

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES – CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO – PPGE
NÍVEL DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

JULIANA PALAVEZZINI

**OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR NO
BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UTFPR-DOIS VIZINHOS**

CASCADEL, PR
2014

JULIANA PALAVEZZINI

**OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR NO
BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UTFPR-DOIS VIZINHOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação, nível de Mestrado, área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Francis Mary Guimarães Nogueira.

CASCADEL, PR
2014

UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL – A EXPERIÊNCIA DA UTFPR - DV**

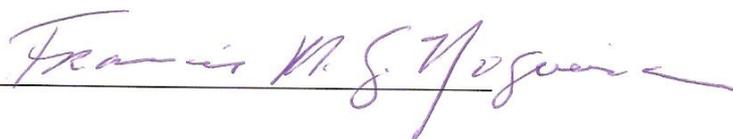
Autora: Juliana Palavezzini

Orientadora: Francis Mary Guimarães Nogueira

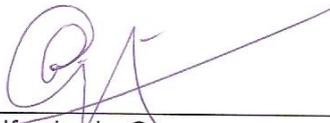
Este exemplar corresponde à Dissertação de Mestrado defendida por Juliana Palavezzini, aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE para obtenção do título de Mestra em Educação.

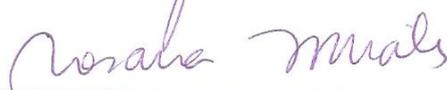
Data: 19/03/2014

Assinatura:
(orientadora)



COMISSÃO JULGADORA:



Prof. Dr. Alfredo de Gouvea

Profa. Dra. Rosana Mirales

Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada

À minha eterna Sagadosa... mãe, amiga, companheira, fonte de inspiração para todas as qualidades e virtudes possíveis... por ter me ensinado com exemplos o amor, a fé, a alegria, a honestidade, a luta, o profissionalismo...

“Se eu tivesse mil vidas, mil vezes iria querê-la como mãe”

“eu desistiria da eternidade para te tocar”.

Ao meu pai, Pedro que dedicou sua vida para o bem-estar e felicidade da família, pelo exemplo persistência e honestidade.

Aos meus irmãos Silvana e Sidney, pelo incentivo e apoio incondicional durante *todas* as etapas de minha vida.

In memória de Sidicley Palavezzini, irmão que com pouco tempo de convivência foi capaz de deixar a marca da alegria e uma família para sempre unida.

A esses verdadeiros heróis, dedico meu trabalho, minha eterna gratidão e minha homenagem.

AGRADECIMENTOS

Aos meus **pais, irmãos e sobrinhos**, meus primeiros professores, professores de alma e coração, por terem me amado e me acolhido em suas vidas. Agradeço por me ensinarem com seus exemplos virtudes, como a honestidade o respeito e a dedicação, e, sobretudo, pelo exemplo verdadeiro de amor. Por mais belas que sejam as palavras, elas ainda não conseguem expressar toda a minha gratidão. A vocês dedico minha eterna admiração e meu reconhecimento. Pedro, Iraci, Silvana, Sidney, Sidicley, João Pedro e Pedro Augusto, amo vocês.

À minha orientadora, Francis, pela confiança e o compromisso na realização deste trabalho; pelas orientações, as trocas, o exemplo de profissional e, acima de tudo, pela contribuição na aproximação entre a Educação e o Serviço Social.

Aos queridos colegas de curso: João, José, Andressa, Silvia, Silvana, Leonardo, Luci, Celso, Carla e Sandra, pela amizade, o companheirismo e a paciência durante esses anos, pelas conversas – na sala de aula, no Facebook ou nos “bares da vida” –, pelas trocas, pelo amadurecimento intelectual, conselhos e sorrisos; por me acolherem nos dias de lágrimas e nos momentos difíceis pelos quais passei durante esses dois anos. Amigos, sem vocês tudo teria sido muito mais difícil.

A Vanice Schossler Sbardelotto, minha orientadora pessoal, intelectual, profissional, sentimental, pelo incentivo e a amizade.

Às amigas Cristiane e Lidiane, só a vida poderá retribuir o bem que fizeram a mim, recebam meu eterno obrigada. Às amigas Fernanda, Simone, Lucimara, Adry, Kátia, Dany, Mayara e Danee, por trazerem alegria de volta à minha vida.

Aos professores Alfredo de Gouvêa, Rosana Mirales e Adrian Alvarez Estrada por aceitarem o convite e pelas contribuições a este trabalho.

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná – instituição pública e gratuita –, pela possibilidade de cursar uma Pós-Graduação em nível de Mestrado. À Universidade Tecnológica Federal do Paraná – instituição *lócus* do exercício profissional e *lócus* gerador de inquietações e questionamentos que me impulsionaram para a capacitação e qualificação, o que resultou em mais essa etapa de minha vida.

"E o meu exercício diário continua sendo decifrar as questões que a vida me dá... É quase um malabarismo, onde manter a lucidez é imprescindível. Então vasculho todos os espaços existentes em mim, e percebo que não preciso de todas as respostas, basta não me fazer de desentendida e aceitar todas as perguntas. O maior erro do ser humano não é o vacilo que muitas vezes comete, mas se submeter a cegueira para obter somente a resposta que lhe interessa".

Fernanda Gaona

PALAVEZZINI, Juliana. **OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UTFPR-DOIS VIZINHOS.** 2014. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, PR.

RESUMO

Na ordem capitalista, o contexto político, econômico e social é determinado em grande medida pelas transformações sociais regularmente definidas pela relação entre Estado, Sociedade e Mercado. As políticas educacionais de forma imediata e mediata expressam as políticas do Estado, em suas diversas instituições. Nesta pesquisa, pretendemos examinar as políticas educacionais para o ensino superior, particularmente as políticas de assistência estudantil. O objetivo geral deste trabalho é analisar a contribuição das políticas de assistência estudantil, como forma de proporcionar condições de acesso, permanência e conclusão de curso, tendo por base a experiência da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *campus* de Dois Vizinhos. O Brasil é um país com índices desproporcionais em relação ao acesso e à permanência no sistema educacional, especialmente no que se refere ao ensino superior. No processo de democratização do ensino superior, é necessário criar condições que auxiliem na permanência, pois permanência e conclusão estão fortemente condicionadas às características sociais e econômicas da população. Nas últimas décadas, o governo federal tem apresentado, por meio de diversos contornos normativos, propostas de expansão do ensino superior, bem como políticas de assistência estudantil. Tais propostas estão organizada desta forma: Plano Nacional de Educação 2001/2010, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, Plano Nacional de Assistência Estudantil. As ações do governo que visam à expansão do ensino superior e definem a política de assistência estudantil configuram o cenário atual da política de educação superior do Brasil. O caminho a ser percorrido na realização desta investigação passa basicamente por três momentos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa e análise de dados estatísticos. A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro apresenta um conjunto de noções teóricas e, assim, pretende orientar os dois capítulos seguintes. A discussão do primeiro capítulo visa a mostrar como se constitui o Estado Burguês e como a ideologia burguesa, a mundialização do capital e a flexibilização da produção influenciam as ações do Estado, sustentando as proposições das políticas sociais, particularmente as educacionais. O segundo capítulo objetiva compreender a configuração atual da política de educação superior brasileira, focando-se nos atuais contornos normativos da assistência estudantil. No terceiro capítulo, busca-se analisar a experiência da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *campus* de Dois Vizinhos e traçar assim algumas considerações sobre a temática. Nesse sentido, a pesquisa almeja investigar dados referentes à permanência/evasão, índices de aproveitamento e retenção dos alunos beneficiados com os programas de assistência estudantil da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, Políticas Sociais, Políticas Educacionais, Ensino Superior, Assistência Estudantil, Acesso e Permanência.

PALAVEZZINI, Juliana. THE STUDENT AID PROGRAMS OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: THE EXPERIENCE OF UTFPR-DOIS VIZINHOS. 2014. 154 pgs. Dissertation (Masters in Education) – Post-Graduation Stricto Sensu Program in Education, State University of West Paraná – UNIOESTE, Cascavel, PR.

ABSTRACT

In the Capitalist order, the political, economic and social context are mainly determined by the social transformations defined regularly by the relationship between State, Society and Market. The educational policies immediately or moderately express the political views of the State, in its different institutions. The main object of this research work is to analyze how the student aid policies have contributed to society as a way of bringing access conditions, reduction of student evasion and graduation, having as basis for my studies, the experience from Federal Technological University of Paraná – Dois Vizinhos. Brazil is a country with disproportional numbers in terms of access and continuous stay on the educational system, especially in the higher education. In the democratization process of higher education, it's necessary to create conditions that could help students stay within the system; as permanence and graduation are strongly linked with the social and economic characteristics of the population. In the last decades, Federal Government has presented through different norms and policies, proposals of expansion of the higher education, as well as student aid policies. Organized as: National Education Plan 2001/2010; Federal University Expansion and Restructuring Aid Plan; National Student Aid Plan, the Government action that has as objective the expansion of the higher education and define the policies for the higher education in Brazil. This path consists of three main stages. This research is organized into three chapters. The first presents a group of theoretical notions with the objective of guiding through the two following chapters. The discussion within the first chapter evolves on how the Bourgeois State has established itself and how the ideology of the bourgeoisie, the globalization of the capital and the flexibility of the production affects the State actions, sustaining the propositions of the social policies, particularly when it comes to education. The second chapter focuses on comprehend the actual configuration of the higher educational policies, concentrating on the actual normative nuances of the student aid programs. On the third chapter, we analyze the experience of Federal Technological University of Paraná – Dois Vizinhos, and with this, tracing some considerations about the thematic of the programs. In this sense, the research aspires to investigate referring data about School evasion/permanent students, efficiency indexes and retention of the benefited students within the student aid programs of the institution.

KEYWORDS: State, Social Policies, Educational Policies, Higher Education, Student Aid, Access and Permanence.

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CEFET-PR – Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná

CEU – Casa de Estudante Universitário

CF – Constituição Federal

CNE – Conselho Nacional de Educação

COUNI – Conselho Universitário

DAE – Departamento de Assuntos Universitários

DEAPO – Departamento de Apoio ao Ensino

DEPED – Departamento de Educação

DIRGRAD – Diretoria de Graduação e Educação Profissional

EAD – Educação a Distância

EAF – Escola Agrotécnica Federal

ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

NAPNE – Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas

NUAPE – Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil

NUAPE-DV – Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil do *campus* de Dois Vizinhos

NUENS – Núcleo de Ensino

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Parceria Público-Privada
PROUNI – Programa Universidade para Todos
RAP – Relação Aluno-Professor
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais
RU – Restaurante Universitário
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU – Sistema de Seleção Unificada
TCG – Taxa de Conclusão da Graduação
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UNE – União Nacional dos Estudantes
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
UTFPR-DV – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *campus* de Dois
Vizinhos

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – REUNI/Expansão: recursos de investimentos destinados às universidades federais de 2005 a 2011.....	77
Gráfico 2 – Número de universidades novas e preexistentes de 2003 a 2012	78
Gráfico 3 – PNAES: recursos disponibilizados para as IES de 2008 a 2012	98
Gráfico 4 – PNAES: número de benefícios distribuídos de 2008 a 2012	99
Gráfico 5 – PNAES: quadro comparativo por ações de 2008 a 2012.....	100
Gráfico 6 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2009	121
Gráfico 7 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2009	121
Gráfico 8 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2010	122
Gráfico 9 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2010	123
Gráfico 10 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2011	124
Gráfico 11 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2011	124
Gráfico 12 – Retenção: 1º semestre de 2009.....	126
Gráfico 13 – Retenção: 2º semestre de 2009.....	126
Gráfico 14 – Retenção: 1º semestre de 2010.....	127
Gráfico 15 – Retenção: 2º semestre de 2010.....	128
Gráfico 16 – Retenção: 1º semestre de 2011.....	129
Gráfico 17 – Retenção: 2º semestre de 2011.....	129
Gráfico 18 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2009.....	131
Gráfico 19 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2009.....	131
Gráfico 20 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2010.....	132
Gráfico 21 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2010.....	132
Gráfico 22 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2011.....	133
Gráfico 23 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2011.....	133
Gráfico 24 – Evolução no número de IES de 2000 a 2009	136
Gráfico 25 – Número de matrículas nas IFES de 2003 a 2010	137

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA.....	12
1.2 EXPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	18
2 A POLÍTICA SOCIAL E A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO AÇÕES DO ESTADO	22
2.1 CONCEPÇÃO E FUNÇÕES DO ESTADO: A EMERGÊNCIA E A EVOLUÇÃO DO ESTADO BURGUESES.....	23
2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO CAPITALISMO MONOPOLISTA	34
2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO POLÍTICA SOCIAL	45
2.4 ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO LULA (2003-2010)	52
3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LULA: A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	61
3.1 BREVE TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO LULA.....	62
3.2 EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO LULA: O REUNI.....	73
3.3 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR.....	79
3.4 OS CONTORNOS NORMATIVOS ATUAIS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES.....	92
4 A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UTFPR-DV: ANÁLISE SOBRE PERMANÊNCIA/EVASÃO, RETENÇÃO E ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	102
4.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL: DE CEFET A UTFPR E A TRANSFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADE MULTICAMPI	103
4.1.1 Histórico do <i>campus</i> de Dois Vizinhos	107
4.1.2 O Departamento de Educação da UTFPR-DV	108
4.1.3 Os programas de assistência estudantil da UTFPR-DV.....	113
4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA COLETA DE DADOS	116
4.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
5.1 QUESTÕES PARA DEBATE	143
REFERÊNCIAS	145
ANEXO	154

1 INTRODUÇÃO

Impossível pensar a educação fora do espectro da contradição que põe lado a lado a mudança e a permanência, que impõe novas formas de trabalho no interior da mesma relação de produção que aciona velhas atitudes apenas maquiadas pelo velho dogma do mercado.

Lizia Helena Nagel

1.1 APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA

O modo e as relações de produção da vida material diferenciam a forma de organização e de relação das pessoas em uma sociedade. Ao passo que esse modo de produção se especializa e se modifica, alteram-se também as relações presentes na sociedade. O conjunto normativo que regula as relações sociais expressa o modo de organização da sociedade, todavia, esse conjunto normativo é produto da sociedade; ou seja, as normas jurídicas funcionam como mediadoras das relações sociais. Na ordem capitalista, o contexto político, econômico e social é determinado pelas transformações sociais regularmente definidas pela relação entre Estado, Sociedade e Mercado.

As políticas educacionais de forma imediata e mediata expressam as políticas do Estado, em suas diversas instituições. Muitas das características das políticas educacionais brasileiras (seus diferentes níveis, currículo, oferta, recursos etc.) são definidas pelo Estado. Dessa forma, é possível inferir que as políticas educacionais expressam o contexto onde foram gestadas e formuladas. A educação, assim como os demais setores, enraizada na sociedade é resultado das forças em confronto. Nesta pesquisa, em particular, pretendemos examinar as políticas educacionais para o ensino superior, nos governos Lula (2003-2010), especificamente a política de assistência estudantil regulamentada por meio do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Compreendemos a política educacional como um desdobramento da política social. Ao analisar as políticas educacionais, partimos do pressuposto de que estas compõem o conjunto de políticas sociais que são implementadas no contexto de

uma sociedade marcada pela luta de classes. Conforme os estudos de Netto (2002), no Estado Burguês as sequelas da “questão social” são recortadas como problemáticas individuais (fome, desemprego, etc.). Vieira (1992, p. 28) afirma que “a fragmentação formal rompe com as relações entre a parte e o todo, isola a forma do conteúdo”. Nessa lógica, a setorialização e/ou a fragmentação das políticas sociais contribui para ocultar o caráter contraditório da relação capital X trabalho. A setorialização das políticas sociais acontece também para fins didáticos e acadêmicos no sentido de analisar e criticar a forma como se configuram tais políticas. Este estudo compreende, portanto, a política social como um fenômeno que apresenta aspectos ou particularidades em si, análogas a um “guarda-chuva”, sob o qual se abrigam diversos setores, como a política de saúde, previdência, assistência social e, entre eles, a educação escolar.

A análise deste trabalho incidirá sobre a política social com enfoque na política educacional limitando-se a um recorte relativo à assistência estudantil. Ao discutir a política de assistência estudantil, nosso objeto central, torna-se imperativo relacioná-la a uma concepção de Estado, pois este tem a primazia da responsabilidade na efetivação dessa política. Sendo assim, compreender a natureza, a função e a organização do Estado torna-se fundamental para entender o direcionamento das políticas sociais. Nagel (2001) afirma que:

Falar em políticas educacionais é pensar, neste momento histórico, no movimento de passagem das **distintas formas de acumulação** e, conseqüentemente, nas **mudanças** que se concretizam **na forma do trabalho, sem, jamais, desvinculá-lo da relação social na qual se objetiva** (NAGEL, 2001, p. 101, grifo da autora).

As grandes e rápidas transformações ocorridas no contexto econômico e social a partir da flexibilização do trabalho, isto é, na segunda metade do século XX, requisitam outra configuração dos processos educativos na formação do trabalhador. A política educacional brasileira, sobretudo nas últimas décadas, tem sido marcada pelas mudanças de cunho neoliberal e influenciada pelas agências multilaterais, que vêm moldando a educação às exigências de um país considerado emergente e que ocupa um determinado papel no sistema de globalização do capital.

Apesar de na legislação brasileira, especialmente na Carta Magna, a

educação ser concebida como um direito fundamental, universal, inalienável, o Brasil é um país com índices desproporcionais em relação ao acesso e à permanência no sistema educacional, especialmente no que se refere ao ensino superior. A necessidade de expansão desse nível de ensino é notória, tendo em vista que apenas 24,3% dos jovens brasileiros com idade entre 18 e 24 anos têm acesso ao ensino superior (BRASIL, 2008, p. 3).

Nesse sentido, a década de 90 foi fortemente marcada pela expansão do ensino superior privado em detrimento do público. Lamonier (2002, p. 31-32 *apud* MEYKNECHT, 2013, p. 50) afirma que:

Para os padrões internacionais, não há dúvida de que os indicadores educacionais do País continuam muito ruins. [...] Para cada 100 brasileiros na faixa de 20 a 24 anos, apenas 12 estão na universidade, contra 20 no Chile, 30 no Uruguai e 40 na Argentina.

Os dados acima demonstram que a educação brasileira tem uma história elitista e antipopular, que se consolidou pela cultura oligárquica e posteriormente burguesa. No Brasil, as classes populares permaneceram por séculos à margem do acesso, especialmente no que se refere ao ensino superior público. Corroborando com o exposto, Sguissardi (2006) apresenta dados da evolução do número de instituições da educação superior por categoria administrativa (pública e privada), entre 1994 e 2006: Segundo o autor, em 1994, o número de instituições perfazia um total de 851 (sendo que 633 eram privadas e 218 públicas). Em 2002, o número de instituições chegou 1.637 (sendo que 1.442 eram privadas e 195 públicas). Em 2006, o número de instituições subiu para 2.270 (sendo que 2.022 eram privadas e 248 públicas)

Nesse contexto, surgem como uma resposta parcial as políticas afirmativas (entre as quais se destaca a de assistência à educação), decorrentes da necessidade de minimizar os prejuízos do fenômeno da diferença do tempo de escolarização entre classes sociais ao longo dos anos. Na busca de soluções para tais desigualdades, as políticas afirmativas de assistência estudantil têm o objetivo de promover maior inserção da população nos diferentes espaços educacionais, especialmente no ensino superior.

Os dados acima citados demonstram que o ensino superior no Brasil tem sido historicamente elitizado embora muito se tenha falado, nos últimos anos, sobre a

democratização do ensino superior, especialmente para a população de baixa renda. As perspectivas de democratização da educação superior no Brasil implicam, no momento, entre outros fatores, na consolidação da expansão postulada no polo público da educação superior. Além disso, é necessário o reforço e a ampliação do papel das universidades públicas, especialmente das federais (alterando a lógica histórica de expansão do sistema, que privilegiou o crescimento do setor privado e, portanto, a privatização da oferta), e a ampliação dos programas de assistência para estudantes com baixo poder aquisitivo. Mais do que diversificar o acesso, é preciso criar condições que auxiliem na permanência, desenvolver ações com vistas a evitar que, após o acesso, os que pertencem à classe trabalhadora venham a desistir frente à dificuldade de permanência. Essas políticas são criadas, portanto, para minimizar o fosso social, oferecendo oportunidades a grupos menos favorecidos, a fim de compensar as desigualdades decorrentes do processo histórico de perdas.

É importante, pois, destacar que o ingresso no ensino superior não implica necessariamente a sua conclusão. O acesso e a permanência estão fortemente condicionados às características sociais e econômicas da população usuária. Destacamos, ainda, duas questões centrais no debate da democratização do ensino superior no Brasil. A primeira diz respeito à reestruturação do mundo do trabalho, visto que as mudanças desencadeadas na materialidade do mundo do trabalho concebem e necessitam de outras formas de profissionalização. A outra questão refere-se à democratização do ensino como possibilidade de melhoria das condições materiais de existência, pois a expectativa de mobilidade social depositada no ensino superior é muito difundida pelo ideário neoliberal.

O acesso e a permanência na universidade pública no Brasil têm se caracterizado como desiguais desde a sua origem. Nas últimas décadas, o governo federal tem apresentado (por meio de diversos contornos normativos) propostas de expansão do ensino superior, bem como políticas de assistência estudantil para promover, além do acesso, a permanência de estudantes com dificuldades socioeconômicas na universidade. Sendo assim, este estudo pretende, além de uma compreensão das funções e organização do Estado, uma análise dos contornos legais referentes às políticas educacionais e especialmente às políticas de assistência estudantil.

Em relação à política de assistência estudantil, perceberemos no decorrer

deste trabalho que a trajetória legal, que posteriormente orientou a ação política, começou ao ser aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2010. Com muitas divergências políticas e desacordos em relação à concepção subjacente a esse PNE, foi aprovado com a anuência do Ministério da Educação (MEC) um conjunto de políticas educacionais para os diversos níveis de ensino, entre eles o ensino superior.

O PNE acena, desde a década passada, para a necessidade de políticas de assistência estudantil que propiciem a igualdade de oportunidades para os estudantes que apresentam condições socioeconômicas desfavoráveis. Essa medida está diretamente associada à inclusão e à democratização do acesso e da permanência, de forma a promover a igualdade de oportunidades.

O processo de ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil apresentadas pelo PNE ocorreu quando estas foram incorporadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a fim de auxiliar na execução das metas propostas pelo referido plano. Tal programa foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e define como um dos seus objetivos dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior. Segundo as Diretrizes Gerais do REUNI, o programa pretende congrega esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública.

O REUNI é um programa com exigências e contrapartidas. Como parte desse programa de reestruturação, o PNAES, instituído pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, pretende auxiliar na concretização das metas cobradas pelo REUNI, determinando ações nas áreas de permanência, desempenho acadêmico, cultura, lazer, esportes e assuntos da juventude. Conforme preconiza o PNAES, um dos principais objetivos dos programas de assistência estudantil é possibilitar a permanência e a melhoria do desempenho acadêmico dos beneficiários, transpondo principalmente os obstáculos de ordem socioeconômica. A portaria normativa que estabelece o atual programa nacional de assistência estudantil e que em 2010, passa a ser regulamentada pelo decreto n. 7234, de 19 de julho de 2010 institui o PNAES enquanto Programa Nacional de Assistência Estudantil. Entendemos pois que, apesar de definido como “programa” trata-se de uma política, pois por meio de uma ação deliberada do Estado, regulamentada por

meio de um decreto (que tem força de lei) onde são estabelecidos os objetivos, as ações, o público alvo e ainda definida posteriormente rubrica orçamentária específica, o PNAES representa hoje a maior expressão da Política Nacional de Assistência Estudantil.

Organizadas dessa forma, as ações do governo que visam à expansão do ensino superior e definem a política de assistência estudantil configuram o cenário atual da política de educação superior do país. Percebe-se que, de fato, a partir da relação entre PNE, REUNI e PNAES, houve uma ampliação das políticas de assistência estudantil, de modo que os serviços e programas ofertados apresentam um significativo aumento e diversificação.

Compreender a assistência estudantil como parte da política educacional é fundamental. As políticas de assistência estudantil têm um caráter fundamental para garantir a democratização do ensino superior com condições de permanência e não somente de acesso. Desse modo, a questão central que permeia a temática deste estudo são as políticas que auxiliam na permanência dos estudantes que ingressam nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Portanto o objetivo geral deste trabalho é analisar a contribuição das políticas de assistência estudantil, como forma de proporcionar condições de acesso, permanência e conclusão de curso, tendo por base a amostragem da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *campus* de Dois Vizinhos (UTFPR-DV). Para tanto, elencamos como objetivos específicos: a) examinar o processo de expansão do ensino superior no governo Lula (2003-2010) e descrever o contexto das políticas educacionais para o ensino superior nesse período; b) descrever, sob a perspectiva histórica e atual, o processo de criação e organização das políticas de assistência estudantil no Brasil; c) identificar e descrever os programas de assistência estudantil desenvolvidos na UTFPR-DV, apresentando os projetos e as ações que estão em andamento e sua relação com a perspectiva da permanência.

Cabe destacar que o recorte temporal apresentado para essa pesquisa dá-se em função do período de regulamentação e efetivação tanto do REUNI quanto do PNAES.

As inquietudes acerca da temática decorrem de nossa atuação profissional. Nesse sentido, a escolha do objeto de estudo e do *lócus* de investigação (a UTFPR-DV) se deram a partir da nossa experiência profissional como assistente social da

instituição desde 2009. Ainda no que se refere ao recorte temporal do objeto, este trabalho terá um foco específico no período posterior a 2009, ano de nossa inserção profissional na instituição a ser estudada.

A realização deste estudo decorre das atribuições profissionais (seleção e acompanhamento dos alunos beneficiados). Reflexões e questionamentos perfaziam o cotidiano, o que apontou para a necessidade de compreender a expansão universitária como possibilidade de acesso e as implicações da assistência estudantil nas condições de permanência do estudante carente.

1.2 EXPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

Compreendemos que o materialismo histórico é uma teoria e um método que tem apresentado cientificamente melhores condições de discutir conceitos como: Estado, sociedade, formações socioeconômicas, políticas sociais etc. Conforme Triviños (1987), essa teoria estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, sua evolução, as revoluções históricas e a prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade, a qual busca nas bases socioeconômicas e nas relações de produção os fundamentos da sociedade.

Nesse sentido, este trabalho busca entender as sínteses possíveis das condições históricas da sociedade brasileira nesse momento identificando seus limites e possibilidades. A análise do objeto a ser pesquisado não se restringe à economia, sendo esta fundamental, mas não suficiente para a compreensão acerca do arcabouço teórico necessário à análise da política de educação. Nessa perspectiva, a análise das dimensões política, histórica e social estará presente neste estudo, pois direciona de forma mediada a atual configuração das universidades federais brasileiras.

O caminho a ser percorrido passa basicamente por três momentos principais: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa e análise de dados estatísticos.

A pesquisa está organizada em três capítulos. O primeiro apresenta um conjunto de noções teóricas que pretende orientar os dois capítulos seguintes. A discussão do primeiro capítulo pretende mostrar como se constitui o Estado Burguês e como a ideologia burguesa, decorrente da mundialização do capital e da

flexibilização da produção, influencia as ações do Estado, sustentando as proposições das políticas sociais, particularmente as educacionais. O segundo capítulo objetiva compreender a configuração atual da política de educação superior brasileira, focando-se nos atuais contornos normativos da assistência estudantil. No terceiro capítulo, buscamos analisar a experiência da UTFPR-DV e traçar assim algumas considerações sobre a temática.

Exporemos, em um primeiro momento, a revisão bibliográfica, e as discussões teóricas que nos concederá subsídios para compreender melhor todos os aspectos do estudo proposto. Presente em todos os capítulos, a revisão bibliográfica buscará esclarecer conceitos fundamentais. Desse modo, à luz do referencial teórico, constituído por estudos clássicos e obras dedicadas especialmente à discussão do Estado (concepção, funções e configuração) e das políticas sociais, buscaremos uma melhor compreensão da temática, a fim de captar e expor de forma mais apropriada este objeto e a realidade histórica. Assim, no primeiro capítulo, o trabalho apresentará uma determinada concepção de Estado - como propositor das políticas sociais e, como exigência do recorte, se dedicará à educação superior no governo Lula, período em que se implantou a atual política de assistência estudantil.

Em um segundo momento, realizaremos a análise documental, referente aos documentos oficiais e toda a base legal que sustenta jurídica e politicamente o objeto. Essas fontes primárias compõem-se de leis, decretos, portarias, projetos, entre outros, da legislação brasileira, especificamente as que têm relação direta com os programas de assistência estudantil – Constituição Federal (CF) de 1934, 1946, 1967 e 1988, PNE, REUNI, PNAES etc. O levantamento das fontes possibilitará apresentarmos, no âmbito das constituições e da legislação infraconstitucional, a trajetória dos programas de assistência estudantil, permitindo a partir de então fazer uma análise crítica da atual conjuntura. Além das fontes primárias, utilizamo-nos de fontes secundárias (livros, artigos, teses, dissertações), indispensáveis no estudo de um fenômeno historicamente recente como este. Desse modo, no segundo capítulo, realizar-se-á uma investigação na história da política de assistência estudantil na educação superior, no sentido de identificar e delimitar alguns marcos significativos de sua trajetória.

Finalmente, será realizada pesquisa quantitativa, a partir dos dados do

Sistema Acadêmico¹ da UTFPR-DV e dos documentos e normativas da instituição em estudo (editais, regulamentos, relatórios etc.).

Atualmente, no sistema UTFPR, a assistência estudantil é definida basicamente pelo Programa de Bolsa Permanência² (que em 2013 passou a se chamar Auxílio Estudantil) e algumas outras ações isoladas que não chegam a se caracterizar como programa. Veremos detalhadamente os programas e as ações definidas na referida instituição no terceiro capítulo.

A investigação a ser realizada no Sistema Acadêmico pretende levantar dados de três quesitos centrais, relacionados com as metas e os objetivos do REUNI: permanência/evasão, retenção e índice de aproveitamento dos alunos beneficiados com os programas de assistência estudantil. Os dados obtidos a partir do Sistema Acadêmico serão sistematizados em forma de gráficos e a sua análise será feita de maneira qualitativa. Cabe ressaltar que a disponibilidade das informações e o acesso ao Sistema Acadêmico se dão pela condição de assistente social, membro da equipe multidisciplinar que compõe o Departamento de Educação (DEPED) desta universidade. Todavia, solicitamos oficialmente à reitoria da UTFPR, por meio da direção do *campus* de Dois Vizinhos, para que o acesso nos fosse disponibilizado também na condição de pesquisadora. Obtivemos permissão.

No processo de análise, os dados obtidos serão articulados com o referencial teórico utilizado. Pretendemos a superação da simples descrição dos dados por meio de uma análise e síntese dos mesmos. Para a etapa de análise e interpretação dos dados, utilizaremos o método de análise de conteúdo, entendendo que este favorece a articulação pretendida entre a interpretação desse conteúdo e a fundamentação teórica, o que se caracteriza como uma busca permanente em todo o percurso da pesquisa. Sendo assim, a fundamentação teórica subsidiará a análise

¹ O Sistema Acadêmico é um software responsável pelo gerenciamento de universidades e pelo controle acadêmico. Ele envolve os procedimentos referentes a cursos, disciplinas, horários, calendário acadêmico, diário de classe, notas, dados de matrículas, frequência, conteúdos etc. A gestão desse software é realizada pela Diretoria de Gestão de Tecnologia de Informação da UTFPR, via *homepage*. O principal objetivo é prover o total controle no que se refere às questões acadêmicas da universidade. Os dados são lançados tanto pela Secretaria Acadêmica quanto pelos professores, e o acesso é disponibilizado a professores, servidores e alunos.

² O Programa de Bolsa Permanência ao Estudante da UTFPR é um auxílio financeiro, em forma de bolsa, que tem por finalidade apoiar o discente para sua permanência na Instituição, buscando reduzir os índices de evasão decorrentes de dificuldades de ordem socioeconômica. Em atenção ao Ofício Circular nº 09/2013 GAB/SESu/MEC, tal programa, mantido pela verba PNAES na UTFPR, teve sua denominação alterada para Auxílio Estudantil.

do conteúdo para que esta seja realizada de forma analítico-interpretativa, e não somente descritiva.

Nesse sentido, o levantamento e a análise tanto dos dados do Sistema Acadêmico quanto dos documentos e das normativas institucionais nos permitem realizar uma pesquisa estatística e quantitativa, no sentido de identificar dados e possivelmente generalizá-los, tomando como base metodológica a análise qualitativa dos dados estatísticos da UTFPR-DV. Com os dados obtidos, espera-se que seja possível compreender melhor o objetivo geral do REUNI (expansão) quanto da política de assistência estudantil (permanência).

Destarte, cabe lembrar que reconhecemos as limitações de realizar uma pesquisa na medida em que suas bases legais e políticas estão sendo implantadas. Contudo, compreendemos que esse estudo, em conjunto com outras pesquisas, reflexões e questões, pode contribuir para o debate sobre esse tema. A pesquisa pode, ainda, indicar para os gestores da UTFPR-DV a confirmação ou não de caminhos de gestão desse programa que nos parece fundamental para manter os alunos das classes populares nas universidades brasileiras. Sustentada por verbas públicas, a universidade deveria ser acessada amplamente pelas classes populares, não só porque estas representam a maioria da população, mas especialmente por se tratar do segmento que mais padece com as expressões da relação capital X trabalho.

2 A POLÍTICA SOCIAL E A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO AÇÕES DO ESTADO

Este capítulo pretende discutir a concepção e a função do Estado em geral, bem como a sua evolução e emergência como Estado Burguês na sociedade capitalista. Trataremos também das suas implicações na organização das condições gerais de produção, reprodução e acumulação do capital e na proposição de políticas sociais. Apresentaremos, ainda, a compreensão da política educacional como constitutiva da política social. Por último, faremos uma discussão sobre o Estado e as políticas educacionais no governo Lula (2003-2010).

A primeira seção tem como objetivo apresentar uma compreensão e uma concepção de Estado, a divisão da sociedade em classes, a constituição do Estado Burguês e seu papel de mediação das relações sociais.

A segunda seção versa sobre a concepção de Estado e também o seu papel como propositor das políticas sociais. Nesse sentido, abordamos a constituição e o desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista. As transformações sociais, especialmente no setor produtivo, trouxeram desdobramentos nas funções do Estado, que a partir de sua rearticulação, resultado das políticas neoliberais, tende a cumprir papel fundamental na manutenção da sociedade capitalista, na medida em que tem a função precípua de implantar as políticas sociais, entre elas a política educacional.

Na terceira seção, discorreremos sobre a compreensão da política educacional como constituinte das políticas sociais. Partimos do entendimento da política social como um fenômeno mais amplo, passível de setorialização para fins de estudos, análises e críticas. Assim, apresentamos a política educacional como setor ou parte das políticas sociais, carregando também os desdobramentos da função e concepção do Estado Burguês.

A quarta e última seção pretende uma análise do Estado e das políticas educacionais no governo Lula. Considerando que as políticas educacionais do Brasil, a partir da década de 1990, foram marcadas por forte influência dos princípios neoliberais, essa seção pretende uma análise do modelo (desenvolvimento) do Estado implementado, bem como das políticas educacionais adotadas por esse governo.

