenha se percebido um aumento considerável no orçamento das IFES para os programas de AE.

A escala a seguir demonstra que esse aumento teve início mais expressivo em 2002 com o governo de FHC, seguido dos anos de 2006 e 2007, os quais antecederam a aprovação do Decreto do REUNI, registrando assim, pouca variação em relação a 2008 e 2009, quando se percebe uma maior precipitação no

³⁸ III Pesquisa sobre o perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. FONAPRACE: Julho, 2011. Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/>>. Acesso em: 02/08/2011.

orçamento, na diferença entre o que foi autorizado pelo governo e o que foi executado pelas IFES.

Gráfico 2 – Orçamento da assistência estudantil no total das IFES.



Fonte: Anais do V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo. Florianópolis: Abril, 2011. Sistematizado por CISLAGHI; SILVA, 2011.

A relação entre o orçamento autorizado e o orçamento executado evidencia a dificuldade de gestão dessa verba, que ora resulta do despreparo da administração, pela falta de pessoal qualificado que possa responder adequadamente pelos setores financeiros, ora da ausência de planejamento institucional sobre o orçamento corrente e a execução desse num prazo razoável a sua aplicabilidade, sem que haja a necessidade de retornar aos cofres da União.

Atualmente por ser uma política nacional, a assistência estudantil recebeu e está recebendo uma verba extra, um auxílio maior, um investimento grande e, com isso os programas tem se ampliado. Mas, pontualmente na UFRGS, acredito que a administração desse auxílio extra não é boa, não é das melhores e nem eficaz. A UFRGS hoje não apresenta pessoas qualificadas nos cargos principais de gestão e isso faz com que haja uma preocupação mais na quantidade em mostrar pseudo-resultados do que uma preocupação com a qualidade com que os estudantes estão desfrutando nesses programas e se estão realmente beneficiando os estudantes (ALUNO DO DIREITO-UFRGS).

A dificuldade no gerenciamento do orçamento remete à necessidade premente da existência de profissionais habilitados para o desempenho dessa

função, o que infelizmente não é uma realidade exclusiva da assistência estudantil. A preocupação quantitativa sobreposta à qualitativa vai ao encontro da produção de resultados numéricos a serem apresentados pelas IFES ao MEC, como meio de garantir os futuros recursos para suas instituições e nisso se inclui a apresentação quantitativa da expansão de matrículas e a diversificação de estudantes ao ensino superior. Sendo assim, as IFES passam por uma restrição da sua autonomia universitária.

Sabe que me sinto um mendigo (risos!). Sério, estou sempre mendigando para Prefeitura (da IFES) e para as outras pró-reitorias por mais recursos, isso tudo faz parte da gestão de orçamentos [...]. O RU é órgão suplementar com supervisão administrativa da PRAE, isso é ridículo, tem que ser supervisão administrativa da PRA, porque eu não tenho pessoas especializadas para fazer a administração desses recursos, se a PRA não tomar uma atitude de deixar parte do dinheiro que entra no RU para gerar recursos nós não vamos chegar a lugar nenhum. Isso é gerenciamento de recurso que está arcaico! (GESTOR 1-UFSM).

A referência da gestão de recursos como “arcaica” por esse Gestor, também está ligada à falta de um órgão regulador e específico na gestão do orçamento que, como ele sugere, deveria ser de responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração (PRA), uma vez que a PRAE não disponibiliza pessoal específico e capacitado para o desenvolvimento da função. Contudo, a incumbência fica a cargo da PRAE que, por vezes, comete equívocos no gerenciamento desses recursos, materializando-se em gastos excessivos e desnecessários, provocando desperdícios de verbas públicas.

Temos recurso via PNAES e dia a dia entra outros recursos que são por meio dos centros (de ensino). O problema é que não temos uma separação desses recursos, é uma coisa única e, por isso, arcaica! Mesmo agente fazendo uma previsão do pagamento das bolsas, fica difícil prever o quanto sobrar para ser encaminhado no final do ano para o RU, porque não temos o controle financeiro do dinheiro que entra diariamente nesse caixa único, é repasse em cima de repasse e não se tem controle de quanto se tem, esse controle está arcaico além, de ter virado um órgão de pagamento para outros setores (TAE-UFSM).

Se, por um lado há certo descontrole na organização financeira relacionada aos repasses “diários” e aleatórios de recursos por meio dos centros de ensino como mencionou o TAE, por outro lado, conforme a fala do gestor logo acima, há necessidade solicitação de mais verbas para outros órgãos institucionais. Assim, paralela à ineficiência política na gestão dos orçamentos, há necessidade de

complementação de recursos por outros setores, pois, mesmo parecendo que houve um grande investimento de recurso para assistência estudantil nos últimos anos, o que ocorrera na verdade foi um somatório com outros recursos que historicamente já existiam na IFES e atualmente são divulgados como verba única PNAES. Portanto, esse reordenamento do orçamento para a AE induz ao erro de se pensar que existe uma única fonte: O PNAES, quando há outras fontes que continuam sendo mantidas, embora atualmente tudo se condense ao Plano.

Historicamente a UFSM reservava 27% do seu orçamento total para assistência estudantil, hoje a assistência estudantil é feita com o PNAES. Acho que mesmo com a chegada do PNAES a universidade não poderia ter tirado esse percentual de 27%, porque sempre estaremos nas mãos daqueles que estão lá no governo mudando... Eu lembro a dificuldade que era dos diretores de centros disponibilizarem "X" por cento do seu orçamento para assistência estudantil e era isso dava o montante de 27%. Se hoje tivéssemos recurso próprio da universidade e PNAES seria como um plus na assistência, não estaríamos nesse medo coletivo e não precisávamos estar nos sujeitando a esse tipo de pressão feito pelo MEC, de que se não aderir a isso, ganha ou não aquilo (TAE-UFSM).

Ao contrário do entendimento dessa TAE, ainda há o repasse de outros órgãos para AE, porém, atualmente, computam-se os recursos totais disponibilizados como sendo PNAES e é justamente essa equação que leva ao erro os sujeitos mais desavisados, fazendo-os acreditarem que houve uma retirada de recursos das IFES para ser aumentado via PNAES.

O MEC realizou, em 2010, um balanço da Gestão 2003-2010, comparando o investimento com a AE. Ele mostra que, durante o ano 2008, foram aplicados R\$125,3 milhões de reais. Dois anos depois, em 2010, os empenhos financeiros disponibilizados passaram a ser de R\$304 milhões de reais para AE. Outro dado apresentado pelo balanço é que, em 2009, o PNAES alcançou todas as universidades federais e concedeu mais de 408,5 mil benefícios para os estudantes da IFES, sendo que a maior parte dos alunos foram beneficiados com auxílio alimentação, o que corresponde a 122,4 mil discentes. O apoio pedagógico aparece em segundo lugar, com 68,8 mil alunos (MEC, 2010). Contudo, vale destacar que um mesmo estudante pode ter sido atendido com mais de um tipo de benefício simultaneamente como, por exemplo, com alimentação, moradia, transporte e assistência à saúde.

O quadro a seguir sintetiza esses dados publicados no balanço da Gestão 2003-2010 e ainda demonstra a progressão de matrículas efetuadas nos últimos anos em IES públicas.

Quadro 6 – Dados da evolução do orçamento disponibilizado pelo PNAES, número de beneficiados com a assistência estudantil e progressão de matrículas nas IES públicas.

	2008	2009	2010	2011
Número de benefícios (mil)	196,0	408,5	600	–
Recursos (R\$ milhões)	125,3	203,8	304,0	395,0
Matrículas em IES públicas (milhões)	1.110,94	1.190,59	1.272,97	–

Nota: Sistematizado pela autora (2011) a partir dos dados publicados pelo MEC. Balanço da Gestão 2003-2010. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_119.php> Acesso em: 23/04/2011. E, Censo da Educação Superior. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. (De 2008 a 2010). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 04/01/2012.

É visível a progressão dos dados no período dos quatro anos. Mas, se ajustarmos as lentes e compararmos a evolução dos orçamentos disponibilizados pelo PNAES que obteve um aumento 142,61%, em relação ao número matrículas efetuadas nas IES públicas que evoluiu 14,6% entre 2008 a 2010, perceberemos que, aparentemente há um aumento expressivo, no entanto, isso significa dizer que apesar de existirem aumentos nominais no orçamento para AE esses não são proporcionais à expansão de matrículas imposta pelo REUNI. Isso ocorre pelo fato de esses orçamentos serem também utilizados no financiamento de instituições privadas, como no PROUNI e FIES, e ainda por ser o setor privado que lidera o maior número de estudantes na graduação, representando 74,2% do total de inscritos (INEP/MEC, 2010).

Apesar da existência de um fundo específico para os programas da AE, o qual provém da matriz PNAES, as evidências mostram ser ele insuficiente para atender à crescente demanda que se soma à expansão de vagas pelo REUNI. Dessa forma, os atuais recursos disponíveis nas IFES para a assistência estudantil

precisam ser complementados com outras receitas e, por isso, as matrizes orçamentárias são modificadas e diversificadas em cada instituição, conforme suas necessidades e particularidades para o funcionamento de seus programas.

Para mim a questão do orçamento da universidade é uma caixa preta! Não sei exatamente o quanto à universidade recebe de recursos e qual é a fonte de recursos, até porque hoje são três fontes de recursos, pelo menos é isso que escuto falar, hoje entra recurso do PNAES, do REUNI e ainda há os recursos internos. O que se sabe é que se retiram muito mais recursos próprios da universidade para assistência estudantil do que outros... (ALUNO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS-UFSM).

As três fontes de recursos referidos pela entrevistada, geralmente são baseadas nos recursos do fundo público federal que financiam as atividades nas IFES de um modo geral, podendo ser divididas em recursos próprios, recursos do Tesouro Nacional e, ainda, recursos provenientes das fundações.

Os recursos diretamente arrecadados nas IFES, os chamados de recursos próprios, provêm da prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, como prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários (HU's), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro e também, arrecadações dos excedentes desses recursos investidos, como exemplo os RUs. No caso do RU da UFSM, foram arrecadados, em 2010, cerca de R\$1,3 milhão de reais, os quais foram revertidos para os demais programas de assistência estudantil dessa instituição (Dado obtido com o gestor do RU/UFSM, 2011).

Em relação aos recursos oriundos do Tesouro Nacional, esses podem ser provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados e recursos oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições, entre outros. Ainda existe uma parcela de recursos das IFES que é intermediada pelas fundações que apóiam as atividades nas instituições. Esses recursos não fluem através da execução orçamentária institucional e, além de pagarem a execução de convênios/contratos, assessorias e consultorias, permitem uma complementação salarial aos professores e TAEs que participam da execução dos projetos.

É importante haver a separação detalhada entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional, para que fiquem claros quais são os recursos que a própria instituição conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade – recursos

próprios e convênios/contratos – e quais são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos do Tesouro.

Acho muito confuso e complicado saber da onde vêm os recursos da universidade, é uma falha da instituição não divulgar isso de forma mais transparência, mais clara. Também, é uma falha nossa de não cobrarmos essa prestação de contas da universidade! (ALUNA DA GEOGRAFIA-UFSM).

No que se refere as duas IFES pesquisadas, a dotação orçamentária executada na assistência estudantil durante o ano de 2011 foi de R\$ 7,2 milhões de reais na UFSM; e, de R\$ 12,6 milhões de reais na UFRGS. Para esse ano de 2012, estão previstos, respectivamente, cerca de R\$ 15 milhões (UFRGS) e de R\$ 8,7 milhões de reais (UFSM). Os recursos de 2011 foram utilizados na sua totalidade, de acordo com as informações obtidas junto as duas IFES pesquisadas, e muitas vezes destinados como sendo gastos de ODCC, designados à aplicação direta com aquilo que tem finalidade acadêmica: auxílio-transporte, RUs, assistência à saúde, auxílio à creche, bolsas assistenciais, entre outros.

O PNAES, no seu artigo 7º e 8º, refere-se ao repasse de recursos às IFES, contudo, como bem sinaliza o ANDES-SN (2010), não deixa claro de onde sairão os recursos orçamentários para a política de assistência estudantil, isto é, deixa uma lacuna importante, pois os programas a serem desenvolvidos pelas IFES dependem dos recursos financeiros que forem alocados e, não menos importante, da infraestrutura (física e de pessoal) que possa ser criada em cada uma delas para a implementação e o acompanhamento dos mesmos.

Para obras de infraestrutura física, utilizadas na maioria das vezes, os recursos REUNI são liberados conforme as IFES vão alcançado as metas impostas pelo Decreto. Entretanto, as operações do REUNI nas IFES, em especial nas duas instituições em que transcorreu esta pesquisa, evidenciam que a construção, a readequação de infraestrutura física e a aquisição de equipamentos não foram necessários para o aumento da qualidade geral das moradias estudantis, assim como o melhor aproveitamento da estrutura física existentes nas universidades, como objetiva o Programa.

A casualidade dessa realidade nas IFES investigadas não parece ser uma mera coincidência, como será demonstrado logo a seguir, por meio dos fragmentos

das falas de dois alunos moradores das casas de estudantes que, mesmo inseridos em instituições distintas, evidenciam semelhanças quanto a deficiências das reformas de infraestrutura:

Com relação à estrutura física, essa casa sofreu uma reforma bem pontual: recebeu uma pintura, foram trocadas as janelas, trocaram os armários, tudo isso era necessário, mas, é uma reforma mais para os outros verem, porque estruturalmente ela continua muito precária. Também é preciso uma reforma na parte elétrica e na parte hidráulica, porque, uma fiação elétrica de 1950 sem saída de incêndio, com quatrocentos moradores fica até perigoso. Costumamos dizer que foi feita uma reforma cosmética, fizeram uma plástica na casa e por dentro continua tudo igual... (ALUNO DA ENGENHARIA DE MINAS-UFRGS).

Com surgimento de novas universidades federais, com a ampliação do número de vagas, com toda essa expansão das universidades espero que se busque o incremento da qualidade, principalmente na infra-estrutura. O que mais incomoda na deficiência de estrutura são os serviços prestados, principalmente de manutenção e reforma que não tem qualidade e falta gerenciamento dos serviços que são prestados. (ALUNO DA ENGENHARIA CIVIL-UFSM).

Parece que utilizar a metáfora da *cirurgia plástica que embeleza o exterior e mantém inalterado o interior* representa uma boa opção para exemplificar as consequências dos cortes iminentes de recursos efetuados pelo governo, o processo de expansão massificado das universidades/vagas e a reestruturação idealizada pelo REUNI, o que vale citar alguns desses impactos nas IFES pesquisadas (UFSM e UFRGS):

- Reformas de infraestrutura extremamente superficiais;
- Aquisição de materiais permanentes (mesas, cadeiras, camas/beliches, fogões, geladeiras, etc.) de segunda linha, necessitando de reposição por novos materiais que demandam tempo para ser substituídos;
- Substituições de gêneros alimentícios de baixa qualidade no RUs, como estratégia de rendimento dos recursos;
- Obras com prazos expirados ou inacabadas;
- Dano ao meio ambiente com a retirada de grandes quantidades de árvores para construção de prédios, laboratórios, centros de convivência estudantil que permanecem como construções paralisadas ainda no início da fundação estrutural da obra;

- Filas enormes enfrentadas diariamente para o acesso dos alunos ao RUs, sob o sol escaldante;
- Promessas não cumpridas de compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos programas de AE.

Diante desse quadro de incertezas e de promessas não cumpridas, um nebuloso cenário se acena, num início de ano que deveria ser de esperança de melhoras. Há divulgação de cortes de recursos, pelo governo de Dilma Rousseff, que remete a um futuro duvidoso das políticas de educação superior e como tal, da assistência estudantil. Com base nisso, no capítulo que segue, esta pesquisa se adentrará na discussão de como a IFES investigadas, sendo a UFSM e a UFRGS se organizam frente aos desafios que surgem na atualidade.

3.3 OS PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E SUA EFETIVAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL

A construção desse item do estudo, o qual agrega mais alguns subitens, corresponde ao *lócus* em que esta pesquisa foi desenvolvida. Portanto, a abordagem desses itens será feita no intuito de apresentar e situar as IFES pesquisadas; justificar a escolha intencional de averiguar a PAE na UFSM e UFRGS; e caracterizar as particularidades dos programas da assistência estudantil em cada uma das IES.

Os dados referentes à educação superior apresentados pelos institutos governamentais, como o INEP, revelam que a ampliação expressiva do número de vagas ofertadas nas universidades federais, no Brasil, no ano de 2008, representa um contingente de 3,84% de vagas ociosas (ou seja, 5.807 vagas). Esse dado, quando pensado nos locais em que a pesquisa foi desenvolvida, mostra 1,15% de vagas inativas, representando cerca de 149 vagas sem registro de matrículas só no estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, INEP/MEC, 2008).

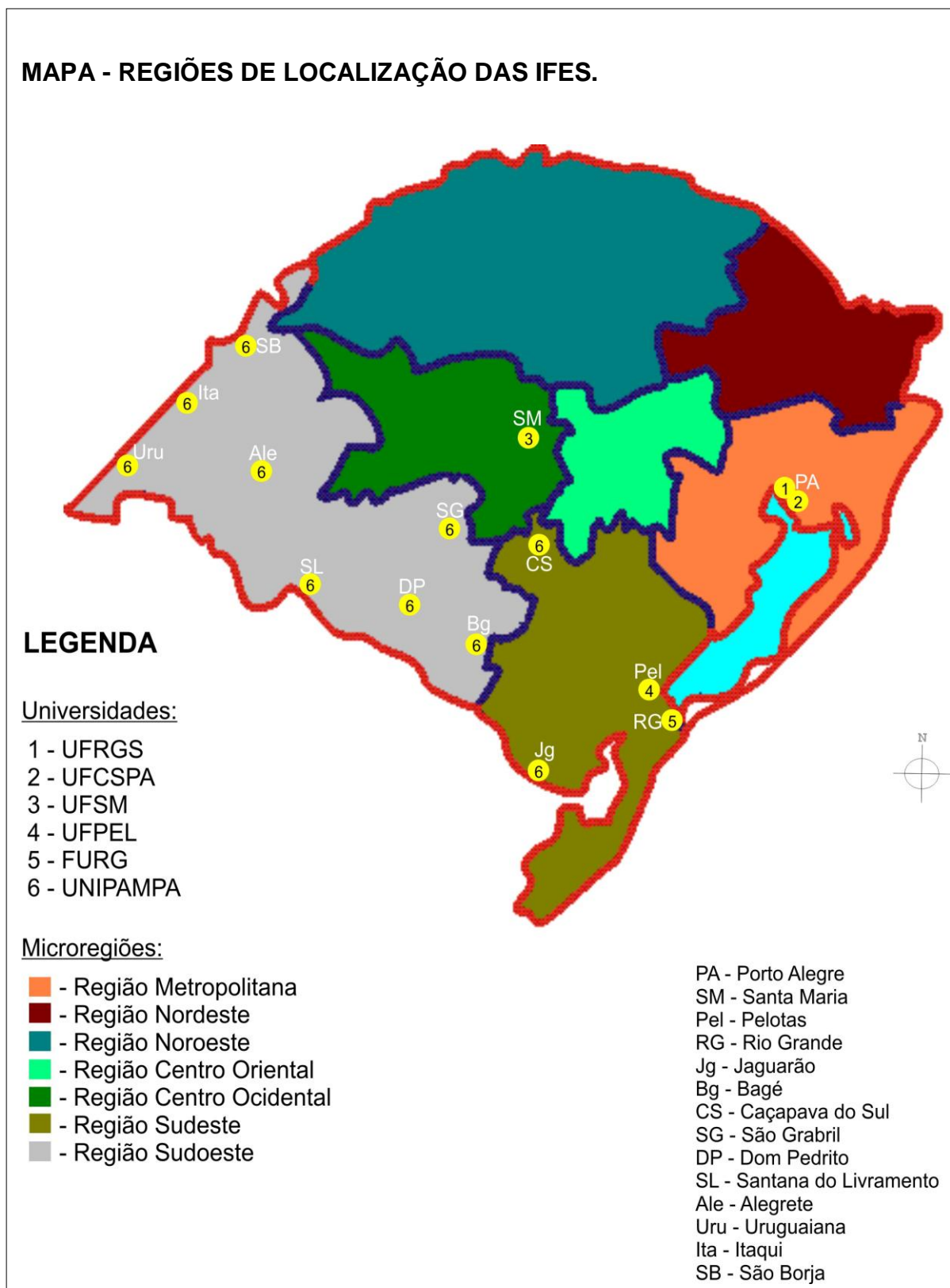
Quanto ao surgimento de *Universidades públicas* no país, constatou-se, em 2010, a existência de 190 instituições no Brasil, sendo que 101 são públicas e,

dessas, 58 são Federais; o restante são Estaduais e Municipais (BRASIL, INEP/MEC, 2010). Foi registrada no Brasil a prevalência de *Universidades* públicas em relação às privadas, as quais totalizaram 89 instituições, entre as quais estão as IES comunitárias, confessionais e filantrópicas. No caso específico do Rio Grande do Sul, estado onde transcorreu esta pesquisa, foram catalogadas, pelo Censo da Educação, um total de 19 *Universidades*. Dessas, seis são instituições *Federais*, uma é *Estadual* e doze são *Privadas* (BRASIL, INEP/MEC, 2010). Portanto, os dados do RS se diferenciam quando comparados com a perspectiva nacional, sendo que, neste estado, há prevalência das IES privadas em relação às públicas.

Esses dados demonstram a ocorrência da expansão universitária no RS, sendo que o número de vagas ociosas se concentram em duas IFES: A UFSM e UFRGS, por se constituírem como as maiores do estado no oferecimento de vagas e, portanto, ocorrendo maior ociosidade também. Além disso, nessas instituições está consolidado o maior número de programas e projetos da assistência estudantil, o que ocasiona grandes quantidades de alunos incluídos na política, favorecendo assim, padrões de permanência aos discentes ao ensino superior, minimizando as disparidades educacionais regionais. Desta forma serão transcritos e analisados as principais ações da PAE na UFSM e na UFRGS.

No intento de apresentar a localização e a concentração regional das IFES no RS, desenvolveu-se um mapa ilustrativo, como seguem:

Figura 1 – Mapa com a ilustração dos pontos amostrais das IFES do RS.



Nota: esquema elaborado pela autora, 2012.

As seis IFES no RS estão localizadas na metade sul do estado e é também nessa circunferência que há maior necessidade de desenvolvimento socioeconômico por ela ser considerada uma região em crescimento e desenvolvimento, onde a agricultura e a pecuária de subsistência constituem a forma de organização socioeconômica da maioria das famílias.

Já as regiões centro oriental nordeste e noroeste são mais desenvolvidas economicamente, resultando em um patamar de vida acima das regiões mencionadas. Dessa forma, também há um interesse maior na abertura de IES privada.

Parte destas seis IFES possui campus em outros municípios com o propósito de aquecer a economia local e de desenvolver recursos humanos que vislumbrem o crescimento daquele local. As IFES do RS que integram o cenário das IES no Brasil são:

1. UFSM: Universidade Federal de Santa Maria;
2. UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
3. FURG: Universidade Federal de Rio Grande;
4. UFPEL: Universidade Federal de Pelotas;
5. UFCSPA: Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre;
6. UNIPAMPA: Universidade Federal do Pampa.

Todas as IFES citadas possuem algum tipo de programa e/ou projeto de assistência estudantil. A mais recente a implantar a PAE foi a UNIPAMPA no ano 2007, sendo também a instituição mais nova das seis. As primeiras instituições a organizarem os programas da assistência estudantil no RS foram a UFSM e UFRGS na década de 1960. Elas possuem também o maior contingente de alunos que usufruem de algum tipo de benefício da assistência estudantil, totalizando 2.800 (dois mil e oitocentos) e 2.200 (dois mil e duzentos) respectivamente na UFSM e UFRGS. Com objetivo em dar visibilidade aos números institucionais das IFES pesquisadas, elaborou-se o quadro 7.

Quadro 7 - Sistematização da localização, contingente de alunos, orçamento e percentual de alunos beneficiados com PAE nas IFES investigadas.

IFES	LOCAL	CONTINGENTE DE ALUNOS NA IFES	ORÇAMENTO REFERENTE A 2011	PERCENTUAL DE ALUNOS COM ALGUM TIPO DE BSE***
UFSM	Santa Maria/RS	22.707*	7,2 Milhões	12,33%
UFRGS	Porto Alegre/RS	27.500**	12,6 Milhões	8%

Nota: Quadro organizado pela autora (2012), com base no “Relatório UFSM em Números” e “Relatório UFRGS em números” 2008/2009.

Legenda:

*O número apresentado é referente ao primeiro semestre de 2008.

**O número corresponde ao total de alunos ativos na graduação até o ano de 2008.

***Percentual de alunos incluídos na PAE até metade do segundo semestre de 2009.

A seguir serão apresentadas as características e particularidades da Assistência Estudantil na UFSM e UFRGS.

3.3.1 Características e Particularidades da Assistência Estudantil na Universidade Federal de Santa Maria

A UFSM está localizada no centro geográfico do estado do Rio Grande do Sul, distante a 290 km da capital do estado, Porto Alegre. O município de Santa Maria é o pólo de uma importante região agropecuária que ocupa a parte centro-oeste do estado. Também neste município, formou-se um importante pólo de prestação de serviços com destaque para a educação em todos os níveis: ensino básico, ensino fundamental, ensino técnico, ensino superior, ensino pós-superior. Atualmente existem sete IES entre públicas e privadas na cidade.

Como instituição pública federal, a UFSM foi idealizada e fundada pelo Prof. Dr. José Mariano da Rocha Filho³⁹, criada pela Lei nº 3.834-C, de 14 de dezembro de 1960, com a denominação de Universidade de Santa Maria, instalada solenemente em 18 de março de 1961, tornando-se assim, uma IFES constituída como Autarquia Especial vinculada ao MEC.

A atual estrutura, determinada pelo Estatuto da Universidade, aprovado pela Portaria Ministerial nº 801, de 27 de abril de 2001 e publicado no Diário Oficial da União em 30 de abril do mesmo ano, estabelece a constituição de oito unidades de ensino: Centro de Ciências Naturais e Exatas, Centro de Ciências Rurais, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Educação, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Centro de Tecnologia, Centro de Artes e Letras e Centro de Educação Física e Desportos.

Em 20 de julho de 2005, o Conselho Universitário aprovou a criação do Centro de Educação Superior Norte-RS/UFSM – CESNORS, que passou a contar com nove unidades de ensino ligadas à UFSM. A instalação do CESNORS tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento da região norte do estado do RS, visando à expansão da educação pública superior. Com este propósito, foi aprovada em 2008, pelo parecer nº 167/2008 do Conselho Universitário, a criação da Unidade Descentralizada de Educação Superior da UFSM, com sede no distrito de Silveira Martins – UDESSM. Da estrutura da Universidade, fazem parte também três escolas de ensino médio e tecnológico: Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Agrícola de Frederico Westphalen e o Colégio Técnico Industrial de Santa Maria.

Vale destacar que tanto a UFSM como os programas de assistência estudantil foram pioneiros na interiorização do estado no Brasil, em um período histórico no

³⁹ Conhecido como professor Mariano da Rocha e por ter mudado o curso da história de Santa Maria da “Boca do Monte” e também, do ensino superior. Suas ideias arrojadas ultrapassaram as fronteiras do RS, como bem afirma o título de Educador das Américas que recebeu em 1972, num encontro de Reitores Latino-Americanos. O Reitor Mariano fez parte do Conselho da Universidade de Bonn (Alemanha) e é Doutor Honoris Causa de inúmeras universidades pelo mundo. Em 1992, recebeu o título de cidadão Santa-Mariense do Século. Em 1999, com uma votação consagrada, foi eleito o Gaúcho do Século. Sendo o mais votado na Promoção da RBS TV e Jornal Zero Hora que escolheu os 20 gaúchos que marcaram o século XX. A escolha do nome do Reitor Mariano da Rocha, um educador emérito, dá um novo ânimo para a educação do RS e do Brasil, pois, segundo suas próprias palavras: "A educação é o único caminho para o desenvolvimento". Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/50anos>>. Acesso em: 20/03/2011.

qual ter uma universidade era garantia de pertencimento aos grandes centros regionais e/ou capitais de estados. Assim, ponderam-se os principais acontecimentos no surgimento da assistência estudantil na UFSM:

- Setembro-1963: Inaugura, em primeira fase, a Casa do Estudante Universitário da Universidade de Santa Maria (USM). Foram oferecidas 18 vagas a alunos escolhidos por critérios de “carência”.
- Maio-1963: Instalado o Restaurante Universitário na USM no andar térreo no centro da cidade de Santa Maria.
- LEI, nº 4759-65 de 20-08-1965: Federaliza a USM que passa a denominar-se UFSM.
- Em 1972, é aprovado o Regimento Interno UFSM pelo Parecer nº 14-72-CFE de 11-01-1972, instituindo-se a PRAE.
- A Resolução nº 001-84 e o Parecer nº 01-84 transformaram o RU Órgão Suplementar Central da Reitoria, sob supervisão e administração da PRAE.
- A PRAE estava ligada até 1972 no Departamento de Registros Gerais e Assuntos Estudantis (DRGAE) que se transformou, em 1978, no atual Departamento de Registro e Controle Acadêmico (DERCA). O DRGAE, além de realizar o controle acadêmico, também, possuía a atribuição de fornecer assistência estudantil nos seguintes aspectos: bolsas de alimentação; bolsas rotativas e casas de estudantes, as quais eram divididas por gênero.

O planejamento estratégico da UFSM, implementado a partir de 1998, levou a um expressivo crescimento de suas atividades precípuas (ensino, pesquisa e extensão) e a uma transformação em suas bases, momento em que a PRAE se desvinculou de outros órgãos para atuar sozinha como Pró-Reitoria.

A PRAE da UFSM é incumbida de supervisionar, orientar e, juntamente com os acadêmicos, objetiva interagir nas atividades universitárias que abrangem o campo cultural, social e assistencial, tanto no campus como em todos os espaços da UFSM. Também se constitui como um órgão administrativo que vislumbra facilitar a permanência do estudante na universidade por intermédio dos programas de

assistência estudantil, considerados de referência nacional não só pela quantidade de estudantes atendidos, mas também pela diversidade e qualidade dos projetos desenvolvidos junto aos alunos incluídos na AE, tais como:

- Acolhe PRAE⁴⁰ – tem objetivo difundir e democratizar a AE na Universidade. Por isso, visa a apresentar aos alunos a assistência estudantil na UFSM, assim como, vislumbra oferecer uma primeira acolhida aos ingressantes na comunidade universitária, com o intuito de orientá-los sobre seus direitos e informá-los sobre os programas e projetos da PAE.
- Comissão de Acessibilidade⁴¹ – destinada a cuidar dos assuntos relacionados ao acesso e à permanência da comunidade universitária com necessidades especiais, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades/superdotação. Para tanto, essa Comissão auxilia na construção e adaptação de recursos e estruturas.
- Atendimento Psicossocial – realiza atendimento e acompanhamento aos alunos, por meio de um enfoque interdisciplinar entre Psicologia e Serviço Social. Também busca maior compreensão das situações individuais e coletivas que possam vir a influenciar o desempenho e a permanência na instituição, assim como, na qualidade de vida discente.
- Setor de Análises Socioeconômicas – através da análise documental, de entrevistas com alunos (e familiares quando necessário) uma equipe de assistentes sociais seleciona, de acordo com critérios institucionais, alunos com Benefício Socioeconômico (BSE) que poderão usufruir dos programas da PAE.
- ANIMA – é um Núcleo de Apoio ao Estudante que atende nas áreas de psicologia, psicopedagogia, orientação vocacional no Centro de Educação da UFSM, com vista a potencializar e a facilitar o uso de recursos pessoais e acadêmicos.

⁴⁰ Esse projeto foi criado pela autora em 2005 na PRAE da UFSM, o qual atualmente é concebido como programa institucional.