2.1 CONCEPÇÃO E FUNÇÕES DO ESTADO: A EMERGÊNCIA E A EVOLUÇÃO DO ESTADO BURGUEÊS

Na perspectiva de compreender a constituição do Estado Burgueês, faz-se necessário afirmar que este não é fruto apenas do desejo (como imaginação) humano, mas caracteriza-se como o resultado das formas de organização social, a partir do desenvolvimento histórico da humanidade e das instituições políticas que foram surgindo e se desenvolvendo ao longo da história, bem como das relações sociais, particularmente as de produção da vida material. Engels afirma que:

O Estado é um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjugar. [...] faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-la dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002 p. 135).

A partir dessa compreensão, podemos inferir que o Estado é produto da sociedade de classes desde sua origem. A divisão social do trabalho e a propriedade privada deram origem à sociedade dividida em classes, que por sua vez vai legitimar o surgimento deste aparato responsável pela “regulação” da vida social.

Segundo o autor acima, a propriedade privada gerou um conflito inconciliável (entre classes) e, para regular a vida em sociedade, se constituiu o Estado, instituído e legitimado pela classe dominante, maneira pela qual se perpetua no poder. Ele é, em última instância, uma instituição/aparato que legitima o poder. O Estado tem sempre uma função precisa a cumprir:

[...] a função de assegurar a coesão da sociedade de classes vigente, mantendo sobre controle o conflito entre as classes sociais antagônicas e impedindo dessa forma que tal conflito deságüe na destruição desse modelo de sociedade (SAES, 2001, p. 96).

Saes (1994) afirma que conceituar o Estado e suas funções requer, necessariamente, afirmar que o conceito de Estado é válido para todas as sociedades divididas em classes. Uma classe detém a propriedade privada dos meios de produção e, portanto, detém o capital. Com isso, ela explora o trabalho de

outra classe que, para garantir sua sobrevivência, necessita vender sua força de trabalho.

A forma como o homem se relaciona constitui-se no espaço social. Disso decorre a necessidade da constituição de uma estrutura política que tenha função de controlar os movimentos sociais, uma vez que é neles que se explicitam as contradições e os interesses de classes. As mudanças sociais e políticas são sempre resultado da luta de classes, organizada nos diferentes modos de produção de acordo com seu tempo e sua localização geográfica.

Como na história da humanidade existiram diferentes tipos de organização e diferentes modos de produção (escravista, feudal, capitalista), é necessário entender que em cada uma delas o Estado assume uma configuração institucional particular e também um modo particular de cumprir sua função.

Nesse sentido, é necessário distinguir o conceito de Estado em geral e o conceito de Estado a partir das diversas configurações sociais. Segundo Saes (1994), um conceito geral de Estado foi esboçado nas obras de Lênin, Engels e Marx. Dentro dessa concepção, ele é compreendido como uma organização especializada na função de moderar a luta entre as classes antagônicas:

O Estado, em todas as sociedades divididas em classes (escravista, feudal, ou capitalista), é a organização especializada (“poder especial de repressão”) na função de moderar a luta entre as classes antagônicas, garantindo por esse modo a conservação da dominação de classe ou, por outra, o conjunto das instituições (mais ou menos diferenciadas, mais ou menos especializadas) que conservam a dominação de classe por outra (SAES, 1994, p. 16).

Essa compreensão é essencial para identificar os processos de transformação das sociedades. O Estado é um aparato que se torna fundamental, também, para o desenvolvimento das relações capitalistas, uma vez que assegura a coesão das classes e ameniza os conflitos surgidos desse antagonismo, garantindo a manutenção da sociedade vigente.

Nesse sentido, o Estado desempenha uma função estratégica para o desenvolvimento do capitalismo, pois mantém a “harmonia” da sociedade dividida em classes, impedindo que os conflitos entre as classes traga perigo à organização da sociedade capitalista. Trata-se, assim, de um aparato capaz de conter interesses antagônicos e manter a coesão dessa sociedade. Em outros termos, a compreensão

de Estado perpassa a compreensão das relações de forças que interferem tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. No capitalismo, o Estado com suas políticas, seus programas e projetos, organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador dessas relações.

Além do conceito de Estado em geral, há uma segunda compreensão marxista de Estado que busca captar a especificidade institucional e funcional de cada tipo histórico de sociedade. Segundo Saes (2001), até a década de 1960, houve uma tendência dominante no marxismo de caracterizar a especificidade do Estado a partir da natureza de classe de cada um dos tipos históricos de Estado (escravos e senhores de escravos, senhores feudais, camponeses etc.). Em outras palavras, em cada sociedade específica, se identificava a natureza de classe, proprietária/exploradora, e o poder de Estado seria exercido por uma determinada classe.

Contudo, a partir da década de 1960, a emergente corrente althusseriana, representada especialmente por Nicos Poulantzas, sem desconsiderar a importância da identificação das classes para a compreensão do poder do Estado, passou a analisar a existência de uma estrutura subjacente à instituição estatal em cada tipo de sociedade, bem como os efeitos produzidos por essa estrutura. Tal estrutura jurídico-política subjacente ao Estado, de acordo com Saes (2001):

Consistiria num conjunto de valores, suscetível de ser analiticamente decomposto em dois segmentos: de um lado, os valores que regulam e enquadram, de modo durável, as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas (como as familiares); de outro lado, os valores que inspiram, de modo também durável, a própria atividade e a organização interna dos agentes funcionais encarregados de regular e enquadrar as relações econômicas e sociais. Os valores do primeiro segmento seriam os valores jurídicos, isto é, os valores contidos no direito aplicado às relações econômicas e sociais pelo aparelho do Estado. Os valores do segundo segmento seriam aqueles imperantes na organização interna do aparelho do Estado (SAES, 2001, p. 97).

Na sociedade escravista, por exemplo, a estrutura jurídico-política gira em torno do direito escravista (propriedade sobre o escravo) e do direito escravizador (é assegurado o direito de escravizar novos homens). Ainda com base no autor acima citado, os efeitos ideológicos produzidos sobre os agentes sociais (tanto a classe exploradora, quanto a classe explorada) resultam resumidamente na convicção de

que é natural submeter integralmente certos homens declarados “coisas” à vontade de seus proprietários. Em outros termos, induz-se ao pensamento de que é natural, uma verdadeira fatalidade, a submissão de certos homens à vontade de outros.

Este trabalho pretende compreender o Estado capitalista, o exemplo citado acima foi uma tentativa de ilustrar como a estrutura jurídico-política e a ideologia que esta produz são diferentes em cada tipo de sociedade. Assim, passaremos a discorrer sobre como se constituiu o Estado Burguês e, logo em seguida, como os efeitos ideológicos dessa estrutura jurídico-política agem no sentido de perpetuar tais relações.

No processo de mudanças nos estágios de desenvolvimento dos modos de produção, reprodução e acumulação do capital, na sequência da dissolução da ordem feudal e do trabalho servil (com a eliminação das terras comunais, sua transformação em propriedade privada, o assalariamento da força de trabalho o crescimento da produção de mercadorias movido pela taxa de excedente do trabalho assalariado), surgiu o chamado capitalismo “concorrencial” ou “livre-comércio”. A livre concorrência da indústria, o trabalho assalariado e a correspondente mercantilização da produção eram suas principais características.

A burguesia, classe que revolucionou o modo de produção feudal, “só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais” (MARX, ENGELS, 2008, p. 5). O renascimento comercial contribuiu definitivamente para a destruição da antiga ordem econômica (feudalismo). As relações predominantes passaram a ser relações de mercado. Nesse sistema, a produção só tem uma finalidade: o lucro com o mercado.

Dessa forma, as ideias políticas, as de mercado, as jurídicas, a consciência do direito, são resultado das mudanças na organização dos modos de produção e reprodução da vida material e também do Estado. Entretanto, o Estado também é resultado das relações de produção que, por sua vez, deram origem a uma forma diferente (da que existia até então) de estrutura e organização política e social.

Segundo Saes (1994, p. 21), “um tipo particular de Estado – o Burguês – corresponde a um tipo particular de relações de produção capitalistas – na medida em que só uma estrutura jurídica-política específica torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas”. Em outras palavras, só o Estado Burguês torna

possível a reprodução das relações de produção capitalistas.

O Estado Burguês constituiu uma nova estrutura política, que garante o controle rígido sobre o mercado. Assim, tudo ficou na dependência da circulação das mercadorias, dando origem a outra forma de pensar. A burguesia era a principal agente social que conduzia o processo de transformação política e social e, por isso, era chamada de classe revolucionária. No interior desse desenvolvimento, surgiram divisões e, conseqüentemente, novas relações de trabalho, porém, as mudanças foram ocorrendo numa relação de conflito entre a classe emergente, a burguesia (classe revolucionária), e a nobreza (classe reacionária).

A constituição do Estado Burguês não foi uma simples aspiração (desejo) humana, mas o resultado das relações de interesses principalmente de ter um Estado que garantisse a liberdade da indústria e do comércio. O objetivo, inspirado pela burguesia, que foi a principal agente de transformação da velha ordem, era garantir mecanismos para acumulação da riqueza

O Estado Burguês é, portanto, o resultado de uma luta em que a burguesia, como vencedora impôs aos demais membros da sociedade, sua forma de ver o mundo, suas formas de organizações políticas, seu modelo de justiça, alterando a cultura e a religião em geral. A burguesia expressa, sobretudo, a lógica do direito à liberdade, porém, uma liberdade indexada ao poder aquisitivo. Sob esse ponto de vista, a constituição política do Estado Burguês não é outra coisa senão um apêndice das relações e das vontades econômicas de uma determinada classe, a burguesia.

Para obter êxito na sua tarefa de “assegurar a coesão da sociedade de classes” (Saes, 2001, p. 96), o Estado Burguês apresenta-se como aparato responsável pelas ações que aparentemente voltam-se para o bem da coletividade, para o atendimento geral das necessidades de todos. Contudo, é a burguesia que tem o controle do Estado. O bem comum (da coletividade) no Estado Burguês é, portanto, um conteúdo definido pela burguesia. Nessa lógica, o Estado passa a ser a instituição orientadora das atividades políticas e jurídicas na direção dos interesses da própria burguesia, que o coordena. Todavia, Saes (1994) alerta que:

[...] não detectar a relação entre Estado e classe social e supor que tal relação é, na verdade, uma relação entre Estado e indivíduo implica cair em estatismo, seja ele um estatismo direto

(bonapartismo, populismo) ou um estatismo a contrapelo (anarquismo) (SAES, 1994, p. 71).

Portanto, o papel do Estado é expressado na luta de classes³, sendo que uma classe explora e domina a outra. Nesse sentido, o papel do Estado só pode ser objeto de análise se referido a uma sociedade concreta e à dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais nessa sociedade. Ou seja, compreendemos que a constituição do Estado como aparato de mediação e regulação social deve obrigatoriamente considerar a sociedade dividida em classes.

A sociedade capitalista é composta principalmente pelos seguintes segmentos: Estado, mercado e sociedade civil. Conforme Vieira:

A idéia de sociedade civil está ligada ao pensamento liberal, que ganha projeção no século XVIII e representa a sociedade dos cidadãos. O termo civil aqui significa que a sociedade forma-se de cidadão, entendido como aquele que tem direito e deveres (VIEIRA, 2001, p. 12).

O direito igualiza os homens, sejam eles capitalistas ou operários, ao declará-los, todos, sujeitos de direitos. A relação de exploração adquire um caráter contratual.

O modo de organização do aparelho de Estado, institucionalmente universalista e meritocrático. A saber: todos os homens, independentemente de sua condição socioeconômica, podem agora pleitear o acesso à condições de funcionários do Estado; e os processos de recrutamento e de hierarquização dos funcionários estatais implicam doravante o apelo formalizado ao critério da competência (SAES, 2001, p. 102).

Dito com outras palavras, Saes (2001) afirma que a abertura do aparelho de Estado aos membros de todas as classes sociais, isto é, a não monopolização dos cargos e das funções do Estado pelos membros das classes exploradoras, confere ao direito burguês um caráter de tratamento igual dos desiguais.

A burguesia que controla todas as instituições produz também os efeitos ideológicos sobre os agentes econômicos e sobre os agentes estatais. Os efeitos

³ Para os fins a que nos propomos neste trabalho, e a partir das leituras de Marx e Engels (2008), Saes (1994, 2001), Netto (1992, 2001), entre outros, entendemos classe social como coletivos ocupando posições polares quanto à propriedade dos meios de produção.

ideológicos produzidos por essa estrutura jurídico-política são basicamente: a convicção de que a venda da força de trabalho em troca dos meios materiais de subsistência ocorre de livre e espontânea vontade e a convicção de que é preciso garantir a liberdade de trabalho.

Para compreender como o Estado Burguês mantém a coesão de uma determinada sociedade, Saes (2001) explica que o Estado Burguês produz efeitos ideológicos que cumprem a função de garantir a continuidade da exploração de uma classe sobre a outra.

O Estado Burguês reproduz, a partir da ideologia da igualdade jurídica, a figura de um Estado responsável pelo zelo do bem comum. Isto é, produz-se a ideia de liberdade e igualdade, vende-se a ilusão de que o papel do Estado é garantir as mesmas condições para todas as classes. Para haver sucesso na sua função de “assegurar a coesão da sociedade de classes”, toma vulto o discurso de que o Estado é responsável por ações voltadas para o bem da coletividade, de que é o prestador de serviços em diferentes áreas, com vistas a atender as demandas da coletividade, encobrando assim a sua real função: a manutenção da coesão entre classes antagônicas.

Nas sociedades capitalistas, esse discurso é predominante e é difícil contrargumentar porque sua ideologia seduz: igualdade e liberdade. O cidadão é um sujeito de direitos e livres. A liberdade refere-se à sua possibilidade de escolher vender ou não a sua força de trabalho. Já a igualdade refere-se à igualdade jurídica, ou seja, o cidadão formalmente tem acesso a certos bens e serviços na qualidade de cidadão. Nesse sentido, estamos de acordo com o que afirma Faleiros:

Essa liberdade aparece aos indivíduos como *a livre escolha* tanto do trabalho (patrão) como dos serviços e condições oferecidos pelo Estado. Ilusoriamente crêem eles ser donos de seu destino e depender deles adotar outra opção, fazendo maior ou menor esforço para superar as dificuldades. As situações sociais são transformadas em problemas individuais, como se as oportunidades fossem iguais para todos, dominantes e dominados, exploradores e explorados, ricos e pobres, e como se a ascensão social dependesse de cada um (FALEIROS, 1986, p. 24, grifo do autor).

Esse discurso dissemina a ideia de que os cidadãos têm igualdade de tratamento, normalmente garantido pela igualdade jurídica.

Nesta sociedade, cidadania representa igualdade jurídica. Há quem elabore outros conceitos de cidadania, considerando-a igualdade social, igualdade real. De fato, *a cidadania fundamenta-se no princípio de que as pessoas são iguais perante a lei e unicamente perante a lei*, porque a cidadania consiste em instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social, isto é, a situação em que alguns acumulam riquezas, acumulam propriedades, enquanto outros não. Então, não existe cidadania sem garantias de direitos, não existe cidadania sem igualdade jurídica (VIEIRA, 2001, p. 13, grifo nosso).

Neste sentido, corroboramos com Faleiros (2009, p. 33) ao afirmar que: “não é pela institucionalização de regras que os indivíduos se tornam iguais e que as relações de força são eliminadas”. Não se trata de estabelecer a igualdade material, mas a igualdade formal. A garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressa em documentos solenes (constituições, leis, decretos etc.), não é suficiente para proporcionar a igualdade entre os homens. O Estado Burguês, ao estabelecer a igualdade jurídica, acaba, aparentemente, com a divisão da sociedade em classes, e esta igualdade assume papel ideológico fundamental, pois passa a considerar a todos como iguais, mantendo as diferenças materiais. Essas garantias formalizadas na ordem jurídico-político reclamam mecanismos socioeconômicos dirigidos e destinados a atingir a concretização desses direitos.

O capitalismo é um sistema econômico que tem como principais características a propriedade privada dos meios de produção, a divisão da sociedade em classes e a transformação de todo conteúdo social em mercadoria. Entretanto, ele não é um sistema estático. Sua dinâmica e evolução acontecem acompanhadas das chamadas “crises do capital”⁴ (quando a produção acumulada e os meios de produção já não permitem mais a valorização do capital). Uma vez que ocorrem alterações no padrão de acumulação, essas oscilações provocam também as fases de superação da crise, com modificações nos modelos de produção, que conduzem o capital para um processo de modernização e busca de novas formas de valorizar-se. O objetivo deste trabalho não pressupõe uma análise mais detalhada das crises do capital. No entanto, é fundamental a compreensão da existência desse fenômeno, bem como de suas implicações na evolução do Estado e em sua

⁴ Para aprofundamento da questão, sugerimos a leitura de: MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 14. ed. São Paulo: Vozes, 2008.

organização, configuração e nos seus limites.

O capitalismo não é um sistema linear; é um sistema que está em constantes mudanças e tem passado por várias “fases”. Esse sistema apresenta uma trajetória ondulada, com ciclos de expansão seguidos de períodos de crise. As crises decorrem das dificuldades no processo de acumulação do capital, que é o seu objetivo central. Tais dificuldades resultam na queda do lucro e, em consequência, reduzem-se os investimentos, cai a produção e ocorre o desemprego. Para a superação da crise, a receita capitalista é restabelecer a lucratividade do capital a fim de possibilitar novamente a acumulação.

As crises e oscilações vivenciadas por esse sistema econômico se fazem historicamente acompanhadas de reestruturações do capital, das formas de produção e das relações que se estabelecem a partir daí. Os chamados períodos de crise do capitalismo ou crise de acumulação induzem o próprio sistema para um processo de reestruturação, de modernização e busca de novas formas de perpetuar-se. O sistema se reinventa e busca novas formas, ou seja, se autorregula.

Segundo Netto (1992, p. 7), na tradição teórica que vem de Marx, está consensualmente assumido que o capitalismo no último quartel do século XIX experimentou profundas modificações em sua organização e em sua dinâmica econômica, com incidências na estrutura social e nas instâncias políticas. Ainda com base nos estudos desse autor, a constituição da ordem monopolista obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo: “o aumento dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (NETTO, 1992, p. 8).

A chamada transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista decorre da capacidade do capitalismo em superar as próprias crises e adaptar-se às mudanças na economia e na sociedade. Segundo Lênin (1987), o que, sob o ponto de vista econômico, existe de essencial nesse processo é a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. Em sua obra *Imperialismo, fase superior do Capitalismo*, Lênin afirma que a definição de imperialismo envolve cinco características fundamentais, a saber:

- 1) Concentração da produção e do capital atingindo um grau de desenvolvimento tão elevado que origina os monopólios cujo papel é decisivo na vida econômica;
- 2) Fusão do capital bancário e do capital industrial, e criação com

- base nesse “capital financeiro” de uma oligarquia financeira;
- 3) Diferentemente da exportação de mercadorias, a exportação de capitais assume uma importância muito particular;
 - 4) Formação de uniões internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si;
 - 5) Termo da partilha territorial do globo entre maiores potências capitalistas (LÉNIN, 1987, p. 88).

Nesse sentido, cabe salientar traços bastante importantes desse fenômeno fundamental para a compreensão das configurações do Estado. O primeiro deles diz respeito ao fato de que a economia mundial e o setor financeiro são cada vez mais controlados por reduzido número de grandes corporações que, articuladas em cartéis, repartem entre si os mercados e estabelecem o grau de expansão; a concentração do capital e da produção em grandes corporações multinacionais ou transnacionais, substituindo a competição e a concorrência por um mercado monopolista. Em segundo lugar, a fusão entre capital bancário e capital industrial dá origem ao capital financeiro. Além disso, há uma partilha do mundo e dos mercados entre os monopólios e países capitalistas mais importantes e subordinação dos países dependentes aos organismos financeiros e econômicos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Mundial (BM) – controlados pelos países dominantes.

O último quartel do século XIX foi, portanto, marcado pela reestruturação que o capitalismo de forma global impulsionou, configurando um novo padrão de acumulação: a mundialização financeira e a acumulação flexível, que consiste em outra forma de valorizar-se, tendo em vista a crise vivenciada pelo então padrão de acumulação, o denominado Fordismo⁵. As mudanças ocasionadas pela acumulação flexível geraram a reestruturação produtiva. O Fordismo já se apresentava como ineficiente no sentido de suprir as necessidades de expansão e valorização do capital.

⁵ Conforme os estudos de Chesnais (1998) e Harvey (1994), Fordismo é um termo que se refere a um conjunto de métodos de racionalização da produção. Visava a três princípios básicos: intensificação, economicidade e produtividade. Criado pelo empresário norte-americano Henry Ford (1913), sua principal característica é a fabricação e o consumo em massa. O principal objetivo desse sistema era reduzir ao máximo os custos de produção e, assim, baratear o produto, podendo vender para o maior número possível de consumidores (cada funcionário executava uma pequena etapa, logo não era necessária mão de obra muito capacitada e os funcionários não precisavam sair do seu local de trabalho, o que resultava em uma maior velocidade de produção).

Ainda segundo Lênin (1987), o imperialismo é o capitalismo chegado a uma fase de desenvolvimento em que se afirma a dominação dos monopólios e do capital financeiro e a exportação dos capitais adquiriu uma importância de primeiro plano. A mundialização financeira é, portanto, o destaque das transformações capitalistas no último quartel do século XIX.

Com base nos estudos de Saes (2001, p. 102), no Brasil, a revolução política⁶ de 1888-1891 levou, no cenário nacional, à formação de uma estrutura jurídico-política burguesa ou capitalista. Portanto, as inovações na legislação (lei do ventre livre, lei dos sexagenários e abolição do trabalho escravo), associadas à reforma política (Proclamação da República e Assembleia Constituinte), marcam a passagem de um modo de produção a outro no Brasil e o estabelecimento das relações capitalistas. Sobre essa questão, Sodré afirma que:

A revolução burguesa no Brasil, pois, é o processo de mudança que, pelo desenvolvimento das relações capitalistas, permitiu à burguesia tornar-se a classe dominante e introduzir as relações superestruturais necessárias preservação e desenvolvimentos de seus interesses de classe (SODRÉ, 1997, p. 69).

Sodré afirma ainda que: “o que define o surgimento das relações capitalistas aqui (no Brasil) e depois o seu desenvolvimento é o fato de ocorrer na fase pré-imperialista, depois, plenamente imperialista” (SODRÉ, 1997, p. 73).

Essa seção procurou demonstrar que a organização do capital baseia-se na expectativa do lucro. Para superar a crise de acumulação dos anos 1970, houve transformações tais como: mudanças nos processos de produção (reestruturação produtiva), mudanças nos hábitos e padrões de consumo, na organização política e social. Este modo de acumulação exige inclusive outra configuração de Estado: sua refuncionalização e seu redimensionamento. Netto (1992, p. 13) afirma que: “com o ingresso do capitalismo na fase imperialista, o caráter intervencionista do Estado, muda funcional e estruturalmente.

Na seção seguinte, discutiremos sobre as políticas sociais no contexto do capitalismo monopolista. Com a crise do Capital, o Estado passa a intervir

⁶ Saes (2001) afirma que os acontecimentos políticos de 1888-1891 não marcaram apenas o fim do regime de trabalho escravista. A Proclamação da República, em 1889 e a Assembleia Constituinte, em 1891, completam o trabalho iniciado pela abolição em 1888. Nesse sentido, o conjunto das alterações iniciadas no século XIX permitiu a passagem de um modo de produção a outro.

indiretamente no mercado (não como produtor), com políticas econômicas e sociais que sejam capazes de proporcionar a superação da crise de acumulação.

2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO CAPITALISMO MONOPOLISTA

Esta seção versa sobre a emergência das políticas sociais e sua configuração no capitalismo monopolista. Como vimos na seção anterior, o Estado tem papel fundamental na reprodução do capitalismo. Ele é acionado para responder aos conflitos e às pressões das classes sociais oriundas da relação capital X trabalho. As ações do Estado são resultado do conflito entre as classes e são fundamentais, pois atendem em determinada medida à exigência das classes exploradas por benefícios imediatos.

Conforme os estudos de Netto (1992), na tradição teórica que vem de Marx está consensualmente assumido que o capitalismo, no último quartel do século XIX, experimentou profundas modificações em sua organização e dinâmica. O autor afirma que: “com o ingresso do capitalismo na fase imperialista, a intervenção estatal muda funcional e estruturalmente” (NETTO, 1992, p. 13). Segundo ele, no capitalismo monopolista as funções políticas do Estado se sobrepõem organicamente às suas funções econômicas. “O Estado atua na organização da economia operando notoriamente como administrador dos ciclos de crises” (NETTO, 1992, p. 15). Por um lado, ele desenvolve ações econômicas concretas que permitem o desenvolvimento dos monopólios; por outro, age nas mazelas da “questão social”, legitimando-se de forma a poder desempenhar sua função econômica. Enquanto no capitalismo concorrencial o Estado basicamente atuava no sentido de garantir a propriedade privada dos meios de produção, no capitalismo monopolista ele atua diretamente na economia, regulando o mercado, garantindo as condições para a reprodução dos monopólios.

Para Netto (1992), o Estado é funcional para o capitalismo monopolista, é em nível de suas finalidades econômicas um “comitê executivo” da burguesia monopolista e opera para proporcionar o conjunto de condições necessárias à acumulação e valorização do capital. O Estado passa a desempenhar funções políticas e econômicas. Para o autor, o capitalismo monopolista articula o enlace já

referido das funções econômicas e políticas do Estado e, com a efetivação dessas funções, realiza-se ao mesmo tempo em que o Estado oculta sua essência de classe. Para Netto:

Justamente neste nível de articulação das funções econômicas e políticas do Estado Burguês no capitalismo monopolista: para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” a burguesia monopolista deve legitimar-se *politicamente* incorporando outros protagonistas sociopolíticos. A ampliação de sua base de sustentação e legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias civis e sociais, lhe permite organizar um *consenso* que assegura seu desempenho (NETTO, 1992, p. 16, grifo nosso).

A partir das condições econômicas, sociais e políticas segregadas na ordem capitalista. Nessas relações que se constitui o fenômeno da “questão social”. Segundo Netto (2002), “questão social” é o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos advindos do surgimento da classe operária no desenvolvimento da sociedade capitalista. A “questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.

A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do *pauperismo*. Com efeito a pauperização (neste caso, *absoluta*) massiva da população trabalhadora constituiu o aspecto mais imediato da instauração do *capitalismo* em seu estágio industrial-concorrencial e não por acaso engendrou uma copiosa documentação (NETTO, 2002, p. 152-153).

A “questão social” se põe como alvo de políticas sociais. No mesmo sentido, Iamamoto (1986) refere-se à “questão social” e à intervenção do Estado nos seguintes termos:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. [...] o Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através da legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a prestação dos serviços sociais (IAMAMOTO, 1986, p. 77).

Foi, portanto, no decurso do século XIX, no chamado “capitalismo monopolista”, que as políticas sociais emergiram, visando a atenuar as mazelas causadas pela exploração dos trabalhadores. Nesse momento, eclodiu o que se tem chamado de “questão social”, ou problemas da relação capital X trabalho; situação em que as lutas de classe passam a “exigir” a interferência do Estado para o reconhecimento de direitos. Esse reconhecimento vai ser consubstanciado em serviços e políticas sociais.

“A transição para o capitalismo monopolista se realizou paralelamente a um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto de trabalhadores” (Netto, 1992, p. 16). A política social no capitalismo concretiza-se nas lutas de classe, decorrentes da mobilização da classe operária trabalhadora. O Estado apresenta respostas antecipadas e estratégicas a suas ações: “respostas positivas às demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que as mesmas podem ser refuncionalizadas para os interesses diretos e/ou indiretos da maximização dos lucros” (Netto, 1992, p. 18). Reforçando essa compreensão, Faleiros afirma que:

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação, e nutrição, são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. Essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou uma outorga do bloco do poder. Elas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relação de forças (FALEIROS, 1986, p. 62).

A elaboração e execução das políticas sociais é parte de um processo de correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil, expressão da contradição da sociedade civil burguesa. Sendo assim, o escritor Evaldo Vieira afirma que:

A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pode existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX (VIEIRA, 1992, p. 19).

O Estado passa a intervir na sociedade por meio de políticas sociais que

garantem as condições mínimas de reprodução da vida dos trabalhadores. Exatamente nesse movimento de manutenção da “dinâmica” do capitalismo, com a busca no sentido de assegurar a harmonia das classes, toma vulto a implementação das políticas sociais por parte do Estado. Parafraseando Saviani (2011), consideramos que a necessidade da política social decorre do caráter antissocial da política econômica. O Estado possui a incumbência de propor estratégias para redução das desigualdades sociais.

Ainda com base nas proposições de Netto (1992, p. 20), podemos afirmar que a “funcionalidade essencial da política social do Estado Burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes a preservação e controle da força de trabalho”, ou seja, as políticas sociais estatais visam a tornar disponível e operável a mão de obra. No campo das relações de produção, as políticas sociais atendem em grande medida a necessidade da subsistência do trabalhador, para que este possa “vender sua força de trabalho”.

As políticas sociais capitalistas, além de manter o trabalho e não contrariar o processo de lucratividade das empresas devem garantir o retorno ao trabalho da mão-de-obra incapacitada para seu exercício, como acontece nos casos de doença e acidente (FALEIROS, 1986, p. 40).

O fato das políticas sociais serem funcionais ao capitalismo não significa dizer que são naturais desse processo, dado que decorrem da luta de classes, sendo que o Estado responde às reivindicações. As relações são atravessadas por contradições, confrontos e conflitos. Segundo Xavier e Deitos: “Uma das características do capitalismo e do Estado capitalista é a de que a política social nada mais é do que uma parte da síntese possível das tensões e disputas econômicas, sociais, e políticas, e, portanto, das contradições que geram” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 69). Os estudos de Pereira contribuem para essa discussão:

Eis porque a política social passou a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, por que ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicados na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão-de-obra e, em alguns casos como apontam expoentes da Escola de Frankfurt, desmobilizando a classe

trabalhadora (PEREIRA, 1999, p. 54).

Netto (2002) afirma que a “questão social” é constitutiva do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. E ainda: “Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra suas manifestações sociopolíticas e humanas (precisamente o que se designa por ‘questão social’) está condenada a enfrentar sintomas de conseqüências e efeitos” (NETTO, 2002, p. 157). Para o autor, as políticas sociais são desempenhadas pelo Estado, mediante reivindicação da classe trabalhadora e somente na medida em que podem ser revertidas em favor do próprio capital. É isso que expressa a tensão que envolve o campo das políticas sociais. Resumindo, o campo das políticas sociais resulta da tensão entre trabalhadores e Estado, expressando conflitos, confrontos e contradições no âmbito da formulação e implementação de tais políticas.

Nessa perspectiva, no capitalismo, a política social não visa à resolução da “questão social”, porque resolvê-la implicaria solucionar a questão central, que é a relação capital X trabalho (a exploração do trabalho pelo capital e a acumulação privada da riqueza socialmente produzida), mas visa a atacar os problemas causados por esta relação, seja para a continuidade da acumulação de capital, seja para a reprodução da classe trabalhadora. As políticas sociais não rompem o vínculo entre trabalho (explorado) e acumulação. Elas garantem apenas o mínimo necessário à subsistência e não alteram as relações de produção e a divisão da sociedade em classes. Apresentam uma relação assimétrica e desigual que interfere tanto na viabilização da acumulação, como na reprodução social das classes subalternas. As debilidades e mazelas do homem lhe são atribuídas em função da própria natureza humana e não das condições sociais em que se encontra. Faleiros afirma que:

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o *obrigam* a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado (FALEIROS, 2009, p. 59, grifo do autor).

A sociedade não é pensada nas suas divisões mais profundas (exploração, mais valia, acumulação). O fracasso (ou o sucesso) é individual e não resultado do sistema econômico. É por isso que se afirma que as políticas sociais constituem mecanismos de reprodução da força de trabalho. Conforme Faleiros: “Nesse discurso a sociedade aparece dividida entre fracos e fortes, pobres e ricos, favorecidos e desfavorecidos pela sorte, encobrendo-se as divisões mais profundas entre explorados e exploradores, dominadores e dominados” (FALEIROS, 1986, p. 14). No entanto, a política social, apesar de não abolir as mazelas decorrentes da relação capital X trabalho, ou da chamada “questão social”, é o resultado das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores no sentido de melhorar as condições de reprodução da vida social.

A partir dessa análise, ou seja, da composição das classes em uma sociedade específica concreta, é possível afirmar que há situações hegemônicas, ou seja, que uma das classes consegue fazer com que seus interesses (normalmente econômicos) predominem sobre os interesses de outras classes. Contudo, as políticas sociais são desempenhadas pelo Estado, à medida que este busca legitimar-se politicamente e, ao atender as reivindicações da classe trabalhadora (ainda que parcialmente), explicita que as políticas sociais atendem contraditoriamente os interesses tanto dos trabalhadores quanto do capital.

Desse modo, compreendemos que a política social no capitalismo não visa à resolução da “questão social”, porque resolvê-la significaria acabar com o próprio sistema, que é baseado na relação capital X trabalho – ou melhor, na exploração do trabalho pelo capital –, mas visa a permitir a reprodução da classe trabalhadora (condições de existência). A “questão social” é enfrentada pelo Estado de forma fragmentada, focalizada, pontual, para que não se tenha noção de totalidade, nas questões da relação capital X trabalho.

Toda discussão que se direcione para uma abordagem das políticas sociais pressupõe também uma discussão no sentido de identificar como elas se apresentam e quais os processos que as determinam. As políticas sociais não podem ser analisadas de maneira isolada, pois os processos e as categorias fundamentais que as determinam são suas articulações com a política e a economia. Nesse sentido, concordamos com Vieira:

Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. 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 de processo de acumulação particular. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social (VIEIRA, 1992, p. 21).

Como já dito, decorrentes das crises do capital, as transformações nos modos de acumulação e nas relações de produção alteram as relações sociais, econômicas e políticas. “O desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente, a ‘questão social’, diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’” (NETTO, 2002, p. 157).

Em meados da década de 70, uma crise no então padrão de acumulação (Welfare State⁷) promoveu profundas alterações nas formas de produção e gestão do trabalho, alterando as relações entre Estado e Sociedade. Segundo Iamamoto:

A crise desse padrão de acumulação e de regulação social eclode em meados da década de 70, quando a economia mundial apresenta claros sinais de estagnação. Ao mesmo tempo, na década de 80, com o desmonte do Leste Europeu, há um redimensionamento das relações de poder no mundo. Estabelece-se intensa concorrência por novos mercados acirrando a competitividade intercapitalista, que passa a exigir mudanças no padrão de produção, estabelecendo uma ampla e profunda alteração na organização da vida social, atingindo transversalmente as profissões (IAMAMOTO, 1999, p. 116).