⁴¹ A autora foi representante da PRAE na Comissão de Acessibilidade na UFSM durante o período de 2006 a 2008.

- Assistência Médico-Odontológica – com parceria com o Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), a PRAE realiza encaminhamentos de alunos para diversos recursos laboratoriais (como exames médicos e vacinações). Atualmente foi disponibilizado atendimento odontológico para alunos regularmente matriculados (2009).
- Programa de Moradia Estudantil – são oferecidas duas Casas de Estudantes Universitários (CEUs); a CEU I, no centro da cidade e a CEU II no campus da universidade. As 1.946 vagas (janeiro, 2009) da moradia estudantil são destinadas para alunos regularmente matriculados em todos os níveis de ensino, os quais sejam provenientes de outras localidades e possuam o BSE consentido pela PRAE.
- Bolsa Assistência – possibilita a alunos desenvolverem, em diversos setores da instituição, atividades administrativas que podem ser realizadas no período de doze e dezesseis horas semanais com valor da bolsa de R\$ 180,00⁴² mensal. Já o valor da bolsa no HUSM é de R\$ 270,00 mensal, e o aluno deverá perfazer uma carga horária de vinte horas semanais.
- Bolsa Transporte – oferecida exclusivamente para alunos com BSE aprovado, não residentes nas CEUs e com necessidade de locomoção para instituição. Dessa forma, a bolsa transporte subsidia em 50% do gasto com passagens.
- Bolsa de Formação Estudantil – existe em duas modalidades: a) A Bolsa de Formação com recursos PRAE, a qual disponibiliza cerca de 700 bolsas de formação com cotas de R\$ 180,00 ao ano. O gerenciamento desse recurso é realizado pelos Diretórios Acadêmicos, Diretório Central dos Estudantes e Coordenações das Casas do Estudante I e II. b) A Bolsa de Formação Estudantil: Além da PRAE, também pode ser paga com recursos dos Centros de Ensino, sendo permitido nesses casos, o pagamento de valores diferenciados.
- Restaurante Universitário – oferece refeições diárias de café da manhã a R\$ 0,20; almoço e janta a R\$ 0,50 (nos dois RUs: Centro e Campus) para

⁴² Todos os valores referendados em reais foram atualizados em 10 de fevereiro de 2012 com os Gestores das respectivas IFES que estão sendo pesquisadas.

alunos incluídos nos programas da AE. Os estudantes que não estão incluídos nos programas possuem acesso ao almoço e janta sob o valor de R\$ 2,50.

- Núcleo de Educação Infantil Ipê Amarelo – desenvolve atividades educacionais para os filhos dos alunos, professores e servidores da UFSM, em turno parcial ou integral.
- Projetos das Casas de Estudante Universitário (CEU's), apoiados diretamente pela PRAE – Laboratórios de Informática (Labinfo), Espaços de Cinema I e II, Comitê Ambiental, Casa de Cultura CEU II, Salas-Cinemas/ Net 11 e 14.

Com estes recursos assistenciais, a PRAE vem auxiliando os discentes a permanecerem na instituição e a concluírem sua formação acadêmica, de forma mais humanizada e com mais equilíbrio socioeconômico entre os que precisam da assistência estudantil e os que não necessitam desse auxílio. É neste contexto, que será percorrida a análise referente à UFRGS, apresentada a seguir.

3.3.2 Características e Particularidades da Assistência Estudantil na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Se a UFSM se constituiu como sendo a primeira IES pública localizada no interior, ou seja, fora do eixo das capitais do estado no Brasil na década de 1960, a UFRGS, cuja criação foi datada em 1895 por meio de instituições isoladas se constituiu como sendo a IES mais antiga das universidades públicas do RS.

A Universidade de Porto Alegre, assim denominada, foi criada pelo Decreto Estadual nº 5.758 de 28 de novembro de 1934, assinado pelo Interventor Federal do estado do Rio Grande do Sul, que visava fazer uma organização uniforme e racional ao ensino superior no estado: Elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica e concorrer eficientemente para aperfeiçoar a educação do indivíduo e da sociedade.

Em 1947, a Universidade de Porto Alegre passa a ser chamada Universidade do Rio Grande do Sul. A mudança estratégica permitiu que a ela fossem integrados

os institutos do interior do estado. Vale ressaltar que foi por meio de um articulado e amplo movimento do interior do Rio Grande do Sul, liderado pelo Prof. José Mariano da Rocha Filho (fundador da UFSM), que foi incluído no texto da Constituição Estadual um parágrafo que transformava a Universidade de Porto Alegre em Universidade do Rio Grande do Sul, através da anexação das faculdades situadas no interior: Farmácia de Santa Maria e Direito de Pelotas.

Adentrando ao início da década de 1950, destaca-se o movimento estudantil que, no seu desenvolvimento, atingiu grande repercussão social, com uma greve que se prolongou durante quase três meses. Por iniciativa da União Estadual dos Estudantes, foram convocados todos os universitários para uma passeata de protesto contra a permanência do Reitor. Inscrições foram feitas na calçada do prédio da Universidade, exigindo demissão do Reitor. Os estimados trezentos alunos participantes estiveram no Palácio do Governo, na Assembléia Legislativa e realizaram um comício que foi divulgado nos veículos de comunicações locais (O Diário de Notícias).

O primeiro movimento de atenção ao aluno foi datado em 1958 através da construção de uma Colônia de Férias em Tramandaí, em terreno doado pela Prefeitura de Osório. O local era destinado aos estudantes e, por ocasião, aos funcionários e professores. Em 1960, foi fundada a Casa dos Estudantes das Faculdades de Agronomia e Veterinária (CEFAV), a qual se destinava exclusivamente a atender alunos dos cursos de Agronomia e Veterinária. Porém, antes da existência do prédio da CEFAV, já havia uma espécie de Casa de Estudantes para a Agronomia e Veterinária que funcionava numa cantina, a qual recentemente (2009) foi demolida.

Os recursos financeiros da casa eram advindos de verbas específicas da Reitoria ou através do CALC (Centro Acadêmico Leopoldo Cortês) ou atual DALC (Diretório Acadêmico Leopoldo Cortês). O regime interno da casa de estudante previa exclusão para os moradores que se fizessem acompanhar por pessoas do sexo feminino que não pertencessem à família e se não houvesse autorização prévia do Conselho Administrativo. Em 1979, houve ameaça de intervenção e penalização por parte da Pró-Reitoria da Comunidade Universitária (PRUNI), sob alegação de moradia irregular por ser do sexo feminino. Este fato marca o início da

luta pela aprovação de moradia mista na CEFAV, sendo que sua consolidação deu-se em 1982, quando a PRUNI reconheceu oficialmente a moradia mista.

Em 1983, no dia 09 de julho, um incêndio destruiu parte da CEFAV e fez com que a metade da mesma se tornasse inabitável. Com esse fato, muitos moradores deixaram a casa; outros, que inevitavelmente precisavam dela a fim de concluir seus estudos, continuaram a luta pela reconstrução. A Casa só voltou a ter condições plenas de ocupação em 1985.

Atualmente, a CEFAV é representada por uma Diretoria, formada por alunos regularmente matriculados na instituição e eleita por voto facultativo e aberto, com gestão de um ano. A Diretoria é composta de três Coordenadores Gerais e um grupo de Coordenadores de Comissões de moradores que constituem cada departamento (Secretaria, Núcleo, Alojamento, Cultural, Correio, entre outros). O objetivo básico da Diretoria é a integração e mobilização dos moradores em torno de objetivos comuns determinados em Assembléia Geral, órgão máximo da CEFAV. A seleção de moradores é feita por uma Comissão de Seleção eleita em Assembléia Geral a cada semestre. A cada ano é feita uma retriagem dos moradores pela Comissão de Retriagem, também eleita em Assembléia Geral.

Vale mencionar que o órgão responsável pela assistência estudantil e outras questões relacionadas aos discentes na UFRGS era a Superintendência de Assuntos da Comunidade Universitária, a qual foi extinta em 2000. Em substituição, foi criada a Secretaria de Assistência Estudantil (SAE) cuja finalidade é atender exclusivamente a PAE.

Assim como na PRAE (UFSM), a SAE (UFRGS), também visa, na maioria das vezes, a uma atenção maior para as necessidades econômicas dos discentes, pois ambas acreditam que esse é um dos fatores predominantes que impedem os estudantes de prosseguirem seus estudos. E é por meio desses setores que há intencionalidade de promover uma política assistencial através dos programas de moradia, alimentação, saúde, lazer, transporte, como forma efetiva de garantir a permanência dos estudantes na instituição.

Assim, os alunos que acessam esses programas têm suas necessidades sociais e econômicas avaliadas e ponderadas pelos profissionais responsáveis

(assistentes sociais) ao consentimento do BSE, podendo serem disponibilizados os seguintes programas aos alunos beneficiados:

- Programa de Moradia Estudantil – são oferecidas três CEUs: a CEU, CEFAV e a Casas de Estudantes da Universidade Federal do RS (CEUFRGS). Todas são destinadas para ambos os sexos que sejam oriundos de outras localidades fora de Porto Alegre, sendo que atualmente elas abrigam 590 alunos (2010).
- Restaurante Universitário (RU) – oferece refeições diárias de almoço (em todos os cinco RUs), janta (nos RU1, RU2 e RU3) e café da manhã (somente para os moradores das Casas de Estudantes no RU1 (Centro) e RU4 (Agronomia) ao custo para alunos com benefício SAE de R\$ 0,50 para cada refeição; para aqueles que não os têm, o valor é de R\$ 1,30. Esses valores são mantidos desde o ano de 1995.
- Assistência a Saúde – esse tipo de assistência utiliza os mesmos critérios de seleção dos demais programas. São disponibilizadas consultas ambulatoriais com profissionais do Hospital Universitário que atendem nas áreas de dermatologia, endocrinologia, nutrição e odontologia. Há também uma verba destinada para auxiliar na saúde mental dos discentes, a qual corresponde ao valor de R\$ 250,00 (cota única) e contribui para que quarenta e oito alunos busquem atendimento na rede de apoio externa à instituição.
- Bolsa Permanência (BP) – contrapartida financeira mensal no valor de R\$ 360,00, que objetiva complementar o processo de aprendizagem e propiciar o desenvolvimento de atividades em setores da Universidade.
- Programa Saúde (PS) – oferece atendimento ambulatorial (algumas especialidades) somente com encaminhamento do clínico geral, com exames laboratoriais e atendimento odontológico.
- Auxílio Transporte (AT) – auxílio financeiro mensal referente ao período letivo no valor de R\$ 61,25 que visa contribuir com parte das despesas de deslocamento do aluno para atividades acadêmicas regulares.

- Auxílio Creche (AC) – auxílio financeiro mensal no valor de R\$ 75,00 que tem o objetivo de custear parte das despesas dos estudantes no acompanhamento de seus dependentes até os três anos a idade.
- Auxílio Material de Ensino (AME) – auxílio financeiro no valor de R\$120,00 (cota única), que tem o objetivo de custear parte das despesas dos alunos com material de ensino pedagógico para participação dos mesmos nas atividades acadêmicas.

Com base na sistematização dos programas e projetos de PAE que vêm sendo desenvolvidos pela UFRGS e UFSM, pode-se constatar que estes apresentam similaridades e, especialmente, revelam o atendimento de demandas junto a um conjunto articulado de políticas, o que caracteriza a complexidade da política e a necessidade de garantia da sua implementação.

A articulação da PAE com as demais políticas públicas podem ser vislumbradas no quadro a seguir, em que demonstra a necessidade da interface não apenas com outras políticas, mas também, com outros programas sociais.

Quadro 8 - A interface da política de assistência estudantil com outras políticas públicas.

POLÍTICAS (Interface)	UFSM Projetos/Programas	UFRGS (Projetos/Programas)
Alimentação	RU1- campus; RU2- centro.	RU1- campus centro; RU2- campus saúde; RU3- campus do vale; RU4- camp. Agronomia; RU5- Esef.
Habitação	CEU I- Centro; CEU II- Campus.	CEU- Centro; CEFAV- Campus do vale; CEUFRGS- C. Viamão.
Saúde	Médico-Laboratorial; Odontológico; Atendimento psicológico.	Médico-Laboratorial; Odontológico; Nutrição; Acomp. Psicológico.
Transporte	Subsídio parcial/ semestral nas passagens	Subsídio parcial/ mensal nas passagens
Cultura/ Lazer	Espaço Cinema	Colônia de Férias

Nota: Elaborado pela autora, 2012.

4 DIREITO À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS E DOS OPERADORES DA POLÍTICA

O presente capítulo abordará o processo de configuração do direito à educação superior. Esse direito está inscrito em legislações nacionais e internacionais e, por isso, constitui-se um dever do Estado afirmá-lo e garanti-lo por meio da formulação e execução de políticas educacionais.

Tendo como base essa prerrogativa, o presente capítulo foi organizado a partir de três itens. O primeiro tratará da garantia à educação na perspectiva legal no rol dos Direitos Humanos (DH) como um processo fundamental e constitutivo nas declarações internacionais e nacionais que incidem na operacionalização dos programas de assistência estudantil. Nele, chama-se atenção para o fato de que, em tempos de valorização das políticas neoliberais e da hegemonia dos mercados, a educação e as políticas educacionais são associadas às funções para atender a demanda do mercado, persistindo na maior parte uma lógica de serviço e não de direito.

O segundo item trata do modo como vem se equacionando os DH na materialização de políticas públicas. Nele, a política de educação superior como um processo de equalização de direitos é trazida para o debate, a partir das vozes dos sujeitos usuários dos programas da assistência estudantil e dos profissionais que operam tais programas.

Para finalizar o capítulo, utilizando-se também das falas dos sujeitos usuários dos programas da assistência estudantil e dos profissionais que operam tais programas, o terceiro item faz referência à tônica da efetivação e violação de direitos à assistência estudantil.

4.1 GARANTIA À EDUCAÇÃO SUPERIOR: PERSPECTIVA LEGAL E A SUA INCIDÊNCIA NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A ascensão dos direitos, independente quais sejam eles, em geral, é resultado de lutas e conquistas sociais, que ocorrem muitas vezes com violência, num processo histórico cheio de vicissitudes, em que as necessidades e aspirações são articuladas em reivindicações no embate de peleja até serem reconhecidos legalmente como direitos. O direito à educação, na concepção de Direitos Humanos (DH)⁴³, surge no advento da Declaração Universal de 1948 e é reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

A concepção de DH se constitui como um movimento bastante recente na história da humanidade. Ela surgiu após a segunda guerra mundial, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos pelo nazismo, período marcado pela lógica da destruição e descartabilidade de pessoas, que resultou num número estarrecedor dos estimados 5 milhões de vidas dilaceradas e cerca de 1 milhão de mortos por consequência da fome e exaustão sofridas em campos de concentração (HOBSBAWM, 1995).

O cenário desolador e a calamidade que esse triste episódio desencadeou configurou uma das maiores catástrofes da história da humanidade. Segundo Hobsbawm (1995, p. 58), nesse período, “a humanidade aprendeu a viver num mundo em que a matança, a tortura e o exílio em massa se tornaram experiências do dia-a-dia, que não mais notamos”.

Nesse período, o reaparecimento dos sem-teto, dos sem-família, dos sem-emprego, dos sem-dignidade somaram-se ao grande número de miseráveis que eram parte e resultado da guerra, fazendo com que aumentasse a desigualdade social e econômica. O Estado, assumindo o legado da era Hitler, que condicionava

⁴³ A definição conceitual de DH remete aos direitos inerentes ao ser humano, assim, não se configuram como meras concessões da sociedade política, ao contrário, “nascem com os homens, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais; porque sem ele o homem não é capaz de existir e de se desenvolver e participar plenamente da vida e são, universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar” (GORCZEVSKI, 2005, p.17). Os DH pertencem aos homens e representam legalmente as condições mínimas para uma vida digna, portanto, nenhum ser humano pode ser privado dele.

os direitos das pessoas ao pertencimento da sua raça, apresentou-se como grande violador de DH.

Nesse cenário de crise, criam-se condições de (re) construção dos DH, pois, se de um lado a guerra veio significar a ruptura de direitos, por outro lado, o resultado dessa guerra vem significar a “era do ouro” na reconstrução dos direitos que ainda estão em processo constante de construção e que nascem quando devem e podem nascer. Para Bobbio (2004), os DH não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Assim, em 10 de dezembro de 1948, constitui-se a mais importante conquista dos DH Fundamentais em nível internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, que fundamentalmente se preocupa com quatro ordens de direitos, foi aprovada. Logo no início, são proclamados os direitos pessoais do indivíduo – direito à vida, à liberdade e à segurança. Em um segundo grupo, encontram-se expostos os direitos do indivíduo em face das coletividades – direito à nacionalidade, direito de asilo para todo aquele perseguido (salvo os casos de crime de direito comum), direito de livre circulação e de residência, tanto no interior como no exterior e, finalmente, direito de propriedade. Em outro grupo são tratadas as liberdades públicas e os direitos públicos – liberdade de pensamento, de consciência e religião, de opinião e de expressão, de reunião e de associação, princípio na direção dos negócios públicos. E, no quarto grupo figuram os direitos econômicos e sociais - direito ao trabalho, à sindicalização, ao repouso e à *educação* (GRACIANO; HADDAD, 2006).

Por meio desse entendimento, introduz-se a concepção contemporânea de DH, que se caracteriza pela universalidade e indivisibilidade desses direitos, que foram reiterados pela Declaração de DH de Viena (1993), quando afirma no parágrafo quinto que:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais (ONU, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE VIENA, 1993).

A Organização das Nações Unidas (ONU), quando proclamou a Declaração de 1948, afirmou o caráter universal dos DH, a dignidade e o valor da pessoa humana, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, visando ao progresso social e à melhoria das condições de vida em uma ampla liberdade, configurando-se assim, “uma das Declarações mais poderosas e ambiciosas na luta pela igualdade e pela justiça social” (GENTILI, 2009, p.1071).

Esse caráter universal dos DH permite que seja formada uma proteção dos direitos em âmbito internacional, o que não significa reduzi-los ao “domínio reservado do Estado, isto é, não se deve restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema legítimo de interesse internacional” (PIOVESAN, 2006, p.15). Nessa mesma lógica, segue o direito à educação como foi definido no artigo 26 da Declaração (citado no princípio desta tese), como um direito incontestável e fundamental para qualquer nação ou pessoa, sendo associado ao reconhecimento de condições indispensáveis para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No Brasil, como na maioria dos países latino-americanos, a temática dos DH adquiriu elevada significação histórica, como resposta à extensão dos altos índices de desigualdade social e miséria. Segundo Gentili (2009), na América Latina, a distribuição de renda é a mais injusta de todo o planeta. De acordo com o autor, “um pouco mais de 200 milhões de latino-americanos são pobres e indigentes e, entre os pobres e indigentes, os que sofrem essa condição de forma mais intensa são os negros e indígenas” (p.1066).

Este panorama repercute no campo educacional, como o caso do acesso e o direito à educação pública de qualidade. A educação é um direito em si mesmo e também é um meio indispensável para a promoção de outros direitos.

A educação ganhou maior visibilidade no Brasil a partir dos anos 1980 e 1990, por meio de proposições da sociedade civil organizada e de ações governamentais no campo das políticas públicas. Esse movimento teve como marco a Constituição Federal de 1988, que formalmente reconheceu, entre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e os direitos ampliados da cidadania, sendo ele o da educação como um dever do Estado e da família (artigo nº 205).

Essas afirmações seguiram nas décadas posteriores com a LDB/1996 e o PNE/2001 como meio de tornar a educação um bem de acesso e de permanência para aqueles mais excluídos social e economicamente. Nesse contexto, o direito à educação não é apenas a questão de garanti-la nas legislações brasileiras; o Estado tem um papel fundamental em criar medidas, políticas sociais com vista a facilitar a plena realização desse direito.

O Estado chamado pela sociedade civil organizada a cumprir suas responsabilidades articula o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), o qual incorpora aspectos dos principais documentos internacionais de DH dos quais o Brasil é signatário, agregando demandas antigas e contemporâneas da sociedade pela efetivação da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e pela construção de uma cultura de paz.

Em 2003, representantes da sociedade civil, de instituições públicas e privadas de ensino e de organismos internacionais elaboraram o PNEDH, lançado pelo MEC, em dezembro. O objetivo foi orientar a implementação de políticas, programas e ações comprometidas com a cultura de respeito e promoção dos direitos humanos. Além de executar programas e projetos de educação em DH, eles são responsáveis pela coordenação e avaliação das ações desenvolvidas por órgãos e entidades públicas e privadas.

Em 2006, após audiências públicas em todos os estados, o PNEDH chega a sua versão final, como um instrumento orientador e fomentador de ações educativas, no campo da educação formal e não-formal, nas esferas públicas e privadas e na área de DH. Em nível de educação superior, implica a consideração dos seguintes princípios, orientados pela ONU em 1948.

- A universidade, como criadora e disseminadora de conhecimento, é instituição social com vocação republicana, diferenciada e autônoma, comprometida com a democracia e a cidadania;
- Os preceitos da igualdade, da liberdade e da justiça devem guiar as ações universitárias, de modo a garantir a democratização da informação, o acesso por parte de grupos sociais vulneráveis ou excluídos e o compromisso cívico-ético com a implementação de políticas públicas voltadas para as necessidades básicas desses segmentos;

- O compromisso com a construção de uma cultura de respeito aos DH na relação com os movimentos e entidades sociais, além de grupos em situação de exclusão ou discriminação;
- A participação das IES na formação de agentes sociais de educação em DH e na avaliação do processo de implementação do PNEDH.

Com base nessas perspectivas legais que consagram o direito fundamental à educação, as universidades brasileiras são levadas a imprimir em suas práticas institucionais um fazer que vise a contribuir para a sustentação de ações de promoção, proteção e defesa dos DH e de reparação das violações. O desafio é justamente transpor os sérios limites que são e ainda serão enfrentados pela possibilidade de consolidar e ampliar o direito e, por conseguinte, as políticas de educação. Conforme foi trabalhando no capítulo anterior, a massificação do ES, concebida como uma política de expansão não significa a consolidação do direito, uma vez que o fato de muitos jovens terem acesso ao ES, não é garantia de que a qualidade desse processo seja o foco principal dessa política. Pelo contrário, a preocupação é a quantidade de modo a atingir os parâmetros de disputa internacional, o que se comprova pela atual situação em que mais de 60% da população estão enquadrados na categoria de analfabetos funcionais (ANDIFES, 2012).

Dessa forma, a concepção da educação como um direito em si mesmo e como um meio indispensável para o acesso a outros direitos, pode ser tornar um exercício frustrante quando se sabe que entre “o quinto mais pobre dos jovens de 18 a 24 anos, não chega a um (0,8) em 100 os que cursam ensino superior” (FLAPE, 2010, p.42). A exclusão ao ensino superior ainda é um fato estarrecedor que assombra nossa realidade, denotando que as dinâmicas de inclusão adotadas pelo Estado acabam sendo insuficientes para reverter o processo de marginalização e negação de direitos que envolve as facetas de segregação social dentro e fora das IES. A partir disso, percebe-se a necessidade da construção de processos sociais de inclusão, com intento de reverter as mais variadas causas de exclusão social, já que a lógica da inclusão excludente remete à negação do direito à educação, principalmente para aqueles mais vulnerabilizados.

O conceito de “inclusão excludente”⁴⁴ no viés da educação se refere à inclusão massiva de alunos ao ES, a qual não se revela coerente com os padrões que permitem a formação de qualidade, capaz de responder e superar as demandas do capitalismo (KUENZER, 2005).

Essa concepção de inclusão excludente decorre dos distorcidos e difusos projetos governamentais que insistem em minimizar as sequelas da questão social melhorando exclusivamente as estatísticas educacionais. A ordem de incluir, “democratizar” o ES sem focar na qualidade dessa formação superior, prejudica na empregabilidade do aluno e também refuta o direito a uma formação de qualidade, o que, segundo Kuenzer (2005), confere uma “certificação vazia”, constituindo-se em modalidades aparentes de inclusão as quais, por sua vez, serão a justificativa para exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência (p.93).

O direito à educação ainda está condicionado ao atendimento às demandas do mercado, ou seja, como uma função voltada a atender o campo econômico. Isso significa que ainda persiste no sistema educacional brasileiro uma forte tendência de transpor a lógica de mercado para a área social, que deseja uma educação como mercadoria, como um serviço e não um direito, o que coloca os sujeitos envolvidos (os alunos) como “consumidores” ou “clientes” dos serviços educacionais.

Nos últimos anos premidos pelas políticas neoliberais e pela hegemonia dos valores do mercado, pouco se veiculou sobre a educação como um direito para a formação, para a cidadania, como formação geral do indivíduo. O discurso hegemônico é reduzir a educação como função para o desenvolvimento econômico, para o mercado de trabalho, para formar mão de obra. Não podemos desqualificar a importância que tem a educação como processo de preparação para o mercado, mas ele é absolutamente insuficiente para explicar todas as dimensões do que é a educação como direito humano (HADDAD, 2006, p. 4).

Isso leva a afirmar que as políticas sociais, são fundamentais, principalmente para que as minorias em desvantagem ou privadas do mercado, possam circular e ser minimamente respeitadas na esfera econômica. Por isso, a efetivação dos DH, que precedem os direitos sociais, econômicos e culturais não é apenas uma

⁴⁴ Esse conceito é trabalhado na perspectiva da educação pelos autores: KUENZER (2005) e GENTILI (2009).

obrigação moral do Estado em cumpri-los, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais que declaram os DH.

A efetivação dos direitos à educação como um efetivo à proteção aos DH, demanda também a implementação das políticas de educação, principalmente endereçadas aqueles de grupos socialmente vulneráveis que veem a oportunidade dessa política como um meio de transpor seus obstáculos e garantir a conclusão do seu curso.

Para tanto, no item seguinte será discutida a forma como o Estado, que tem o dever de adotar medidas individual ou coletivamente, voltadas a formular políticas com vistas a facilitar a plena realização de direitos vem provendo a política de educação superior no contexto da assistência estudantil, segundo as vozes dos sujeitos que são usuários da política e dos sujeitos que são operadores dela dentro das IFES.

4.2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO FOMENTO DA EQUALIZAÇÃO DE DIREITOS À ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

O direito à educação como visto anteriormente é algo indivisível e fundamental para todos os seres humanos num processo de consolidação da cidadania. Na mesma lógica, as políticas públicas também são universais e, por isso, devem ser garantidas pelo Estado e usufruídas por inteiro pelos membros da sociedade, pois todos os sujeitos independentes da sua condição têm o direito de acessá-las de forma integral e gratuita, como exemplo a ES pública.

Sejam eles os Direitos Humanos, políticos, culturais, sociais, civis, enfim, todos necessitam de políticas públicas que os materializem. Dessa forma são exigíveis do Estado, que passa a ter uma dimensão coletiva e são indivisíveis, pois, violando-se um, os outros também serão acometidos e vice-versa. Essa unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada é capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2006).

Neste contexto, uma das funções primeira da política pública é materializar os direitos expressos na lei e distribuir bens públicos, daí a universalidade das políticas, pelo caráter público de interesse geral, para além das condições individuais e da lógica do mercado. Por esse prisma, as políticas públicas, assim como os direitos se configuram no tempo-espço modificando-se e ajustando-se de acordo com a capacidade organizativa da sociedade, ou seja, não vão se constituir de uma vez por todas, ao contrário, são históricas e se alteram na correlação das forças políticas em disputa em determinado período histórico.

No entanto, o que vai caracterizar a política pública é o fato de estar sob a responsabilidade de uma autoridade pública, ainda que com o devido controle da sociedade na busca de concretizar os direitos sociais (a educação), referenciados por lei. Esses serão operacionalizados pelos programas, projetos e serviços (da assistência estudantil) tendo como foco o interesse comum, devendo satisfazer as necessidades sociais e não estarem a serviço do capital. Acrescenta-se ainda que a política pública se efetiva por meio de uma ação pensada, planejada e avaliada, guiada assim por uma racionalidade coletiva, em que o Estado e sociedade desempenham papéis fundamentais e ativos (PEREIRA, 2008).

Na perspectiva da política de educação superior como fomento para a equalização de direitos, os governos delineiam um conjunto de políticas afirmativas de direitos que preveem o acesso ao ES, na forma de cotas para afrodescendentes e para indígenas. Indo além, há também os programas de expansão (PROUNI), de reestruturação (REUNI), de financiamento (FIES), os quais podem ser traduzidos como estratégias de proteção social. Entretanto, inevitavelmente, há percalços em equacionar isso como direito pelo fato de as políticas serem ordenadas, desenvolvidas e mesmo financiadas sob orientação de organismos internacionais que assegurem a dinâmica do capital.

Desse modo, pode-se dizer que as instituições econômicas internacionais exercem forte impacto no desenvolvimento das políticas públicas pela maneira como gerenciam as políticas econômicas mundiais. A tônica da inclusão excludente ressurgiu pela atuação especialmente do FMI, na medida em que a sua política de financiamento é orientada pela “condicionalidade” que os países em desenvolvimento devem se submeter ao modelo de ajuste estrutural de globalização econômica, sendo que esses modelos não são compatíveis com os DH.

Piovesan (2006) chama a atenção para o fato de que, mesmo as agências financeiras internacionais estando vinculadas à ONU, na qualidade de agências especializadas, o BM e o FMI estão em débito como uma política orientada ao DH. Segundo a autora, fica-se apenas no discurso ideológico de maneira a atender as medidas e propósitos da ONU, mas isso está ainda distante da consolidação de direitos.

As instituições como BM, FMI e OMC vêm dominando a cena na medida em que suas ações “decorrem das tensões entre a tônica excludente do processo de globalização econômica e os movimentos que intentam reforçar [...] a criação de uma nova ordem internacional” (PIOVESAN, 2006, p.34), a qual compromete a materialização da política de educação como DH.

Ao considerar esses aspectos, parece claro que se está diante de um grande risco de desmantelamento progressivo das políticas públicas na esfera social, o que urge a necessidade da redefinição do papel do Estado sob os impactos da globalização econômica. Para tanto, é fundamental reforçar a responsabilidade do Estado na implementação das políticas de educação, de modo que as diretrizes contidas nos planos e programas que visam ao ordenamento para concretizar os direitos possam ser asseguradas. E, ainda, que o Estado assegure a execução de políticas públicas, formadas por um conjunto de diretrizes afiançado por lei, as quais possam possibilitar a promoção e a garantia de direitos do cidadão, com o objetivo de desenvolver e promover determinado aspecto social.

Vale salientar que a política pública irá concretizar-se por meio das disputas de interesses entre o Estado e a sociedade civil organizada, que reivindica suas necessidades a fim de que sejam minimamente atendidas pelo órgão público. Sendo assim, a assistência estudantil se configura como uma política de educação superior em que se envolvem diferentes atores, governamentais e não governamentais na disputa pela concretização de direitos sob a formatação da então política de assistência estudantil.

Dentro dessa perspectiva, tanto o FONAPRACE como a UNE promoveram debates para discutir a assistência estudantil nas IFES do Brasil, visando ao estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão dos cursos de graduação, principalmente, para alunos oriundos de camadas sociais de baixa renda. Também era comum ser evocada a dificuldade das

IFES em manter os alunos na instituição e, por isso, era salientada a importância da assistência estudantil, corroborada pelo pressuposto de que era necessário que as universidades públicas passassem por um processo de democratização do ensino para, acima de tudo, incorporar estudantes de baixa renda.

Como processo de fundamentação desses pressupostos, o FONAPRACE se utilizou da estratégia de realizar pesquisas⁴⁵ de caráter sistemático em que a realidade nacional das IFES pudesse ser mapeada. Os resultados permitiram que fossem propostas ações assistenciais que visassem à permanência e a conclusão dos cursos de graduação e que diminuíssem o número de retenção de vagas e evasões.