Ainda com base nos estudos de Iamamoto (1999), dentre as principais alterações, destacam-se a flexibilização do mundo do trabalho, a globalização da produção e dos mercados, a terceirização e a precarização das relações de

⁷ O *Welfare State* foi uma configuração apresentada pelo Estado. Este se fazia fortemente presente na regulação social, especialmente com a implementação de políticas públicas. Segundo Iamamoto: “o Estado buscava canalizar o fundo público, tanto para o financiamento do capital, quanto para a reprodução da força de trabalho [...] para atingir essas tais metas, é necessário uma política voltada para o ‘pleno emprego’ – e manter um certo padrão salarial, [...]. Coube ao Estado viabilizar salários indiretos através das políticas sociais públicas, operando uma rede de serviços sociais, que permitisse liberar parte da renda monetária da população para o consumo de massa e conseqüente dinamização da produção econômica [...]. Assim, a implantação de uma rede pública de serviços sociais é parte da chamada regulação Keynesiana da economia [...] esse padrão de desenvolvimento possibilitou o avanço de certas conquistas no campo do bem-estar social, especialmente nos países de primeiro mundo, através do conhecido *Welfare State* (IAMAMOTO, 1997, p. 16).

trabalho, o rebaixamento dos salários e a eliminação de direitos sociais. A crise nas relações de trabalho, ocasionada pelo desemprego estrutural (decorrência da diminuição de investimentos), fragmenta cada vez mais a classe trabalhadora, aumenta a taxa de trabalhadores no exército de reserva. Assim, “no atual quadro recessivo da economia mundial, as lutas sindicais são fragilizadas e a defesa do trabalho dificultada diante do crescimento das taxas de desemprego” (IAMAMOTO, 1999, p. 117).

As modificações no sistema de produção (investimentos em setores monopolizados, incorporação de novas tecnologias, entre outros aspectos) acarretam na superexploração, na economia de trabalho vivo, por meio da incorporação de tecnologia, aumentando o exército de reserva e o do lucro nos setores monopolizados.

As transformações no mundo do trabalho vêm sempre acompanhadas de profundas mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade civil exigida pelas políticas de ajuste, tal como as recomendadas pelo *Consenso de Washington*⁸, consubstanciando um novo padrão de regulação social, em **moldes neoliberais** (IAMAMOTO, 1999, p. 117, grifo nosso).

Com a mundialização do capital, se consolidou o Estado Liberal (que mais tarde passou a ser chamado de neoliberalismo). Nesse sentido Fiori, buscando entender qual seria a originalidade entre o novo liberalismo em relação ao liberalismo diz que: “do ponto de vista rigorosamente essencial não há nenhuma diferença entre o velho e o novo liberalismo” (FIORI, 1997, p. 202). Para a discussão a que se propõe este trabalho, o imprescindível a expor sobre o neoliberalismo é que, em relação às políticas sociais, sua proposta é, como afirma Fiori, “o menos de Estado e de política possível” (FIORI, 1997, p. 202). Assim escreve lamamoto

⁸ Congresso realizado em Washington, em 1989, onde se reuniram diversos economistas latino-americanos de perfil neoliberal, além de representantes dos grandes órgãos e instituições credoras dos países de terceiro mundo, como o FMI, o BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, com o tema *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, objetivava discutir a urgência e as perspectivas de reformas econômicas na América Latina, como também o andamento das reformas em curso. Do encontro, resultou um conjunto de medidas (dez) que versavam sobre: disciplina fiscal; focalização-redução dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; taxa de câmbio flutuante; liberalização do comércio exterior; eliminação de restrições ao capital externo; privatização; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); defesa da propriedade intelectual (SANTOS, 2005, p. 2).

acerca do tema:

O projeto neoliberal surge como uma reação ao Estado de Bem Estar Social, contra a socialdemocracia. Com a crise dos anos 70, as idéias neoliberais são assumidas como a grande saída, preconizando a desarticulação do poder dos sindicatos, como condição de possibilitar o rebaixamento salarial, aumentar a competitividade dos trabalhadores e impor a política de ajuste monetário. Essas medidas têm por fim atingir o poder dos sindicatos, tornar possível a ampliação da taxa natural de desemprego, implantar uma política de estabilidade monetária e uma reforma fiscal que reduza os impostos sobre as altas rendas e favoreça a elevação das taxas de juros, preservando os rendimentos do capital financeiro. O renascimento das propostas neoliberais ocorre inicialmente nos Estados Unidos, seguido da Inglaterra e do Chile – experiência pioneira na América Latina. Tem resultado no desemprego massivo, no corte dos gastos sociais, acompanhado de uma legislação anti-sindical e em um amplo programa de privatização dos órgãos do Estado (IAMAMOTO, 1997, p. 21).

É importante – sempre é – ressaltar que, apesar de toda reorganização do sistema, refuncionalização do Estado e redimensionamento das políticas públicas, a essência do modo de produção capitalista permanece a mesma: o capital se apropria da produção que o trabalho lhe proporciona.

Na efetivação das políticas sociais sob influência do pensamento neoliberal, observa-se a fragmentação, a flexibilização e o atendimento ao indivíduo de forma isolada e setORIZADA. Na visão neoliberal, o Estado deve garantir um nível mínimo de condições de subsistência e somente aos mais necessitados.

As repercussões da proposta neoliberal no campo das políticas sociais são nítidas, tornando-se cada vez mais focalizadas, mais descentralizadas, mais privatizadas. Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do “enxugamento do Estado” em suas responsabilidades sociais (IAMAMOTO, 1997, p. 20).

Dessa forma, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, à igualdade e gratuidade dos serviços sociais, opõe-se aos direitos sociais e à obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, destruindo as instituições e as concepções fundamentais do Estado de bem-estar social-democrata.

As políticas sociais são, portanto, estruturalmente condicionadas pelas

características políticas e econômicas do Estado e pela forma como se constitui a sociedade capitalista, bem como pelos conflitos e as contradições que decorrem do processo de acumulação. O Estado articula e submete as políticas sociais aos interesses e às necessidades das políticas econômicas. Saviani escreve que:

[...] é possível detectar uma constante decorrente da determinação estrutural capitalista: a separação entre a política econômica e política social e a subordinação desta àquela. Em consequência, do montante de recursos manipulado pelo poder público, a parcela destinada ao setor social tenderá a ser sempre inferior àquelas destinadas aos demais setores (SAVIANI, 2011, p. 210).

No Brasil, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e, nesse sentido, as emergentes políticas sociais no país devem ser compreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado.

Com base nos estudos de Duarte e Oliveira (2005), compreendemos que, apesar de algumas iniciativas ainda pontuais e isoladas anteriormente, a política social estatal surge a partir de relações sociais, que peculiarizaram a sociedade brasileira na década de 30, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.

Ainda com base nos estudos de Duarte e Oliveira (2005), com o desenvolvimento do país e com os processos de urbanização e industrialização, emergiu a classe operária, suas reivindicações e suas mobilizações. Então, a “questão social” passou a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas, 1930-1945), as políticas sociais se desenvolveram, de forma crescente, como resposta às necessidades do processo de industrialização. Nas décadas seguintes, as intervenções do Estado mantiveram essa característica, modificando-se casualmente, conforme a correlação das forças sociais, em diferentes conjunturas, como o Estado Novo, a Ditadura Militar e a Redemocratização do País.

Em seu percurso histórico, nas políticas sociais brasileiras percebem-se concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas, pontuais, focalizadas e fragmentadas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais. É na Constituição de 1988 que se apresenta uma

inovação: a definição de um sistema de seguridade social para o país. Segundo Duarte e Oliveira:

As políticas sociais, no Brasil, foram historicamente desenvolvidas em um contexto de muita contradição, marcado pela desigualdade no acesso e extensão e pelo caráter fragmentário, setorial e emergencial na sua execução. Somente com a Constituição de 1988 é que se propõe a cobertura mais ampla, universal, para determinadas políticas sociais, o que representa um avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente (DUARTE; OLIVEIRA, 2005, p. 283).

As autoras afirmam ainda que “as políticas sociais na realidade brasileira atual visam prioritariamente o alívio da pobreza, a retirada da condição de miséria daqueles que sequer conseguiram alcançar as condições mínimas de sobrevivência” (DUARTE; OLIVEIRA, 2005, p. 285).

Nesse sentido, a evolução da política social brasileira possui pontos de convergência e divergência com as políticas sociais internacionais. Do mesmo modo, se enlaça à dinâmica do capital, às suas mudanças nos padrões de produção e regulação, que alteram também a forma como são apresentadas as políticas sociais.

Essa seção nos assinalou os limites e as funções das políticas sociais, dentro de um contexto de lutas entre classes. O caminho que se pretendeu até agora foi o de demonstrar que as políticas sociais se apresentam ora como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como benevolências do Estado. As medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas. A efetivação das políticas sociais não implica apenas na imposição dos interesses de uma classe – nem mesmo a classe com maior influência. Ainda que prevaleçam os interesses da classe mais influente, as políticas sociais são o resultado de relações, conflitos e contradições que resultam das desigualdades estruturais do capitalismo, ou seja, da relação capital X trabalho. As políticas sociais são articuladas econômica e politicamente para agirem como forma de manutenção da força de trabalho, ou seja, há uma estreita relação entre o processo de acumulação de riquezas e as políticas sociais, mas elas são, sobretudo, o resultado das lutas entre classes sociais com interesses distintos.

2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO POLÍTICA SOCIAL

Como já afirmamos no início deste trabalho, entendemos a política social como um fenômeno que apresenta particularidades e desdobramentos. A compreensão da educação como constituinte da política social coloca o desafio de concebê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado que as opera. Desse modo, a política educacional, como parte das políticas sociais, apresenta também os desdobramentos dessa concepção de Estado. Portanto, discutir a política educacional implica a compreensão das ações do Estado, relacionadas e influenciadas pela política econômica. Segundo Machado:

A dimensão política é fundamental na forma de expansão e organização escolar. Local de condensação material de relações de forças entre as classes e de exercício de poder, o Estado expande suas funções de atuação e intervenção. Na organização monopolista da produção, o Estado assume forma intervencionista. Ele se destaca, portanto, no controle da expansão e organização escolar e na manutenção de parte da rede escolar. Exercem-se sobre ele imposições, reivindicações e pressões políticas (MACHADO, 1987, p. 83).

Fato é que diversas foram as mudanças pelas quais a política de educação brasileira passou, marcadas por fortes traços da política econômica e submetidas à dinâmica do movimento do capital, seus meandros e suas articulações. Extrapola os objetivos deste trabalho uma análise mais detalhada de todas as alterações pelas quais a política de educação passou, contudo, conforme discutiremos nas sessões anteriores é necessário entender o Estado em cada uma de suas “manifestações”, suas configurações em cada tipo específico de organização social, e nesse sentido destacamos a atual configuração do Estado, bem como sua relação com a política de educação, especialmente o ensino superior, foco principal deste estudo. Em outras palavras, compreender a política educacional significa ir além de suas especificidades e analisar o projeto social do Estado como um todo. Segundo Deitos:

A política educacional, portanto, é entendida aqui como constituinte da política social. As políticas públicas diretamente definidas e

dirigidas pelo Estado são compreendidas como o resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no processo de produção social da riqueza e, conseqüentemente, de sua repartição e distribuição. A política educacional, particularmente a empreendida no Brasil a partir da década de 1990, é a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional (DEITOS, 2010, p. 209).

Nesse sentido, faz-se necessário apreender a relação entre as determinações gerais da sociedade e as singularidades históricas do contexto no qual tais políticas são implementadas. O sistema educacional, assim como os demais setores da sociedade, reflete os processos de transformação da própria sociedade. A política educacional sofre influência direta das relações entre Estado e capital. Muitas das características das políticas educacionais brasileiras (seus diferentes níveis, articulação, oferta, recursos etc.) são definidas pelo Estado. Dessa forma, é possível inferir que as políticas educacionais expressam o contexto onde foram gestadas e formuladas. Conforme Ranieri:

O Estado brasileiro tem presença expressiva no campo da educação superior: planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos Conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; determina suas desativações; avalia alunos, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares etc. (RANIERI, 2000, p. 23).

Segundo Nagel:

A política educacional, embora se expresse, a partir de um dado instante, em diplomas legais, de fato, é um conjunto de **medidas agilizadas e sistematizadas pelo Governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação** (NAGEL, 2001, p. 99, grifo da autora).

Com as novas configurações do capital, as políticas sociais e, particularmente, a educação passam a ter papel fundamental na formação do

trabalhador.

[A educação] adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos *loci* privilegiados (SHIROMA, 2007, p. 9).

Assim sendo, a definição das metas para a educação se ajusta ao modelo de desenvolvimento do capital. Os princípios educacionais sugerem a formação continuada do trabalhador, a fim de adequá-lo ao mercado de trabalho. A política educacional brasileira das últimas décadas tem sido marcada pelas reformas de cunho neoliberal. A articulação entre as forças econômicas e políticas empreendidas no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, influenciam a política educacional. A tendência predominante de cunho neoliberal define significativamente os rumos das políticas públicas e da política de educação do país.

Os anos 1990 foram tempos de grandes mudanças, a partir de reformas políticas e educacionais promovidas pelo governo brasileiro nos vários níveis e modalidades de ensino. Isso se deu devido ao processo de reestruturação da organização do trabalho capitalista. As interferências de ordem política se intensificam com a introdução de ideias ditadas por agências multinacionais (BM, FMI, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), que, na condição de agências financiadoras, acabam por definir diretrizes que servem de base na constituição e transformação das políticas educacionais. “Não é possível compreender o sentido e o significado das atuais reformas sem considerar sua matriz conceitual, formulada no âmbito do Banco Mundial” (LEHER, 1999, p. 30).

Com base nos estudos de Nagel (2001), entendemos que a efervescência do processo de redemocratização do país resultou numa conjuntura de maiores mobilizações sociais, especialmente no que se refere à luta por políticas públicas em diversos setores (assistência, saúde, educação etc.). Nesse sentido, também por parte do governo houve a tentativa de formulações de políticas que atendessem tanto às expectativas dos movimentos sociais e da sociedade em geral, quanto à ordem do desenvolvimento econômico daquele momento.

Nagel (2001) aponta as diretrizes que a política educacional foi assumindo

nesse período, sob forte influência do pensamento neoliberal. A autora vai demonstrando como a sociedade e os intelectuais brasileiros, “em um clima de esperança ingênua ou de tranqüilidade ideológica, com uma consciência social opaca” (NAGEL, 2001, p. 106), vão incorporando os ideais neoliberais sem associar a discussão ao quadro do movimento econômico em curso.

De maneira esclarecedora, a autora vai apontando os eixos por meio dos quais os professores passaram a gravitar: a prioridade da educação básica, a inversão da tendência expansionista do ensino universitário, a bandeira da alfabetização, a escola como veículo para eliminar deficiências básicas, a descentralização, a participação da comunidade no interior da escola, educação a distância, entre outros. Nas suas palavras, “a elucidação dos interesses econômicos, enquanto associados à educação, vão definindo na análise dos educadores, desde o momento em que se articula o Novo Pacto Social de sustentação da Nova República” (NAGEL, 2001, p. 111). Desse modo, o resultado de medidas internacionalmente impostas leva a um esvaziamento estrutural das funções próprias à instituição ligada ao saber.

Dificuldades teóricas, metodológicas e/ou compromissos ideológicos mais profundos parecem impedir o surgimento e/ou o aprofundamento de análises mais contundentes e necessárias que ultrapassem o fenômeno. Assim, o futuro social (no caso, educacional) até mesmo quando vislumbrado e definido nos limites do endividamento brasileiro, não foi conteúdo suficientemente esclarecido para direcionar as reflexões ou as lutas dessa época (NAGEL, 2001, p. 105).

E ainda:

[...] os compromissos com o FMI foram sendo lentamente incorporados ao cotidiano dos brasileiros educadores. A fé nos resultados futuros conquistados pela **eliminação da ditadura e pela participação popular** obliterou a razão que poderia conhecer, nos caminhos que estavam sendo percorridos pela Educação, a “*mão invisível no mercado*”. **O mito da democracia sem contradições** (retomando e em aceleração) conseguia perpassar até mesmo nos textos de muitos educadores que se identificavam como marxistas (NAGEL, 2001, p. 106, grifo da autora).

A implantação da política educacional neoliberal ocorreu, de forma quase que

incontestável, sem maiores debates e reflexões críticas. Não houve discussão por parte dos intelectuais sobre a forma como os currículos escolares estavam sendo planejados (se eles de fato possibilitariam uma real compreensão acerca da realidade onde os sujeitos sociais se inserem). Isso revela o grau de despreocupação dos educadores e intelectuais brasileiros, que pareciam estar tão concentrados no processo de democratização que se esqueceram dos conteúdos e currículos.

Dando um caráter de sagrado à democracia, principalmente a partir do governo do presidente Sarney (1986-1990), os educadores em geral, os professores em sua grande maioria, apoiaram (até mesmo sem saber a origem) as medidas que Figueiredo (1975-1985) já teria colocado como diretrizes educacionais de seu governo, lendo-as fundamentalmente, sob os limites da conjuntura nacional em marcha para a libertação do regime autoritário! Sem questionar os fundamentos, a profundidade e a magnitude tendencial dessas decisões da área da educação, no espectro da ordem capitalista, embrulhadas por um *messianismo reformista*, políticas geradas fora do país foram endossadas, como se domésticas fossem, primeiro, nas metas governamentais de Figueiredo e, logo, a seguir nas práticas educacionais a partir de Sarney (NAGEL, 2001, p. 107).

Como parte desse contexto, verifica-se, ainda, a lógica do mercado, que concebe a educação como uma mercadoria. A educação passa a ser implementada tanto pelo Estado quanto pelo mercado. Traduzindo: a forma de organização dos sistemas de ensino, a possibilidade e até o incentivo do ensino privado e a distância, a prioridade da educação básica, enfim, muitos aspectos evidenciam que a educação passou a ter papel essencial para o movimento neoliberal.

A partir dessa década, quando a prática dos empréstimos é marcada não mais pelo **discurso a favor do desenvolvimento econômico, mas a favor da negação do crescimento da miséria**, coube, ao Banco Mundial, precisar os conteúdos, os métodos e/ou as formas para os ajustes que se fariam necessários aos países não desenvolvidos (NAGEL, 2001, p. 105, grifo da autora).

Assim sendo, a política educacional brasileira das últimas décadas, fortemente marcada pelas ideias de cunho neoliberal, influenciada pelas agências multilaterais, vem moldando a educação às exigências de um país considerado emergente e que ocupa um importante papel no sistema de globalização do capital e

do capitalismo. As grandes e rápidas transformações ocorridas no contexto econômico e social a partir da flexibilização do trabalho, que se configura na segunda metade do século XX, requisitam dos processos educativos novos moldes e parâmetros de formação do trabalhador.

A educação escolar tem sido requisitada como um instrumento de difusão da cultura dominante. O debate é suscitado em torno da qualificação e da requalificação profissional. O sistema requisita um trabalhador qualificado conforme as configurações e necessidades impostas pelo capital e que garanta as condições necessárias para sustentação e concretização das constantes alterações realizadas na base econômica da sociedade. Desse modo, relacionam-se diretamente educação e trabalho. Trata-se de fazer com que as escolas preparem melhor seus alunos para a competitividade do mercado (globalizado). Segundo Nagel:

Uma análise das políticas nos anos 90 no Brasil implica em rever uma prática social que desemboca em reformas estruturais cada vez mais desvencilhadas das amarras de produção de massa, contida sob a regulamentação fordista; também em examinar a tendência de ajustamento do trabalho aos limites da produção enxuta e em inquirir sobre a relação dessa nova forma de ser do trabalho com o esvaziamento do Estado e de suas antigas funções (NAGEL, 2001, p. 102).

Nesse contexto, surgem demandas e necessidades colocadas pelo mundo do trabalho, e um dos espaços designados a responder a essa demanda é a escola – por meio da universalização do ensino fundamental, da expansão do ensino técnico e, no limite, por meio da expansão do ensino superior. Ou seja, as mudanças pelas quais a política educacional vem passando nas últimas décadas foram, na maioria dos casos, justificadas pela necessidade de respostas e soluções às demandas econômicas no contexto do Estado capitalista.

As transformações na formação dos trabalhadores são uma necessidade dos processos produtivos e do novo padrão de acumulação. Trata-se, na verdade, de uma forma de atendimento às novas exigências do mercado. O avanço das inovações tecnológicas, o mercado globalizado e as novas “mercadorias” exigem mais do que a simples repetição de tarefas fáceis. A educação tem razões diretamente econômicas: é evidente a necessidade de adequação da política educacional, dos currículos e estudantes às necessidades de aceleração das

inovações tecnológicas.

A política educacional, portanto, sob influência do pensamento neoliberal, apresenta duas estratégias fundamentais. A primeira delas consiste em atender aos objetivos da produção capitalista, preparando os trabalhadores para o local de trabalho. A segunda, por outro lado, caracteriza-se pelo fato de que a educação é vista como alternativa de “ascensão social” e de “democratização das oportunidades”. A educação é impregnada de uma ideologia em que ela é um mecanismo essencial de enfrentamento da “questão social” (pobreza, miséria, desigualdade social), o que oculta seu objetivo central, isto é, é proporcionar condições para que o capital continue se expandindo. Fica claro, portanto, o duplo papel da educação: formar mão de obra qualificada de acordo com as necessidades do atual modelo de acumulação e, ao mesmo tempo, buscar coesão social. A política educacional brasileira está inserida em um contexto que visa, ao mesmo tempo, a viabilizar os interesses econômicos e manter o mito neoliberal de que a escola é o principal mecanismo para promover o desenvolvimento econômico e social do país (gerar emprego, renda, aliviar a pobreza e melhorar as condições de vida da população).

Apesar de, na legislação brasileira, especialmente na Carta Magna, a educação ser concebida como um direito fundamental, universal, inalienável, o Brasil é um país com índices desproporcionais em relação ao acesso e à permanência no sistema educacional, especialmente no que se refere ao ensino superior. Nesse sentido, Gadotti afirma que: “As classes populares, no Brasil, sempre estiveram à margem do poder. Em consequência, as aspirações populares, em matéria de educação, não encontram ressonância: a educação é eminentemente elitista e antipopular” (GADOTTI, 1981, p. 5).

Esta seção buscou compreender a política educacional, como as demais políticas sociais, inscrita em uma articulação complexa de forças e pressões que não afeta as condições fundamentais do processo de acumulação. Finalmente, discutiremos na próxima seção a questão do Estado e das políticas de educacionais no governo Lula, a fim de entender como se constrói essa relação e como se apresentam tais políticas.

2.4 ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Nesta seção, pretendemos analisar os principais elementos que nortearam a política educacional do ensino superior no governo Lula. Este trabalho foca-se no governo Lula, pois este foi o responsável pela implementação do projeto de expansão do ensino superior público, bem como pela política de assistência estudantil. A seção tem, portanto, o objetivo de apresentar uma compreensão dos processos históricos mais recentes que influenciaram na configuração atual e, provavelmente, terão implicações para o futuro, no que se refere à política de educação.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que antecedeu o governo Lula, marcou profundamente os rumos da educação superior no país. Este trabalho não pretende estudo mais aprofundado das heranças de FHC; contudo, assinalamos a seguir algumas de suas características principais, pois alguns elementos são fundamentais para a compreensão das características da política implementada pelo governo Lula.

Segundo Nogueira (2003), a gestão de FHC (1995-2002) e seu modelo de desenvolvimento fortemente influenciado pelas propostas oriundas do “Consenso de Washington” produziram mudanças importantes na estrutura econômica e política do país. A diminuição do papel do Estado, com a liberalização da economia, a priorização da estabilização econômica em detrimento de políticas sociais e a onda de privatizações, é uma de suas características. Draibe (2000) avalia uma clara vinculação entre as decisões sobre a política social (extremamente restritas) e a política de estabilização econômica, sendo a primeira sempre condicionada a esta última.

Conforme Sguissardi (2008) e Saviani (2010), a partir da década de 90, vivenciamos um verdadeiro desmonte da universidade pública brasileira. Os investimentos do Estado no campo da educação superior pública se tornaram cada vez menores e, como consequência, tivemos a expansão da educação superior via rede privada, a mercantilização da educação e a formação cada vez mais voltada para o mercado de trabalho (transformada em treinamento), esvaziando-se o sentido da formação integral. Nessa perspectiva, as ações do governo FHC apontaram, em grande medida, para a consolidação do projeto neoliberal a partir de duas propostas

específicas: a expansão da educação superior por meio da rede privada e a ausência de investimentos na rede pública. Ou seja, por um lado, presenciamos o aumento significativo das instituições privadas e, por outro, a estagnação das instituições públicas.

Nota-se que, especialmente a partir dos anos 1990, houve um amplo processo de privatização do ensino superior no país, de modo que o Estado se desresponsabilizou de seu dever e passou a destinar verbas públicas para a iniciativa privada (a transformação efetiva da educação superior em mercadoria). As ações implementadas na educação superior seguiram as diretrizes dos organismos internacionais, cuja tese é a de que o sistema de ensino superior deve se tornar mais diversificado e flexível, com vistas à expansão e à contenção nos gastos públicos. Esses dois elementos estão estabelecidos no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1994, pelo BM, no qual são apresentadas as diretrizes para a reforma da educação superior, na América Latina, na Ásia e no Caribe. No seu item sobre estratégias de reforma, o documento preconiza que:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas;
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los Estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados;
- Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior;
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (1994, p. 4).

Saviani (2010) apresenta um levantamento sobre o número de instituições e de alunos e demonstra a realidade da expansão da educação superior no Brasil:

Em 1996, nós tínhamos 922 instituições de nível superior, sendo 211 públicas (23%) e 711 privadas (77%). Em 2005 o número total das instituições se elevou para 2.165 com 231 públicas (10,7%) e 1934 privadas (89,3%). Por sua vez, no que se refere ao alunado nós tínhamos, em 1996, um total de 1.868.529 alunos, sendo 725.427 (39,35%) em instituições públicas e 1.133.102 (60,65%) em instituições privadas. Já em 2005 a relação foi a seguinte: total de alunos 4.453.156, sendo 1.192.189 (26,77%) no âmbito público e 3.260.967 (73,23%) no âmbito privado. Observa-se por fim, que em 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, o

percentual dos alunos nas instituições públicas continuou caindo tendo chegado a 25,42% em contraste com o número das instituições privadas que passou para 74,58% atingindo, portanto, dois terços do alunado (SAVIANI, 2010, p. 14).

Em estudo semelhante, Sguissardi (2008) afirma que:

No ano de 1999, para um total de 2.369.945 matrículas no país, 832.022 ou 35% eram públicas (federais, estaduais e municipais); 886,561 ou 37,4% eram privadas; e 651.362 ou 27,8% eram particulares ou privado/mercantis. Neste caso, pouco mais de um quarto do total. Passados sete anos, em 2006, o total de matrículas no país tinha quase dobrado – 4.676.646 –, dos quais agora apenas 1.209.304 ou 25,8% eram públicas; 1.543.176 ou 33% eram privadas; e 1.924.166 ou 41,2% eram particulares ou privado/mercantis. O que isso significou em percentuais de crescimento? No total, o aumento foi de 97,3%; no montante das públicas, 45%; no das privadas, 74%; e no das particulares ou privado/mercantis, 195%! A manter-se nos próximos quatro anos – 2007-2010 – o ritmo médio de crescimento das matrículas verificado nos últimos sete anos, a distribuição percentual das matrículas no país seria, em 2010, próxima do que segue: IES públicas = 20%; IES privadas = 30%; e IES particulares ou privado-comerciais = 50% (SGUISSARDI, 2008, p. 1003, grifo do autor).

Conforme Sguissardi (2006), outra característica importante é a crescente “confusão” que ocorreu no governo FHC com relação ao princípio de autonomia universitária. Esta foi confundida com a autonomia financeira, o que forçou as universidades públicas a captarem recursos junto ao setor produtivo. O Estado foi retirando-se progressivamente do financiamento da educação superior, adotando as políticas de ajustes neoliberais.

As mudanças no papel do Estado a partir dos anos de 90 ocasionaram maior desregulamentação e descentralização na gestão das políticas sociais, especialmente as educacionais. Nunca na história foram abertas tantas universidades particulares. A expansão foi impulsionada pelas políticas de isenção fiscal para os empresários da educação. Cabe ressaltar que a expansão, via de regra, não pode ser confundida com democratização. A expansão pode acontecer via privatização. Objetiva-se a expansão postulada no polo público da educação, o que implica a definição de recursos do Estado para manutenção desse nível de ensino. Nesse sentido, Saviani aponta que:

Em consequência dessa mudança freou-se o processo de expansão das universidades públicas, especialmente as federais, estimulando-se a expansão de instituições privadas com e sem fins lucrativos e, em menor medida, das instituições estaduais. Essa foi a política adotada nos oito anos do governo FHC, o que se evidenciou na proposta formulada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação apresentada em 1997 (SAVIANI, 2010, p. 13).

Segundo os estudos de Nogueira (2003), marcado por grandes expectativas de mudanças em toda a sociedade, o governo do presidente Lula teve início no ano de 2003. A pobreza, a miséria e as desigualdades sociais são grandes marcas na sociedade brasileira. Suas raízes remontam ao passado histórico; as crises vivenciadas pela população são decorrentes dos mecanismos de ajuste econômico e consequências dos processos de alterações econômicas necessárias para a perpetuação do sistema. A eleição de Lula aconteceu numa coalizão de centro-esquerda e suscitou expectativas em relação a uma brusca mudança na política econômica e social, o que acabou não acontecendo. Contudo, Lula se destacou pelo franco combate à pobreza, o que garantiu sua popularidade entre a maioria da população, ao longo de suas gestões.

Ainda com base em Nogueira (2003), à posse de Lula havia a esperança de que seu governo se comprometesse com um amplo e efetivo padrão de proteção, no âmbito das necessidades humanas e sociais, que contemplasse positivamente todas as áreas sociais: educação, saúde, assistência, segurança, habitação, reforma agrária etc. De Lula era esperado, portanto, por grande parcela da população, bem como por expressivos setores da intelectualidade do país, que este fosse capaz de operacionalizar modificações reais para o país. Esperavam-se mudanças que sinalizassem a perspectiva de desmontar o processo de privatização da sociedade e do Estado brasileiro. Acreditava-se que Lula fosse capaz de desenvolver um projeto estratégico de modo a efetivar reformas democráticas e de cunho nacional.

Diversos autores têm realizado análises do governo Lula, a partir da avaliação de rupturas e/ou continuidades em relação ao governo que o antecedeu (e suas políticas neoliberais). Grande parte dos estudos afirma que há muito mais continuidades do que rupturas. Outros estudos, como o de Fagnani (2011), afirmam que o primeiro mandato (2003-2005) foi marcado, em grande medida, por continuidades à política de FHC e que o segundo mandato (2006-2010), por ensaios desenvolvimentistas, com uma articulação mais positiva entre as políticas

econômicas e sociais. Dantas aponta que:

Embora haja concordância que existam indicadores de continuidade de políticas, em aspectos importantes da política econômica, diversos outros elementos apontam para mudança quanto ao papel do Estado no provimento da educação superior. É necessário, portanto, uma análise crítica da atual política para o setor que vá além da visão meramente ideológica, vertente importante da construção do conhecimento e da ação política, porém insuficiente para dar conta da apreensão do concreto em sua totalidade (DANTAS, 2009, p. 1).

O governo Lula, como afirma Nogueira (2003), operou envolto em um paradoxo: ao mesmo tempo em que necessitava ganhar legitimidade e responder às demandas crescentes trazidas pela sociedade desigual que se tinha, se viu envolto nas limitações decorrentes do papel redimensionado do Estado, no contexto da globalização. Segundo Faleiros:

O papel do Estado proposto no governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, propondo-se que o Estado não seja apenas um apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo como uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos mais pobres (FALEIROS, 2004, p. 59).

O relatório nacional de acompanhamentos dos objetivos para desenvolvimento do milênio, publicado no ano de 2010 e assinado pelo presidente Lula, nos mostra um posicionamento quanto às finalidades delegadas à atuação público-estatal. No que se refere à redução da pobreza, o relatório sugere que “a maior parte da redução da pobreza extrema foi fruto de aumentos reais da renda, e que ainda existe bastante espaço para combatê-la via redução da desigualdade” (BRASIL, 2010, p. 24).

Ao analisar o governo Lula, Dantas (2009) apresenta dados da política adotada:

A economia brasileira voltou a crescer, desde 2004, em um ritmo

mais intenso, numa taxa média acima de 4,5 %. A retomada do crescimento juntamente com a ampliação das políticas sociais e os reajustes do salário mínimo provocaram melhoria nas condições gerais de vida da população. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio do IBGE 2006, a renda dos 50% mais pobres cresceu em 12% e a dos 10% mais ricos em 7,8%, o que significa uma melhora da participação dos mais pobres na renda nacional. Ademais, os espaços econômicos abertos pela nova política externa, as políticas de inclusão social como o Fome Zero e o Bolsa-família, as ações de financiamento de órgãos e bancos públicos, o crédito à agricultura familiar e a expansão do crédito consignado introduzem novas dinâmicas econômicas de expansão, inclusão social e distribuição de renda, ao contrário dos da política do governo anterior (DANTAS, 2009, p. 3).

Com base no exposto, inferimos que a característica predominante do modelo do governo é a indissociável articulação entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda. As políticas sociais foram medidas essenciais no governo Lula. Para Oliveira (2009), o governo Lula propiciou um resgate da governabilidade no país, dando maior ênfase ao cumprimento dos direitos sociais, sobretudo por meio da tentativa de correção e/ou diminuição das desigualdades socioeconômicas. A autora afirma ainda que:

Pode-se considerar que no decorrer desses dois mandatos do presidente Lula houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais (OLIVEIRA, 2009, p. 207).

A política de governo adotada, que acaba em última instância influenciando a política educacional, e de forma específica o ensino superior, deve ser analisada como resultante de um processo político de alianças e embates de classes e frações de classes no país. Para Sguissardi:

Considerada a trajetória do presidente da República eleito e do principal partido de sua base de apoio, e tendo em vista o Plano de Governo para a Educação Superior, a expectativa era de que esta – a Educação Superior – sofresse uma guinada importante no seu processo de desenvolvimento, tendo como pano de fundo uma virada também significativa nos rumos da economia nacional (SGUISSARDI, 2006, p. 1039).

Considerando os aspectos já mencionados, como as mudanças no papel do Estado, a partir da influência das políticas neoliberais dos anos 90, que postularam maior desregulamentação e descentralização na gestão das políticas públicas sociais, no caso brasileiro temos:

Nos últimos anos, o Brasil conseguiu diminuir de forma significativa o número de famílias que vivem em condição de extrema pobreza. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), a proporção da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza esta em forte queda desde 2003. Contudo, o país permanece sendo apontado como um dos mais injustos do mundo. De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), divulgado em julho de 2010, o Brasil tem o terceiro pior índice de desigualdade no mundo. A distância entre pobres e ricos em nosso país permanece abismal, comparando-se com países como Haiti e Tailândia. Essas desigualdades se refletem diretamente na educação (OLIVEIRA, 2011, p. 322).

No que se refere à política de educação, especialmente a educação superior, algumas das análises feitas por teóricos atuais⁹ também apontam que o governo Lula foi caracterizado/balizado por continuidades e rupturas em relação às políticas iniciadas no governo FHC, devido aos vários acordos firmados com as agências internacionais. Desse modo, é possível dizer que ao governo caberia caminhar estabelecendo pactos e buscando brechas para instaurar mudanças.

A respeito da proposta de educação superior apresentada pelo governo Lula, Trópia (2007) afirma que, apesar dos conflitos inerentes a esse processo, o governo teve apoio tanto de representantes da burguesia como das classes médias e de setores populares.

A política do governo Lula para o ensino superior se iniciou com a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação do ensino superior no País e apresentar um plano de ação. O resultado do trabalho do GTI foi a produção de um relatório que se tornou público no final de 2003. Este documento fazia um diagnóstico até certo ponto catastrofista da situação da educação superior, em especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), dada a crise fiscal do Estado e a suposta incapacidade do Estado brasileiro de realizar novos investimentos. Esta crise não se restringiria apenas às IFES, mas também às instituições privadas, que, em função da expansão recorde durante o

⁹ Leher (2005), Sguissardi (2006), Trópia (2007), Saviani (2010), Sguissardi (2008), entre outros.

governo FHC, naquela conjuntura se encontravam “ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada” e de uma crescente desconfiança em relação à formação e aos diplomas (TRÓPIA, 2007, p. 2).

Ainda segundo a referida autora, a urgência na adoção de medidas se justificaria em função da meta de expansão de 30% das vagas no ensino superior (acordada pelo Brasil e os organismos internacionais e definida como meta pelo PNE). Assim o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) apresentaria soluções para enfrentar a crise: a criação de um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais, e a realização de uma reforma universitária mais profunda.

O diagnóstico realizado pelo GTI e as ações sugeridas foram, com pequenas alterações, incorporados às versões do Anteprojeto de Reforma Universitária¹⁰, levadas ao público pelo então ministro Tarso Genro, em 2004 e 2005. O processo de reforma universitária, que começou oficialmente em 2004, deveria envolver um longo e extenso debate entre todas as partes interessadas, embora parecesse que os elementos de discussão e participação fossem mais retóricos do que reais. A proposta de reforma universitária não alcançou apoio necessário para a sua aprovação. Desse modo, o governo partiu para ações efetivas que, em grande parte, traduzem o pensamento do executivo no tocante à reforma do ensino superior. Ao mesmo tempo em que os pressupostos e as versões do anteprojeto de lei eram debatidos por alguns segmentos da sociedade brasileira, a política estatal para o ensino superior era paralelamente implementada.

A política de educação superior do governo Lula começou a ser efetivamente construída a partir da preocupação com dois temas centrais: a avaliação, já presente na gestão do então ministro Cristóvão Buarque, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a expansão da educação superior, especialmente a partir da criação do GTI, que teve como objetivo analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à

¹⁰ Em 06 de outubro de 2004, o Projeto de Lei nº 4212/2004 foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados por seu autor, o Deputado Atila Lira. O projeto pretende fixar normas para a educação superior das instituições públicas e privadas de ensino. Atualmente o projeto inicial conta com mais de 28 projetos apensados e está em tramitação na câmara dos deputados. Informações e acompanhamento do projeto estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265892>>. Acesso em: 29 maio 2013.

reestruturação, o desenvolvimento e a democratização das IFES.

No capítulo a seguir, discorreremos sobre as políticas educacionais proposta pelo governo Lula, destacando algumas das políticas implantadas para a educação superior.

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LULA: A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Este capítulo pretende discutir a política educacional do governo Lula, com destaque, sobretudo, para a expansão do acesso e permanência no ensino superior por meio do REUNI e do programa nacional de assistência estudantil. Desse modo, apresentaremos uma breve trajetória das políticas educacionais, destacando algumas das políticas que tiveram maior influência na educação superior. Foge aos propósitos deste trabalho uma análise detalhada de cada um dos programas/leis/ações. Contudo, para a compreensão de como foi implementada a política educacional no referido governo, faz-se necessária uma breve análise das proposições. Entendemos, ainda, como de fundamental importância a recuperação da trajetória histórica dos programas, ações e contornos normativos referentes à assistência estudantil (objeto central deste estudo), no sentido de identificar como esta foi se constituindo como política de educação superior.

Esse movimento de recuperação histórica objetiva compreender que a política de assistência estudantil está inserida no cenário da educação superior do Brasil, a qual vem marcada por intensas transformações que legitimam o desenvolvimento econômico do país. De forma geral, as marcas da origem da assistência estudantil remontam ao surgimento das universidades no Brasil e, como veremos no decorrer deste capítulo, por meio de decretos, começou-se a vislumbrar a regulamentação da assistência estudantil nas universidades.

Contudo, a prescrição legal/a norma jurídica não é em si medida suficiente para garantir de fato a existência de uma política efetiva. Nesse sentido, o cenário de origem das primeiras ações de assistência estudantil no país representa um preâmbulo dos caminhos percorridos por esta, pois já assinala sua construção por meio de um processo descontínuo, que está em constante movimento (avanços e retrocessos), sendo subordinado a uma configuração de Estado em determinado momento histórico. Por meio desse percurso histórico, percebe-se que por vezes a assistência estudantil é entendida muito mais como uma política de governo do que de Estado propriamente dita.

Nos últimos anos (2003 à 2010), o governo federal tem apresentado propostas para regulamentação e efetivação da política de assistência estudantil,

com vistas, além do acesso, à permanência de estudantes oriundos das classe trabalhadora. Assim sendo, discorreremos com mais acuidade sobre os contornos normativos atuais (PNE, REUNI e PNAES). Compreender a assistência estudantil como parte da política educacional imprime um forte elemento no sentido de garantir a democratização do ensino superior com condições de permanência e não somente de acesso. O acesso e a permanência na universidade pública no Brasil têm se caracterizado como desigual desde as suas origens. Desde as origens das universidades no Brasil, os governos têm apresentado propostas de expansão para o ensino superior. Nesse sentido, compreender a assistência estudantil relacionada com a expansão e a democratização também é proposta deste capítulo.

3.1 BREVE TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO LULA

Como vimos no capítulo anterior, a política educacional para o ensino superior do governo Lula começou efetivamente a ser construída a partir da constituição do GTI, que resultou na elaboração de um relatório. Esse relatório apresentou uma análise da situação da educação superior brasileira, bem como um plano de ação com vistas à reestruturação, o desenvolvimento e a democratização das IFES. Na trajetória das políticas educacionais proposta pelo governo Lula, destacamos algumas, implantadas no primeiro mandato:

- O SINAES: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de orientar o processo de avaliação da educação superior, definindo regras para autorização de Instituições de Ensino Superior (IES) e de cursos;
- O Programa Universidade para Todos (PROUNI): Apesar de ter sido enviado como Projeto de Lei ao Congresso Nacional para tramitação, o governo Lula editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213, que instituiu o PROUNI. Posteriormente, o Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, regulamentou a MP, e a Portaria Normativa nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabelecendo procedimentos para adesão das Instituições Privadas de Educação Superior ao Programa. Em 2005, o PROUNI foi transformado na Lei nº 11.096/05. O programa consiste em concessão de bolsas de estudo para alunos de graduação em

universidades privadas que estão inscritas no programa. São concedidas bolsas parciais para os estudantes cuja renda familiar, por pessoa, seja de até três salários mínimos, e bolsas integrais para aquelas cuja renda familiar é inferior a um salário mínimo e meio. O PROUNI estende-se a todas as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que a ele aderirem e prevê isenção de: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social;

- A Lei de Inovação Tecnológica: Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, no ambiente produtivo, e dá outras providências;

- As Parcerias Público-Privadas (PPP): Regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituem normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;

- A Educação a Distância (EAD): Em 19 de dezembro de 2005, já na gestão de Fernando Haddad (como ministro da Educação), o governo Lula assinou o Decreto nº 5.622, regulamentando a oferta da educação a distância no Brasil;

- Lei de Cotas: Apresentado em 23 de junho de 2004, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 3627/04 garante a reserva de 50% do total de vagas nas IFES para negros, índios e egressos de escolas públicas (Política de Cotas). Atualmente, o sistema de cotas é regulamentado pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

As medidas mais questionadas, por parte do meio acadêmico (intelectuais, servidores e alunos) no primeiro mandato do governo Lula (2002-2006), para o ensino superior foram a implementação do SINAES e o PROUNI. De acordo com algumas análises o SINAES tem como objetivo regulamentar e dar certa formatação às universidades. Ele atua também para “enquadrar” a universidade no viés de avaliações que prima pela visão custo-benefício e racionalização tecnocrática. Uma das principais críticas que têm sido realizadas consiste na alegação de que tal iniciativa reforça o papel do Estado como regulador do sistema, ferindo a autonomia das universidades. Assim afirma Sguissardi:

O novo sistema teria trazido avanços inegáveis, mas, ainda assim, é

questionado porque não respeitaria a autonomia universitária e seria centralizador no que tange à constituição da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), responsável pelas principais diretrizes e normas relativas ao sistema (SGUISSARDI, 2006, p. 1042).

No tocante ao PROUNI, as críticas encontram-se vinculadas à redução de expectativas dos jovens das camadas mais pobres de terem acesso ao ensino superior público e a possível continuidade da expansão do ensino superior por meio do fortalecimento da iniciativa privada. Na visão de Sguissardi: “O programa, pretextando a ‘publicização’ do privado, na forma como foi aprovado e está sendo implementado, fortalece as instituições privadas comerciais de ensino” (SGUISSARDI, 2006, p. 1043). Ainda nesse sentido, Santos e Santos afirmam:

Segundo levantamento do Ministério da Educação, no ano de 2003 existiam 1637 Instituições de Ensino Superior – IES no Brasil, destas 1442 privadas, as quais apresentam 37,5% de suas vagas como ociosas, correspondendo a 550 mil do total de vagas oferecidas no ensino superior brasileiro. O MEC aponta como solução para resolver o problema da inserção dos jovens no ensino superior, cuja demanda nos vestibulares cresceu mais de 200%, passando de 517 mil, em 1991 para 1,6 milhão em 2002, e a alta taxa de ociosidade nas instituições particulares de ensino, *a criação de vagas públicas nas faculdades privadas* (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 7, grifo nosso).

Leher (2005) considera que este programa representa a implantação do modelo para o ensino superior defendido pelos organismos internacionais, a exemplo do BM, que sugere a expansão desta modalidade educacional por meio do setor privado. O autor afirma que o governo estaria promovendo, na verdade, uma contrarreforma para o ensino superior, desenvolvendo um “processo de privatização”, de “desconstrução da universidade como espaço público” e de “conversão das instituições públicas em organizações sociais” (LEHER, 2005, p. 21).

Em estudo realizado por Aprile e Barone, o PROUNI é avaliado como uma “política focalizada, compensatória, uma prática privatista e ainda como ação afirmativa” (APRILE; BARONI, 2009, p. 50). Todavia, desse mesmo estudo destacamos alguns aspectos importantes, no sentido de que este programa (o PROUNI) apesar de suas limitações permitiu o acesso significativo de estudantes trabalhadores ao ensino superior:

Implantado em 2005, o ProUni se insere em um contexto no qual apenas 13% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em IES, segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios, PNAD (2003). No conjunto dos países da América Latina, o Brasil apresenta um dos mais baixos índices de acesso, comparado com a Argentina (cerca de 40%), Venezuela (26%) e Chile (20,6%). Tal situação se configura como particularmente desafiadora, quando se toma como referência a meta definida pelo Plano Nacional de Educação de 2001, que propõe prover até o final da década a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (APRILE; BARONE, 2009, p. 49).

No primeiro semestre de 2005, o Programa colocou à disposição 112 mil bolsas de estudos em universidades privadas, sendo 72 mil bolsas totalmente gratuitas. Com essa medida, o governo ampliou em 60% a oferta do ensino superior gratuito em apenas um ano (APRILE; BARONE, 2009, p. 50).

Ao proporcionar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior privado, por meio da oferta de bolsas de estudo, o ProUni define como focos de atuação um nível de ensino, o superior, e um segmento expressivo de jovens das camadas populares, egressos do ensino médio oferecido em escolas públicas (APRILE; BARONE, 2009, p. 50).

Ao voltar-se para a solução do problema da escassez de vagas no ensino superior por meio do incentivo à iniciativa privada, o ProUni resgata as relações entre o público e o privado, sobretudo no tocante ao financiamento da educação. Registra a transferência de recursos públicos para as empresas privadas de ensino, mediante isenção de recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre receitas provenientes de atividades desenvolvidas (APRILE; BARONE, 2009, p. 52).

Contudo a mais contundente crítica destinada ao programa refere-se à suposta transferência de recursos públicos para as empresas privadas de ensino, mediante isenção de recolhimento de impostos. A Constituição Federal estabelece com relação às imunidades de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços, bem como com relação à contribuição patronal da previdência pública de determinadas pessoas jurídicas sem fins lucrativos, o seguinte:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI – instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de educação** e de assistência social, **sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei; (BRASIL; 1988, Grifo nosso)

Os requisitos da lei são definidos mediante edição de leis complementares ou ordinárias como a Lei 9.532/1997 que condicionou o gozo de imunidade fiscal às entidades sociais e educativas, nos seguintes termos:

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea c, da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos. (BRASIL;1997)

Portanto considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos. Ou seja, a tão criticada imunidade fiscal ou isenção de impostos, atribuídas ao PROUNI, já acontecia para grande parte das instituições educacionais que se intitulavam sem fins lucrativos, beneficentes ou fundacionais, prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 9.532/1997.

Ora, o que parece evidente é que, na contramão das expectativas da população e dos intelectuais, ao mesmo tempo em que o PROUNI expande a educação superior, possibilita que as instituições educacionais privadas com fins lucrativos se isentem de impostos (renúncia fiscal), pois as instituições educacionais sem fins lucrativos já usufruíam deste “benefício”. Todavia, cabe lembrar, como afirmam Dantas e Sousa Junior, que:

A expansão via PROUNI se deu, fundamentalmente, no momento em que o governo se encontrava no início de sua transição para um novo modelo de organização do Estado e que começou a ganhar velocidade com as mudanças ocorridas no chamado núcleo duro do governo após uma série de escândalos. Tal mudança no governo foi crucial na medida em que a pauta da “estabilidade econômica” e do “ajuste nas contas públicas” passou a ocupar espaço secundário da agenda do Poder Executivo, cujo eixo gravitou desta para o da “aceleração do crescimento” (DANTAS; SOUSA JUNIOR, 2009, p. 11).

Fato é que questionamentos contundentes têm sido feitos ao PROUNI, de modo a caracterizá-lo, na maior parte das vezes, como uma extensão da política neoliberal de FHC. Por outro lado, como vimos, alguns estudiosos destacam também aspectos positivos dessa política tão controversa.

No que se refere à lei de Inovação Tecnológica, ao mesmo tempo em que incentiva (como o próprio nome diz) a inovação tecnológica por meio do investimento em pesquisas, permite que pesquisadores e empresas recebam recursos para seus grupos, mas não para a universidade pública, que cede espaço físico, laboratórios, equipamentos e os próprios pesquisadores. Essa lei permite a utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes nas dependências das universidades por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa (desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim).

A principal crítica que lhe é feita é de que, justificada pela necessidade de aproximação universidade-empresa, criaria sérios riscos de distorção da verdadeira função pública da universidade no campo científico e da inovação e, dada a penúria financeira das universidades públicas e seus docentes/pesquisadores, criaria também facilidades para a subordinação da agenda universitária ao campo empresarial, limitando a liberdade acadêmica e aprofundando o fenômeno da heteronomia universitária, um dos traços da universidade hoje em muitos países (SGUISSARDI, 2006, p. 1042).

Dois destaques devem ser feitos: possibilita-se que professores-pesquisadores das instituições públicas de ensino superior atuem em parceria com o setor privado e se consolida o entendimento do conceito de inovação como o uso adequado da tecnologia no sentido de transformar recursos técnicos em benefícios sociais. A prioridade não seria mais a acumulação do conhecimento, mas, sim, a inovação, ou seja, a capacidade de aplicar o conhecimento na solução de problemas concretos enfrentados pela sociedade com o intuito de gerar novos produtos e processos.

Em relação às PPP, as análises mais comuns referem-se à concessão de recursos públicos à administração de entes privados. Essa lei prevê a parceria do Estado com empresas privadas, nas mais diferentes áreas de produção, comércio de bens e serviços de natureza pública e coletiva. Como contrapartida do ente

privado, requer-se não mais do que 30% do valor do empreendimento. “A crítica principal, no caso da educação, é que, para além do fortalecimento do polo privado do Estado ou como parte dele, amplia-se a utilização dos recursos públicos para entidades privadas, com ou sem fins lucrativos” (SGUISSARDI, 2006, p. 1043).

A EAD é o processo de ensino-aprendizagem, mediado por tecnologias, em que professores e alunos estão separados espacial e/ou temporalmente. Ou seja, modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. Apresentada como uma medida de inclusão social e educacional (devido às facilidades que apresenta: chegar a locais distantes, flexibilidade de horários etc.), essa medida tem recebido diversas críticas quanto à qualidade do ensino ofertado. Assunto atravessado por muitas controversas, a EAD é temática para trabalhos específicos, cabendo nesse espaço apenas a citação de sua regulamentação.

Finalmente, talvez a política menos questionada por parte dos intelectuais e da comunidade acadêmica se refira à Lei de Cotas. Após a apresentação do Projeto de Lei, foram apensados e desapensados diversos Projetos de Lei ao original (PL nº 3627/04). Atualmente, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, regulamenta o sistema de cotas. Da referida lei, destacamos:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (BRASIL, 2012).

A maioria das análises sobre a política educacional do governo Lula aponta para as limitações dos programas, afirmando que estes sinalizam mais continuidades do que rupturas com relação às políticas neoliberais do governo antecessor. Ao final do primeiro mandato do governo Lula, a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, com uma significativa quantidade de programas educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando em certa medida a identificação com os princípios neoliberais, e se afirmavam mais como políticas de governo do que de Estado. Destarte, estamos de acordo com os

estudos de Oliveira (2009), quando a autora afirma que as políticas educacionais do governo Lula são marcadas por ambivalências.

Contudo, ao realizar essas análises, é indispensável considerar a complexidade inerente aos processos sociais que se desenvolvem em momentos de transição, a exemplo das ações do primeiro mandato. Nesse sentido, nos valem de Dantas e Sousa Junior para afirmar que:

O primeiro governo Lula encetou uma lenta transição para um novo modelo, partindo da flexibilização do padrão adotado no governo anterior e incorporando grande parte de sua agenda, especialmente, a questão do gerencialismo. As mudanças ocorridas no governo a partir do final de 2005 promoveram uma alteração gradual na condução da política do governo, reorientando-o no sentido de uma maior intervenção do Estado seja na economia, seja no âmbito das políticas sociais, repondo a agenda de intervenção do Estado e do planejamento como instrumento de indução do desenvolvimento (DANTAS; SOUSA JUNIOR, 2009, p. 14).

No primeiro ano do segundo mandato, o governo Lula intensificou o processo de mudanças no ensino superior. A publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a criação do REUNI e do Programa Universidade Aberta deram novos rumos à educação superior. As ações começaram a ser reconduzidas, sinalizando um movimento com algumas rupturas em relação às propostas anteriores. O PDE pode ser considerado a primeira grande iniciativa do ministro Fernando Haddad (2005/2010), com vistas a uma reorientação de rumo para a educação no governo Lula.

- O PDE: apresentado pelo MEC em 2007 constitui-se em um conjunto de 52 ações. Tais ações encontram-se organizadas em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e tecnológica, alfabetização e educação continuada. O PDE tem como grande articulador o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Propõe-se um novo regime de colaboração, que busca articular a atuação dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Reforma Universitária: Foi apresentada aos brasileiros uma 4ª versão do Projeto de Lei da Reforma Universitária (PL nº 7.200/2006), que atualmente (2014) tramita na Câmara dos Deputados;
- Universidade Aberta do Brasil (UAB): Instituída pelo Decreto nº 5.800, de

junho de 2006, está voltada para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir a oferta de cursos e programas de educação superior no país. Os objetivos da UAB são:

[...] oferecer cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; estabelecer amplo sistema nacional de educação superior à distância; e fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação à distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006).

- O REUNI: Foi instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com vistas à ampliação de vagas nas universidades federais e à redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação;
- O PNAES: Foi instituído por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e coroa a assistência estudantil como política pública. Em 19 de julho de 2010, o Decreto nº 7.234 passou a regulamentar o PNAES.
- O Sistema de Seleção Unificada (SISU): Regulamentado pela Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010, prevê a informatização do sistema de seleção e que as IFES selecionem os novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM).

O SISU consiste em um sistema informatizado criado pelo MEC no ano de 2010. Ele reúne as notas dos participantes do ENEM e as utiliza para ingresso em universidades públicas. O sistema é nacional, ou seja, por meio do SISU, os estudantes podem concorrer a vagas em universidades públicas de todo o país. A seleção é realizada duas vezes ao ano, sempre no início do semestre letivo. A inscrição é gratuita. Ao final do período de inscrições, são selecionados os candidatos mais bem classificados dentro do número de vagas ofertadas. O SISU tem substituído o vestibular em muitas instituições de ensino público, sendo que uma grande maioria delas já adota integralmente a seleção do SISU para o ingresso no ensino superior. A partir dos dados dos candidatos no ENEM e das informações

prestadas por cada instituição participante, esse sistema processa os resultados com as notas devidas e a classificação por curso. Além disso, o sistema permite que a instituição preserve qualquer forma de políticas afirmativas, bônus diferenciado para os candidatos e pesos para as provas. Mais importante do que avaliar como positivo ou negativo é conhecer os desafios que o SISU tem apresentado. Tais desafios vão desde a gestão e manutenção de um software que comporte o acesso de milhões de usuários até a gestão de tempo (cronograma entre inscrição no sistema e realização da matrícula em *lócus*) tendo em vista as diversas chamadas existentes, até a permanência dos alunos uma vez que um aluno do Amazonas pode se matricular em uma instituição do Rio Grande do Sul e vice-versa. Essa dinâmica traz consequências sérias para a questão da permanência na universidade e conclusão dos cursos. O SISU é um sistema relativamente novo que vai exigir constantes modificações e adaptações para que consiga atingir seu objetivo principal: democratizar as oportunidades de acesso às vagas públicas de ensino superior e possibilitar a mobilidade acadêmica.

Estudos referentes à UAB apontam que, por intermédio da EAD, ela objetiva, além da expansão do ensino superior (especialmente as licenciaturas), a redução de custos, o que implica inserir o ensino a distância nos cursos de graduação. Nesse sentido, também é questionada a ênfase na modalidade a distância para formação inicial e continuada de professores, na medida em que a queda na demanda pelas licenciaturas seja em universidades públicas ou particulares, pretende ser enfrentada por meio da formação à distância.

O conjunto das ações do governo Lula no segundo mandato demonstra um deslocamento em favor do público: “manifesta uma inegável tendência de crescimento e expansão com maior aporte dos recursos públicos” (DANTAS; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 15).

O PNAES é o objeto central deste trabalho, como parte do programa REUNI, eles serão analisados de forma detalhada na próxima seção, onde continuaremos a avaliar as políticas educacionais propostas pelo governo Lula.

Principais ações da política educacional para o ensino superior no governo Lula

MANDATO 2003-2006		
Programa:	Regulamentado por:	Principais objetivos:
SINAES	14/04/2004 – Lei nº 10.861	Sistema de avaliação; define regras para autorização/avaliação de instituições e cursos.
PROUNI	10/09/2004 – MP nº 213 18/10/2004 – Decreto nº 5.245 13/01/2005 – Lei nº 11.096/05 20/11/2008 – PN nº19	Concessão de bolsas (integrais e parciais) de estudo para alunos de graduação em universidades privadas; bolsas parciais (estudantes cuja renda familiar, <i>per capita</i> , é até três salários mínimos); bolsas integrais (estudantes cuja renda familiar, <i>per capita</i> , é inferior a um salário e meio).
Lei de Inovação Tecnológica	02/12/2004 – Lei nº 10.973	Incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica; parceria público-privada.
PPP	30/12/2004 – Lei nº 11.079	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
EAD	19/12/2005 – Decreto nº 5.622	Regulamenta a oferta da educação a distância no Brasil.
Lei de Cotas	23/06/2004 – PL nº 3627/04 29/08/2012 – Lei nº 12.711	Reserva de 50% do total de vagas nas IFES para egressos de escolas públicas, negros e índios.
MANDATO 2006-2009		
PDE	24/04/2007	Conjunto de 52 ações organizadas em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e tecnológica, alfabetização e educação continuada; propõe um novo regime de colaboração entre os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Reforma Universitária	PL nº 7.200/2006	4ª versão do Projeto de Lei da Reforma Universitária que atualmente (2013) tramita na Câmara dos Deputados.
UAB	08/06/2006 – Decreto nº 5.800	Estabelece amplo sistema nacional de educação superior a distância; cursos de licenciatura; capacitação para gestores da educação básica.
REUNI	24/04/2007 – Decreto nº 6.096	Ampliação de vagas, redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação IFES.
PNAES	12/12/2007 – Portaria Normativa nº 39 19/07/2010 – Decreto nº 7.234	Assistência estudantil como política pública; ampliar as condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal.
SISU	26/01/210 – Portaria Normativa nº 2	Informatização no sistema de seleção em que as IFES selecionam os novos estudantes exclusivamente pela nota obtida no ENEM.

3.2 EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO GOVERNO LULA: O REUNI

No decorrer deste trabalho, já afirmamos e entendemos que os traços históricos, políticos e econômicos marcam profundamente a política da educação superior no Brasil. Nesse sentido, o governo federal tem apresentado nos últimos anos (mediante diversos contornos normativos) propostas de expansão do ensino superior, bem como políticas de assistência estudantil, com vistas a promover, além do acesso, a permanência de estudantes com dificuldades socioeconômicas.

A discussão referente à expansão do ensino superior proposta pelo governo Lula insere-se no quadro das políticas públicas para a educação superior. Ela destaca o estratégico e fundamental papel que a educação assume no jogo contraditório das relações sociais, visto que, ao mesmo tempo em que atende aos objetivos da produção e do sistema capitalista, preparando os trabalhadores para o trabalho, se destaca (sob o ponto de vista neoliberal) como mecanismo essencial de democratização de oportunidades – a fim de promover o desenvolvimento humano, a melhoria das condições de vida – e como forma e possibilidade de ascensão social. Vale lembrar que, a educação é reivindicação da classe trabalhadora e se insere na agenda de lutas dos movimentos sociais.

Das propostas de políticas educacionais para o ensino superior do governo Lula, destacamos as que estão mais diretamente relacionadas com este trabalho e passaremos a analisá-las, seguindo a tríade PNE-REUNI-PNAES.

Apresentado pelo então presidente FHC, o PNE 2001/2010 foi regulamentado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001¹¹. Tal proposta apresentou um conjunto de políticas educacionais para os diversos níveis de ensino, entre eles o ensino superior. O plano tem por objetivos a melhoria na qualidade de ensino e a redução da desigualdade social no que se refere ao acesso e à permanência na escola.

O PNE acena, desde a década passada (2001-2010), com a necessidade de políticas de assistência estudantil que propiciem a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Essa medida está diretamente associada à inclusão e democratização do acesso e da permanência, de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades. Em seu

¹¹ Texto completo disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 20 mar. 2013.

item 4.3.1, o PNE propõe a expansão do ensino superior: “4.3. Objetivos e Metas: 1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001). Em seu item 4.4. Financiamento e gestão da educação superior, subitem 34 determina:

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

No entanto, uma leitura mais cautelosa do texto do PNE nos faz perceber que este não passava de uma “carta de intenções”, apontamentos de como deveria ser a educação superior. Sem definição de estratégias para alcançar os objetivos estabelecidos, sem delegação de responsabilidades para alcançar as metas propostas e principalmente sem previsão/definição de recursos orçamentários.

Entretanto, considerando a meta de expansão da oferta de educação superior constante no item 4.3.1 do PNE, e com a finalidade de auxiliar na execução das demais metas propostas pelo Plano, o governo federal, já no governo Lula, instituiu o REUNI¹² por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e definiu como um dos seus objetivos: “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior” (BRASIL, 2007).

O REUNI objetiva a reestruturação acadêmica e o aumento do número de vagas do ensino superior público federal, possuindo duas metas globais: a Relação Aluno-Professor (RAP), com previsão de dezoito alunos para cada professor, e a elevação gradual da Taxa de Conclusão da Graduação (TCG) para 90%. Ainda no que se refere aos objetivos principais do programa, destacamos:

- 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 (BRASIL, 2007).

As principais diretrizes do programa são:

¹² Texto completo disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em 09 dez. 2012.

- I- redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas, em particular no período noturno;
- II- ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de Educação Superior;
- III- revisão da estrutura acadêmica, com a reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV- diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V- ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil;
- VI- articulação da graduação com a pós-graduação e da Educação Superior com a Educação Básica (BRASIL, 2007).

O REUNI foi instituído visando à expansão do ensino superior, bem como o processo de ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil. Segundo as diretrizes, o programa pretende congrega esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o MEC cumpre o papel definido pelo PNE (Lei nº 10.172/2001).

O programa tem sido alvo de questionamentos por parte de intelectuais, educadores e estudantes, boa parte deles enaltecendo as limitações. Este trabalho não parte desse pressuposto. Embora haja concordância na leitura de que o REUNI apresenta limitações, entendemos que o projeto apresenta aspectos positivos e em muito contribui para a expansão do ensino superior.

De maneira geral, os questionamentos que têm sido dirigidos ao programa apontam no sentido de que foi um projeto planejado e aprovado sem a participação popular (LEHER, 2005). Outra crítica recebida refere-se ao fato de que o aumento das vagas, das matrículas e dos alunos não tem sido proporcional ao aumento de recursos humanos. Por fim, há também a questão da perspectiva racionalizadora:

O objetivo do Reuni, segundo o decreto, seria a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior “pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007, grifo nosso), numa clara perspectiva racionalizadora, que parte do princípio, coincidente com o do Banco Mundial, de que há subaproveitamento nas universidades federais, diagnóstico presente, no Brasil, desde a “reforma universitária” da ditadura militar (CISLAGHI; SILVA, 2012, p. 496).

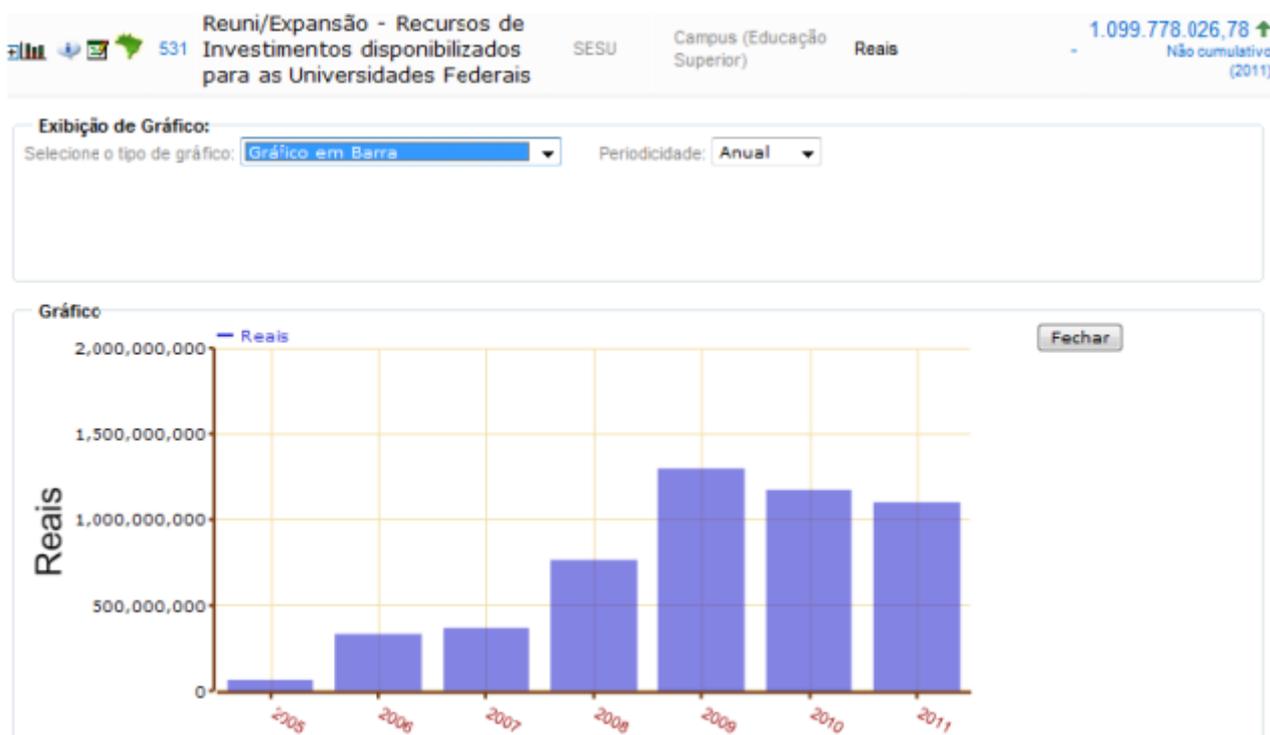
Nesse contexto, é necessário lembrar que a expansão tem se dado tanto pela via pública, por meio do REUNI, quanto pela via privada, por meio de programas como o PROUNI. Saviani (2010) aponta que:

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retomou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos *campi* no âmbito do programa “REUNI”, por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o programa “Universidade para todos”, o “PROUNI”, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentado por várias dessas instituições (SAVIANI, 2010, p. 14).

Apesar das limitações do programa, cabe lembrar que a expansão das vagas para parte da classe trabalhadora, nas universidades públicas, é uma reivindicação histórica dos sujeitos coletivos da sociedade. Nesse sentido, o decreto do REUNI conseguiu boa adesão e aprovação popular (CISLAGHI; SILVA, 2012).

Ainda no que se refere ao REUNI, apesar de ser alvo de diversos apontamentos, como já afirmamos, compreendemos que a proposta apresenta aspectos positivos e significou uma forte ação no sentido de restabelecer o caráter público e estatal da educação superior. Apesar de não ser a panaceia para os problemas referentes ao ensino superior no país, surge como a primeira proposta de reestruturação do ensino superior público federal, com metas, responsabilidades e orçamentos bem definidos. A seguir apresentaremos dados do MEC que reforçam e embasam essa perspectiva. O gráfico abaixo mostra os recursos de investimentos disponibilizados para as instituições federais até 2011, conforme informações do Portal do MEC.