Assim, a persuasão e difusão de ideias entre grupos de interesses fizeram com que a assistência estudantil entrasse na agenda governamental das políticas públicas, sendo que foi apenas com o surgimento do PNAES que a assistência estudantil passou a ser adotada pelo MEC como uma política. Portanto, esse processo significa o “resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.36).

A política pública, mesmo sendo formulada por um conjunto de diretrizes garantidas por lei e tendo a possibilidade de ser concretizada por meio dos serviços sociais com o intento de possibilitar e promover os direitos dos sujeitos, nem sempre é reivindicada como tal. Ainda há a concepção da não autenticidade da assistência estudantil prescrita como um direito, observando-se a percepção de caridade, generosidade e compaixão, conforme segue:

⁴⁵ O FONAPRACE desde 1997 já realizou duas pesquisas sobre o perfil dos estudantes das IFES no Brasil, sendo que, em julho de 2011, publicou o resultado da terceira pesquisa em âmbito nacional. As pesquisas já divulgadas se intitulam: I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Ifes do Brasil (1997); II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Ifes do Brasil (2004); e, mais recentemente, a III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais do Brasil (2011).

Acho que o pessoal que participa, seja do conselho de moradores, seja da diretoria da casa ou de qualquer outro grupo político que existe na casa, têm um entendimento político que a assistência estudantil é um dever do Estado em garantir esses direitos que, não é um favor que estão nos dando, mas infelizmente, boa parte dos moradores da casa ainda tem essa noção de favor, de ajudinha e, por isso, acabam não reclamando e protestando, porque aí parecerá que estão reclamando de barriga cheia! Então, isso dificulta bastante o processo de mobilização e participação política dos moradores e vem minguando os movimentos estudantis (ALUNO DA CIÊNCIAS SOCIAIS-UFMS).

Nós da diretoria temos consciência que é um direito, garantido por uma política da própria universidade, agora uma política nacional (PNAES), mas, muitos estudantes, principalmente os moradores da casa, vê ainda como um favor, mesmo que sempre a gente reforce que é um direito. Eu acredito que não há um esforço da própria pró-reitoria de assuntos estudantis em deixar isso muito claro para o estudante de que é um direito, o que pensam é por ser um direito os alunos têm deveres. Isso é uma coisa bem frágil ainda, o que acaba fazendo com que o estudante nem pense a respeito disso. Se há uma irregularidade na execução do programa, o estudante não reage, não tem opinião, porque vê como um ganho e não como uma política, uma conquista, um direito! (ALUNA DO SERVIÇO SOCIAL-UFMS).

Segundo as falas, não há esforço por parte dos operadores da política em deixar explícito que a AE é um direito assegurado pelo PNAES. Com isso, pode-se dizer que eles se tornam responsáveis por propiciar uma concepção alienante de ajuda, quando deveriam reforçar o direito à educação.

Portanto, levar os direitos dos usuários dos programas da assistência estudantil a sério, implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social e a obrigação com a distribuição de renda de forma mais justa aos grupos mais vulnerabilizados. O contrário disso nada mais é que um equívoco no entendimento e atuação profissional/institucional em condicionar o direito como se fosse uma caridade dos programas e políticas estatais.

A percepção embaraçosa sobre a política de assistência estudantil perpassa outros níveis que vão além da concepção de políticas públicas como um direito social. A questão do significado das funções dos TAE no desenvolvimento dos programas não é clara, o que talvez ocorra pelo motivo de inexistir uma padronização na execução da política, o que resulta na manutenção da assistência estudantil por meio de ações pontuais, isoladas e, não raro, ineficientes ao atendimento da demanda.

Nem para nós está muito claro, do que é, para que serve, quais as funções específicas e as funções genéricas dessa pró-reitoria, é aquilo que sempre disse: a PRAE é a maior vitrine da nossa universidade e a nossa responsabilidade aqui é muito ampla, tanto é verdade que para a PRAE nunca esteve muito claro o que é assistência estudantil, isso não está claro, mesmo para quem vem para essa pró-reitora (como gestor) quais as funções que nos temos aqui! (TAE-UFSM).

A falta de clareza das funções a serem desenvolvidas na PRAE impacta na intervenção cotidiana dos profissionais para com os alunos num processo que condiciona o direito e faz emergir a necessidade da formulação de uma operacionalização básica que defina as diretrizes para estruturação da PAE com previsão de equipe técnica, determinada por definições de atuação profissional e ainda que seja acompanhada de estratégias e procedimentos profissionais, ideia corroborada pela fala a seguir.

Eu acredito que a AE foi crescendo, até que hoje tomou essa dimensão que nem a universidade pensou que isso poderia acontecer, e hoje o que falta é fortalecer essa assistência estudantil como uma “política”, através de definições de que para quê ela serve e publicizar isso também na equipe, então, falta fazer essas definições para que ela se fortaleça e que ela continue a dar conta do que se propõe. Transformar ela numa política, numa operacionalização básica, é assim que ela vai virar uma política, um direito! (TAE-UFSM).

É importante reforçar que a assistência estudantil, mesmo não dispondo de uma operacionalização básica para a atuação profissional, hoje se configura como uma política social, cuja institucionalização no país deve-se em parte ao FONAPRACE juntamente com outras entidades não governamentais. Nessa linha, também foi notado na discussão do grupo focal com os TAEs que a concepção sobre o conceito da política educacional oscila entre a falta de comprometimento dos outros órgãos administrativos da IFES com a assistência estudantil e a questão de não haver um compartilhamento das funções da política com esses órgãos, o que resulta em impasses na financeirização dos programas assistenciais.

Assunto estudantil não é só assunto da PRAE e sim, assunto de toda a universidade! O próprio nome PRAE não é por acaso, já vem engendrado a lógica de que é uma pró-reitoria de assuntos estudantis e não uma pró-reitoria de assistência estudantil. Assuntos estudantis deveria estar em todas as outras pró-reitorias da universidade. As outras pró-reitorias também tratam de assuntos estudantis, mas, simbolicamente é a PRAE que tem a sobrecarga maior e isso tem uma consequência até no nosso orçamento (TAE-UFSM).

Desde o momento que começamos a nos comprometer mais com o pessoal que está ali na casa e entender que os alunos são partícipes da política, agente acabou se angustiando mais, porque ficou clara a falta de respaldo das administrações que vão além da PRAE (TAE-UFSM).

As afirmações remetem à falta de respaldo dos outros setores administrativos ligados às IFES com a AE. Também revela a sobrecarga que a PRAE possui em relação às outras pró-reitorias. No entanto, no momento em que houve uma tomada de posição por parte daqueles que executam a política, os quais tiveram consciência das suas funções desempenhadas na PRAE, emergiu a necessidade de realizar um trabalho mais integrado, assim como a possibilidade de compartilhar as tarefas com os outros órgãos administrativos da instituição que também possuem responsabilidade com a assistência estudantil. Contudo essa situação é perpassada pelo incremento da demanda que é confrontada com a falta de Recursos Humanos (RH) para dar conta das necessidades expressadas pelos alunos, conforme foi evidenciado nas falas:

Com essa grande demanda, a gente recai num problema que é a questão de recursos humanos, muitas vezes fizemos o trivial por falta de condições de fazer outras coisas, o número tão limitado de pessoas para atender, que acabamos fazendo o básico do básico. Fazemos o que é obrigatório! (TAE 1-UFSM). É... com isso não temos nem tempo de pensar outras atividades (TAE 2-UFSM).

[...] estaremos sempre correndo atrás da máquina na questão de RH, na medida em que aumenta a demanda cria maior necessidade de RH. (GESTOR-UFSM).

Há um processo latente de carência de profissionais concursados nas IFES, seja na composição de TAEs ou docentes. Somado a isso, as instituições estão respaldadas legalmente por meio do Decreto Nº7232/ 2010 para poder redistribuir entre as universidades federais os saldos profissionais eventualmente não utilizados nos cargos previstos desse documento (Artigo 3º). Com isso, diminuem-se os concursos públicos e se reduz a criação de cargos de TAE; em contrapartida, o governo investe na reposição e na relocação de vagas já existentes entre as IFES, o que, por sua vez, desencadeia a falta de profissionais quando o quadro deveria ser ampliado para atender as demandas da expansão da ES pública federal.

O quantitativo de servidores técnico-administrativos existente hoje nas IFES, da mesma forma como ocorreu no caso dos docentes, desconsidera o passivo histórico acumulado desde meados dos anos noventa e, portanto, ignora as reais necessidades das universidades federais. Além disso, ao não permitir a reposição de vagas, o governo busca extinguir, via Decreto, cargos que não estão extintos, ampliando a terceirização de serviços dentro das IFES (ANDES-SN, 2010).

Conforme acima, o governo, ao invés de garantir a reposição dos profissionais, cria um instrumento que mantém a falta de RH ou torna insuficientes os RH para o atendimento da demanda. Outro aspecto relevante é a autonomia das IFES que é afetada por estar restrita à autorização de reposição de vagas já existentes e não a contratação de profissionais por meio da abertura de concurso por novas vagas.

Ainda trazendo para a discussão os dados acerca dos significados e concepções sobre a AE, um fato bastante curioso que apareceu em ambos os grupos focais (UFSM e UFRGS) foi o entendimento da política de assistência estudantil como assistência social:

A Política de Assistência Estudantil é quase igual a Política da Assistência Social, porque ambas tem um público definido, é para quem dela necessitar, ela não é universal como a saúde e nem a educação, então tem este diferencial que é importante: não é para todos, é para todos que dela precisarem... É uma política que tem função de beneficiar, oportunizar, garantir que os sujeitos acessem, permaneçam e concluam a sua graduação e, às vezes, na equivalência com a Assistência Social, mas, às vezes, as pessoas estão recebendo tantos benefícios que eles não conseguem nem sair, eles chegam e ficam este é um problema que a gente enfrenta também na Assistência Social (TAE-UFRGS).

A confusão conceitual expressada por essa entrevistada guarda relação com o recente processo vivido na constituição da assistência estudantil, por meio da Portaria Nº 39, o qual foi promulgado pelo MEC, implementado a partir de 2008 e que se constituiu no atual PNAES. O programa, que considera “a centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal” (Portaria Nº39), quando comparada à assistência estudantil, parece estar diante de um entendimento, no mínimo, equivocado. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8742/1993 – visa à promoção dos *mínimos sociais* ao atendimento

às *necessidades básicas* da população que se encontra da linha da *pobreza ou pobreza extrema*.

A política de assistência social é concebida legalmente como um direito do cidadão e dever do Estado, assim como a política de educação e a sua confluência aos programas da assistência estudantil; entretanto, a assistência social prevê, por meio de um conjunto de ações integradas entre a iniciativa pública e a sociedade, a *garantia do atendimento às necessidades básicas*, como presumidas no artigo 1º, em que segue seu objetivos (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)⁴⁶ no artigo 2º da LOAS:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que *prove os mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para *garantir o atendimento às necessidades básicas*.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Nesse contexto, a assistência social irá incidir sobre a população que sofre as várias privações sociais, que estão em situação de risco e no limite de condições de

⁴⁶ A Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011 regulamenta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e altera alguns dispositivos da LOAS (1993).

reprodução humana. Essa política vem promover os mínimos sociais que possam, de alguma forma, minimizar os efeitos da pobreza e, quando muito, ultrapassar a cobertura de riscos em direção à equalização de oportunidades; inevitavelmente conduz tal espectro para política de educação. Como exemplo disso, pode-se citar um conjunto de políticas afirmativas delineadas no Brasil, as quais preveem o acesso ao ensino superior, como a política de cotas universitárias. Indo um pouco mais além, pode-se citar também a política travada para o acesso e permanência de crianças e adolescentes no ensino fundamental e, assim, caminha o Programa Bolsa-Família, a partir do qual o governo promove a transferência direta e focalizada de renda para famílias pobres, desde que as crianças e adolescentes estejam matriculados na escola. Assim, entre outras condicionalidades do programa, a frequência escolar é atributo fundamental para a família continuar recebendo a bolsa do governo.

Contudo, os dados apresentados⁴⁷ demonstram que programas e demais políticas setoriais não impactam da forma esperada no aumento das taxas de escolarização. Tal fato somente poderia ocorrer com uma mudança macroeconômica nas relações de produção acompanhada por uma transformação estrutural do sistema econômico e, ainda, na conjugação das demais políticas públicas; a lógica de concessão focalizada de bolsas, ao contrário, estimula e potencializa uma “política de pobre para pobre”⁴⁸.

Acho que são garantidos os direitos mínimos, o brasileiro ainda tem uma mentalidade de que tudo que for serviço público tem que ser ofertado na sua condição mínima necessária. Quando bateu o mínimo tu para de ofertar, porque não precisa avançar mais. É aquilo né, já se tem o suficiente, mas, na verdade é, talvez, um pouco mais que uma esmola! (ALUNO DA CIÊNCIAS SOCIAIS-UFMS).

⁴⁷ Segundo o Jornal Folha de São Paulo que averiguou os dados publicados no Ministério do Desenvolvimento Social, o governo não tem conseguido manter na escola os filhos dos beneficiários com a Bolsa Família. A contrapartida do Programa é que os jovens de 16 e 17 anos freqüentem ao menos 75% das aulas, sendo que aqueles que cumprem a regra caiu de 95,1% em 2008, para 91,7% em 2010, os que não conseguem se manter sequer justificam sua ausência, o que significa de 03 a cada 04 estudantes matriculados. Já as crianças de 06 a 15 anos atendidas pelo programa precisam de uma frequência escolar de 85%, sendo que 96,7% conseguem cumprir com essa exigência. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011). Quanto aos empenhos financeiros, é repassado para as famílias com adolescentes entre 16 e 17 anos o equivalente a uma bolsa de R\$ 33,00 (desde 2008 esse valor se mantém igual!), sendo que cada família pode receber até dois benefícios dessa categoria.

⁴⁸ Expressão usada pela professora Beatriz Aginsky para definir a política de educação na concessão de mínimos sociais (de bolsas) para os alunos das IFES (QUALIFICAÇÃO DE TESE DE DOUTORADO, JULHO DE 2011).

Nesse espectro, a supervalorização da política de assistência social no período mais recente do neoliberalismo caminha ao encontro da mercantilização de outras políticas sociais (CISLAGHI; SILVA, 2011). Essa trajetória foi fielmente seguida pelos últimos governantes brasileiros, principalmente pelo governo Lula que utilizou da política de assistência social como forma de manter sua popularidade e garantir os palanques eleitoreiros. Essa tendência é seguida por sua fiel sucessora - Dilma, que conjuga a transferência mínima de renda na forma de bolsas e, com isso, desloca o sentido de direito ao trabalho para o direito à assistência.

Há, portanto nisso, uma forma de “passivização da questão social”, conjugada ao fortalecimento político dos governantes, os quais realizam a política de assistência social por meio da concessão de bolsas e criam, assim, “o mito social da inclusão, da cidadania e da redução das desigualdades para despolitizar e obscurecer a raiz da questão social” (CISLAGHI; SILVA, 2011, p.17).

A implementação da assistência social se manteve presa a uma universalização restrita, com uma focalização na pobreza e muito favorável à privatização da parte rentável da política, por isso, tem como consequência a agudização das demandas sociais por direitos (como exemplo da Bolsa-Família), visto acrescentar às velhas necessidades não atendidas as novas, decorrentes da conjuntura econômica.

Em outras palavras, a concessão de “bolsas” a fim de minimizar os efeitos da pobreza nada mais é do que a “monetização da política social” (GRANEMANN, 2007, p. 64). Conforme menciona Granemann (2007), os governos passam a substituir os equipamentos sociais universais pelas onipresentes bolsas, as quais funcionam como soluções rebaixadas e pauperizadas para as mais diversas expressões da questão social.

Portanto, o entendimento (TAEs e Gestores das IFES) da assistência estudantil como sinônimo de política de assistência estudantil é um equívoco, pois, concebê-la dessa forma significa rebaixar a política de educação a uma “política de pobre para pobre” que se afirma por meio da bolsificação num processo de “alívio da pobreza”. Nisso ainda há um processo de depreciação do próprio direito à educação, que se configura como uma política universal (declarada como Direitos Humanos) a ser usufruída por todos os estudantes, independente de sua condição social.