Gráfico 1 – REUNI/Expansão: recursos de investimentos destinados às universidades federais de 2005 a 2011

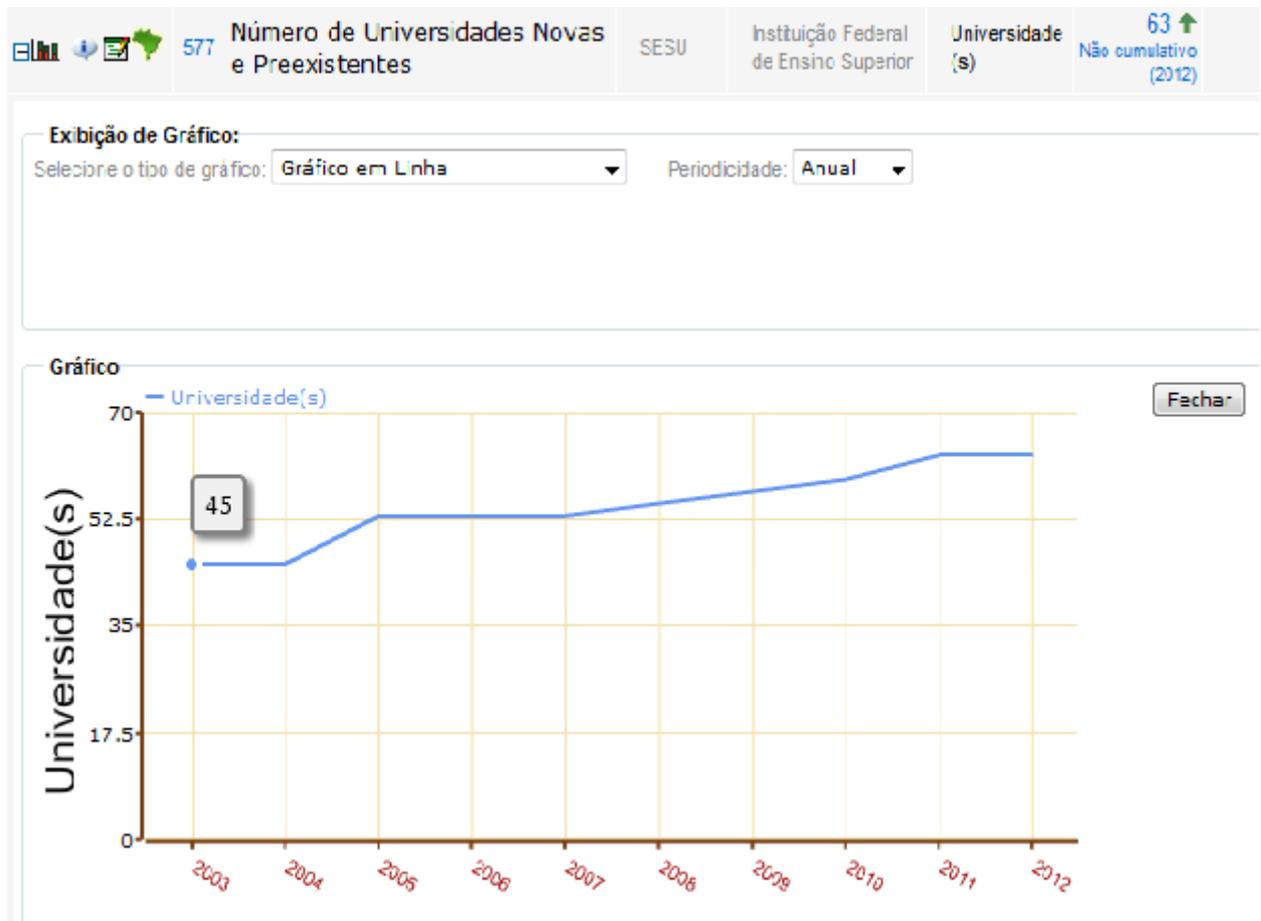


Fonte: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

Os dados apontam claramente o aumento dos investimentos e evidenciam também uma recuperação dos valores investidos nas IFES, que chegou ao valor máximo em 2009. Tal panorama evidencia uma melhora da situação financeira das universidades e demais instituições de ensino superior. Esses dados se contrapõem às análises que insistem em apontar que os recursos para a educação superior se deram apenas a partir do privilégio da iniciativa privada. Fato é que o financiamento da educação superior no Brasil esteve sempre abaixo das demandas e necessidades. O financiamento dos últimos anos pode ser considerado um alento; contudo, está aquém dos patamares necessários para suprir a falta de investimentos sobretudo da década de 1990.

No tocante ao número de instituições, o gráfico abaixo mostra que, por intermédio do programa, de 2003 até 2012, foram criadas e/ou reestruturadas 63 universidades federais.

Gráfico 2 – Número de universidades novas e preexistentes de 2003 a 2012



Fonte: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

O aumento no número de universidades é destaque. Outro dado relevante é referente ao quantitativo de universidades criadas, preexistentes e previstas pelo REUNI entre 2003 e 2011. Em 2003, eram 45 universidades; já em 2011, além destas, foram criadas mais 14 e estavam previstas mais 04. Ou seja, verificamos a expansão das universidades, sendo que entre 2005 e 2011 foram criadas 14 novas universidades federais. Dessas novas instituições, aproximadamente 140 novos *campi* foram criados e, para o ano de 2013/2014, está prevista a criação de mais 27 *campi* (BRASIL, 2008).

O relatório do primeiro ano do REUNI (BRASIL, 2008) afirma que o programa também possibilitou a expansão e interiorização das instituições federais de educação superior. Desde 2003, foram criados 140 novos *campi*, que, em conjunto com os 151 já existentes, representam a presença das universidades federais em 235 municípios brasileiros. Nesse sentido, no que se refere ao governo Lula,

concordamos com Dantas e Sousa Júnior (2009, p. 15): “manifesta uma inegável tendência de crescimento e expansão com maior aporte de recursos públicos”.

No processo de expansão do ensino superior, a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil, apresentada pelo PNE, foi incorporada pelo REUNI. Tendo em vista as metas de expansão de vagas e criação de novas universidades, diminuição da evasão e aumento da taxa de conclusão, um pressuposto é fundamental: a permanência. A questão da permanência, atualmente é discutida à luz da política de assistência estudantil.

Esta seção procurou analisar a proposta de expansão do ensino superior, iniciada pelo governo Lula. O governo Dilma tem dado continuidade a esse plano. Antes de adentrarmos à discussão da política de assistência estudantil, no seu contorno atual, entendemos como fundamental compreender a trajetória da assistência estudantil, desde sua origem até os dias atuais. Nesse sentido, seguiremos apresentando o percurso histórico da assistência estudantil.

3.3 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR

O debate sobre assistência estudantil nas IFES não pode restringir-se exclusivamente à análise do contexto das políticas atuais, não sendo estas suficientes para a compreensão acerca dos demais elementos presentes nesse processo. Compreender a dinâmica dos programas de assistência estudantil pressupõe uma análise sobre as dimensões política, social e histórica, pois direta ou indiretamente marcam a atual configuração dessa política.

A explanação dos caminhos percorridos pela universidade brasileira não é objeto específico deste trabalho; contudo, não há como resgatar cronologicamente os aspectos cruciais da política de assistência estudantil sem recorrer à trajetória do ensino superior no Brasil. Ou seja, observar a trajetória do ensino superior no país torna-se fundamental no sentido de identificar e delimitar os marcos significativos da política de assistência estudantil. Nesse sentido, o objetivo desta seção é resgatar a trajetória das políticas de assistência estudantil.

Saviani (2010) sintetiza a trajetória do ensino superior no Brasil afirmando que este teve origem a partir de 1808, na forma dos cursos avulsos criados por iniciativa de D. João VI, sendo que somente nas primeiras décadas do século XX

apareceram algumas iniciativas, ainda isoladas e pouco exitosas, de organização de universidades. No início do século XX, o país contava com uma estrutura precária de ensino superior. As faculdades eram poucas e não eram integradas. Naquele momento, consolidaram-se as primeiras ideias de universidade no Brasil. As questões educacionais ganharam peso nos debates políticos, passou-se a associar a intelectualidade ao poder com vistas à formação de cidadãos e à modernização das elites, criando-se um vínculo estreito entre educação e mercado de trabalho.

Ainda com base nos estudos de Saviani (2010), destacamos que o país nunca teve um modelo próprio de universidade, utilizando-se de exemplos e experiências de outros países (normalmente países europeus). No Brasil Colônia, os jovens eram enviados para estudar nas universidades europeias. Três séculos após o seu “descobrimento”, o Brasil implantou suas primeiras instituições de ensino superior.

Consideramos que, no Brasil, a primeira ação no sentido de apoiar estudantes universitários ocorreu em 1928, no governo de Washington Luís, por meio do Decreto nº 5.612¹³, de 26 de dezembro de 1928, que autorizou o governo brasileiro à criação da Casa do Estudante Brasileiro. O estabelecimento localizava-se em Paris e tinha como objetivo auxiliar os estudantes brasileiros com dificuldades de manter residência na capital francesa.

Foi, contudo, na década de 1930 que a demanda pela educação superior, no Brasil, aumentou. Com a urbanização do país, cresceu a necessidade de escolaridade. O Brasil já possuía instituições de ensino superior oficialmente legalizadas. Segundo Saviani (2010), foi após a Revolução de 1930 que se retomou o protagonismo do Estado nacional na educação com a criação, já em outubro desse ano, do Ministério da Educação e Saúde Pública. O governo Getúlio Vargas tinha o projeto de modernizar o ensino brasileiro.

No livro *O poder jovem*, Poerner (2004) relata a fundação da Casa do Estudante do Brasil. Fundada em 13 de agosto de 1929, por um grupo de universitários cariocas, a Casa do Estudante do Brasil sediada na cidade do Rio de Janeiro teve sua primeira diretoria eleita pelos representantes das escolas que

13

Texto

disponível

em:

<<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b2394d7e1ab9a970032569b9004e148d/83b06c0eb37628b8032569fa006de1d8?OpenDocument>>. Acesso em 13 mar. 2013.

formavam a antiga Federação Acadêmica do Rio de Janeiro. A diretoria da Casa se esforçou na organização de recitais, quermesses, torneios desportivos etc. A Casa do Estudante do Brasil tinha como objetivo auxiliar os estudantes mais carentes e se instalou num velho casarão no Largo da Carioca. O casarão tinha três andares e um restaurante popular frequentado por alunos e pessoas da comunidade que se passavam por estudantes para adquirir o benefício (POERNER, 2004). No primeiro andar, havia o salão onde estava instalado o bandeirão (restaurante popular). No segundo andar, estavam o gabinete da presidência e as salas da secretaria, da correspondência nacional e internacional e, mais afastadas, as salas onde funcionavam a União Universitária Feminina, a Federação Atlética de Estudantes e outra entidades estudantis. Também havia um ambulatório. No governo Vargas, é que a Casa começou a receber doações do governo federal. Em 23 de outubro de 1931, por meio do Decreto nº 20.559¹⁴, o Presidente Getúlio Vargas doou à instituição fundos angariados em campanhas populares:

Considerando que, no momento, a “Casa do Estudante do Brasil” é a iniciativa de filantropia privada que mais de perto consulta aos interesses da nacionalidade de vez que os seus fins abrangem as mais justas reivindicações da classe acadêmica, e concorrem de modo preponderante para a solução de um dos fundamentais problemas do país, cada vez mais confiante na formação das gerações vindouras (BRASIL, 1931).

Shiroma (2007) afirma que, a partir de 1931, na gestão de Francisco Campos à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública, foi implementado um conjunto de decretos que ficaram conhecidos como a “Reforma Francisco Campos”. No dia 11 de abril de 1931, foram baixados três decretos-lei: o da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), Decreto nº 19.850; o Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851; e o da Organização da Universidade do Rio de Janeiro (URJ), Decreto nº 19.852. Os três decretos são interligados: o Estatuto define o modelo de universidade a ser adotado no Brasil; a Organização da URJ foi a primeira aplicação do modelo organizacional previsto no decreto e a definição dos “moldes” para o ensino nas diversas faculdades; e a criação do CNE aponta para a instalação de um conselho técnico com a atribuição de ser um órgão

¹⁴ Texto disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=25158>>. Acesso em 13 mar. 2013.

consultivo do Ministério.

Entre esses decretos, destacamos o Estatuto das Universidades Brasileiras, regulamentado pelo Decreto nº 19.851¹⁵, de 11 de abril de 1931. Esse foi um dos primeiros marcos de regulamentação da educação superior brasileira. A organização do ensino superior no Brasil, adota o regime universitário. É por meio desse decreto que temos a primeira tentativa de regulamentação da política de assistência estudantil no Brasil. No artigo 100, § 4º, temos que:

§ 4º As medidas de providência e beneficência serão extensivas aos corpos discentes dos institutos universitários, e nelas serão incluídas bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recomendem, pela sua aplicação e inteligência, ao auxílio instituído (BRASIL, 1931).

O Estatuto das Universidades foi incorporado à CF de 1934 no artigo 157¹⁶:

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Poerner (2004) relata que na década de 1930 foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE). Existem divergências sobre a data exata de sua fundação, mas entre os anos de 1937 e 1938 se organizava o movimento estudantil nos moldes da UNE. Para alguns, com apoio do MEC, a criação se deu em 1937 e a partir dessa data a UNE passou a ter sede na Casa do Estudante Brasileiro, organizando a biblioteca, os serviços de saúde, a residência estudantil e a concessões de bolsas.

¹⁵ Texto disponível na íntegra em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

¹⁶ Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

Para outros, a data efetiva da criação corresponde ao ano de 1938, durante a realização do I Congresso Nacional dos Estudantes.

Albuquerque (2005) afirma que a UNE foi uma entidade de extrema importância na luta pela assistência estudantil ao longo dos anos. Ainda que a sua base tenha sido sempre bastante heterogênea, pois há uma configuração bastante variada de forças políticas presentes no movimento (em termos de ideais e até mesmo filiação política partidária), suas contribuições para com a política educacional e, mais especificamente, para a política de assistência estudantil foram fundamentais.

A CF de 1946¹⁷ traz a educação pela primeira vez como direito de todos, e a assistência passa a ser obrigatória a todos os sistemas de ensino. O texto determina que cada sistema de ensino deve ter serviços de assistência estudantil de modo a garantir o sucesso escolar dos alunos necessitados.

Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946).

Albuquerque (2005) relata que, no início dos anos 1960, o movimento estudantil, liderado pela UNE, defendia uma reforma universitária. Nos anos de 1961 e 1962, a UNE organizou o I e o II Seminário Nacional da Reforma Universitária, que aconteceram respectivamente em Salvador (resultando na Carta da Bahia) e em Curitiba (resultando na Carta do Paraná). Segundo a autora, na carta da Bahia constavam, entre outros, os seguintes pontos em relação à universidade:

a) que a instituição era ainda privilégio de poucos, e portanto defendiam que se fosse aberta ao povo; b) que falhava em sua missão cultural, pois se valia de esquemas importados, não condizentes com a nossa realidade; c) que falhava em sua missão profissional; d) que seus profissionais formados eram mantenedores do *status quo*; e) que uma universidade tinha que estar coerente com um projeto de sociedade; f) pela extinção dos sistemas de cátedras

¹⁷ Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

(que segundo os estudantes, esterilizava o ensino e a pesquisa), participação dos docentes, discentes e funcionários nos órgãos técnicos e administrativos da universidade, a escolha dos membros da cúpula administrativa pela comunidade universitária e representação estudantil nos conselhos e congregações da Universidade; g) *uma política de assistência estudantil, tendo em vista os problemas sócio-econômicos dos estudantes* (ALBUQUERQUE, 2005, p. 171-172, grifo nosso).

O início dos anos 1960 assistiu a uma crescente mobilização, sob a liderança da UNE, em prol da reforma universitária. Com isso, a questão da universidade assumia uma dimensão de ordem social e política mais ampla.

Em 20 de dezembro de 1961, a Lei nº 4.024¹⁸ fixou Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Essa foi a primeira lei brasileira a estabelecer diretrizes e bases da educação nacional em todos os níveis (do pré-primário ao ensino superior). Dela, destacamos o Título XI, que trata da assistência social escolar, e os artigos 90 e 91:

Art. 90. Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos.

Art. 91. A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo e à organização social da comunidade (BRASIL, 1961).

De acordo com Aprile e Barone, no início da década de 1960 as várias correntes da intelectualidade brasileira e os estudantes discutiam uma nova proposta de universidade para o país em “meio a um crescimento espontâneo e desordenado das IFES” (APRILE; BARONE, 2009, p. 42).

Com o Golpe de 1964, o Brasil viveu por mais de 20 anos sob o regime militar. Duarte e Oliveira (2005) afirmam que nesse período, paradoxalmente ao cerceamento de direitos, as políticas sociais, especialmente as educacionais, tiveram uma ampla cobertura. Porém, essa ampliação na implementação das políticas sociais ocultava o propósito de dar legitimidade ao governo repressor e sempre teve como diretrizes principais a tutela e o paternalismo, como expressões de um governo autoritário.

¹⁸ Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

O aumento da demanda por ensino superior está associado ao crescimento econômico, às novas oportunidades de trabalho nos setores mais modernos da economia e no aparelho estatal. Havia uma forte pressão social da classe média para ingressar na universidade. Nesse sentido, Saviani afirma que:

No entanto, com o desenvolvimento da sociedade brasileira em direção ao padrão urbano-industrial, as pressões populares subverteram aquela finalidade do ensino secundário, ampliando-se a demanda por vagas no ensino superior que ganhava grande visibilidade com a figura dos excedentes, isto é, os jovens que obtinham a nota mínima de aprovação nos exames vestibulares, mas que não podiam ingressar no ensino superior por falta de vagas (SAVIANI, 2010, p. 8).

Entre os anos de 1964 e 1968 houve um forte incentivo no que se refere à criação de novas universidades federais, bem como à extensão e ampliação do número de vagas e de instituições. Profundamente marcada pelo Golpe Militar, a década de 60 trouxe alterações na conjuntura social, econômica e política do país. O regime militar traçou uma política de recuperação da economia. Na visão de Shiroma acerca da questão, “a educação deveria assegurar a consolidação da estrutura de capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico” (SHIROMA, 2007, p. 29).

Nesse contexto, a participação do movimento estudantil, por intermédio da UNE, se intensificava. Contudo, a Lei Suplicy Lacerda¹⁹ passou a regulamentar a participação e a organização do movimento estudantil. Já o Decreto nº 57.634, de 14 de janeiro de 1964²⁰, determinou a ilegalidade da UNE, pois ela era considerada foco de deliberação de ideias subversivas. Estudantes foram exilados, detidos e torturados, sob a acusação de conspirarem contra a ordem estabelecida pelo novo regime do Brasil.

A CF de 1967²¹, no artigo 168, afirma que: “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de

¹⁹ Texto disponível em: <<http://www.gedm.ifcs.ufjf.br/upload/legislacao/357.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

²⁰ Texto disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57634-14-janeiro-1966-398199-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

²¹ Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14 mar. 2013.

solidariedade humana” (BRASIL, 1967).

A promulgação da Lei nº 5.540/68²², aprovada em 28 de novembro de 1968, reformulou o ensino superior. O Estado impôs a Reforma Universitária, que alterou de forma significativa a estrutura da educação superior, implementando um sistema centralizado, com a criação de institutos, faculdades e/ou escolas organizadas em departamentos, fragmentando as unidades existentes e pregando o fortalecimento da pós-graduação.

Conforme Shiroma (2007), as principais propostas da Reforma Universitária iniciada em 1967 (e que teve seu auge em 1968) são: a implantação do sistema departamental, o vestibular unificado, um ciclo básico, o sistema de créditos, carreira do magistério e a pós-graduação. Destaca-se ainda a extinção da cátedra e da representação dos estudantes nos órgãos colegiados. Entre outras medidas da Reforma Universitária, destacamos os acordos MEC-USAID. Segundo Aprile e Barone:

Em 1968, o governo militar implanta a Reforma Universitária por meio da Lei n.º 5.540, sob inspiração do acordo entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID), que impunha diretrizes à produção do conhecimento e ao processo de pesquisa a serem realizados pelas universidades brasileiras (APRILE; BARONE, 2009, p. 42).

Os convênios MEC-USAID visavam à implementação da assistência técnica e cooperação financeira da agência estrangeira para com a educação brasileira. Além disso, se objetivava substituir a expressão “autonomia universitária” por autossustentar-se gerando lucros, evoluindo gradativamente para o ensino pago. Com a firmação do convênio MEC-USAID, vinculou-se mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização conservadora, em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional.

A partir dos anos 60, o eixo da educação superior vai se convertendo ao âmbito privado, por meio das reformas educacionais. É partir desse momento que também presenciamos as constantes intervenções de organismos internacionais tentando orientar as diretrizes das universidades brasileiras. Essas mudanças nas

²² Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 14 mar. 2013.

políticas educacionais se apresentam como uma influência externa, no sentido de minimizar o papel da educação, tornado-a um mero instrumento de adequação ao capital internacional globalizado – que visualiza o Brasil numa perspectiva dependente (ALBUQUERQUE, 2005, p. 170).

Conforme dados do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2000), no ano de 1970 o governo federal criou o Departamento de Assuntos Universitários (DAE)²³, setor ministerial, vinculado ao MEC, com o objetivo de manter uma política de assistência estudantil para graduação em nível nacional (programa de alimentação, moradia e assistência médica-odontológica). Mas tal departamento foi extinto pelos governos seguintes. Com a extinção do DAE no fim dos anos 80, as ações de assistência estudantil ficaram fragmentadas e cada instituição passou a manter programas e ações conforme suas possibilidades.

Na trajetória exposta até aqui, referente às políticas de assistência estudantil, podemos observar o caráter pontual, fragmentado e descontínuo. Tal assistência é marcada fortemente por avanços e retrocessos no aspecto legal e pela carência de recursos, tanto financeiros, quanto técnicos, para implementação dos direitos garantidos nos textos constitucionais e nas normativas regulamentadoras. A preocupação com as necessidades emergenciais, como moradia e alimentação, não evoluiu no sentido da construção de uma política de assistência estudantil (legalmente estabelecida, com recursos devidamente garantidos e com plano de aplicação).

O processo de redemocratização do país, especialmente a partir da década de 80, com o fim da ditadura militar, marca o início de uma nova fase na educação superior brasileira. O momento era de grande efervescência devido à reorganização dos movimentos sociais e à influência dos organismos internacionais. A nova conjuntura política abriu espaço para uma série de debates que visavam a garantir os direitos sociais dos cidadãos. Observamos marcos importantes, tanto no aspecto político quanto no aspecto legal, que definirão rumos e limites para a política educacional: a CF de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, entre outras.

²³ Texto disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d66967.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

A CF de 1988²⁴, no artigo sexto, define educação como direito social, juntamente com a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Na Carta Magna, a educação é considerada dever do Estado e da família (artigo 205, *caput*); desta prescrição legal destacamos ainda o artigo 206, que prescreve que:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
[...]
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988).

Percebe-se, a partir do conteúdo do texto constitucional, que se buscava a democratização dos direitos sociais, entre eles, a educação. Nesse sentido, a conjuntura política, as prescrições legais e as constantes lutas dos movimentos sociais fizeram emergir o problema da desigualdade na educação superior. As condições de acesso a esse nível de ensino passaram a ser tema de intensos debates. O acesso era considerado o principal problema; contudo, verificou-se que não bastava garantir o ingresso, mas era necessário pensar também na permanência, oferecendo-se condições para ela. Conforme Santos e Santos:

A constatação da debilidade no acesso a educação superior, cujos dados estatísticos apontam que apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos chegam a freqüentar a faculdade, percentual muito inferior comparado aos 27% no Chile; 39% na Argentina; 62% no Canadá e 80% nos Estados Unidos da América (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 5).

Na segunda metade da década de 80, o ministro Marco Maciel constituiu a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior Brasileira²⁵. De acordo com ele, “essa comissão através do seu relatório final busca oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior. Uma política que atenda

²⁴ Texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

²⁵ Texto disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

às exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo” (BRASIL, 1985, p. 1). No relatório final, a comissão apresenta propostas para a nova universidade: reformular o Conselho Federal de Educação; consolidar a autonomia e a democracia interna das universidades; alterar os mecanismos de financiamento; democratizar o acesso ao ensino superior; fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação; ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do país (BRASIL, 1985).

A Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, apesar de somente tangenciar a assistência estudantil, não estabelecem de fato uma política pública de assistência estudantil, uma vez que esses dispositivos legais não preveem a destinação das verbas necessárias para tal. Os programas de assistência ao estudante universitário vinham sendo mantidos (sobretudo no fim da década de 1970 e durante a toda década de 1980) precariamente, com recursos próprios das instituições.

Na segunda metade da década de 80, surgiu o FONAPRACE, órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). O fórum tem a finalidade de: contribuir para a integração das IFES, na busca de um constante aperfeiçoamento e desenvolvimento da educação superior. Cabe, ainda, ao FONAPRACE promover o debate sobre a assistência estudantil, procurando articular as IES públicas na busca do estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão de cursos, principalmente de alunos oriundos de camadas sociais de baixa renda. São objetivos do fórum:

- Formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional;
- Assessorar permanentemente a Andifes;
- Participar ativamente na defesa da Educação Pública, gratuita com qualidade Acadêmica e Científica, e comprometida com a sociedade que a mantém;
- Promover e apoiar estudos e pesquisas na área de sua competência, realizar congresso, conferencias, seminários e eventos assemelhados²⁶ (FONAPRACE, 2008, n. p.).

²⁶ Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

O fórum, por meio de seus estudos, pesquisas, documentos e da realização do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES, constatou as adversidades que comprometiam a permanência dos graduandos em cursos superiores. Antes as questões eram vistas como emergenciais (alimentação e moradia). A política de assistência estudantil, apesar dos textos constitucionais, era tida como um problema emergencial, com ações isoladas e fragmentadas, não havendo clareza e definição relativamente às suas fontes de financiamento, tampouco acerca da porcentagem a ser destinada para tal política.

Em 1996 foi aprovada a lei nº 9394/96²⁷, a nova LDB, que reforça a compreensão do princípio da igualdade na educação e o toma como um dos seus fins. A LDB não aborda a assistência estudantil de forma específica; contudo, afirma em seu artigo 3º que: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996).

No plano internacional, em 1998 aconteceu a Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, realizada em Paris, no dia 09 de outubro. Resultado da Conferência, a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI²⁸ acena para a perspectiva de democratizar o ensino superior. Essa visão está associada à concepção da formação de uma sociedade com mais igualdade social e equidade de oportunidades. Os estudos de Costa (2010) apontam para a influência de tal documento sobre a educação superior.

No plano internacional, a garantia da educação superior, como um direito de todos, foi abordada pela UNESCO, no ano de 1998, na declaração mundial sobre a educação superior no séc. XXI. A perspectiva de tornar esse grau de ensino mais democrático, está associada à concepção da formação de uma sociedade com mais igualdade social e maior equidade de oportunidades. Nessa perspectiva, a declaração mundial sobre a educação superior no séc. XXI afirma que: sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O compartilhar do conhecimento, a

²⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

²⁸ Uma versão traduzida para o português está disponível no seguinte endereço: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir essa disparidade (COSTA, 2010, p. 61).

Entre os desdobramentos da CF de 1988, no artigo 214, estabeleceu-se o PNE, cuja redação foi alterada somente vinte anos mais tarde (em 2009). Tal plano seria elaborado pela União, com a colaboração do Distrito Federal e dos Estados. As redações abaixo são respectivamente a do texto inicial da CF de 1988 e com a emenda de 2009.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à [...]:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a [...] (BRASIL, 1988).

Percebe-se, na primeira redação, que o PNE era inicialmente de duração plurianual e não acenava à necessidade de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. A partir da emenda constitucional de 2009 (já no final do governo Lula), o texto constitucional passa a estabelecer tal necessidade, bem como define duração decenal.

Esta seção procurou resgatar alguns dos marcos históricos no processo de construção de uma política de assistência estudantil para a educação superior. Insistimos na necessidade de compreender o percurso histórico como resultado de um processo político definido pelas condições políticas, econômicas e sociais de cada governo. Nesse sentido, na próxima seção passaremos à discussão dos contornos normativos atuais da política de assistência estudantil, bem como buscaremos compreendê-la no contexto atual, considerando, como um marco principal na trajetória da referida política.

3.4 OS CONTORNOS NORMATIVOS ATUAIS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES

O FONAPRACE há anos luta por uma política de assistência ao estudante de nível superior. A entidade apresentou para o governo federal uma proposta para um plano nacional de assistência aos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior, com base na pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras, realizada em 2004. Esse estudo aponta fatores que seriam fundamentais para a garantia de condições justas de permanência na graduação: a) permanência; b) desempenho acadêmico; c) cultura, lazer e esporte; e) assuntos da juventude.

O problema da evasão escolar está muito ligado a questões de ordem econômica, principalmente à necessidade de trabalho, por parte do estudante, para a sustentação dele mesmo e de seus familiares. É nesse contexto (venda da força de trabalho para possibilitar a subsistência) que a assistência estudantil (mesmo em órgãos públicos onde teoricamente não há custos), passa a auxiliar aqueles indivíduos que provêm de famílias de baixo poder aquisitivo, possibilitando-lhes a conquista do diploma universitário. Segundo relatório do FONAPRACE:

A ausência de recursos para a manutenção de políticas que busquem criar condições objetivas de permanência desse segmento da população na universidade faz com que esses estudantes, muitas vezes, desistam de seus cursos, ou mesmo, retardem sua conclusão. Para que o aluno possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar, à qualidade do ensino ministrado, uma política efetiva de assistência, em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outras condições (FONAPRACE²⁹, 2001, n. p.).

O acesso e a permanência na universidade pública no Brasil têm se caracterizado como desiguais e elitistas desde as suas origens. A educação superior brasileira foi historicamente edificada sob a perspectiva burguesa, privilegiando determinada classe em detrimento de outra. Somente se a intervenção estatal ofertar ensino público e tiver projetos de assistência é que a grande maioria dos alunos da classe trabalhadora conseguirão também frequentar o ensino superior.

²⁹ O texto integral do Relatório do FONAPRACE está disponível em: <<http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/pna.htm>>. Acesso em: 28 maio 2013.

A constatação da debilidade no acesso a educação superior, cujos dados estatísticos apontam que apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos chegam a freqüentar a faculdade, percentual muito inferior comparado aos 27% no Chile; 39% na Argentina; 62% no Canadá e 80% nos Estados Unidos da América (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 5).

Nesse sentido, Alves complementa:

Há a necessidade da democratização do Ensino Superior, democratização essa voltada não apenas a ações de acesso à universidade pública gratuita, como também com mecanismos para a permanência, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes, provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso (ALVES, 2002, p. 29).

No entendimento do FONAPRACE (2000), a melhoria nas condições de acesso não é garantia de permanência e conclusão dos estudantes em seus respectivos cursos. É fundamental criar mecanismo que possibilitem a permanência na universidade e a conclusão do curso. Nesse contexto, decorrentes da necessidade de minimizar os prejuízos do fenômeno da diferença do tempo de escolarização entre classes sociais ao longo dos anos, emergem as políticas afirmativas. Na busca de solução das desigualdades, as políticas afirmativas de assistência estudantil têm o objetivo de promover maior inserção da população nos diferentes espaços educacionais, especialmente no ensino superior. Portanto, apresentam um caráter fundamental para o desenvolvimento social dos grupos excluídos do país. Alves afirma que:

Assim sendo, a condição socioeconômica deixaria de ser uma variável negativa ou mesmo impeditiva do percurso universitário e, independentes dela, todos os estudantes poderiam ter igual acesso ao saber e à produção do conhecimento nesta Instituição de Ensino Superior. Compreender a assistência estudantil como parte da Política Educacional significa assegurar um componente mobilizador da educação, cujo acesso pode e deve se estender igualmente a todos os segmentos sociais (ALVES, 2002, p. 10).

Para o FONAPRACE (2011), se o REUNI permitiu, em grande medida, que as universidades federais retomassem seu processo de desenvolvimento, ampliando a

inclusão dos estudantes na educação superior, o PNAES tornou-se indispensável nesse processo. Os recursos financeiros provenientes da (baixa) renda familiar de muitos alunos universitários revelam-se insuficientes para garantir a permanência e o término do curso, ocasionando evasão. A permanência, nesse contexto, é um grande desafio, pois mesmo em instituições públicas os estudantes têm gastos com moradia, transporte, alimentação, material didático, entre outros. Segundo Zago:

Se o ingresso no ensino superior representa para esse grupo de estudantes “uma vitória”, a outra será certamente garantir sua permanência até a finalização do curso. Originários de famílias de baixa renda, esses estudantes precisam financiar seus estudos e, em alguns casos, contam com uma pequena ajuda familiar para essa finalidade (ZAGO, 2006, p. 233).

Desse modo, para que as ações de ampliação e expansão de vagas sejam consideradas efetivas, é necessário garantir, além do acesso ao ensino superior, ações voltadas para a permanência dos estudantes. A assistência estudantil, na atual realidade brasileira, se configura como condição básica para que uma parcela considerável da população (classe trabalhadora) tenha acesso e possa permanecer na universidade. Essa política de governo (e, a partir do governo Lula, de Estado) passa a ser condição *sine qua non* para a democratização da educação em nossa sociedade. Conforme Pacheco e Ristoff:

Estudo revela que 25% dos potenciais alunos universitários são tão carentes que não têm condições de entrar no ensino superior, mesmo se ele for gratuito. Esse percentual representa 2,1 milhões de estudantes, que para serem incluídos no sistema de educação superior nos próximos três anos, dependerão mais do que gratuidade, de bolsas de estudo, bolsas de trabalho, bolsas de monitoria, bolsas de extensão, bolsas de pesquisa, de restaurantes universitários subsidiados, de moradia estudantil, ou de outras formas que, combinadas a essas, tornem viável a sua permanência no campus (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 11).

Portanto, a política de assistência estudantil tem a incumbência de mobilizar recursos (financeiros e proposição de ações) de forma a garantir não apenas o acesso, mas a permanência dos estudantes para quem as condições socioeconômicas têm sido historicamente desfavoráveis. Somente assim a questão socioeconômica deixará de ser um impeditivo na trajetória educacional e, apesar da

condição financeira desfavorável, os estudantes passarão a ter igual acesso ao conhecimento produzido e sistematizado pelas Instituições de ensino superior. Compreender a assistência estudantil como parte da política educacional significa assegurar um componente inclusivo para educação, cujo acesso pode e deve se estender igualmente a todos os segmentos sociais.

Conforme Albuquerque (2005), a assistência estudantil, especialmente na forma como se apresenta hoje (estabelecida em lei e com orçamento próprio), foi bandeira de luta e conquista especialmente dos movimentos estudantis. Ela representa o direito à assistência como integrante das políticas públicas e é capaz de minimizar os dilemas impostos pelo sistema, que tem caráter excludente. Desse modo, caracteriza-se como um relativo avanço dos movimentos de classes sociais desfavorecidas economicamente.

Após anos de tentativas e proposições, finalmente em 2010 foi efetivada a primeira regulamentação específica da política nacional de assistência estudantil. O PNAES foi instituído pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007³⁰, e regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010³¹, por meio do qual é atualmente disciplinado. A execução financeira desse plano foi iniciada em 2008. Ele pretende auxiliar na concretização das metas estabelecidas pelo REUNI, determinando ações nas áreas de permanência, desempenho acadêmico, cultura, lazer, esportes e assuntos da juventude. Neste sentido, apesar de na prescrição legal constar como “programa nacional de assistência estudantil”, entendemos que trata-se de uma ação deliberada do Estado, no sentido de regulamentar (objetivos, ações, público alvo, orçamento etc) a assistência estudantil para o ensino superior no Brasil. Portanto compreendemos que o PNAES hoje expressa a política nacional de assistência estudantil.

A Portaria Normativa nº 39 entende assistência estudantil como: moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Suas despesas correriam por meio de dotações orçamentárias ao MEC, que faria a descentralização dos recursos. No intuito de construir uma definição de assistência estudantil, observamos sua finalidade,

³⁰ O texto na íntegra está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

³¹ O texto na íntegra está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

conforme consta no texto oficial: “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010).

Portanto, este trabalho compreende que a assistência estudantil define-se no fornecimento das condições mínimas para que os alunos tenham acesso à educação e possam permanecer na universidade. Para tanto, tem o papel de mobilizar recursos, desenvolver ações de forma a assegurar a permanência, garantindo o atendimento das necessidades de moradia, alimentação e transporte, bem como propiciar ações que contribuam na melhoria do desempenho acadêmico, agindo de forma preventiva nas situações de retenção e evasão.