As tensões que se estabelecem no conceito da política de assistência estudantil, podem comprometer as perspectivas futuras de atuação na execução dos programas assistenciais que se ancoram como direitos sociais, além dos riscos do caráter discricionário da política e da ação fragmentada e residual, na universalização para os mais pobres. Tais tensões se expressam em um cotidiano de políticas, programas e serviços, muitas vezes, desconexos e fragmentados. Dessa forma, no capítulo que segue serão discutidas as contradições, os limites, as possibilidades encontrados nos achados de pesquisa que possam oferecer ainda mais subsídios para compreensão da resposta da assistência estudantil como equalização aos direitos.

4.3 EFETIVAÇÃO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES DE UMA POLÍTICA EM CONSTRUÇÃO

A política de assistência estudantil na equalização de direitos se configura como uma unidade contraditória que se expressa nas lutas sociais para afirmação e reconhecimento de direitos. Assim, a tradição teórica mais adequada a fornecer subsídios para análise dos fenômenos sociais é a tradição crítico-dialética que auxilia na busca de explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos na passagem das formas inferiores às superiores, portanto, é uma concepção que se baseia na interpretação dialética do mundo (TRIVIÑOS, 1987).

As contradições são concebidas como o motor do movimento dialético. Sem elas, a realidade fica reduzida a um único prisma; as mediações são as conexões necessárias a serem feitas entre a realidade e o objeto estudado. Com base nisso, as falas dos TAEs, Gestores e alunos sobre a avaliação da PAE foram analisadas na perspectiva das contradições e mediações no processo de garantia de direitos de uma política em construção. Parte-se da concepção de que as questões relacionadas ao direito à educação não se limitam ao acesso às IFES, mas necessitam também de ações governamentais eficientes no sentido de implementar e implantar políticas educacionais que ofereçam condições de permanência, diminuição da retenção de vagas e redução das taxas de evasão dos discentes.

No decorrer da discussão em grupo focal, verificou-se que a compreensão sobre garantia de direitos está intimamente ligada ao momento em que o aluno é beneficiado com os programas da assistência estudantil, portanto, a concepção dos entrevistados oscila na relação entre direitos e deveres, conforme segue o relato:

Eu sempre coloquei para o aluno: Na nossa vida temos direitos, mas, também, temos deveres a cumprir. O aluno só vê o direito, ele só fala no direito e não falam dos seus deveres, eles são PhD no direito, mas, são analfabetos sobre seus deveres. Então se o aluno tem o direito ao RU subsidiado, a bolsa transporte, eles também têm deveres que é aprovar em mais de 50% das disciplinas, cursar 240h mínimas por semestre, isso tudo são deveres dos alunos, é a contra partida do aluno e, nós não podemos fazer assistencialismo e sim, assistência estudantil. Essa coisa de não sabia que tinha que aprovar não existe, temos vários casos de alunos que reprovam por frequência, nem sequer vão às aulas, então esse aluno passou um semestre inteiro recebendo o direito da alimentação, o direito da moradia, o direito disso e daquilo, mas, o dever dele de aprovar em no mínimo 50% foi inexistente (TAE-UFSM).

Na fala do entrevistado, está implícita a ideia de que “os direitos implicam capacidades relacionadas com os status” (BARBALET, 1989, p.49). Assim, a garantia de direito é compreendida pela lógica da contrapartida, ou seja, se, por um lado, há a concessão de direito, por outro lado, há o dever do aluno em dar uma contrapartida (“pagamento”) em relação àquilo que lhe foi confiado. Essa relação se configura na existência de determinados sujeitos políticos, tipificados pela figura de “cidadãos-consumidores” de serviços, que ora se apresentam como “cidadãos-pobres”, portanto, mercedores da assistência estudantil (MOTA, 2008)⁴⁹.

Essas indicações repercutem diretamente na intervenção dos TAE com os alunos e são também redefinidas pela própria legislação interna da instituição que regula os benefícios socioeconômicos. A Resolução nº 005/08 de 19 de março de 2008 da UFSM determina que os estudantes serão desligados da bolsa alimentação se não obtiverem aprovação em cinquenta por cento das disciplinas cursadas no semestre letivo, sendo esta restabelecida no semestre subsequente à aprovação. No caso de o aluno reprovar em dois semestres consecutivos, todos os benefícios tais como alimentação, transporte, moradia serão suspensos. Também eles deverão

⁴⁹ Na obra de Mota (2008) é apresentada a ideia de “cidadão-consumidor”, que possui relação com a transferência da atividade do setor público para o setor privado (lucrativo e não-lucrativo), meios que possibilitam a construção de “[...] um modelo societário que tem por base a constituição de um determinado sujeito político: o cidadão-consumidor, produto de uma sociedade que concebe a organização econômica e social valendo-se de um Estado mínimo e do mercado máximo” (MOTA, 2008, p.115).

matricular-se e cursar, obrigatoriamente, disciplinas que perfaçam uma carga horária mínima de duzentas e quarenta horas no semestre, sendo que os estudantes que efetuarem o trancamento total das disciplinas por dois semestres consecutivos, terão a suspensão dos benefícios concedidos.

Para concorrer às modalidades de bolsas ofertadas pela PRAE, nessa instituição, o aluno é submetido ao preenchimento de um cadastro socioeconômico, juntamente com a entrega de documentação que comprove rendimentos familiares (incluindo Declaração de Imposto de Renda) e entrevista com assistentes sociais. Somente após a aprovação da condição do aluno de baixa renda (considerada R\$ 500,00 *per capita* familiar), torna-se possível garantir a inclusão do aluno nos programas assistenciais.

Sabemos que têm Universidades que dão R\$ 400,00; R\$ 500,00 para os alunos carentes e não oferecem nenhum programa, como: RU, moradia... É o aluno que se administra com essa bolsa, com esse valor ele tem que se alimentar, dormir e vestir e, para mim isso não é assistência estudantil! Acho que não é simplesmente nos darmos o dinheiro para o aluno se manter na instituição, temos que ter a contrapartida dele. Acho muito bom um aluno que tenha a bolsa assistência ficar trabalhando ou monitorando seu professor duas ou três horas por dia, essa é a contrapartida que o aluno tem que dar para instituição quando recebe o direito da bolsa... (TAE-UFSM).

Neste trecho, o entrevistado também segue a lógica do *cidadão-consumidor*, o qual necessita “dar” algo em troca como meio de garantir um direito assegurado por lei, o qual está em desacordo com a concepção universalista de direitos. Do mesmo modo, observa-se que a “cultura da troca” ou da “contrapartida” se perpetua na relação entre o Estado e o mercado, isto é, vale transferir a educação da esfera política para esfera do mercado, e negar sua condição de direito social, transformando-a em uma possibilidade de consumo individual e variável, segundo o mérito e a capacidade dos consumidores (GENTILLI, 1998, p.19).

A questão do mérito pela seletividade dos destinatários das políticas públicas e das condicionalidades para o acesso aos programas estão bastante presentes nas atuais políticas brasileiras. Isso se comprova no caso das exigências impostas, as quais, quando não cumpridas, motivam punições, como retrata a aluna:

A garantia para ter o direito da assistência estudantil é precedida por várias normas para ser garantido um direito, que é direito! Têm que ter uma carga mínima, passar em tantas disciplinas... E aí qualquer coisinha que acontece é retirado esse teu direito. Às vezes, até questões de convivência é motivo de ser cortado esse direito, acho isso um absurdo! Então, é uma garantia que está sempre em risco de ser cortada (ALUNA DA GEOGRAFIA-UFSM).

No argumento de que “o aluno tem o direito ao benefício, mas ele tem um dever a cumprir, é cobrado o desempenho acadêmico dele; acho que isso é uma forma de *garantir direitos!*” (GESTOR-UFRGS) parece ser totalmente questionável a condicionalidade usada como forma de processo de garantia de direito. O anverso disso pode implicar a culpabilização do aluno pelo não cumprimento do pactuado, o qual, para efetivação, exige serviços de qualidade oferecidos aos discentes.

O acompanhamento das condicionalidades para o recebimento do benefício do programa de assistência estudantil está relacionado ao caráter punitivo e as percepções do não direito estão arraigadas nas concepções e práticas dos operadores da política. Além disso, questiona-se a garantia de um direito que, para ser usufruído implica deveres, o que parece estar diante de um favor e não de um direito, ou ainda, de um direito pela metade:

Há uma garantia de direito condicionada! Temos acesso o que é de direito se tivermos adequados às normas. Normas que eles especificam e impõe, nosso direito é pela metade! (ALUNA DO SERVIÇO SOCIAL-UFSM).

A fala acima revela a manutenção do indivíduo nos aspectos mínimos, em nome da garantia de direito na qual perpassa a ideia do “aluno bonzinho”, portanto, merecedor de direitos e do “aluno desobediente”, o qual tem seu *direito pela metade*.

Essa concepção vai ao encontro da própria diminuição exacerbada das funções do Estado com relação à educação superior brasileira. Ela propicia o engajamento do mercado nos assuntos e nas ações educacionais, o que incide na garantia de direitos e também entra num processo de regressão na esfera dos direitos. Trata-se de tudo que for referente à educação ser extremamente lucrativo, fazendo com que a função e a política das IES sejam organizadas como um serviço que pode ser comercializado. Vale lembrar que “para a OMC, os serviços são vistos como mercadorias que devem obedecer ao critério de liberação e abertura ao capital estrangeiro, de forma a maximizar os lucros das empresas que investem no setor” (LEWGOY; MACIEL, 2008, p.76).

A educação se encontra sob as leis do mercado que são reguladas pelos organismos internacionais e, por isso, precisam ser rentáveis. Talvez aqui se encontre uma das justificativas para as restritas ações governamentais de manutenção das políticas públicas assistenciais voltadas para o atendimento de estudantes de ensino superior. Por este prisma, as IES se esforçam em associar a qualidade do ensino à eficácia da política de assistência estudantil, não apenas no âmbito da moradia, transporte e alimentação, mas também na proposição do atendimento e acompanhamento de alunos em situação de vulnerabilidade psicológica, psiquiátrica, pedagógica e social, garantindo minimamente desenvolvimento acadêmico.

Nesta perspectiva, os TAE, independente da sua ocupação profissional sejam eles, docentes ou funcionários administrativos, são chamados no seu processo de trabalho cotidiano a intervirem sob uma dimensão educativa para a humanização entre homens em sociedade. Assim, com relação à dimensão educativa como forma de garantir direitos foi mencionada:

No regional do FONAPRACE, centrei minha fala na questão educativa do nosso trabalho com a assistência estudantil... E que maneira educativa nós estamos trabalhando na assistência estudantil? Acho que vai desde nossas observações sobre o comportamento (dos alunos) na fila no RU, até não deixarmos favelizar a União Universitária. Volto a dizer que, a questão educativa não é só uma questão da PRAE, mas, é da universidade como um todo, desde o professor que está em aula, que pode perguntar ao aluno como ele está indo na casa (de estudante). Enfim, é um compromisso da universidade como um todo! (GESTOR-UFSM).

A dimensão educativa no exercício profissional merece destaque, pois, além de incidir sobre os comportamentos, os valores e as atitudes dos alunos também incide no compromisso profissional para com discente numa formação cidadã. Nesta direção, o acesso à informação também aparece como um importante meio de efetivação de direitos.

Foi possível observar que há uma preocupação de alguns sujeitos do grupo com a formação dos estudantes na Universidade, de modo que não seja restrita a ações assistenciais que visa, entre outras coisas, à permanência e à conclusão dos cursos. Desta forma, decorre para o reconhecimento da relevância de uma educação voltada para a formação humanística, sendo esse um dos elementos responsáveis para a construção de uma sociedade mais justa. A preocupação de ir

além da assistência estudantil na formação cidadã do aluno vai ao encontro ao processo de consolidação de direitos, como foi apontado por esse entrevistado:

A assistência é muito mais que dar uma passagem, um alimento ou uma moradia, assistir em termos culturais, em termos de educação, até porque estamos numa universidade, é dar um apoio amplo é ir muito mais longe do que só amparar financeiramente... (TAE-UFSM).

Sendo assim, a assistência estudantil como uma política de educação deve se voltar não apenas para as questões de ordem econômica, como auxílio financeiro para que os indivíduos possam realizar as atividades diárias na instituição, mas também devem ser destinadas aos aspectos sociais, pedagógicos e psicológicos. Em consonância com o FONAPRACE, a política de assistência estudantil faz parte do processo educativo como um todo que conseqüentemente articula-se ao ensino, à pesquisa e à extensão. Quando permeadas essas três dimensões, viabiliza-se o caráter transformador da relação universidade e sociedade. Desta forma, inserir a PAE na “práxis acadêmica e entendê-la como um direito social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado” (ANDIFES, 2001, p.5).

Apesar de a educação como um todo ser um dos pilares fundamentais dos Direitos Humanos, ainda há muitos percalços que precisam ser superados na prática cotidiana para o efetivo processo de reconhecimento como política de direito, o que possibilitaria taxas crescentes de cidadania e de desenvolvimento da sociedade. Nessa dimensão, a universidade – na sua função de assistência ao estudante – redefine-se como espaço democrático na elaboração de valores, de respeito às diferenças, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana, social e cultural. Como bem público, deve ser acessível e estar a serviço de todos, buscando o redimensionamento do espaço plural em que possam ser exercitados a cidadania e o reconhecimento das diversidades sociais.

5 CONCLUSÃO

“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara!”

(JOSÉ SARAMAGO, 1995).

Neste capítulo busca-se a aproximação da reflexão sobre o desenvolvimento da pesquisa e a política de assistência estudantil como um espaço social específico. Um “concreto vivido”, onde se produzem relações, significados, interpretações, situações concretas e reflexões teóricas que se confrontam com o “já produzido” e possibilitam a realização da dialética e a compreensão da totalidade como categoria essencial de análise de uma realidade.

A caminhada empreendida em torno do tema da Política de Assistência Estudantil e a efetivação de direitos para os alunos que ingressam nas instituições de ensino superior do Rio Grande do Sul permitiu alcançar um ponto de chegada, expresso ao longo dos capítulos desta tese que sinalizam algumas tendências conclusivas. Portanto, a síntese que se busca construir neste momento é provisória e pode, também, servir como um ponto de partida para outros estudos, intervenções e olhares.

O reordenamento do Estado decorre do processo de reestruturação produtiva, do ideário neoliberal e do processo de globalização que embate na implementação das políticas públicas brasileiras. A contra-reforma do Estado que imprime sua relação entre sociedade civil e mercados se expressam na prática, como uma apropriação indébita do discurso da modernidade em transformar e renovar a máquina administrativa e, por conseqüência, as políticas sociais do país, sob a alegação de combate à crise fiscal. Com isso, o que se reafirma é a busca de uma margem de liberdade do Estado e, por conseguinte, a desobrigação com a questão social.

As políticas de educação superior que são implementadas pelos governos brasileiros estão relacionadas à estratégia de inserção da economia mundial orientadas pelos organismos internacionais (FMI e BM), os quais determinam um conjunto de medidas que impacta nas restrições orçamentárias das IFES, ao ponto

dessas instituições se adequarem às novas condições e buscarem meios alternativos de financiamento.

A expansão massificada de vagas e a reestruturação das IES visam à transformação dessas unidades de ensino superior em organizações sociais prestadoras de serviços que, por meio do cumprimento dos contratos de gestão via acordo e metas determinadas pelo governo, legitimam a contra-reforma da ESB. Nesse viés, as IFES também caminham num processo de limitação da autonomia institucional e passam a assumir funções tipicamente gerenciais de recursos financeiros e humanos, com a estrita finalidade de cumprir acordos, metas e indicadores de desempenho, determinados pelo MEC.

Portanto, em meio às idas e vindas no caminho da legitimação da política de assistência estudantil emergiu a percepção de que a política de educação superior no Brasil, a qual incide na implementação dos programas da assistência estudantil nas IFES, estão repletas de ações que preconizam o mercado como princípio fundador. Contudo, essas ações não acontecem em ordem crescente ou linearmente, ao contrário, são movimentos contraditórios permeados por conflitos e disputas de interesses que tampouco são estanques.

Nesse contexto compreende-se que as ações governamentais como a PAE foram dispostas por fases e elencadas por etapas cronológicas, mas, em verdade, ocorrem ao mesmo tempo e de forma dinâmica, sendo a contradição o motor da transformação da ESB.

Há um processo descontínuo na formalização da assistência estudantil enquanto política de educação superior que conduza a efetivação de um direito (à educação) universal e indivisível como prerrogativa da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim, foi caracterizada a existência de três fases distintas que agregam dilemas e contradições históricas na formatação da PAE que, em 2007 resultou no rastro do REUNI, a publicação da Portaria Normativa do MEC: O PNAES; sendo que só recentemente foi transformado em Decreto presidencial pelo Nº.7234 de 2010.

A *primeira fase* da assistência estudantil perpassa desde a criação das primeiras universidades no Brasil até os primeiros aparatos legais na institucionalização da política de educação. Essa fase inicial teve um caráter pontual,

marcado pela escassez de recursos condizentes a reestruturação que a sociedade vinha passando e o novo formato que propunha a educação superior no Brasil, bem como, a sua consolidação enquanto grau de ensino; seguindo assim, tendências e os interesses políticos do momento. Portanto, nesse período histórico a assistência estudantil voltou-se a atender única e exclusivamente a elite brasileira, os quais tinham acesso ao ensino superior.

A partir desse momento, identificou-se uma *segunda fase* da assistência estudantil que foi marcada por um período contraditório em relação ao primeiro, pois, há uma tendência na inclusão dos estudantes aos programas assistenciais resultante da demanda de alunos advindos do processo de democratização e expansão de vagas nas IES. Dessa forma, a educação superior tornou-se um dos maiores enfoques das políticas sociais. Também, foi neste momento histórico que teve uma maior ampliação dos projetos da assistência estudantil, como por exemplo, o investimento em moradias estudantis e RUs. Entretanto, não se evidenciou nas legislações em vigor, documentos que abarcassem e designassem recursos para o custeamento de programas socioeducativos; ao contrário, existiu um movimento de negação dos governantes em prover os recursos para a assistência estudantil, ratificado por meio da promulgação da LDB de 1996.

Em decorrência, a *terceira fase* abrange um período de expansão e reestruturação das IFES seguindo até os dias atuais, em que foi constituído o PNAES em 2010. Com a recente institucionalização da PAE, passa a ser garantido na forma de lei o direito de acesso e permanência dos alunos as IFES. Entretanto, há entraves quanto à disponibilização de recursos financeiros pelos governos para subsidiar o desenvolvimento de programas nas IFES, fazendo com que tais programas sejam reduzidos a ações pontuais como, alimentação, moradia estudantil e outras bolsas.

Por outro lado, houve um esforço do Estado em aumentar os investimentos para a PAE. Entretanto, as exigências postas para que as IFES tenham acesso a essas verbas faz com que muitas vezes não consigam alcançá-las na forma prometida pelo governo.

No que tange a formalização da assistência estudantil como uma política de direito, revelou não haver uma sistematização específica na descrição dessa política. Dessa forma, aponta-se a premência em construir um documento de

operacionalização básica de atuação profissional, contudo, mesmo não dispondo de uma operacionalização básica para a atuação profissional, atualmente a assistência estudantil se configura como uma política social, cuja institucionalização no país deve-se em parte ao FONAPRACE e a UNE.

Em relação à concepção dos TAEs e gestores da UFSM e UFRGS sobre a política de assistência estudantil: Esses profissionais concebem a assistência estudantil sob a lógica da contrapartida, ou seja, a concessão do direito aos programas remete o cumprimento de um dever do aluno assistido. Essa relação se configura na tipificação de “cidadãos-consumidores” de serviços, que por ora se apresentam como “cidadãos-pobres”, portanto, merecedores da assistência estudantil.

Outro aspecto é o entendimento dos operadores da assistência estudantil como sinônimo da política de assistência social, o que significa rebaixar a política de educação a uma “política de pobre para pobre” que se afirma por meio da “bolsificação” num processo de “alívio da pobreza” e “passivização da questão social”. Nisso ainda há um processo de depreciação do próprio direito à educação, que se configura como uma política universal a ser usufruída por todos os estudantes, independente de sua condição social.

No que dizem respeito às percepções dos *alunos* beneficiados com os programas da assistência estudantil, esses demandam que sejam revistas as formas de atuação dos profissionais, os quais impõem parâmetros na utilização e no acesso aos benefícios socioeconômicos, e quando não cumpridas às imposições, motivam punições.

Os alunos também percebem as limitações e falhas dos gestores no gerenciamento de recursos da PAE, que por vezes condiciona viabilidade dos orçamentos e compromete distribuição desses recursos, impactando no andamento dos programas assistenciais. Por outro lado, os gestores são levados a cumprir metas quantitativas e qualitativas estabelecidas pelo governo como requisito para obtenção de verbas alocadas pela União.

Diante desses achados, percebe-se que o direito à educação está condicionado ao atendimento às demandas do mercado, ou seja, como uma função voltada a atender o campo econômico. Desse modo, persiste no sistema

educacional brasileiro uma forte tendência de transpor a lógica de mercado para a área social, em que se objetiva uma educação como uma mercadoria, como um serviço e não um direito, expondo os sujeitos envolvidos (os alunos) como “consumidores” ou “clientes” dos serviços educacionais.

A outra constatação que se faz é sobre a equalização da política de educação superior como direito. Na contra mão, os governos vem delineando um conjunto de políticas afirmativas que preveem o acesso ao ES, seja elas na forma de cotas (afrodescendentes e indígenas), de programas de expansão (PROUNI), de reestruturação (REUNI), de financiamento (FIES), os quais são percebidos como estratégias de proteção social. Mas, inevitavelmente, a equação dessas políticas como direito são negadas na sua essência pelo fato de serem ordenadas, desenvolvidas e mesmo financiadas sob orientação de organismos internacionais que assegurem a dinâmica do capital.

Percebe-se que por meio dos achados da pesquisa, esses poderão vir a contribuir com as práticas dos profissionais que atuam com a política de assistência estudantil, quanto com a intervenção dos gestores em relação ao modelo de gestão empregado no desenvolvimento da política; ainda poderão subsidiar na implementação da política de assistência estudantil, como meio de fortalecer o sujeito individual e coletivo na busca de direitos junto aos espaços que compõe a rede de atendimento e que revelam demandas que se expressam no bojo da questão social, desta forma, também estaria se contribuindo com processo de desenvolvimento social e comunitário.

Ao final dessa etapa, considerando que foram analisados processos recentes, cujas repercussões estão em pleno fluxo, contudo, constatou-se elementos que conduzem a *tese* da pesquisa.

A Política de assistência estudantil no Brasil vem se efetivando tal quais as demais políticas públicas, tendo em vista as repercussões do ideário neoliberal e os rebatimentos da contra-reforma do Estado que carrega, no seu bojo, o questionamento acerca da concepção e da forma de efetivação dos direitos sociais. No que tange a assistência estudantil como uma política de educação, a pesquisa revela que essa vem acompanhando a trajetória histórica e sócio-política do país, em que se formaliza sob a constituição de três fases distintas. Inicialmente é concebida no atendimento a elite brasileira, os quais, quase que exclusivamente,

tinham acesso as IES; posteriormente inicia um processo de democratização da educação com a expansão de vagas nas IES, passando a incluir a classe média nesse contexto. No período mais recente da história a assistência estudantil é formalizada como política de educação e passa a garantir legalmente o direito de acesso e permanência aos alunos das IFES. Essa trajetória rompe e conserva algumas concepções e formas de operacionalização da assistência estudantil como um direito, tendo em vista a necessidade de reconhecer a importância da institucionalização de uma política dessa natureza nas IFES para o avanço do direito à educação, numa perspectiva universal, indivisível e fundamental; a qual é acompanhada, contraditoriamente, de um retrocesso que se manifesta nas práticas de implementação dessa política, manifestada pela condicionalidade do direito aos programas. É nessa dinâmica, entre o caminho e o descaminho da PAE no Brasil, que podem ser (des)ocultadas as concepções e formas de garantia (ou negação) desse direito, portanto, suas contradições e mediações.

Os caminhos e os descaminhos na construção dessa tese revelam que os achados aqui interpretados, certamente, constituem-se em um ponto de chegada e, também, um ponto de partida para outras pesquisas. No entanto, esse esforço analítico exige destacar algumas proposições para a implementação e implantação da política de assistência estudantil nas IFES do RS:

- Constituir um documento de operacionalização básica para a atuação dos profissionais operadores da PAE;
- Romper com as condicionalidades do direito a assistência estudantil, por meio da transformação da concepção de aluno consumidor de serviços por alunos de direitos;
- Transpor as práticas profissionais que condicionam o direito como forma de serviço, o que também significa romper com o caráter punitivo e as formas de negação ao direito a assistência estudantil;
- Ampliar o quadro de técnicos profissionais para atender a demanda de alunos que advêm da expansão de vagas e do EAD;
- Capacitar e ampliar a contratação de profissionais no trato das questões referente ao orçamento da PAE, ao modo que possa ser gerenciado

adequadamente no que se refere à execução e a liberação de orçamentos para atender as necessidades dos alunos;

- Adotar instrumentos eficientes no planejamento, execução, acompanhamento e gestão das ações necessárias à aplicação dos recursos oriundo do PNAES e REUNI;
- Garantir a ampliação dos programas da assistência estudantil, principalmente voltados para o lazer, esporte, meio ambiente e cultura;
- Desenvolver grupos de profissionais de acompanhamento aos alunos beneficiados com os programas da assistência estudantil;
- Romper com práticas profissionais assistencialistas e com concessões financeiras insuficientes do Estado.

Por fim, a Política de Assistência Estudantil no processo de efetivação de direitos é uma tarefa complexa! O desafio é justamente transpor os sérios limites que são e ainda serão enfrentados pela possibilidade de consolidar e ampliar o direito e, por conseguinte, as políticas de educação superior.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. **Política de Ensino Superior no Brasil**: a regulamentação da LDB e as implicações para o Serviço Social. Relatório final do seminário. Temporalis, n.1, ano I, jan/jun de 2000. Brasília: ABEPSS, 2000.

ABRAHÃO, Jorge. Educação e renda. In: **Revista Ensino Superior**. Ano 13, n. 153, p.14-17. São Paulo: Segmento, junho de 2011.

ALMEIDA, Ney L.T. Educação Pública e Serviço Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 63. São Paulo: Cortez, 1995.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **Plano Nacional de Assistência Estudantil** (2001). Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em: 13 setembro de 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: 12/12/2011.

_____. **Educação impõe virada de página**. Brasília: ANDIFES, janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6168:educacao-impoe-virada-de-pagina&catid=50&Itemid=100017>. Acesso em: 23/01/2012.

ARAÚJO, M. P. N. **Memórias Estudantis, 1937-2007**: da fundação da UNE aos nossos dias. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ATTALI, Jaques. **Pour um modele européen d'enseignement supérieur**. França, 1998. Versão em português: CAMPOS, Maria Malta. Revista Brasileira de Educação. N.10. São Paulo: Anped, jan-abr, 1999.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, DC: Publicación del Banco Mundial, 1995. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/9333867/Banco-Mundial-La-ensenanza-superior>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editora Estampa. Lda, 1989.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, Maria Durvalina Fernandes. Desafios atuais à formação universitária. In: **Serviço Social e Sociedade**. V.16, n.47, p.05-16. São Paulo: Cortez, 1995.

BATTINI, Odária. Atitude investigativa e formação profissional: a falsa dicotomia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.45, São Paulo, Cortez, 1994.

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 históricos. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: COUTINHO, Carlos N. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. Exame de proficiência: uma estratégia inócua. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. n.94, p.05-21. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 19.850 de 1931**. Conselho Nacional de Educação. Brasil, 1931. In: FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Universidade e Podes: análise crítica e fundamentos históricos 1930-1945. Rio de Janeiro: Achimé, 1980.

_____. **Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931**. Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931. In: FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Universidade e Podes: análise crítica e fundamentos históricos 1930-1945. Rio de Janeiro: Achimé, 1980.

_____. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Caderno n.15. Brasília: MARE, 1995-1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>> acesso em: 19/11/2010.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Estabelece a Reforma Universitária, Brasília, DF: Imprensa Nacional, n. 191-A, 28 nov. 1968. 13.

_____. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. Lei nº 8742. Brasília: 07 de dezembro de 1993.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases na Educação – LDB. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional.

Legislação, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>>. Acesso em: 10.12.09.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. **Lei nº 10.172/2001**. Plano Nacional da Educação. Aprovado em 10/01/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 05/12/2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Educação Superior Brasileira- 1991/1994: Mato Grosso do Sul. 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.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Balanço da Gestão 2003-2010**. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_119.php>. Acesso em: 23/04/2011.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior**. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. (De 2008 a 2010). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 04/01/2012.

_____. **Censo da Educação Superior**. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. (2010). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 04/01/2012.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

CAMPOS, F. **Educação e cultura**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CATANI, Afrânio M. OLIVEIRA, João F. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. RJ: Vozes, 2002.

CHAVES, Vera Lúcia J. A política de financiamento da educação superior pública e da pesquisa no Brasil. In: NETO, A.C.(org.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 11 ed. São Paulo: Ática, 1999.

CISLAGHI, Juliana F. SILVA, Matheus T. da. Plano nacional de assistência estudantil e a expansão de vagas nas universidades federais: Abrindo o debate. In: **V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo**. De 11 a 14 de abril de 2011.

Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_09/e09d_t011.pdf>. Acesso em: 22/08/2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Publicações e Orientações**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/>>. Acesso em: 07/12/2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CUNHA, L. A. **A Universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. 2 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

_____. **A Universidade Temporã**: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas/ Luiz Antônio Cunha. 3 ed. [revista] – São Paulo: UNESP, 2007.

CUNHA, A. Geraldo da. **Dicionário etimológico**. Novas fronteiras da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

DIAS, Edmundo Fernandes. Revista Outubro: São Paulo, Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_07.pdf>. Acesso em: 10/02/2012.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Ensino Superior no Brasil e desenvolvimento**. In: Revista Interesse Nacional. Ano 3. Edição 10. Julho a Setembro de 2010. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/edicoes-antiores-sumario.asp?cd_edicao=12>. Acesso em: 22/04/2011.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. **Universidade e Podes**: análise crítica e fundamentos históricos 1930-1945. Rio de Janeiro: Achimé, 1980.

FUNDAÇÃO DE APOIO À TECNOLOGIA E CIÊNCIA – FATEC. **Histórico**. Disponível em: <http://www.fateciens.org.br/afatec_historico.php>. Acesso em 20 de setembro de 2011.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS – FLAPE. **Las desigualdades educativas en América Latina**. Período: 2009 – 2010. Disponível em: <www.foro-latino.org>. Acesso em: 04/02/2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Cai presença na escola de jovens do Bolsa Família**. P.14. São Paulo: 06 de fevereiro de 2011.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – FONAPRACE. **I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Belo Horizonte: FONAPRACE, 1997.

_____. **Proposta para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior.** Recife: Andifes, 04 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br>>. Acesso em: 07/06/2011.

_____. **II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior.** Brasília: FONAPRACE, 2004.

_____. **III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior.** Brasília: FONAPRACE, 2011.

FONTES, Virginia. O manifesto Comunista e o pensamento histórico. In: COUTINHO, C.N. et al. **O Manifesto Comunista 150 anos depois.** Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

FOUREZ, Gerard. **A construção da ciência:** introdução à filosofia e a ética das ciências. Tradução: ROUANET. Luiz P. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise no capitalismo real.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: **Metodologia da pesquisa educacional.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GADOTTI, Moacir. **Transformar o mundo.** São Paulo: FTD, 1989.