Conforme preconiza o PNAES, um dos principais objetivos dos programas de assistência estudantil é possibilitar a permanência e a melhoria do desempenho acadêmico dos beneficiários, transpondo principalmente os obstáculos de ordem socioeconômica. O PNAES tem como objetivos:

Art. 2º São objetivos do PNAES:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II – minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III – reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV – contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Cabe reafirmar que faz-se necessário discutir constantemente o papel das instituições e do investimento na assistência aos estudantes em relação às demandas existentes e aos problemas econômicos que assolam o país na atualidade. É inegável que as universidades brasileiras encontram limites para se adequar aos contornos normativos existentes e efetivar a política de assistência estudantil. Questões como a burocracia, recursos financeiros, na maioria das vezes, insuficientes em relação às demandas existentes e carência de recursos humanos (profissionais especializados para o planejamento e a execução das ações) são algumas das limitações encontradas pelos gestores na efetivação dessa política.

As universidades possuem papel fundamental na execução da assistência estudantil, pois o artigo 3º, § 2º, do PNAES, estabelece que: “caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010). Sendo assim, as ações de

assistência dependem diretamente das instâncias (setores e profissionais) que elaboram o perfil socioeconômico e educacional dos alunos e avaliam se eles possuem dificuldades no aprendizado ou precisam do amparo financeiro para concluir seus cursos.

Verificam-se poucas alterações entre a portaria do MEC (publicada em 2007) e o decreto-lei que estabelece o PNAES (publicado em 2010). Uma delas, e talvez a mais significativa, é que os critérios de seleção dos beneficiados continuam sob a responsabilidade das IFES. Entretanto, o decreto determina, de forma mais detalhada, quais estudantes devem ser prioritariamente atendidos em relação à portaria original. Enquanto a portaria (artigo 4º) dizia apenas que os estudantes deviam ser “prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos” (BRASIL, 2007), o decreto (artigo 5º) aponta que devem ser atendidos “prioritariamente estudantes da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio” (BRASIL, 2010). Os critérios de seleção para os beneficiados passam a ter papel fundamental na execução da política, especialmente os critérios de renda *per capita*.

O governo federal determina critérios focalizados e rígidos para o acesso às ações de assistência estudantil, ferindo a autonomia das universidades garantida por lei. Ressaltamos que as universidades federais são dotadas de autonomia, pois o artigo 207 da CF preconiza 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” (BRASIL, 1988). Cabe, portanto, às IFES a implantação das ações com possibilidades de adequação à sua realidade, conforme prevê o PNAES: “Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos art. 3º e 4º” (BRASIL, 2010).

Contudo, se por um lado o estabelecimento de critérios de renda, já no texto legal, acaba ferindo a autonomia universitária e limitando, em partes, os estudos socioeconômicos e pareceres, por outro lado a autonomia universitária é questão complexa, pois a implementação dessa política (as ações e a gestão dos recursos financeiros) fica à mercê da “vontade, sensibilidade e compreensão dos dirigentes” das IFES, tendo em vista a inespecificidade legal. É inquestionável, portanto, a

seriedade e singularidade de que o tema se reveste.

Ao longo da história, percebemos que, apesar de estar garantida em textos legais (Constituição, decretos, portarias etc.), é somente a partir de 2007/2008 e, mais especificamente, a partir do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que a política de assistência ao estudante do ensino superior passa a ser de fato uma política pública. A partir da regulamentação legal, com definição de rubrica orçamentária, houve uma significativa ampliação de garantias materiais objetivas (alimentação, moradia, transporte etc.). Nunca na história do país houve uma rubrica específica para a assistência estudantil.

Apresentamos abaixo um quadro demonstrativo dos recursos disponibilizados às IFES a partir da execução financeira do PNAES (2008). Os dados estão disponíveis no portal do MEC, conforme sitio abaixo citado.

Gráfico 3 – PNAES: recursos disponibilizados para as IES de 2008 a 2012



Fonte: Ministério da Educação. <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

O gráfico demonstra que em 2008 o investimento financeiro foi de R\$150.000.000,00 e em 2012 o valor chegou a R\$ 503.843.628,26. Com base nos dados, é inegável o fato de que os recursos destinados à assistência estudantil

aumentaram significativamente.

A assistência estudantil é percebida basicamente pelas atividades que a têm caracterizado: Bolsa Permanência (transferência direta de renda), que facilita a alguns a permanência no ensino superior; Moradia Estudantil, como condição básica de permanência nos locais onde está sediada a universidade; os projetos de auxílio médico-odontológico, que permitem que muitos alunos recebam o mínimo de atenção para com sua saúde; inclusão digital; cultura; apoio pedagógico etc.

Ainda com base nas informações disponibilizadas *on line* pelo MEC, destacamos o quadro demonstrativo referente ao tipo de benefício e o número de estudantes beneficiados (cumulativo 2008/2012).

Gráfico 4 – PNAES: número de benefícios distribuídos de 2008 a 2012

Abrir todos Fechar todos							
	Cod	Nome do indicador	Secretaria	Regionalização	Produto	Qtde	R\$
	331	PNAES - Número de benefícios distribuídos	SESU	Instituição de Ensino Superior - IES	Estudante(s)	3.515.854 ↑ Cumulativo (2008 - 2012)	-
TOTAL DE REGISTROS : 9 Detalhes						Qtde	
Esporte						351.892	
Alimentação						1.796.668	
Moradia Estudantil						100.947	
Transporte						245.998	
Assistência à Saúde						273.929	
Inclusão Digital						101.031	
Cultura						242.106	
Apoio Pedagógico						399.382	
Creche						3.901	
Totais:						3.515.854	

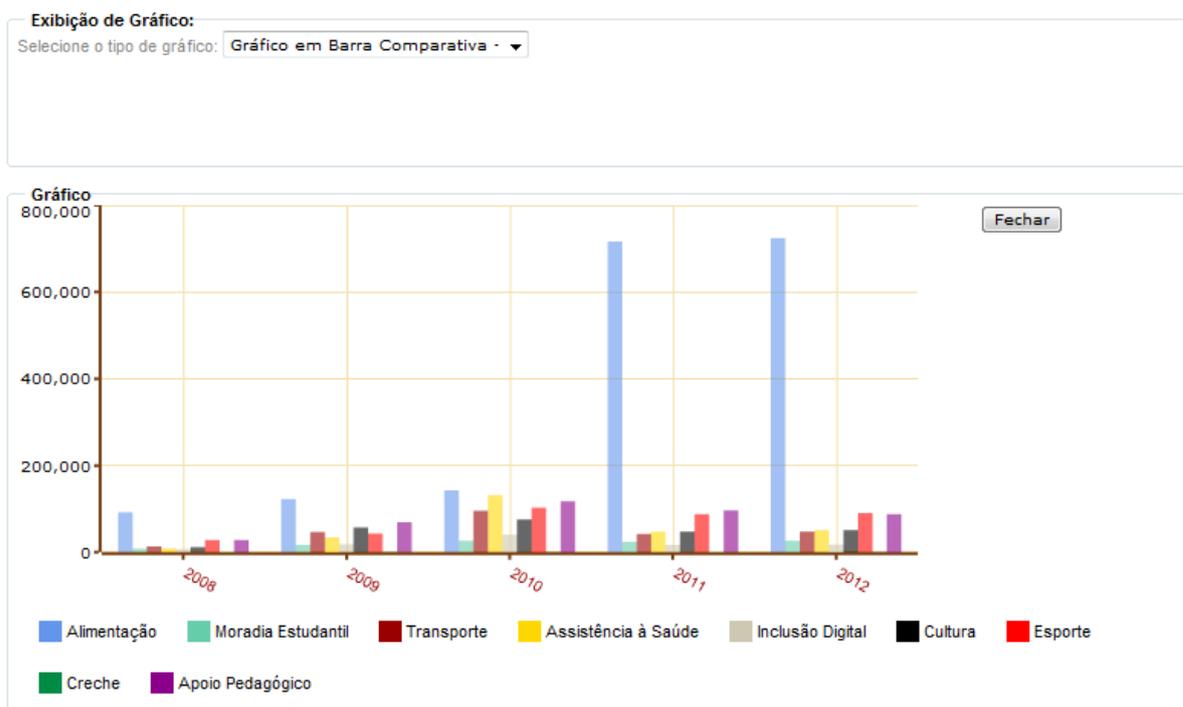
Fonte: Ministério da Educação <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

O gráfico acima mostra a quantidade de benefícios distribuídos por “tipo de ação”. Os recursos da assistência estudantil têm sido destinados especialmente para: construção, reforma e ampliação de RU (Restaurantes Universitários) e de CEU (Casas de Estudantes Universitários), distribuição de vale-alimentação e passagens para transporte e ações na área de assistência à saúde dos estudantes; atividades de lazer, esporte e inclusão digital. No entanto, a atividade principal que tem caracterizado esta política são: as bolsas. Há Bolsa Permanência, Bolsa Moradia, Bolsa Alimentação, Bolsa Transporte, entre outras, que se diferem (em

termos de denominações) em cada instituição.

O gráfico abaixo demonstra um quadro comparativo por ações do PNAES. Nele é possível perceber um investimento muito maior em alimentação do que nas demais ações.

Gráfico 5 – PNAES: quadro comparativo por ações de 2008 a 2012



Fonte: Ministério da Educação <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

Tendo em vista o tempo de existência (regulamentação), seria prematuro tirar conclusões definitivas a respeito do PNAES. O que se constata é que, desde as primeiras instituições de ensino superior do país, se almeja uma política que proporcione condições de permanência para alunos oriundos da classe trabalhadora. Nesse sentido, os esforços devem concentrar-se (a partir da implantação da política) na sua constante avaliação e adequação às demandas existentes, a fim de que essa política não atenda somente aos objetivos expressos nos textos legais, mas, sobretudo, atenda de fato a demanda do público-alvo e se firme como uma política pública efetiva.

Fato é que a luta pelo acesso à educação em todos os níveis de ensino passa necessariamente pelas condições de acesso e permanência do alunado. Apesar do notório aumento dos recursos financeiros, o financiamento da assistência estudantil

apresenta-se ainda limitado em relação à demanda existente. Também é fato notório que a assistência estudantil tem recebido críticas por parte tanto do movimento estudantil, quanto de intelectuais da área. Este trabalho não pretende definir (nem como boa, nem como má) tal política. Contudo, a partir de toda a exposição feita, reconhecemos que a atual proposta apresenta sim limitações, mas também aspectos positivos (ampliação do acesso e permanência). No próximo capítulo, analisaremos a experiência da UTFPR, em relação à assistência estudantil.

4 A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UTFPR-DV: ANÁLISE SOBRE PERMANÊNCIA/ EVASÃO, RETENÇÃO E ÍNDICE DE APROVEITAMENTO

Nos capítulos anteriores, procuramos descrever a compreensão que norteia este trabalho: a de que a política de assistência estudantil no Brasil vem se efetivando tal qual as demais políticas sociais. Isso implica dizer que ela apresenta e reproduz a concepção e configuração do Estado, influenciado em grande medida pelas repercussões do ideário neoliberal e tensionado pelas lutas e os movimentos sociais.

A escolha da temática e o *locus* do estudo revelam uma intenção investigativa coerente com o universo vivido profissionalmente, ou seja, decorrente da prática profissional exercida na UTFPR-DV. A temática revela uma opção imbuída de questionamentos, desafios, limitações, anseios e reflexões a partir do exercício profissional, que foram se constituindo como motivadores para a realização deste trabalho.

Faz parte do processo compreender os limites, as possibilidades, as contradições da regulamentação, da implantação e do desenvolvimento de uma política atual responsável pela tarefa de consolidação de um direito universal: o direito à educação. Tal direito já está garantido nas prerrogativas e nos textos legais, mas apenas recentemente se tornou presente na prática social; por isso, se mostra tão carente de mecanismos de efetivação.

Dessa forma, este capítulo estrutura-se da seguinte maneira: iniciamos apresentando o contexto institucional da UTFPR e, especificamente, do *campus* de Dois Vizinhos. A trajetória da UTFPR, que conta com mais de 100 anos, e que vem carregando as marcas das transformações sociais e políticas que a educação do país tem vivido. Desse modo, compreender que a instituição nasceu como Escola de Aprendizes e Artífices de Curitiba e foi modificando-se à luz das normativas e dos decretos presidenciais até transformar-se na primeira Universidade Tecnológica do país é fundamental. Apresentamos também a trajetória do *campus* de Dois Vizinhos, *locus* principal da amostragem.

O trabalho segue com a descrição dos programas de assistência estudantil atualmente ofertados pela universidade, especialmente os propostos pelo *campus* de Dois Vizinhos. Nesse sentido, ao centrar a ótica sobre a UTFPR-DV, este

trabalho pretende que a análise particular desse fenômeno possa ser generalizada para entendimento de outras realidades semelhantes. A amostragem é realizada a partir de dados coletados no Sistema Corporativo, ou Sistema Acadêmico, da UTFPR. A escola do site como “lócus” de pesquisa se justifica por ser este o espaço em que são registrados todos os dados (acadêmicos) oficiais da instituição. Apresentamos o percurso metodológico, destacando os procedimentos de coleta e análise dos dados, e finalizamos o capítulo analisando os dados obtidos à luz do referencial teórico.

4.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL: DE CEFET A UTFPR E A TRANSFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADE MULTICAMPI

Conforme os estudos de Leite (2010), a instituição atualmente denominada UTFPR iniciou suas atividades no começo do século XX e era nomeada como Escola de Aprendizes e Artífices de Curitiba. Em 23 de setembro de 1909, por meio do Decreto Presidencial nº 7.566, foi institucionalizado o ensino profissionalizante no Brasil. Em 16 de janeiro de 1910, foi inaugurada a Escola de Aprendizes e Artífices de Curitiba. O ensino ministrado era destinado, inicialmente, às camadas desfavorecidas e aos menores marginalizados, com cursos de ofícios como alfaiataria, sapataria, marcenaria e serralheria. “Em 1937, a Escola iniciou o ensino de 1º grau” (LEITE, 2010, p. 35). Nesse mesmo ano, a Escola de Aprendizes Artífices passou a ser denominada de Liceu Industrial do Paraná.

Em 1942, em conformidade com o Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, o Liceu Industrial do Paraná passou a denominar-se Escola Técnica de Curitiba (LEITE, 2010, p. 42). Em 1959, a Lei nº 3.552 reformou o ensino industrial no país. A nova legislação acabou com os vários ramos de ensino técnico, unificando-os. “Por força dessa lei, a Escola Técnica de Curitiba alterou o seu nome, à semelhança das Escolas Técnicas de outras capitais, para *Escola Técnica Federal do Paraná*” (LEITE, 2010, p. 54). Ainda com base nos estudos do referido autor, em 1969, a Escola Técnica Federal do Paraná, juntamente com as do Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram autorizadas por força do Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969, a ministrar cursos superiores de curta duração.

Conforme Leite (2010), em 1978 a instituição foi transformada em Centro

Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR). Era um novo modelo de instituição de ensino com características específicas: atuação exclusiva na área tecnológica; ensino superior como continuidade do ensino técnico de 2º grau e diferenciado do sistema universitário; acentuação na formação especializada, levando-se em consideração tendências do mercado de trabalho e do desenvolvimento socioeconômico; realização de pesquisas aplicadas e prestação de serviços à comunidade. Essa nova situação permitiu ao CEFET-PR, a implantação dos cursos superiores com duração plena.

A partir de 1990, participando do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico, o CEFET-PR estendeu sua ação educacional ao interior do estado do Paraná, com a implantação de suas Unidades de Ensino Descentralizadas nas cidades de Medianeira, Cornélio Procopio, Ponta Grossa e Pato Branco. No ano de 1995, foi implantada a Unidade de Campo Mourão e, em 2003, a Escola Agrotécnica Federal (EAF) de Dois Vizinhos foi incorporada ao CEFET-PR, passando a ser a sétima unidade do sistema.

Em 1996, a nova LDB, Lei nº 9394/96, desvinculou a educação profissional da educação básica. Assim, os cursos técnicos integrados foram extintos e passou a existir um novo sistema de educação profissional, ofertando cursos nos níveis básico, técnico e tecnológico, nos quais os CEFETs deveriam prioritariamente atuar. A partir de então, houve um redirecionamento da atuação do CEFET-PR para o ensino superior, com expansão também da pós-graduação.

Finalmente, em outubro de 2005, com a Lei Federal nº 11.184, o CEFET-PR tornou-se a UTFPR. O Projeto de Lei nº 11.184/2005 foi sancionado pelo Presidente da República (Lula), no dia 7 de outubro de 2005, e publicado no Diário Oficial da União, em 10 de outubro de 2005, transformando o CEFET-PR em UTFPR, a primeira Universidade Tecnológica Federal do Brasil. Em 2006, o MEC autorizou o funcionamento dos *campi* de Apucarana, Londrina e Toledo, que começaram suas atividades no início de 2007. Francisco Beltrão iniciou as atividades em janeiro de 2008. No final de 2010, o MEC aprovou ainda o *campus* de Guarapuava. Assim, em 2011, eram 12 *campi*, distribuídos no Estado do Paraná.

É impossível descrever mais de 100 anos de história em uma seção. Essa breve história acima pretende apenas demonstrar que a instituição foi modificando-se à luz das normativas e dos decretos até transformar-se na primeira universidade

tecnológica do país.

Contudo, a partir da experiência profissional no exercício cotidiano como servidora pública vinculada a essa instituição, um destaque deve ser feito: uma instituição com atuação tradicional na área tecnológica marcada pela formação especializada, com vistas às tendências e à preparação para o mercado de trabalho, traz a marca de um histórico tecnológico e fortemente tecnicista como características predominantes. A ausência de cursos nas áreas das ciências humanas e a gestão da instituição feita predominantemente por bacharéis, engenheiros e profissionais das áreas exatas dificultam a discussão de temas como questões pedagógicas e a assistência estudantil. De acordo com a sensibilidade e compreensão dos gestores, o processo de expansão da universidade vai se constituindo em um espaço de lutas e contradições entre os profissionais atentos e sensíveis a uma universidade mais voltada para a socialização do saber socialmente produzido e às questões pedagógicas e aqueles fiéis à visão de universidade como espaço (unicamente) formador de profissionais para atender as demandas do mercado de trabalho.

No cenário atual, a UTFPR, visando a sua expansão e melhora na oferta e qualidade do ensino, aderiu ao REUNI, proposto pelo governo federal. Conforme vimos no capítulo anterior, nesse plano são apresentadas diretrizes para a expansão do sistema universitário federal. A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Essa medida está diretamente associada à inclusão e à democratização do acesso e da permanência a fim de promover a efetiva igualdade de oportunidades.

Ao lado da ampliação do acesso, com a reestruturação e o melhor aproveitamento da estrutura física, e do aumento do contingente de recursos humanos existente nas universidades federais, está também a preocupação de garantir a qualidade do ensino da educação pública.

No que se refere às dimensões qualitativas, especialmente as reestruturações acadêmicas, diversas ações, programas e projetos são apresentados, especialmente com a criação dos núcleos de apoio, sobretudo aqueles direcionados aos discentes e docentes, por meio da inserção de equipes multidisciplinares (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, etc.) nas universidades.

Conforme dados fornecidos no site da UTFPR³², no tocante ao REUNI, na UTFPR, a proposta foi submetida à apreciação do Conselho Universitário (COUNI), na 7ª reunião extraordinária em 2007. Sua aprovação, pelo MEC, ocorreu em março de 2008, por intermédio do Acordo de Metas nº 052. O planejamento, a organização e a execução do REUNI na UTFPR estão sob a responsabilidade do Comitê Gestor Institucional, designado por intermédio de portaria do reitor (Portaria Normativa nº 350, de 06 de maio de 2008).

Os dados a seguir foram retirados dos relatórios de gestão, apresentados anualmente pela reitoria e Direção Geral dos *campi*, e estão disponibilizados no endereço eletrônico da UTFPR³³. Com a execução do REUNI, a Instituição, que em 2008 apresentava um quadro de 1.501 docentes, em 2012 passou a ter 2.180. O quadro de técnicos administrativos era de 719 em 2008 e em 2012 passou a ser de 912 (com previsão para ampliação). Em relação ao número de estudantes, em 2008 eram aproximadamente 15.000, sendo que em 2012 são 36.000. A expansão de vagas nos cursos de graduação, um dos pilares da concepção do REUNI, superou as metas: 4.884 estavam previstas no Acordo de Metas nº 052, mas a instituição já oferta 5.368 vagas. A dotação orçamentária do REUNI, em 2012, foi de R\$ 15.840.974,77 em obras, equipamentos e aquisição de imóveis.

Este trabalho não pretende uma avaliação detalhada do REUNI na UTFPR. Os dados acima citados servem apenas para demonstrar o significativo investimento que a instituição tem recebido a partir da adesão ao referido programa.

³² Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/reuni>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

³³ Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

4.1.1 Histórico do *campus* de Dois Vizinhos

Em 1997, o *campus* de Dois Vizinhos foi criado como Unidade de Ensino Descentralizada, vinculada à EAF de Rio do Sul, SC. Indispensável para a viabilização do projeto (criação da EAF em Dois Vizinhos) era a aquisição de um terreno adequado às demandas de uma Escola Agrotécnica. O município adquiriu 191,3 hectares de terra, deixando assim evidenciada a vontade dos munícipes em edificar a futura EAF em Dois Vizinhos.

Segundo Leite (2010), a manutenção da unidade de Dois Vizinhos vinculada à EAF de Rio do Sul trazia uma série de problemas de ordem administrativa e de apoio pedagógico, já que a distância representava uma barreira difícil de ser transposta. O sonho de autarquização da unidade de Dois Vizinhos tornava-se cada vez mais difícil, tendo em vista a política implementada pelo governo federal da época. Então, chegou-se ao veredicto de que esta não seria realizada, devido à interpretação de um decreto do MEC que proibia a criação de novas autarquias federais. Diante de tal realidade, novas alternativas se buscavam para a solução dos problemas. Em meados de 2001, surgiu a possibilidade de a unidade de Dois Vizinhos ser incorporada pelo sistema CEFET-PR. Foi criada, então, uma comissão, com representantes de ambas as instituições, para a elaboração de um projeto de incorporação da unidade de Dois Vizinhos ao sistema CEFET-PR.

No dia 19 de novembro de 2003, foi assinado o repasse, pela EAF de Rio do Sul, da EAF de Dois Vizinhos para o Sistema CEFET-PR. Administrativamente, houve vinculação à unidade de Pato Branco do sistema CEFET-PR. Instituiu-se o *campus* de Dois Vizinhos do CEFET-PR, com sede administrativa no *campus* de Pato Branco. No ano de 2005, a transformação do Sistema CEFET-PR em UTFPR refletiu em toda a estrutura organizativa da instituição, possibilitando que, no início de 2007, o *campus* de Dois Vizinhos da UTFPR passasse a ter autonomia administrativa.

Dados dos Relatórios de Gestão disponibilizados no endereço eletrônico da UTFPR³⁴ mostram que, a partir de 2009 (início da execução do REUNI na UTFPR), foram investidos no *campus* de Dois Vizinhos cerca de R\$ 5.486.825,00, em edificações e obras (reforma e construção da estrutura física). Aproximadamente

³⁴ Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

3.110 m² foram construídos entre salas de aulas teóricas, laboratórios, auditórios, biblioteca, ambientes administrativos etc. O REUNI permitiu ainda a elaboração e execução do Projeto de Acessibilidade para todo o *campus*. Houve reformulação dos projetos elétricos, hidráulicos, de internet e telefonia de todo o *campus* além da aquisição de veículos e equipamentos diversos (mobiliário, material de informática, equipamentos para laboratórios etc.). A partir do REUNI, a UTFPR-DV teve expressivo quadro evolutivo no que se refere aos cursos ofertados e ao número de alunos/vagas. Em 2008, o *campus* tinha três cursos, sendo um técnico subsequente, (técnico agrícola), um tecnológico (horticultura) e um bacharelado (zootecnia). O total de alunos era de aproximadamente 300. Apesar da extinção dos dois primeiros cursos citados acima, em 2012 o número de cursos subiu para cinco, sendo zootecnia, engenharia florestal, educação do campo, biologia e agronomia. O número de alunos passou para 1.000 nesse mesmo ano, com perspectiva de aumento para 3.000 com as novas entradas e os cursos que serão implantados nos próximos anos. No tocante aos recursos humanos do *campus* de Dois Vizinhos, em 2008 o quadro era de 47 docentes, passando em 2012 a um total de 81 docentes. Já os técnicos administrativos eram 46 em 2012.

4.1.2 O Departamento de Educação da UTFPR-DV

Após um longo percurso, em 2003 a EAF de Dois Vizinhos passou a fazer parte do sistema CEFET-PR (que em 2005 assumiu a denominação de UTFPR). A partir do início de 2007, a UTFPR-DV passou a ter autonomia administrativa, como afirmado acima. No início de 2009, com a adesão ao REUNI, a Universidade passou a receber (além de recursos financeiros para construção de prédios e laboratórios etc.) profissionais docentes e técnico-administrativos, com vistas a atender o projeto de expansão. Dessa forma, todos os *campi* da UTFPR receberam profissionais provenientes das vagas de concurso públicos liberadas pelo MEC por intermédio do REUNI.

No *campus* de Dois Vizinhos, entre os profissionais técnico-administrativos, destacamos o ingresso de 02 pedagogos, 02 assistentes sociais e 01 assistente em administração, que ao se unirem com uma técnica em assuntos educacionais (que já existia no quadro) foram responsáveis pelo trabalho do então Departamento de

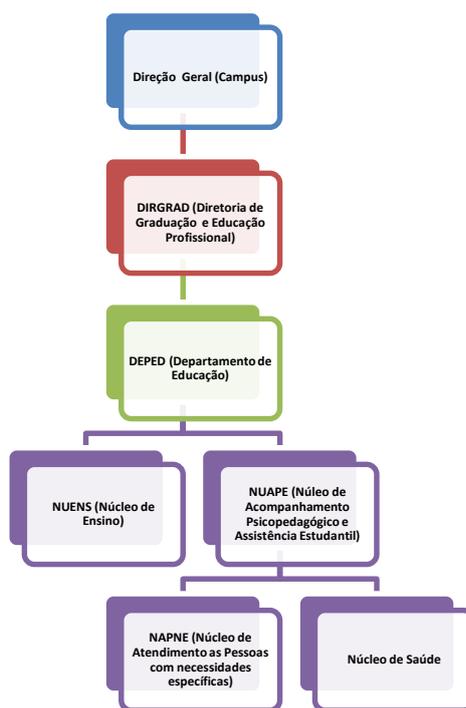
Apoio ao Ensino (DEAPO). Esse departamento, como o próprio nome alude, era responsável pelo apoio ao ensino e especialmente aos docentes. Na prática, o DEAPO era responsável por atividades que compreendiam desde a elaboração de horários até o gerenciamento de chaves de sala de aula, multimídias e material de expediente utilizado pelos professores. Isto é, por atividades na sua grande maioria de caráter operacional que proporcionavam o “apoio” para que o ensino acontecesse – cultura herdada do período em que a instituição era escola agrotécnica.

Os profissionais desses departamentos, lotados nos diversos *campi* da UTFPR, passaram a discutir atribuições específicas de cada profissão. A partir de encontros realizados na reitoria em Curitiba, PR, foram produzidos documentos com as atividades a serem desenvolvidas por eles, visando a sempre que possível o trabalho interdisciplinar sem ferir as especificidades de cada profissão. No ano de 2010, a partir de uma reestruturação em toda a UTFPR, o DEAPO passou a se chamar DEPED – Departamento de Educação.

Vale lembrar que, como a UTFPR atua em forma de sistema, basicamente a mesma estrutura administrativa existente na reitoria (sede em Curitiba) existe também em todos os *campi*³⁵.

A implantação do DEPED apresentava também uma nova estrutura. Vinculado à Diretoria de Graduação e Educação Profissional (DIRGRAD), o DEPED passou a ser composto por dois núcleos. O Núcleo de Ensino (NUENS) e o Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil (NUAPE). O NUAPE, por sua vez, foi subdividido em dois outros núcleos: o Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas (NAPNE) e o Núcleo de Saúde. O organograma abaixo apresenta a estrutura organizacional que está vinculada ao DEPED e aos profissionais acima citados.

³⁵ No link a seguir está disponível o organograma dos *campi*: <<http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/organograma-dos-campi-abril-2011/view>>. Acesso em: 27 mar. 2013.



A partir das sugestões dos profissionais lotados nesses departamentos, que se reuniam periodicamente na reitoria, em Curitiba, foram produzidos documentos e relatórios, com propostas que culminaram na redação da subseção V, artigo 40, do atual regimento dos *campi*³⁶ (UTFPR, 2009):

SUBSEÇÃO V: DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Art. 40 – Compete ao Departamento de Educação:

- I. atuar, no âmbito do Campus, em consonância com as diretrizes e procedimentos propostos pelo Departamento de Educação da Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional;
- II. implementar melhorias para o desenvolvimento do processo ensinoaprendizagem, a partir do acompanhamento de desempenho de docentes e discentes;
- III. propor e executar programas, em consonância com as políticas para formação continuada dos docentes;
- IV. auxiliar na construção dos projetos pedagógicos dos cursos, proporcionando suporte metodológico;
- V. assessorar a Diretoria de Graduação e Educação Profissional, nos processos de avaliação institucional;
- VI. executar e acompanhar os programas institucionais relacionados à assistência estudantil;
- VII. executar e acompanhar os programas de apoio psicopedagógico

³⁶ Regimento dos *campi* da UTFPR. Deliberação COUNI nº 10/2009, de 25 de setembro de 2009. Páginas 16 e 17. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/regimento-dos-campi-da-utfpr/regimento-dos-campi-da-utfpr/estrutura-universitaria/couni/portarias/2009_deliberacoes/deliberacao-10-regimento-dos-campi/view>. Acesso em: 04 jun. 2013.

ao discente;

VIII. executar e acompanhar as ações de educação inclusiva; e

IX. propiciar condições de integração do trabalho dos Núcleos de Ensino, do Acompanhamento Psicopedagógico e da Assistência Estudantil (UTFPR, 2009).

Cumprir dizer que essa “transição” não foi tarefa fácil. Em primeiro lugar a própria instituição, ao receber profissionais de diversas especialidades (pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, entre outros), não tinha uma proposta definida de trabalho a ser desenvolvido. Em segundo lugar, a compreensão de que a inserção desses profissionais se daria com o objetivo de “apoio” era fortemente arraigada entre os docentes que ali estavam. Cabe ressaltar que a compreensão de “apoio” estava muito mais vinculada com a ideia de “suporte operacional” do que com a compreensão de que cada profissional, a partir de sua área de conhecimento específica, contribuiria com os fenômenos que abrangessem a problemática da educação superior (pedagógicos, psicológicos e/ou sociais).

Compreender e aceitar a nova proposta de trabalho desses profissionais exigiu e ainda exige uma comprovação diária de competência técnica que, diga-se de passagem, é entendida por uma parcela significativa dos docentes como capacidade de resolver situações conflituosas e problemáticas com respostas rápidas e eficientes.

Além da nova estrutura, a implantação do DEPED trouxe inovações nas atribuições dos profissionais bem como outra configuração ao trabalho. Particularmente no que se refere às atribuições do NUAPE, este passa a ser responsável pelas seguintes funções com base no Regimento dos *Campi*, já citado anteriormente.

Do Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil.

Art. 42 – Compete ao Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil:

I. promover acompanhamento psicopedagógico aos discentes;

II. executar os **programas de assistência estudantil** da UTFPR;

III. prestar atendimento médico-odontológico aos discentes;

IV. prestar atendimento aos discentes com necessidades educacionais especiais;

V. gerenciar ações de educação inclusiva; e

VI. gerenciar o programa de moradia estudantil, inclusive internato,

quando existirem (UTFPR, 2009, grifo nosso).

Portanto, o NUAPE-DV é formado por uma equipe multiprofissional (assistente social, psicólogo e pedagogo), que visa a atender aos alunos nas suas especificidades, durante o período de sua vivência acadêmica. Nesse sentido, destacamos entre algumas das ações desenvolvidas pelo NUAPE:

- **Recepção aos calouros.** Visando à interação dos acadêmicos (veteranos e calouros), o NUAPE, juntamente com os Centros Acadêmicos, realiza semestralmente a atividade de recepção aos calouros. A atividade conta com a recepção aos calouros no *campus*, bem como sua interação com o meio acadêmico. Geralmente as boas-vindas são dadas pelo diretor do *campus*, os coordenadores de cursos, os coordenadores de programas e projetos e grupos de pesquisa, que fazem a exposição do funcionamento da universidade (setores fundamentais como biblioteca e secretaria acadêmica). São realizadas palestras por profissionais das áreas relativas aos cursos ofertados que demonstram atuação no campo de trabalho e debatem sobre as perspectivas da profissão no cenário atual. Além das palestras, os alunos participam de atividades de integração (jogos, brincadeiras e gincanas), que proporcionam momentos de interação.

- **Atendimento qualificado individualizado.** O atendimento individual é realizado relacionando sempre a demanda existente ao profissional adequado (pedagogo, assistente social, psicólogo). Realizam-se a escuta e o encaminhamento de ações em prol da melhoria na qualidade de aprendizagem do estudante.

- **Programa Líderes de Turma.** O programa tem como objetivo principal fomentar a discussão sobre a organização universitária na visão do discente, criando uma instância de debate entre a comunidade acadêmica e a equipe de gestão da universidade, baseado em uma prática participativa e democrática. As reuniões acontecem mensalmente com os alunos indicados pelas turmas, sendo fornecida declaração de participação, que conta como horas complementares curriculares.

- **Semana da Inclusão.** Promovida pelo NAPNE, anualmente é realizada a Semana da Inclusão, que visa a sensibilizar a comunidade acadêmica para as questões de inclusão. O evento visa ainda a discutir e traçar estratégias para nortear o trabalho de servidores, bem como refletir acerca da acessibilidade dos alunos com deficiência ao ingressarem no ensino superior. Geralmente realizada no mês de

abril, essa atividade envolve ações que vão de palestras a exposições artísticas, mostras de trabalho, sessões de filmes, entre outras.

- **Atividades de prevenção e saúde do estudante.** O DEPED desenvolve atividades de prevenção e saúde, visando à melhoria da qualidade de vida de seus estudantes. São realizadas campanhas de vacinação, de prevenção ao uso indevido de drogas; atenção e conhecimento sobre as doenças sexualmente transmissíveis (Hepatite, HIV, AIDS) etc. Para isso, realizam-se campanhas de sensibilização ao longo do ano. O núcleo é responsável ainda pelo atendimento/encaminhamento de urgência/emergência quando um aluno passa mal no espaço da universidade.

- **Programas de assistência estudantil.** Na condição de responsável pela execução dos programas de assistência estudantil, ao NUAPE compete: propor e executar ações com vistas à minimizar a evasão e retenção acadêmica, propor e executar ações para redução da influência dos fatores socioeconômicos e pedagógicos no desempenho do corpo discente e propor e executar ações de educação inclusiva. Na próxima seção, apresentaremos os programas de assistência estudantil desenvolvidos pelo NUAPE- DV.

Essas são apenas algumas das atividades desenvolvidas pelo DEPED-NUAPE, responsável por todo acompanhamento do desempenho acadêmico, pelo atendimento psicopedagógico, pela execução de programas de assistência estudantil agindo sempre em consonância com as diretrizes da reitoria. Na próxima seção, nos deteremos com maior acuidade aos programas de assistência estudantil.

4.1.3 Os Programas de Assistência Estudantil da UTFPR-DV

Esta seção pretende apresentar os programas de assistência estudantil propostos pela UTFPR-DV. Com base nos documentos oficiais da instituição (regulamentos e editais), apresentaremos os programas em desenvolvimento no que se refere ao tema.