GASKELL, G. et al. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** Um manual prático. Tradução: GUARESCHI, P.A. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GENTILLI, Pablo. **A falsificação do consenso:** Simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. In: **Revista Educação e Sociedade.** Nº 109, v.30. Campinas: Set-dez, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos Humanos:** dos primórdios da humanidade ao Brasil. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

GRACIANO, Ma. HADDAD, S.(orgs). **A educação entre os direitos humanos.** São Paulo: Autores Associados, 2006.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. In: **Revista Em Pauta.** Rio de Janeiro, 2007, n. 20. Disponível em: < <http://www.e>

publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/159/184>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

HADDAD, Sérgio. O direito humano à educação escolar. In: GRACIANO, Ma. HADDAD, S. (orgs). **A educação entre os direitos humanos**. São Paulo: Autores Associados, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução: SOBRAL, A.U. GONÇALVES, M.S. 16 ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HISTÓRIA VIVA. De onde veio a universidade? In: **Revista História Viva**. Ano VI. N.71, Duetto: setembro, 2009.

HOBBSAWN, Eric. J. **Era dos Extremos**: O breve século XX: 1914-1991. 2 ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

IMAMOTO, Marilda Vilela. Reforma do Ensino Superior e Serviço Social. In: **Revista Temporalis**. Nº 1. Brasília, ABEPSS, 2000.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: Trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

Jornal Valor Econômico Online. **Pronunciamento do Ministro da Educação Fernando Haddad**, 2011. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/search/apachesolr_search/haddad>. Acesso em: 26/04/2011.

JORNAL NOTÍCIAS DE BRASÍLIA. **Governo Dilma- Orçamento de 2012 pode ter cortes de até R\$70 milhões**. Disponível em: <<http://www.jnbrasilia.com.br/mais-noticias/1570-governo-dilma-orcamento-de-2012-pode-ter-corte-de-r-70-bilhoes>>. Acesso em: 25/01/2012.

JUNIOR, Heitor Matallo. Considerações sobre a dialética. In: CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de. **Paradigmas filosóficos da atualidade**. Campinas, SP: Papirus, 1989.

KOSIK. K. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toribio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KOWALSKI, ALINE Viero. **Garantia de Direitos e Relações Familiares**: desafios e limites dos processos de trabalho dos assistentes sociais do judiciário. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

KUENZER, Acácia Z. Exclusão includente e inclusão excludente: A nova forma de dualidade estrutural que objetiva as relações entre educação e trabalho. In: SANFELICE, José L. (orgs.). **Capitalismo trabalho e educação**. 3 ed. Campinas: Autores associados, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal e lógica dialética**. Tradução: COUTINHO, Carlos N. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975.

LEITE, Priscilla. **Responsabilidade de quê?** In: Revista Ensino Superior. Ano 14, Nº 158, p.16-17. São Paulo: Editora Segmento, novembro de 2011.

LEWGOY, Alzira B. MACIEL, Ana. L. S. Reflexões acerca do ensino a distância na formação em Serviço Social. In: **Revista Temporalis**. N.15, Ano VII, jan/jun de 2008. Brasília: ABEPSS, 2008.

LIMA, Kátia. Educação a Distância na reformulação da educação superior brasileira. In: SIQUEIRA, Ângela C. de. NEVES, Lúcia M. W. **Educação Superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. REUNI: Entre as promessas e a realidade. In: **Revista Universidade e Sociedade**, ano XXI, nº 48, Brasília: ANDES, julho de 2011.

MACIEL, Ana Lúcia Suarez. **Universidade em crise: uma travessia necessária para a formação em serviço social**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS, 2006.

MANNION, J. **O livro completo da filosofia**. São Paulo, SP: Madras Editora, 2004.

MARTINELLI, Maria L (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MCCOWAN, T. O crescimento da educação superior privada no Brasil: implicações para as questões de equidade, qualidade e benefício público. In: **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, 13(27). Abril 11, 2005. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v13n27/>>. Acesso em 11/12/2009.

MENEGHEL, S.M. A crise da universidade moderna no Brasil. In: **Reunião Anual da ANPED**. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 18/12/2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PNAES – Recursos investidos/números de benefícios. **Balanco da Gestão 2003-2010**. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_119.php>. Acesso em: 23/04/2011.

_____. **Diretrizes Gerais REUNI**. Agosto, 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 05/08/2011.

_____. **PORTARIA NORMATIVA Nº 39**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília: 12 DE DEZEMBRO DE 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf>. Acesso em: 05/02/2012

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Decreto Nº7232**. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Brasília: 19 de julho de 2010.

_____. **Censo da Educação Superior (2011)**. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. (Avaliados os anos de 2001 a 2010). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 04/01/2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Departamento de Assistência Estudantil da UFRGS. **Assistência ao educando na UFRGS**. Porto Alegre: UFRGS, 1976.

MOROSINI, Marília C. Avaliação da educação superior no Brasil: entre rankings globais e avaliação institucional. *In*: CATANI, A.M. OLIVEIRA, J.F. SILVA JÚNIOR, J.R (Orgs). **Educação superior no Brasil: tempos de internacionalização**. São Paulo: Xamã, 2010.

MOTA, Ana Elisabete. **Cultura da crise e seguridade social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. *In*: **Revista Temporalis**, n.1, ano I, jan/jun de 2000. Brasília: ABEPSS, Valci, 2000.

NETO, Newton Lima. Políticas para o ensino superior: A reforma do Estado e a autonomia administrativa e financeira das universidades federais. *In*: SGUISSARDI, V. e SILVA Jr., J. R (orgs). **Políticas públicas para educação superior**. Piracicaba: UNIMEP, 1997.

NUNES, Edison. Carências e modo de vida. *In*: **Revista São Paulo em Perspectivas**. V.4; N.2; Abr/Jun, 1990.

OLIVEIRA, Íris M. Cultura política, direitos e política social. *In*: BEBRING, E.R e BOSCHETTI, I. (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) pela Assembléia Geral das Nações Unidas: ONU, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em; 08/02/2012.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de Viena**. Conferência Mundial dos Direitos Humanos: Viena, 25 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 01/02/2012.

PAGÉS, M.; BONETTI, M.; GAULEJAC, V.; DESCENDRE, D. **O poder das organizações**. São Paulo: Atlas, 1990.

PASSOS, Guiomar de Oliveira. **Universidade Brasileira e Atitude de Classe: a prática docente entre 1930 e 1960**. Teresina: UFPI, 1997. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, 1997.

PAVIANI, Jayme. **Conhecimento científico e ensino: ensaios de epistemologia prática**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: PEREIRA, L.C.B e SPINK, P. (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. *In*: BRAVO, Maria I. S. e PEREIRA, Potyara A. P.(orgs.). **Política social e democracia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BEBRING, E.R e BOSCHETTI, I. (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PERONI, Vera M. V. Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Concepção contemporânea de direitos humanos. *In*: GRACIANO, Ma. HADDAD, S.(orgs). **A educação entre os direitos humanos**. São Paulo: Autores Associados, 2006.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS – PNEDH. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/edh/pnedhpor.pdf>>. Acesso: 01/02/2012.

RIBEIRO, D. **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1969.

ROCHA, S. **As Perspectivas de operacionalização da assistência estudantil na UFPE dos anos 90: Análise de uma experiência**. Recife, 1997. Trabalho de Conclusão de Curso: UFPE, 1997.

SANFELICE, José Luís. **Movimento estudantil: a UNE na resistência ao golpe de 64**. São Paulo: Cortez, 1986.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a cegueira**. 60 Ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

SEÇÃO SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA – SEDUFSM. **Relatórios e Documentos – REUNI**. Santa Maria: SEDUFSM, 2007. Disponível em: <<http://www.sedufsm.org.br/index.php?secao=documentos>>. Acesso: 11/08/2010.

SCHWARTZMAN, S. **A autonomia universitária e a Constituição de 1988**. In: Folha de SP, 1979. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88>>. Acesso em: 10/03/2010.

SETÚBAL, Aglair Alencar. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunicações. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

SGUISSARDI, V. Jr. João dos Reis Silva (org.). **Políticas públicas para educação superior**. Piracicaba: UNIMEP, 1997.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. **A Propósito do Pacote da Autonomia**. Brasília: ANDES-SN, outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.adufpi.org.br/arquivos/pacote.pdf>>. Acesso em: 10/10/2011.

_____. **Dinheiro do REUNI já acabou, diz ministro**. Brasília: ANDES-SN, agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.adufpi.org.br/arquivos/dinheirodoreuniacabou.pdf>>. Acesso em: 10/12/2011.

TEIXEIRA, A. **Educação e Universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988. Disponível em: <www.camara.gov.br/>. Acesso em 13/19/2009.

TRINDADE, H. **Universidades em ruínas na república dos professores**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA – UFSM. **35 anos da nova universidade** – Eugenia Mariano da Rocha Barichello, organizadora. Santa. Maria: Pallotti, 1995.

_____. Regulamenta no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria a concessão de benefícios socioeconômicos. Resolução nº 005/08 de 19 de março de 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Declaração Mundial sobre educação superior no século XXI: Visão e ação; marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento da educação superior**. Tradução: Amós Nascimento. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1998.

VERGER, Jacques. **As universidades na Idade Média**. Trad. Fúlvia M. L. Moretto. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1990.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

APÊNDICE A – Instrumento para Grupo Focal com TAE e Gestores da Política de
Assistência Estudantil

– TÓPICOS GUIAS –

LIGADA AO CONCEITO DA PAE.

1. Como vocês percebem a Política de Assistência Estudantil vigente na sua Universidade?

REFERENTE À CONCEPÇÃO DA DEMANDA PARA A PAE E AS NECESSIDADES APRESENTADAS.

2. Falem sobre as demandas dos estudantes para os programas de assistência estudantil e, também, quais delas, no ponto de vista de vocês, exigem acompanhamento de profissionais designados pela Universidade?

REFERENTE AOS DIREITOS DOS ALUNOS.

3. Que compreensão vocês tem sobre os Direitos dos estudantes em relação a Política de Assistência Estudantil da Universidade em que atuam?

REFERENTE AO GERENCIAMENTO DOS ORÇAMENTOS.

4. Qual a percepção de vocês com relação ao gerenciamento dos orçamentos da Universidade para a assistência estudantil?

COMENTÁRIOS FINAIS.

5. Alguém quer comentar mais alguma coisa?

APÊNDICE B – Instrumento para Grupo Focal com Alunos das IFES

– TÓPICOS GUIAS –

CONCEPÇÃO DA PAE.

1. Como que vocês avaliam os serviços, programas e projetos de assistência estudantil da Universidade em que estudam?
- 1.2 Com base nesse conhecimento, avaliam que as demandas dos estudantes são atendidas?

OPERACIONALIZAÇÃO DA PAE.

2. Como vocês percebem a atuação dos profissionais e Gestores que atuam nos serviços, programas e projetos da assistência estudantil da Universidade em que estudam?

GERENCIAMENTO DA PAE

3. Qual é a avaliação de vocês com relação aos recursos e ao orçamento aplicados nos serviços, programas e projetos de assistência estudantil da Universidade em que estudam?

ENCAMINHAMENTO PARA PAE.

4. Quais as sugestões de vocês referente aos serviços, programas e projetos de assistência estudantil para os alunos que são usuários dessa política?

COMENTÁRIOS FINAIS.

6. Alguém ainda quer comentar mais alguma coisa?

APÊNDICE C – Roteiro para Análise Documental

1. Instituição: _____ Local _____

1.1. Tipo de documento analisado:

- () Resoluções
 - () Regimento Interno
 - () Relatórios de Gestão
 - () Planos
 - () Programas
 - () Projetos
 - () Históricos institucionais
 - () Ordens de serviço
 - () Visão e Meta
-

2. Identificação do documento:

3. Data do documento:

4. Visão institucional e objetivo para com a PAE:

5. Relevância sócio-histórica do documento para a PAE:

6. Quanto à rubrica para assistência estudantil:

7. Valores destinados para os programas básicos da PAE:

8. Quanto ao gerenciamento de recursos e a implementação dos programas e projetos da PAE em cada IFES:

APÊNDICE D – Observância Ética da Pesquisa: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Realização dos Grupos com Gestores, TAE e Alunos

Eu,.....
 RG nº....., abaixo assinado, declaro que, de livre, espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa, realizada pela Assistente Social **Aline Viero Kowalski**, doutoranda do PPGSS/PUCRS, orientada pela Profa. Dra. **Ana Lúcia Suárez Maciel**. Autorizo o uso do conteúdo das informações dadas, através de entrevistas, para que sejam utilizadas parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações, a partir da presente data. Fui informado que o objetivo desta pesquisa consiste em investigar como a política de assistência estudantil se efetiva na garantia de direitos aos alunos que ingressam na (Universidade Federal de Santa Maria ou Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

A pesquisa tem como benefícios, dentre outros, a produção de conhecimento acerca das políticas de educação superior com foco na assistência estudantil, assim como, poderá contribuir para a criação de iniciativas que favoreçam o segmento populacional da referida política e, também, ofereça subsídios que possibilitem o (re)ordenamento e aprimoramento do exercício profissional do Assistente Social, assim como, dos Gestores e dos Técnicos-Administrativos em Educação ligados aos programas voltado aos discentes.

As entrevistas serão transcritas pela pesquisadora retirando qualquer informação identificatória. As entrevistas que ocorrerão na forma de Grupo Focal, com duração aproximada de uma hora e meia, poderão ser interrompidas a qualquer momento. O conteúdo das informações estará sob sigilo ético e os sujeitos da pesquisa não sofrerão nenhum dano ou risco e terão a liberdade, a qualquer momento, de não participarem mais da mesma se assim o desejarem, sem sofrer nenhum prejuízo.

Com base nessas informações, declaro estar ciente dos objetivos desta pesquisa e autorizo a realização da mesma. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido, do qual recebi uma cópia.

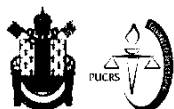
Quaisquer dúvidas em relação à pesquisa podem ser esclarecidas com a aluna doutoranda Aline Viero Kowalski pelo telefone (55) 81161424. Email: alkowalski@hotmail.com e com a professora orientadora Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel pelo telefone (51) 3320.35.00. Ramal: 4115. Email: ana.suarez@pucrs.br ou ainda com integrantes do Comitê de Ética e Pesquisa da PUCRS, pelo telefone (51) 3320-3345.

Santa Maria ou Porto Alegre,.....de..... de.....

Nome e Assinatura do(a) entrevistado(a).

Aline Viero Kowalski – Pesquisadora.

ANEXO A – Observância Ética da Pesquisa: Parecer da Comissão Científica do
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 03 de dezembro de 2009

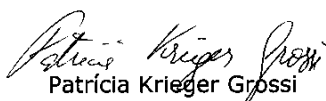
Encaminho o projeto de pesquisa **"A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS PARA ALUNOS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO RIO GRANDE DO SUL"** da doutoranda **ALINE VIERO KOWALSKI** que foi avaliado quanto ao cumprimento dos critérios da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social.

Os critérios foram atendidos?

- Sim
 Parcialmente
 Não

De acordo com a avaliação, o projeto enquadra-se na categoria:

- Aprovado
 Com pendências – anexar parecer
 Não aprovado – anexar parecer


Patrícia Krieger Grossi

Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social
PPGSS/PUCRS

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681–P. 15–sala 330–CEP90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606
E-mail: servico-social-pg@pucrs.br
www.pucrs.br/fss/pos

ANEXO B – Observância Ética da Pesquisa: Parecer do Comitê de Ética e Pesquisa
da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

OF.CEP-248/10

Porto Alegre, 05 de março de 2010.

Senhora Pesquisadora,

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS apreciou e aprovou seu protocolo de pesquisa registro CEP 09/04919 intitulado **“A política de assistência estudantil: na efetivação de direitos para alunos da Universidade Federal de Santa Maria e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul”**.

Salientamos que seu estudo pode ser iniciado a partir desta data.

Os relatórios parciais e final deverão ser encaminhados a este CEP.

Atenciosamente,

Prof. Dr. José Roberto Goldim
Coordenador do CEP-PUCRS

Ilma. Sra.
Profa. Ana Lucia Suarez Maciel
FSS
Nesta Universidade

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6690 – 3º andar – CEP: 90610-000
Sala 314 – Fone Fax: (51) 3320-3345
E-mail: cep@pucrs.br
www.pucrs.br/prppg/cep