Mesmo na rede federal de ensino superior (onde o ensino é gratuito), a falta de condições financeiras dos estudantes provenientes de segmentos sociais mais pauperizados torna-se uma dificuldade concreta para a continuidade da vida acadêmica, tornando-se um impeditivo para a conclusão do curso. Manter-se na universidade (moradia, alimentação, transporte, material pedagógico etc.) sem trazer

prejuízo à condição social de suas famílias tem se apresentado como um grande desafio aos estudantes. Portanto, sem os programas de assistência estudantil para que ocorresse permanência de alunos oriundos da classe trabalhadora, na universidade, seria necessária uma alteração das desigualdades socioeconômicas.

Visando à permanência dos alunos e buscando reduzir os índices de evasão acadêmica, atualmente o principal programa de assistência estudantil da UTFPR-DV é o Auxílio Estudantil, que inicialmente era chamado de Bolsa Permanência. Em atenção ao Ofício Circular nº 09/2013 GAB/SESu/MEC, o Programa de Bolsa Permanência ao Estudante, mantido pela verba do PNAES na UTFPR, teve sua denominação alterada para Auxílio Estudantil. Este é destinado ao estudante regular dos cursos presenciais da UTFPR.

Apesar da mudança na nomenclatura, a configuração do programa não foi alterada. Ele tem a finalidade de apoiar o discente para sua permanência na Instituição, buscando reduzir os índices de evasão decorrentes de dificuldades de ordem socioeconômica. O benefício acontece na forma de transferência direta de renda e o valor da bolsa é depositado em conta corrente (banco oficial) do estudante. A cada semestre letivo, a reitoria estabelece o número de bolsas para cada *campus*, considerando os recursos orçamentários disponíveis e o número de estudantes matriculados nos cursos regulares da UTFPR, em cada *campus*. Os candidatos que atenderem às condições previstas no regulamento do programa e nos respectivos editais são classificados de acordo com a renda familiar *per capita*.

Segundo consta no regulamento do programa, o Programa de Bolsa Permanência (no regulamento do programa ainda consta a antiga denominação) ao estudante da UTFPR orientar-se-á pelos princípios gerais do PNAES/MEC. Os critérios para inscrição no programa são assim estabelecidos:

Art.6º – Para inscrever-se no Programa de Bolsa-Permanência, o estudante deverá atender os seguintes requisitos:

- I. possuir renda familiar per capita não excedente a 1,5 (um e meio) salários mínimos nacional;
- II. estar matriculado em curso presencial regular da UTFPR;
- III. não estar cursando apenas Estágio, Trabalho de Conclusão de Curso e/ou Atividade Complementar; e
- IV. apresentar a documentação definida no Edital do Programa (Regulamento do Programa Bolsa Permanência, UTFPR Curitiba, 2010).

Além dos documentos constantes dos editais respectivos, o estudante interessado deverá comprovar não ter sido reprovado ou ter cancelamento, no último semestre cursado, em mais de 30% das disciplinas, exceto para o inscrito pela primeira vez no programa. Além disso, o aluno matriculado em até 3 (três) disciplinas não poderá ter reprovação ou cancelamento e não deverá ter sofrido sanção disciplinar no semestre anterior.

O Programa de Bolsa Permanência (atualmente denominado Auxílio Estudantil) foi passando por modificações ao longo dos semestres e dos anos. Adequações, conforme entendimento dos gestores, bem como sugestões feitas pelas equipes multidisciplinares dos *campi*, foram sendo incorporadas ao programa. Houve algumas alterações no que se refere a valor da bolsa, quantidade do número de bolsas por *campi*, adequações no questionário socioeconômico e nos critérios de comprovação de renda, entre outras. Nesse sentido, a cada edital (semestral) percebemos alterações, não sendo possível descrever estaticamente o programa, pois está em constante mudanças.

Inicialmente o benefício era pago na forma de vale-refeição aos estudantes beneficiados. A partir da chegada dos profissionais (2009) e com a reestruturação dos DEPED, o benefício foi transformado em pecúnia paga diretamente aos estudantes por meio de depósito em conta oficial. A partir de 2012, as modalidades de auxílio estudantil da UTFPR dependem das particularidades³⁷ de cada *campus*. No *campus* de Dois Vizinhos da UTFPR, atualmente (2014) o programa de Auxílio Estudantil apresenta as seguintes modalidades:

- **Auxílio Alimentação.** A concessão do Auxílio Alimentação na forma de crédito para refeição no almoço e/ou jantar no RU do *campus* ocorre nos meses estabelecidos no edital do programa, conforme calendário acadêmico.

- **Auxílio Básico.** O Auxílio Básico é concedido na forma de recurso financeiro, no montante de R\$ 200,00 (duzentos reais), depositado em conta bancária, exclusivamente em nome do estudante, em banco oficial, nos meses estabelecidos no edital do programa, conforme calendário acadêmico.

³⁷ Nem todos os *campi* têm RU. Nos *campi* onde há restaurante, além de o valor da refeição ser subsidiado pela reitoria, é também oferecida isenção da taxa de alimentação a alunos carentes. Nos *campi* onde não há restaurante universitário, o valor do Auxílio Estudantil é repassado na íntegra em pecúnia aos alunos.

- **Auxílio Moradia.** O Auxílio Moradia visa a contribuir com as despesas decorrentes da habitação do estudante, quando este necessita morar fora do seu domicílio familiar para estudar na UTFPR, sendo concedido na forma de recurso financeiro, no montante de R\$ 230,00 (duzentos e trinta reais), depositado em conta bancária, exclusivamente em nome do estudante, em banco oficial, nos meses estabelecidos no edital do programa, conforme calendário acadêmico.

- **Auxílio Instalação.** O Auxílio Instalação, concedido na forma de recurso financeiro, no montante de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), visa a contribuir com as despesas relacionadas com a instalação do estudante no município onde está situado o *campus* da UTFPR no qual o estudante está matriculado. Esse auxílio é concedido, em uma única parcela, exclusivamente ao estudante ingressante no *campus* que não tenha anteriormente recebido tal benefício nesse *campus*.

Os estudantes podem ser contemplados com diferentes modalidades de auxílio, conforme solicitação na inscrição e de acordo com avaliação e parecer do assistente social e a disponibilidade de recursos para cada modalidade. Atualmente assim configurado, o Auxílio Estudantil congrega as ações da política de assistência estudantil da UTFPR. No próximo item, apresentaremos os dados da amostragem, bem como procederemos com análise dos mesmos.

4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA COLETA DE DADOS

Como afirmado anteriormente, este estudo pretende colaborar na discussão acerca da democratização da educação superior. É fundamental compreender o acesso à educação como um direito, numa perspectiva universal (direito de todos), balizado, contraditoriamente, em um processo que exprime tanto os interesses da classe trabalhadora quanto do capital, mas nem sempre claramente manifestos nas práticas de implementação dessa política.

No que tange a assistência estudantil, este trabalho tem revelado que ela vem acompanhando a trajetória histórica e sociopolítica do país, em que se formaliza. Atualmente a educação superior pública tem sido balizada em grande medida pelo programa REUNI, que, como vimos nos capítulos anteriores, tem como objetivos principais a expansão do ensino superior, bem como a permanência dos alunos até a conclusão dos cursos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a contribuição das políticas de assistência estudantil (como uma das ações do REUNI), proporcionando condições de acesso, permanência e conclusão de curso, tendo por base a experiência da UTFPR-DV. No sistema UTFPR, ao longo dos últimos anos a assistência estudantil foi definida basicamente pelo Programa de Bolsa Permanência³⁸ (que, a partir de 18 de junho de 2013, passou a se chamar Auxílio Estudantil).

O caminho percorrido durante este estudo perpassou a revisão bibliográfica (a respeito da concepção, das funções e da configuração do Estado). O estudo transitou também pela análise documental da legislação brasileira (no que se refere tanto à trajetória dos programas de assistência estudantil quanto aos atuais contornos normativos da política de educação superior e aos documentos e às normativas institucionais). Finalmente, o estudo se completa com a amostragem, a partir da experiência da UTFPR, especificamente do *campus* de Dois Vizinhos. Este caminho nos permite realizar uma pesquisa quali-quantitativa, a partir dos dados do Sistema Acadêmico³⁹. Desse modo, esta seção pretende apresentar o caminho da coleta de dados, a partir da apresentação de quatro quesitos centrais: permanência/evasão, retenção e índice de aproveitamento. A escolha desses quesitos está relacionada diretamente com as metas e os objetivos do REUNI. Para a coleta de dados, optamos pelos anos de 2009 (ano de adesão ao REUNI), 2010 e 2011 (nos dois semestres de cada ano). Como exposto acima, a partir de 2012 a forma de distribuição da renda do programa passou a ter outra configuração no sistema UTFPR (separada por benefícios: Auxílio Alimentação, Auxílio Básico, Auxílio Moradia e Auxílio Instalação). Portanto, realizaremos a coleta de dados com foco para o período compreendido entre os anos de 2009 e 2011, em que o programa apresentou a mesma configuração – Bolsa Permanência: distribuição de

³⁸ O Programa de Bolsa Permanência ao Estudante da UTFPR é um auxílio financeiro, em forma de bolsa, que tem por finalidade apoiar o discente para sua permanência na instituição, buscando reduzir os índices de evasão decorrentes de dificuldades de ordem socioeconômica. Em atenção ao Ofício Circular nº 09/2013, GAB/SESu/MEC, o Programa de Bolsa Permanência ao Estudante, mantido pela verba PNAES na UTFPR, teve sua denominação alterada para Auxílio Estudantil.

³⁹ O Sistema Acadêmico é um *software* responsável pelo gerenciamento da universidade e controle acadêmico. Ele envolve os procedimentos referentes a cursos, disciplinas, horários, calendário acadêmico, diário de classe, notas, dados de matrículas, frequência, conteúdos etc. A gestão desse *software* é realizada pela Diretoria de Gestão de Tecnologia de Informação da UTFPR. O principal objetivo é prover o total controle no que se refere às questões acadêmicas da universidade. Os dados são lançados tanto pela Secretaria Acadêmica, quanto pelos professores, e o acesso é disponibilizados a professores, servidores e alunos.

bolsa paga em pecúnia para os beneficiários. Outro fator que contribuiu para eleição desse período é o fato de que este trabalho tem recorte no governo Lula e, apesar de que no ano de 2011 a presidência da República era do governo Dilma, o orçamento de 2011 foi aprovado no ano de 2010. Finalmente, durante este tempo (2009-2011), na função de assistente social do quadro da instituição em estudo, realizamos as análises socioeconômicas dos alunos candidatos a bolsistas. No ano de 2012, obtivemos liberação para capacitação em nível de mestrado, estando afastada das atribuições, inclusive da assistência estudantil.

A escolha do Sistema Acadêmico como *locus* da coleta de dados justifica-se por ser este o meio oficial de gerenciamento dos dados acadêmicos da universidade. O sistema é composto pelos seguintes módulos: “acadêmico”, “gestão de pessoas”, “almojarifado”, “orçamento e gestão”, “avaliação institucional”, “patrimônio, corporativo”, “pós-graduação”, “protocolo” e “estágio interno”. No módulo “acadêmico”, existem as seguintes interfaces: “sistema-acadêmico”, “professor-online”, “acadêmico-online”. Além de possuir interfaces possíveis para registro das atividades dos profissionais técnico-administrativos (dados e relatórios do programa de assistência estudantil), o sistema (por meio do módulo “acadêmico”) atende todo o registro da vida acadêmica: matrícula, gerenciamento de calendários, dados de disciplinas, turmas, cursos, entre outros.

No que se refere aos dados dos programas de assistência estudantil, não há (ainda) uma interface específica para eles. Este estudo buscou informações em outras interfaces para alcançar os dados desejados (permanência/evasão, retenção e índice de aproveitamento). Contudo, por se tratar do meio oficial de gerenciamento dos dados acadêmicos, o sistema pode (e deve) ser constantemente aperfeiçoado no sentido de contribuir para melhor gestão da universidade. Este estudo pode indicar para os gestores da instituição tal necessidade.

Portanto, esta fase do trabalho constitui-se basicamente da coleta e análise de dados referentes a permanência/evasão, retenção e índice de aproveitamento dos acadêmicos beneficiados com o programa de assistência estudantil na UTFPR, *campus* de Dois Vizinhos. Os dados foram coletados individualmente, sendo que, por meio dos editais com os resultados dos alunos beneficiados (obtidos com anuência da Direção Geral do *campus*), entramos no Sistema Acadêmico de cada aluno e sistematizamos os dados.

Para levantamento dos dados referentes à permanência/evasão, por meio do módulo “acadêmico” foi realizado levantamento dos dados de matrícula e frequência, a fim de identificar se os beneficiários da assistência estudantil têm permanecido na instituição.

Para levantamento dos dados referentes à retenção, utilizando o módulo “acadêmico”, realizamos levantamento dos dados referentes ao ano de ingresso e o período em que o aluno se encontra. Para realização do cálculo de retenção é observado o seguinte: o aluno que atingir 16 aulas ou mais de carga horária semanal faltante (por período), somando-se a carga semanal das disciplinas obrigatórias mais as optativas, não avança de período.

Para levantamento dos dados referentes ao índice de aproveitamento, também por intermédio do módulo “acadêmico”, foi realizado levantamento dos coeficientes de rendimento escolar⁴⁰. O valor máximo do coeficiente pode chegar a 1 (um). Para facilitar o processo de análise os dados de coeficiente acadêmico, foram divididos em: até 0,4; de 0,5 até 0,7; igual e maior que 0,8. Os coeficientes acadêmicos abaixo de 0,4 são geralmente representados pelas médias insuficientes para aprovação. Os índices entre 0,5 e 0,7 são representados pelas médias suficientes para aprovação. Os índices iguais ou acima de 0,8 representam as médias consideradas altas, identificando alunos com alto índice de aproveitamento.

Os dados obtidos a partir do Sistema Acadêmico foram sistematizados em forma de gráficos e a análise destes será feita de maneira qualitativa na sequência. Cabe ressaltar que a disponibilidade das informações e o acesso ao Sistema Acadêmico se dão pela condição de assistente social, membro da equipe multidisciplinar que compõe o DEPED da UTFPR. Todavia, solicitamos oficialmente à reitoria da referida instituição, por meio da direção do *campus* de Dois Vizinhos, para que o acesso que nos é disponibilizado na condição de servidora fosse-nos disponibilizado também na condição de pesquisadora. A permissão foi concedida⁴¹.

No processo de análise, os dados obtidos serão articulados com o referencial teórico utilizado, pretendendo a superação da simples descrição dos dados por uma

⁴⁰ Na UTFPR, o cálculo do coeficiente de rendimento é obtido por meio da seguinte fórmula:

$$CR = \frac{\sum (NF \cdot CH)}{10 \cdot \sum CH}$$

Onde: CR = Coeficiente de Rendimento; NF= Nota final na disciplina/unidade curricular, expressa de 0,0 a 10,0; e CH = Carga Horária total da disciplina/unidade curricular.

⁴¹ Conforme o ofício em anexo.

análise do significado dos conteúdos. Para a etapa de análise e interpretação dos dados, utilizamos o método de análise de conteúdo, entendendo que este método favorece a articulação pretendida entre a interpretação desse conteúdo e a fundamentação teórica, que se caracteriza como uma busca permanente em todo o percurso da pesquisa. Sendo assim, a fundamentação teórica subsidia a análise do conteúdo para que seja realizada de forma analítico-interpretativa e não somente descritiva.

4.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS:

Os quesitos a serem pesquisados – permanência/evasão, retenção e índice de aproveitamento, como já mencionado neste trabalho – são quesitos que se complementam no sentido de atingir aos objetivos estabelecidos pelo PNAES. Desse modo, o percurso metodológico escolhido para essa seção é de inicialmente apresentar todos os dados obtidos no Sistema Acadêmico e posteriormente realizar análise de tais dados. Consideramos que a análise deve ser do conjunto dos dados (de todos os quesitos), pois uma tentativa de avaliação dos dados isolados ficaria fragmentada e limitada.

A permanência e a evasão são categorias diretamente relacionadas e se complementam. Para analisar a permanência, é necessário observar a evasão (e vice-versa). A permanência é verificada pela continuidade ininterrupta dos alunos na instituição (UTFPR-DV) até a conclusão do curso. Já a evasão pode ainda apresentar os desdobramentos de desistência ou trancamento (em ambos os casos o aluno, apesar de ter realizado pelo menos uma matrícula, não frequenta a universidade).

No ano de 2009, o total de bolsas ofertadas somando-se 1º e 2º semestres foi de 103 (45 bolsas no primeiro e 58 bolsas no segundo semestre). No entanto, a UTFPR-DV ofertava (até 2011) o curso técnico em agropecuária (no modelo pós-médio/subsequente). Como este estudo está direcionado para o ensino superior, excluimos da análise os alunos beneficiados que frequentavam o curso técnico (28 alunos no primeiro e 29 alunos no segundo semestre). Assim sendo, o número de beneficiados/bolsistas considerado para a pesquisa foi de 17 alunos no primeiro e 29 alunos no segundo semestre.

Gráfico 6 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2009

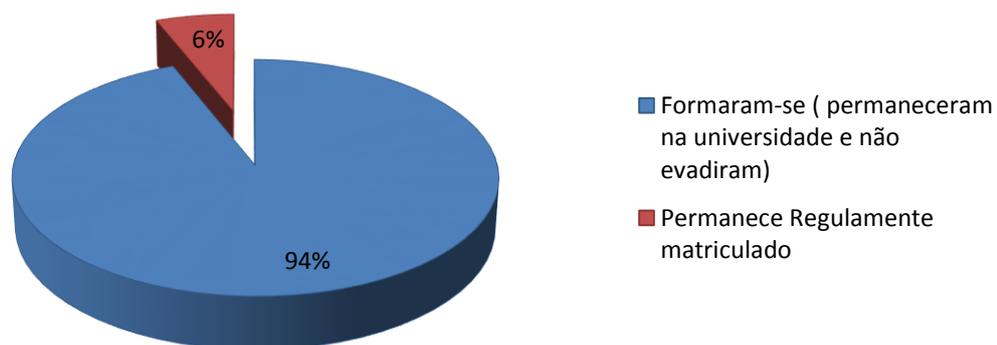
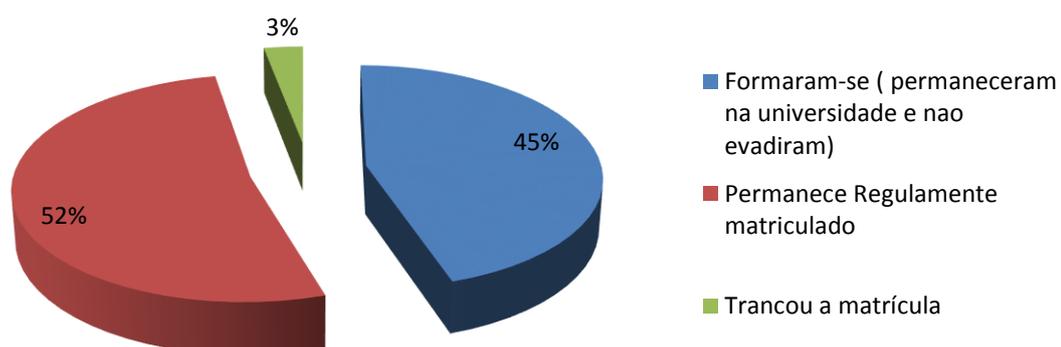


Gráfico 7 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2009



O gráfico referente à permanência/evasão demonstra que, dos 17 alunos beneficiados pela assistência estudantil no primeiro semestre de 2009, 16 formaram-se, ou seja, permaneceram na instituição até a conclusão do curso. Desse modo, entendemos que os objetivos do programa foram alcançados. Também atingindo os objetivos do programa, 01 aluno permaneceu regularmente matriculado na instituição. Em relação ao segundo semestre de 2009, o gráfico demonstra que, dos 29 alunos beneficiados, 13 formaram-se, atingindo os objetivos do programa. Outros 15 alunos permaneceram regularmente matriculados e 01 trancou a matrícula. Desse modo, apenas 01 aluno não alcançou os objetivos do programa.

No ano de 2010, o total de alunos contemplados foi de 94 (33 alunos no primeiro e 61 alunos no segundo semestre). Excluindo os alunos do curso técnico, consideramos para a pesquisa o total de 12 alunos no primeiro e 38 alunos no segundo semestre.

Gráfico 8 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2010

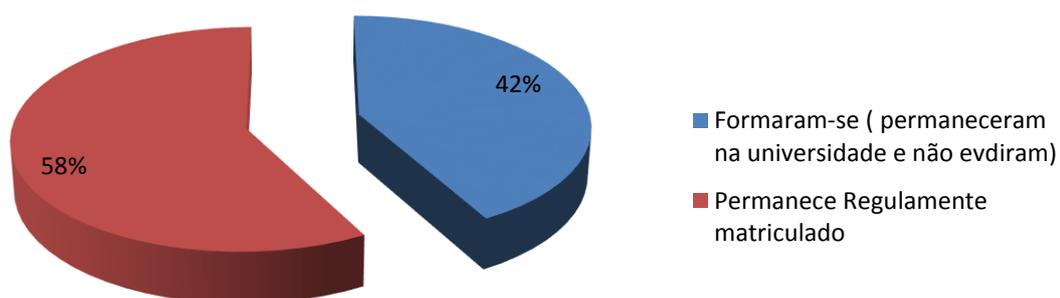
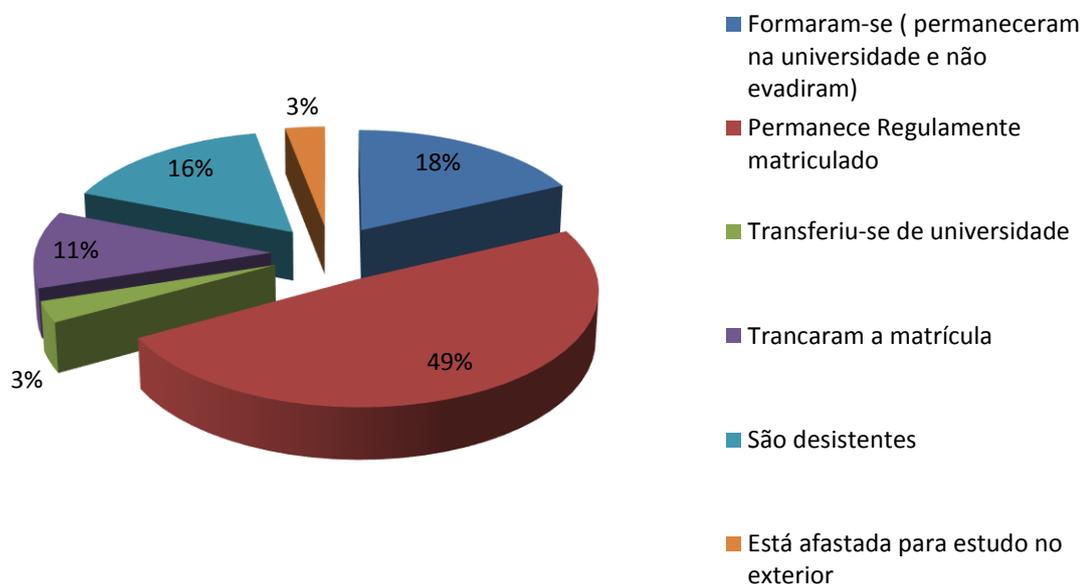


Gráfico 9 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2010



O gráfico mostra que no primeiro semestre de 2010, dos 12 alunos beneficiados, 05 alunos formaram-se e 07 permaneceram regularmente matriculados. Todos os beneficiários estão atingindo os objetivos do programa. No segundo semestre de 2010, dos 38 alunos beneficiados, 07 formaram-se, 19 permaneceram na instituição regularmente matriculados, 01 aluno está afastado para estudo no exterior, 01 transferiu-se para outra universidade, 04 trancaram a matrícula e 06 são desistentes. Dessa forma, do total de alunos beneficiados (38), destacamos 04 trancamentos e 06 desistências, perfazendo um total de 26,31% de alunos que não atingiram os objetivos do programa.

No ano de 2011, o total de alunos contemplados foi de 76 (38 beneficiados no primeiro e 40 no segundo semestre). Descontados os alunos do curso técnico, para efeitos desta pesquisa foram considerados 27 no primeiro e 39 alunos no segundo semestre.

Gráfico 10 – Permanência/Evasão: 1º semestre de 2011

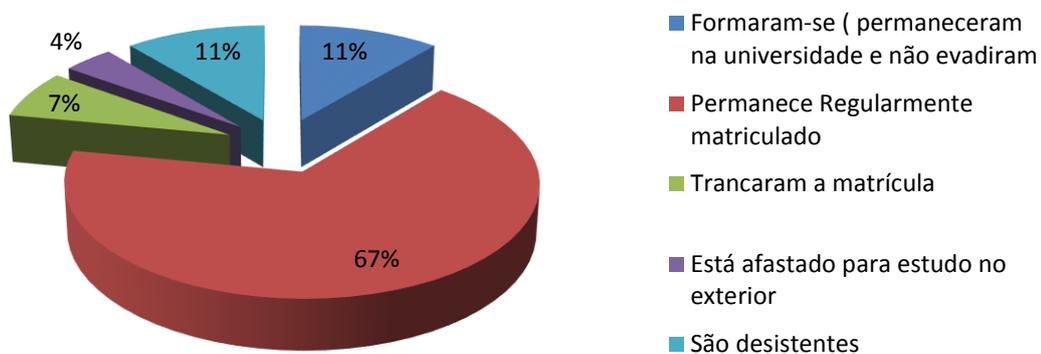
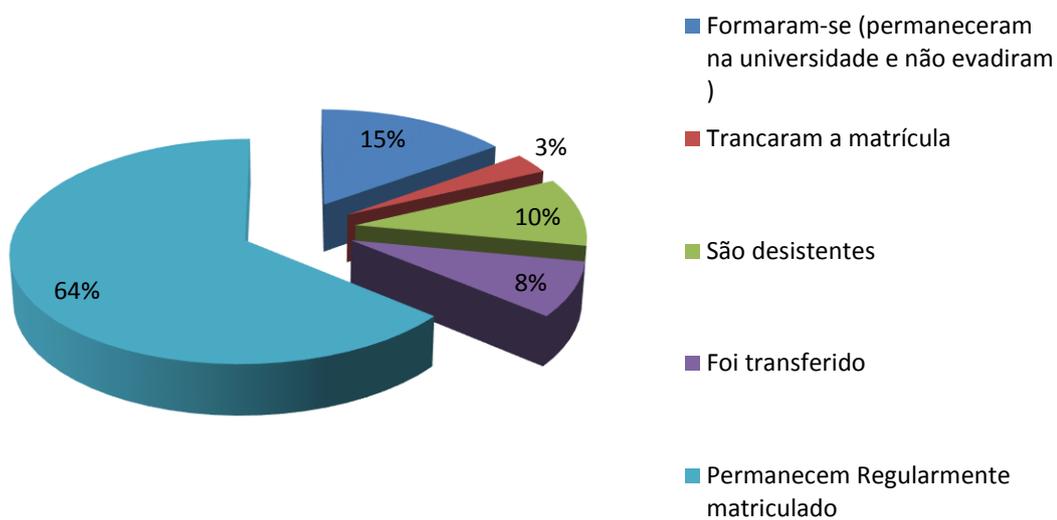


Gráfico 11 – Permanência/Evasão: 2º semestre de 2011



Dos 27 alunos beneficiados no primeiro semestre de 2011, 03 formaram-se, 18 permaneceram regularmente matriculados, 01 está afastado para estudos no exterior, 02 trancaram a matrícula e 03 são desistentes. Sendo assim, destacamos 05 alunos (entre trancamentos e desistências), perfazendo um total de 18,51% dos alunos, que não atingiram os objetivos do programa. No segundo semestre, do total de 39 alunos beneficiados, 06 formaram-se, 03 foram transferidos, 25 permaneceram regularmente matriculados, 01 trancou matrícula e 04 são desistentes. Destacamos 05 alunos (entre trancamento e desistência), perfazendo um total de 12,82% dos alunos, que não alcançaram os objetivos do programa.

Mesmo no primeiro semestre de 2010 e nos dois semestres de 2011, período em que verificamos que nem todos os alunos alcançaram os objetivos do programa, o número dos alunos que alcançaram é expressivamente maior.

A análise dos dados referentes ao índice de retenção está diretamente associada ao tempo que o acadêmico leva para concluir o curso. Se o aluno reprova em uma ou mais disciplinas (e tem que cursá-las novamente) e/ou se, por razões diversas, matricula-se em menos disciplinas do que as ofertadas para as fases conforme a grade curricular de cada curso, tudo indica que ele levará um tempo superior ao normal para se formar, permanecendo por mais tempo na universidade. Desse modo, ele utiliza recursos financeiros do Estado que poderiam ser utilizados com novos alunos. Assim sendo, a “retenção” apresenta-se como um obstáculo para atingir os objetivos tanto do REUNI quanto do PNAES, especialmente os referentes à taxa de conclusão de curso e ao aproveitamento de vagas. Os gráficos abaixo mostram o retrato da “retenção”, no caso dos alunos beneficiados com o programa de assistência estudantil na UTFPR-DV.

Gráfico 12 – Retenção: 1º semestre de 2009

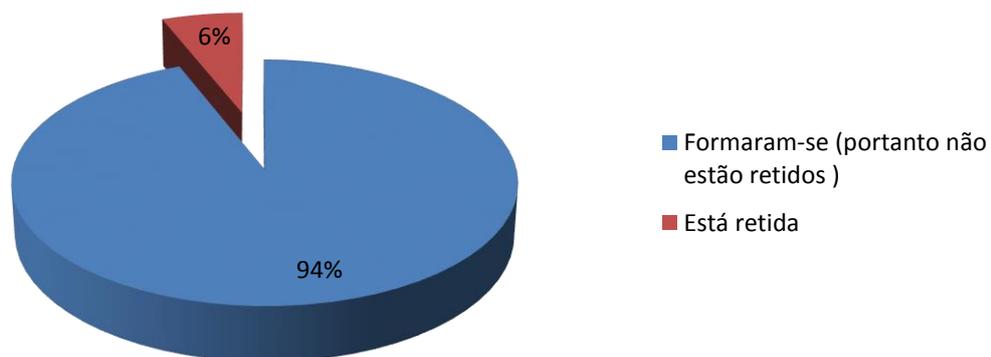
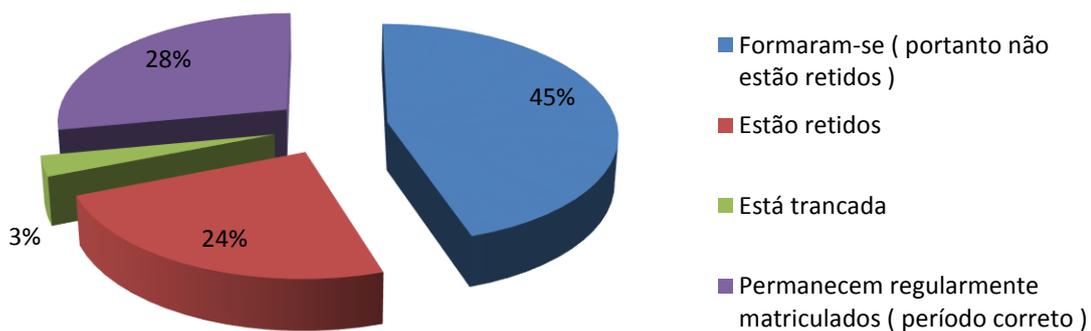


Gráfico 13 – Retenção: 2º semestre de 2009



No primeiro semestre de 2009, dos dezessete alunos beneficiados, 16 formaram-se no tempo previsto e, portanto, atingiram os objetivos do programa. Representando 5,88% do total de alunos, 01 aluno permaneceu retido. No segundo semestre de 2009, dos 29 alunos beneficiados pelo programa, 13 se formaram, 01 trancou matrícula, 08 permaneceram regularmente matriculados (dos regularmente matriculados, 07 estão retidos, perfazendo um total de 24,13% do total de beneficiados).

Gráfico 14 – Retenção: 1º semestre de 2010

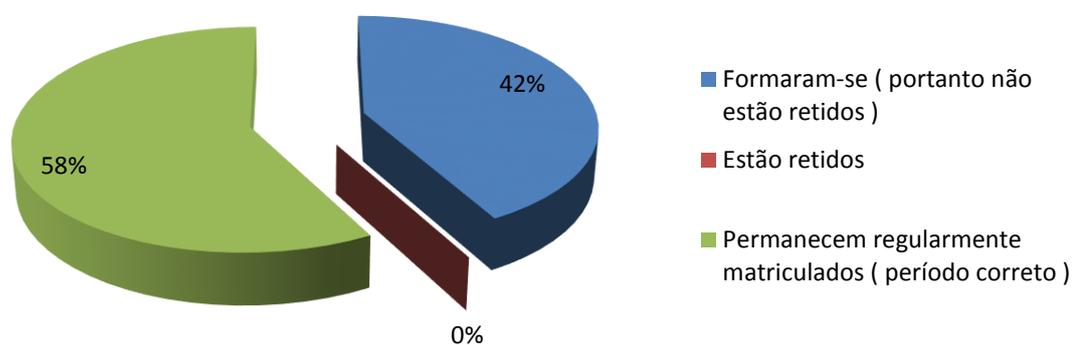
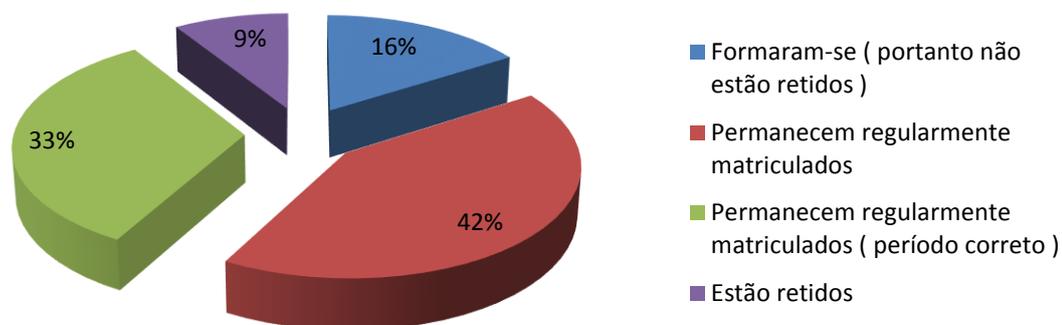


Gráfico 15 – Retenção: 2º semestre de 2010



Em 2010, no primeiro semestre, dos 12 alunos beneficiados, 05 formaram-se, 07 permaneceram regularmente matriculados e, nos períodos correspondentes à grade ofertada, nenhum aluno ficou retido. No segundo semestre de 2010, dos 38 alunos beneficiados, 07 formaram-se e 19 permaneceram regularmente matriculados. Dos 19 alunos que permaneceram regularmente matriculados, 15 estão nos períodos correspondentes à grade ofertada e 04 estão retidos, perfazendo um total de 10,52% do total de beneficiados.

Gráfico 16 – Retenção: 1º semestre de 2011

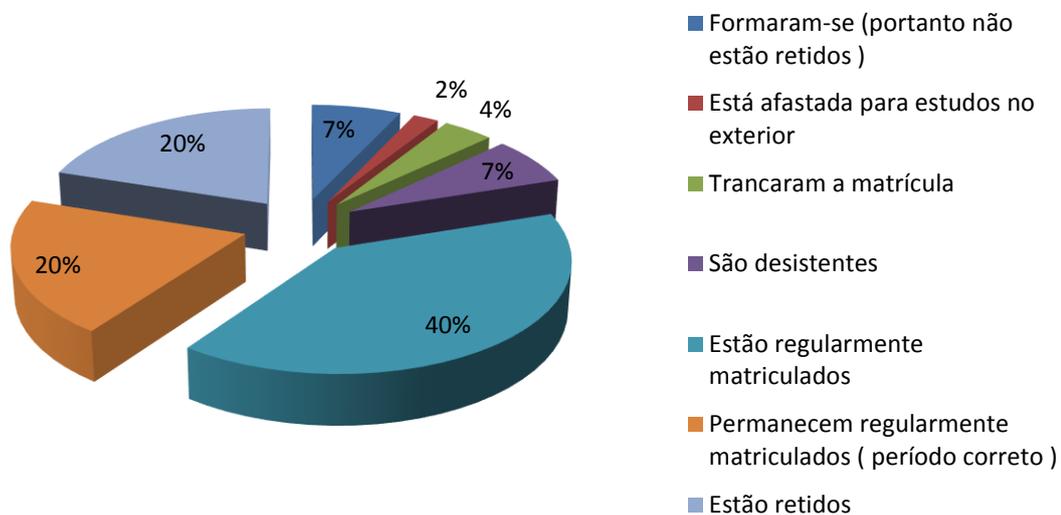
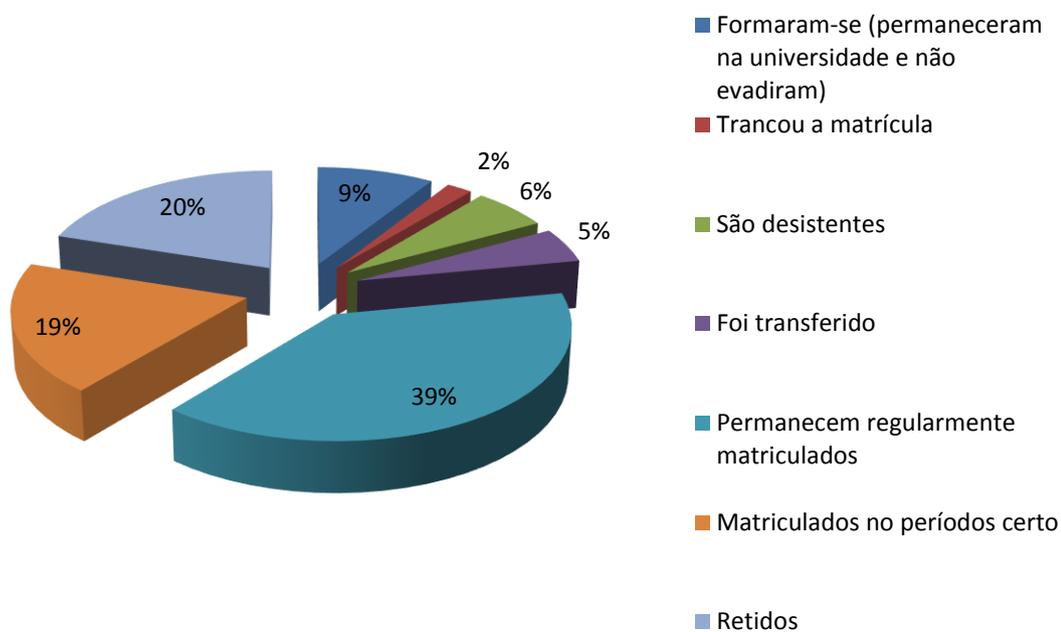


Gráfico 17 – Retenção: 2º semestre de 2011



No primeiro semestre de 2011, dos 27 alunos beneficiados, 03 formaram-se, 01 está afastado para estudos no exterior, 02 alunos trancaram matrícula, 03 são desistentes, 18 alunos permaneceram regularmente matriculados. Destes, 09 alunos estão no período correspondente à grade ofertada e 09 alunos estão retidos, perfazendo um total de 33,33% do total de alunos beneficiados. No segundo semestre de 2011, foram beneficiados 39 alunos, sendo que 06 formaram-se, 03 foram transferidos, 01 aluno trancou matrícula, 04 são desistentes e 25 permaneceram regularmente matriculados na instituição. Dos regularmente matriculados (25 alunos), 12 estão nos períodos correspondentes à grade ofertada e 13 alunos estão retidos, perfazendo um total de 33,33% do total de alunos beneficiados.

Finalmente, a observação do índice de aproveitamento está diretamente ligada ao rendimento acadêmico. O índice de aproveitamento é nesta pesquisa aferido pelo coeficiente de rendimento acadêmico (de maneira bastante simplificada, poderíamos dizer que é a média geral do aluno, considerando as notas finais das disciplinas e a carga horária total do curso). O índice de aproveitamento acadêmico está diretamente vinculado com a questão da avaliação. A discussão sobre avaliação é polêmica e ampla. Para os limites deste trabalho, interessa-nos identificar se o índice de aproveitamento acadêmico dos alunos bolsistas tem sido suficientes para atender os objetivos do programa de assistência estudantil, especialmente no que se refere à média necessária para avançar de período/semestre, diminuindo as retenções e aumentando as chances de conclusão dos cursos no período previsto.

Gráfico 18 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2009

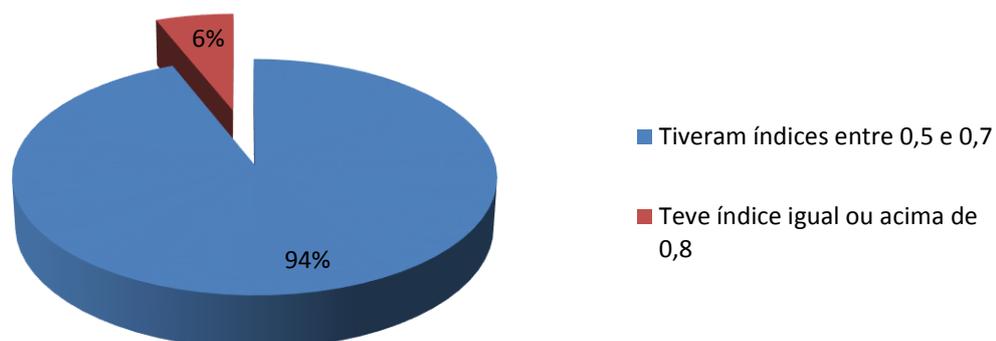
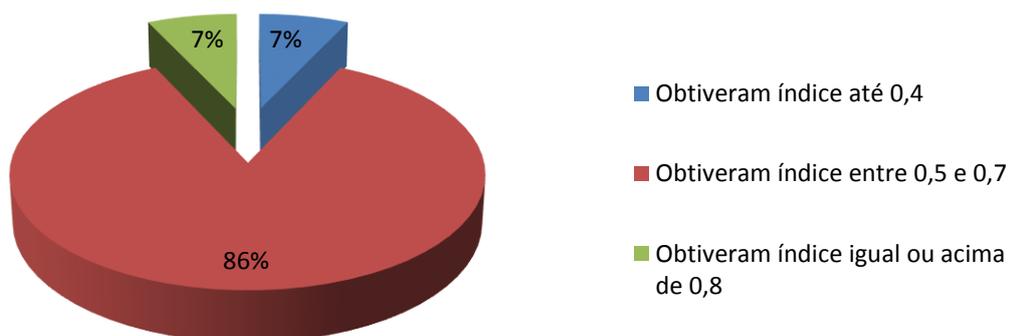


Gráfico 19 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2009



No primeiro semestre de 2009, dos 17 alunos beneficiados, nenhum obteve média até 0,4, sendo que 16 alunos tiveram índice entre 0,5 e 0,7 e 01 aluno obteve índice igual ou acima de 0,8. No segundo semestre, dos 29 alunos beneficiados, 02 alunos obtiveram índices até 0,4, 25 obtiveram índices entre 0,5 e 0,7 e 02 obtiveram índice igual ou superior a 0,8.

Gráfico 20 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2010

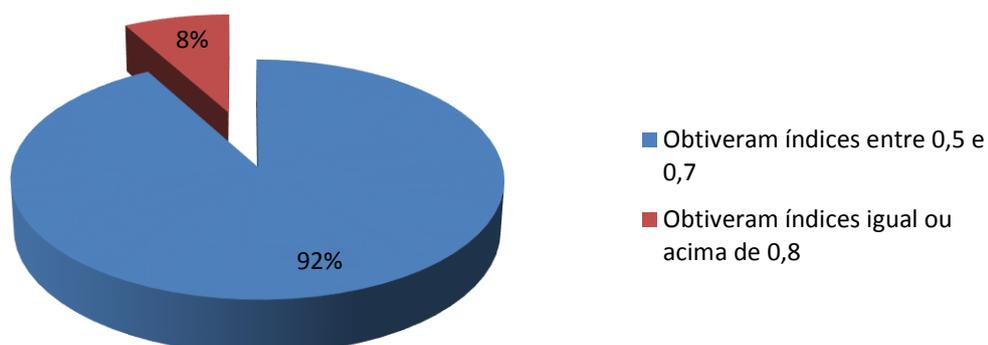
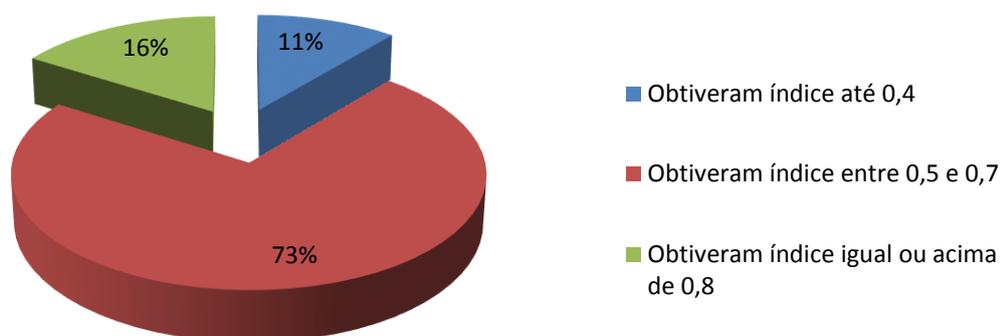


Gráfico 21 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2010



O gráfico acima mostra que, no primeiro semestre de 2010, dos 12 alunos beneficiados, nenhum obteve média até 0,4, 11 obtiveram índices entre 0,5 e 0,7 e 01 obteve índice igual ou acima de 0,8. No segundo semestre de 2010, dos 38 alunos, 04 obtiveram índice até 0,4, 28 obtiveram índices entre 0,5 e 0,7 e 06 obtiveram índice igual ou acima de 0,8.

Gráfico 22 – Índice de aproveitamento: 1º semestre de 2011

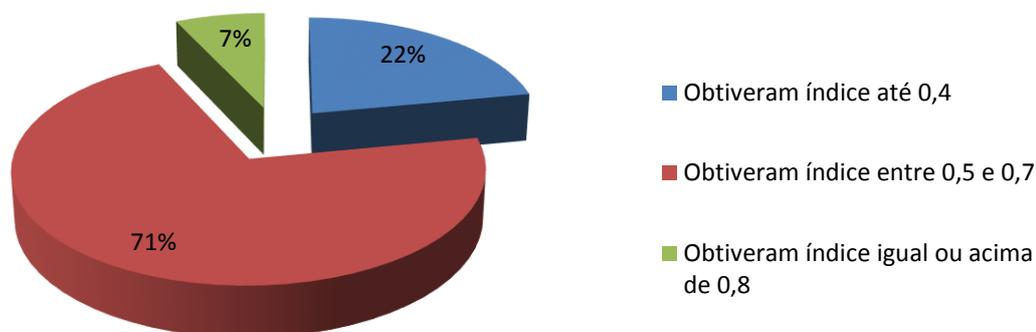
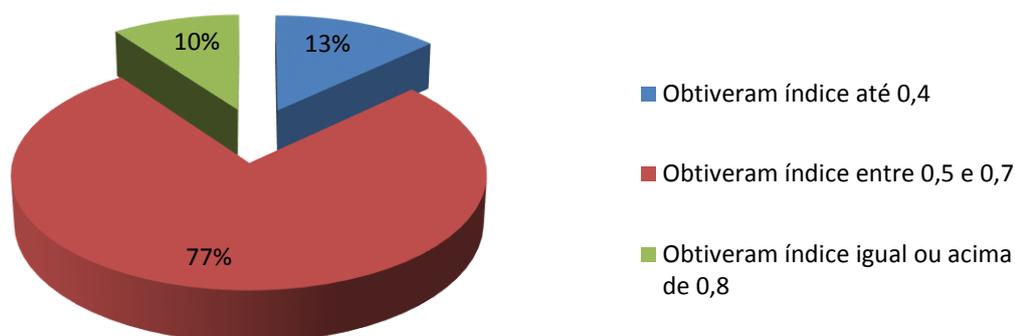


Gráfico 23 – Índice de aproveitamento: 2º semestre de 2011



Finalmente, no primeiro semestre de 2011, dos 27 alunos beneficiados, 06 obtiveram índice até 0,4, 19 obtiveram índices entre 0,5 e 0,7 e 02 obtiveram índice igual ou acima de 0,8. No segundo semestre de 2011, os resultados foram os seguintes: dos 39 alunos beneficiados, 05 obtiveram índice até 0,4, 30 obtiveram

índices entre 0,5 e 0,7 e 04 obtiveram índice igual ou acima de 0,8.

Os dados acima explicitados demonstram que os programas de assistência estudantil têm apresentado sucesso em relação a atingir os seus objetivos. Tão importante quanto políticas que propiciem o acesso e o aumento no número de vagas é proporcionar condições de permanência. O PNAES tem contribuído para a permanência e, como vimos nos gráficos relativos à experiência da UTFPR-DV, é inquestionável que os alunos beneficiados com os programas de assistência estudantil têm permanecido na instituição e são significativos os números de formandos e de alunos regularmente matriculados. Observamos que as porcentagens dos alunos que não alcançaram os objetivos de permanência são significativamente inferiores.

Constata-se que tanto os casos de evasão (seja desistência ou trancamento), quanto os casos de retenção e baixos índices de aproveitamento podem ser motivados por razões diversas. Mas as principais consequências para a universidade são a ociosidade de vagas e o investimento de recursos públicos em um aluno que não completou sua formação (pelo menos não no tempo devido, visto que o aluno que trancou matrícula pode retomar seus estudos). O número de vagas ociosas traduz a diferença entre a quantidade de vagas ofertadas e o número efetivo de ingressantes/permanentes em cada ano. Na rede federal de ensino superior, os índices de vagas ociosas (não preenchimento das vagas oferecidas) são menores se comparados às instituições particulares. Mas, em relação às vagas ociosas no setor público, é preciso reforçar que elas são financiadas com dinheiro público.

A compreensão dos indicadores de aproveitamento acadêmico (aprovação e reprovação, conforme média obtida pelas avaliações) é importante porque eles se relacionam diretamente a outros dois conceitos – a retenção e a evasão. O rendimento acadêmico é apontado como um dos possíveis determinantes da evasão.

Durante a trajetória de escolarização, pressupõe-se que os acadêmicos desenvolvam capacidades intelectuais, habilidades e competências específicas de cada profissão. O rendimento acadêmico é mensurado pelas diversas formas e possibilidades de avaliação (tema bastante amplo e complexo), o que pode em alguns casos não mostrar um retrato fiel da realidade do aprendizado dos alunos. Contudo, a avaliação hoje está presente na estrutura hierárquica das universidades,

e os alunos podem ser aprovados ou reprovados, de acordo com os objetivos de aprendizagem, sendo necessário alcançar uma média mínima para aprovação. No que se refere aos índices de aproveitamento, verificou-se que a maioria expressiva dos alunos beneficiados apresenta rendimento satisfatório, acima da média mínima necessária para aprovação.

Por força da escolha metodológica para este trabalho (o Sistema Acadêmico) não foi possível identificar razões/motivos/causas das desistências/trancamentos e dos baixos índices de rendimento. Ainda que não faça parte dos objetivos desta pesquisa, a partir da experiência profissional, como assistente social que operacionalizava o programa, podemos dizer que, além das dificuldades econômicas para se manter na universidade, outros fatores afetam a permanência/evasão dos alunos como. Exemplos desses fatores são: a) falta de identificação com os cursos escolhidos (muitos alunos escolhem precocemente a profissão, mesmo sem conhecer a grade curricular, as competências e atribuições da profissão escolhida; com o ingresso na universidade e a convivência com o meio acadêmico, descobrem que não se identificam com os cursos escolhidos); b) os baixos índices de rendimento nas disciplinas exatas (como o *campus* de Dois Vizinhos da UTFPR é um *campus* agrário, há forte presença das disciplinas exatas, e estas são iniciais na grade curricular); c) dificuldades em desenvolver habilidades acadêmicas (raciocínio lógico, pesquisa, atividades de campo etc., consequência da própria trajetória escolar, que revela carências nos ensinamentos fundamental e médio e a falta de hábitos de estudos); d) falta de motivação para continuar estudando.

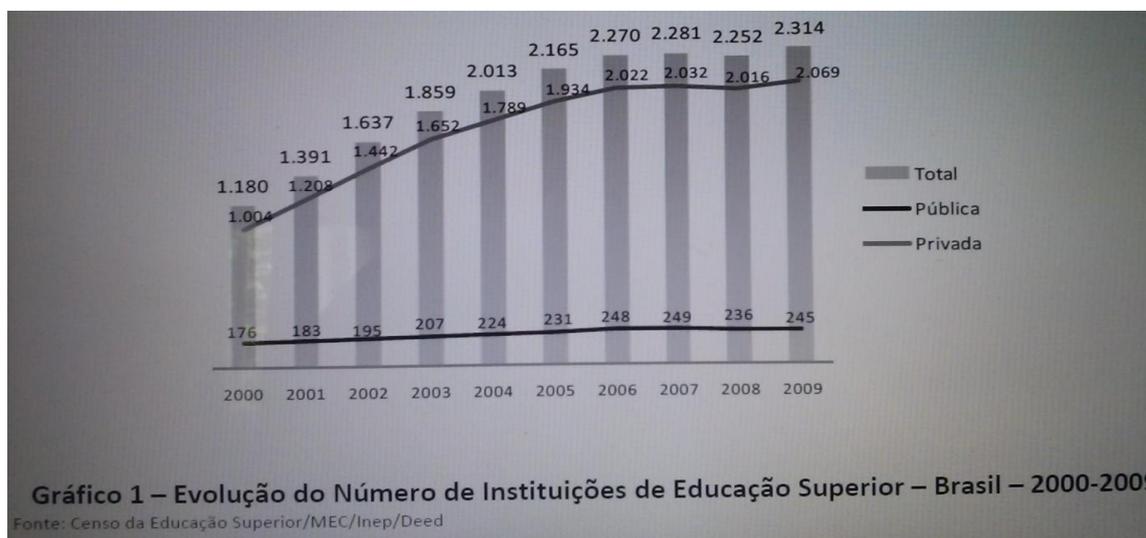
Os dados apresentados pelos gráficos, por meio dos indicadores de permanência/evasão, retenção ou índices de rendimento, mostram que, no caso da UTFPR-DV, os objetivos da assistência estudantil têm demonstrado inquestionável êxito. Apresentam-se, entretanto, alguns dados que merecem atenção, a exemplo daqueles relativos à retenção.

Como já afirmado anteriormente, o direito à educação está garantido na CF de 1988. Os artigos 205 e 206 afirmam que a educação é dever do Estado e da família e tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Por sua vez, a LDB nº 9.394/96 ratifica esse direito no artigo 3º, ao afirmar que: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996).

Todavia, como vimos no decorrer deste trabalho, o direito universalizado de igualdade numa sociedade de classes reclama mecanismos de efetivação deste direito. Por isso, a implantação da política de assistência estudantil é fundamental na democratização do ensino superior. Conforme redação do decreto-lei que estabelece o PNAES, são objetivos do programa: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

A intrínseca relação entre acesso e permanência (pois só há permanência se o acesso for garantido) nos faz observar alguns dados sobre o acesso à educação superior no Brasil nos últimos anos. A expansão das IFES e, como consequência, a democratização do acesso têm se manifestado por meio do REUNI, já tratado no capítulo anterior, a partir da criação de novas universidades que originaram a abertura de novos cursos e novas vagas.

Gráfico 15 – Evolução no número de IES de 2000 a 2009



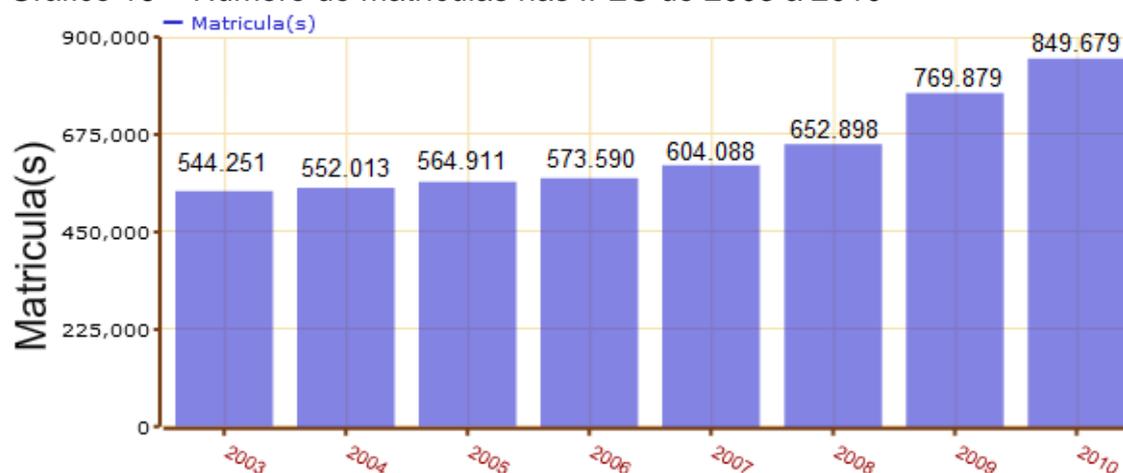
Percebe-se que, no ano de 2000, o número de instituições públicas era de 176 e, em 2009, passou a ser de 245, representando um significativo crescimento do setor público. Já no que se refere à iniciativa privada, no ano de 2000, existiam 1004 instituições e, em 2009, esse número passou para 2.069, indicando que houve um aumento substancial. Assim sendo, somadas as instituições públicas e privadas, em

2000 tínhamos um total de 1180 instituições, número que passou para 2.314 em 2009.

Dados do censo da educação superior (2012) mostram que, nos últimos 10 anos as matrículas dobraram, passando de 3,5 para 7,0 milhões de alunos. No período 2011-2012, as matrículas cresceram 4,4%, sendo 7,0% na rede pública e 3,5% na rede privada. Contudo, as IES privadas têm uma participação de 73,0% no total de matrículas de graduação (INEP, 2012).

Sonho de muitos jovens, o acesso à universidade pública é um dos mais expressivos da história. O gráfico abaixo apresenta dados referentes ao acesso às vagas na educação superior no Brasil, nas instituições públicas.

Gráfico 16 – Número de matrículas nas IFES de 2003 a 2010



Fonte: Ministério da Educação <painel.mec.gov.br>. Acesso em: 14 de Nov, 2013.

As matrículas em cursos de graduação em universidades federais passaram de 544.251 em 2003 para 849.679 em 2010, o que representa um aumento de 305.428 vagas, conforme dados do MEC. O aumento de vagas e matrículas nas IFES foi expressivo nos últimos anos, porém não podemos deixar de considerar que ele foi superior nas instituições privadas do que públicas.

A partir de toda trajetória deste trabalho, no caso específico da política de educação superior, proposta pelo governo Lula, especialmente com a implantação do PNAES, nota-se que houve a sinalização de benefícios para os estudantes provenientes de classes sociais menos favorecidas e de escolas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto que originou esta pesquisa foi motivado pelo exercício profissional. Inquietações provenientes do trabalho cotidiano, na função de assistente social, exercido no contexto de uma instituição federal de ensino superior, a UTFPR-DV, nos impulsionaram a chegar até aqui. O objetivo central a que nos propusemos foi analisar a contribuição das políticas de assistência estudantil (como uma das ações do REUNI), como forma de proporcionar condições de acesso, permanência e conclusão de curso, tendo por base a experiência da UTFPR-DV.

A atualidade da temática confirma a extrema importância da assistência estudantil para a democratização do ensino superior, mas evidencia, também, um grande desafio, uma vez que suas bases legais foram recentemente implementadas. Contudo, compreendemos que esse estudo pode, em conjunto com outros tantos trabalhos acadêmicos, possibilitar reflexões e questões para o debate sobre esse tema. Podemos, ainda, indicar para os gestores da instituição a confirmação ou não de caminhos para gerir os programas de assistência estudantil, fundamentais para manter os alunos das classes populares nas universidades brasileiras.

Finalizamos este trabalho retomando a concepção de que a dinâmica social e econômica, num país de formação social capitalista, influencia as políticas sociais propostas pelo Estado. Reiteramos a compreensão de que a educação superior não está isolada das demais políticas educacionais e sociais. Entendemos que a política educacional, para ser compreendida, exige a análise do Estado capitalista, de suas mudanças e desdobramentos que influenciam na implementação das políticas sociais. O percurso realizado por este estudo procurou evidenciar a relação entre o contexto econômico e a ação do Estado ao propor políticas sociais e educacionais.

O primeiro capítulo mostrou que a discussão sobre o caráter do Estado capitalista e a redefinição de seu papel está inserida em um movimento maior de reformas estruturais adotadas como estratégia para a superação das crises do capitalismo. É no capitalismo do século XIX que o capitalismo concorrencial dá espaço ao capitalismo do monopolista, também conhecido como capitalismo imperialista. Na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, o Estado desempenha o papel de mediador entre os interesses (antagônicos) das classes (burgueses e proletários) sob a égide burguesa. O Estado

assume no capitalismo monopolista, no que tange às políticas sociais, o papel de “distensionador” entre os interesses das classes. No capitalismo monopolista, com a implantação do modelo de acumulação, conhecido como acumulação flexível, em função de toda a reestruturação do mundo do trabalho, maximizam-se as contradições da ordem burguesa nos traços de exploração, opressão e alienação.

O Estado Burguês no capitalismo monopolista converte a questão econômica em “questão social”, em problemas sociais. A “questão social” foi conceituada por Netto (1992) como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos reclamados pela classe operária no curso da consolidação do capitalismo; portanto, ela está atrelada aos conflitos da relação capital X trabalho. As políticas sociais são articuladas econômica e politicamente para agirem como forma de manutenção e reprodução da força de trabalho, ou seja, há uma estreita relação entre o processo de acumulação de riquezas e as políticas sociais. A política social age como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da “questão social”.

Faleiros (1986) afirma que as políticas sociais passam a ter um caráter focalizado e seletivo, respondendo às reivindicações populares sem, com isso, pôr em risco a manutenção do sistema. Desse modo, a política social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. A luta pelos direitos sociais no capitalismo tem sido concretizada nas lutas de classe, decorrentes da mobilização da classe operária trabalhadora. A efetivação das políticas sociais não implica apenas na imposição dos interesses de uma classe – nem mesmo a classe com maior influência. Ainda que prevaleçam os interesses da classe mais influente, as políticas sociais são o resultado de relações, conflitos e contradições que resultam das desigualdades estruturais do capitalismo, ou seja, da relação capital X trabalho.

A política educacional, sendo constitutiva da política social, apresenta também suas contradições. Neste sentido há que se compreender a política educacional também, contraditoriamente, em um processo que exprime tanto os interesses da classe trabalhadora quanto do capital, nem sempre claramente manifestos. Se, por um lado, a educação é um direito universal (direito de todos), que visa à socialização do saber socialmente produzido e à emancipação do cidadão, por outro, estando sob forte influência do pensamento neoliberal, é apresentada como uma das estratégias fundamentais para atender aos objetivos da

produção capitalista, preparando os trabalhadores para o mercado de trabalho. Além disso, a partir do ideário neoliberal, a educação é vista como alternativa de “ascensão social” e de “democratização das oportunidades”, a expectativa de mobilidade social é impetrada à educação.

A política de educação no Brasil vem se efetivando tal qual as demais políticas públicas, tendo em vista as repercussões do ideário neoliberal e as ações propostas por cada governo específico.

No que se refere à política educacional brasileira, a partir do governo Lula (2003-2010) foram apresentados, especialmente a partir do segundo mandato, planos, programas e legislações regulamentando questões antes abordadas de maneira fragmentada e pontual. A política de governo adotada por Lula, resultante de um processo político de alianças e embates de classes no país, influenciou a política educacional e, de forma específica, o ensino superior.

Caracterizada por continuidades e rupturas em relação às políticas iniciadas no governo de FHC, a política de educação do governo Lula foi marcada pela proposição de planos/ações/regulamentações de temas centrais como a expansão e o acesso à educação superior, a partir do REUNI e do PNAES. A partir dos estudos realizados, é possível afirmar que, no quadro das políticas públicas para a educação superior, uma das maiores preocupações do segundo mandato do governo Lula foi a discussão e a implantação de propostas de democratização e expansão do ensino superior no Brasil.

A trajetória do segundo capítulo deste trabalho nos permite afirmar que o cenário que configura a atual política de educação superior foi delineada no PNE, e efetivada por meio de políticas como REUNI e PNAES. Definem-se, assim, as ações do Estado que visam à expansão do ensino superior e determinam a política de assistência estudantil.

A partir do percurso deste trabalho, entendemos que, no exercício da função social do Estado, o direito à educação (superior) no governo Lula foi, em grande medida, garantido a partir políticas e percentuais distintos de maior acesso à educação superior pública.

A democratização do ensino superior requer ações que assegurem o acesso e a permanência. A partir do governo Lula, o REUNI e a criação de novas universidades federais, a criação de novos *campi*, a interiorização (geográfica) das

IFES, a proposta de expansão do ensino noturno público, a retomada das contratações de docentes e técnicos e a efetivação do PNAES são algumas das ações que apontam para o caminho da democratização.

Como resultado da política de expansão do governo Lula, no âmbito da educação superior, tivemos a criação de 14 universidades, além da interiorização das universidades, representada por 140 novos *campi*. Tais ações propiciaram o aumento da presença das universidades nos municípios brasileiros – ampliando indiscutivelmente o acesso. Contudo, a ampliação do acesso reclama mecanismos para a permanência, especialmente de alunos oriundos da classe trabalhadora. Para que ocorra o processo de democratização da universidade pública, é preciso que se busque a redução substancial das desigualdades socioeconômicas. É nesse contexto que o papel da assistência estudantil, por meio de programas/ações/projetos, se coloca como minimizador das carências e condutor à cidadania.

A política de assistência estudantil visa a amparar alunos com dificuldades socioeconômicas por meio de projetos e ações que lhes permitam não só o ingresso em curso superior, mas a assistência para que possam chegar ao fim do curso com sucesso. Sendo assim, compreendemos a assistência estudantil como um conjunto de políticas realizadas por meio de programas de assistência e apoio que tem como objetivo principal criar condições que contribuam para a permanência dos estudantes nos estabelecimentos de ensino superior públicos, melhorando a qualidade de vida e conseqüentemente seu desempenho acadêmico.

No que tange a assistência estudantil, a pesquisa revela que essa vem acompanhando a trajetória histórica e sociopolítica do país. Política historicamente almejada – e ao mesmo tempo atual no sentido de efetivação –, ela está inserida num contexto onde os determinantes do acesso à educação superior pública são conferidos como a expressão de um direito decorrente da democratização. O percurso realizado teve a intenção de apresentar elementos mais recentes sobre a educação superior no Brasil e, especialmente, sobre os programas de assistência estudantil. A trajetória da assistência estudantil no Brasil expressa, em grande medida, as características peculiares de acordo com o contexto social, político e econômico vivenciado em determinado momento histórico do país. Durante o desenvolvimento da política de assistência estudantil, percebemos

descontinuidades, avanços e retrocessos. Em alguns momentos, ações, legislações e debates sobre a temática foram mais sólidos e avançaram mais que em outros.

Em alguns momentos, percebe-se a existência de legislações referentes à assistência estudantil, contudo, nota-se também a ausência de mecanismos de efetivação dos textos e prescrições legais. Em outros momentos, percebemos a existência de ações, programas e projetos de assistência estudantil, contudo, sem existir um projeto de âmbito nacional voltado exclusivamente para a assistência estudantil. A regulamentação da política de assistência estudantil congrega, além de uma vontade política do governo Lula, um esforço visível do FONAPRACE e dos movimentos estudantis, sobretudo, a UNE.

Atualmente, a política de assistência estudantil encontra-se em pleno desenvolvimento, tanto no que se refere à existência de contornos normativos, quanto a mecanismos de efetivação política (estabelecimento de rubrica própria para a assistência estudantil). A característica fundamental que a diferencia das outras fases é a existência do PNAES, instituído por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regulamentada em 19 de julho de 2010, por meio do Decreto nº 7.234. Dessa forma, a assistência estudantil vem construindo seu percurso histórico, sendo determinante para a permanência de alunos carentes no ensino superior e contribuindo para a consolidação das políticas públicas do país.

Não é pretensão deste trabalho esgotar as discussões sobre a assistência estudantil, visto que uma política recentemente implementada traz possibilidades de debates muito amplos. A nossa intenção foi de demonstrar que as políticas de assistência estudantil são fundamentais para efetivação do direito à educação superior.

O direito universalizado de igualdade numa sociedade de classes reclama mecanismos para sua efetivação. A implantação da política de assistência estudantil é fundamental na democratização da educação superior, conforme foi verificado e apresentado a partir da exposição (no terceiro capítulo) da experiência da UTFPPR-DV. Com base na pesquisa exposta, é possível constatar que a assistência estudantil tem forte influência sobre o processo de permanência dos estudantes no ensino superior.

5.1 QUESTÕES PARA DEBATE

A partir das leituras, das pesquisas, dos estudos e das reflexões feitas na trajetória desta dissertação, alguns questionamentos emergiram e permaneceram, quiçá para os próximos estudos e/ou outras pesquisas.

Ao estudar a política de educação, um dos questionamentos mais inquietantes e que permanecem para futuros estudos é: qual a contribuição da assistência social para a política de educação? Sem pretender, apresentar respostas, pois este é sem dúvidas um questionamento que merece maior acuidade, entendemos que o ponto de partida desta reflexão deve ser a compreensão da assistência social como direito regulamentado, componente da seguridade social do país, como um forte elemento para diminuir as desigualdades sociais.

A partir das exposições feitas no decorrer deste trabalho, tendo em vista o direito à educação, numa perspectiva universal, indivisível e fundamental, é necessário reconhecer a importância da institucionalização de uma política de assistência estudantil no país. Todavia, essa regulamentação rompe e mantém algumas concepções e formas de operacionalização da assistência estudantil como um direito. Seria, pois, simplista e reducionista demais avaliar a atual política de assistência estudantil como positiva ou negativa, no sentido valorativo. Marcada por décadas e décadas de ausência de regulamentos e estabelecida a partir do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que regulamenta o PNAES, consideramos que essa política apresenta aspectos positivos (como maiores possibilidades de acesso e permanência). Contraditoriamente, a sua implementação apresenta um retrocesso manifesto pela condicionalidade do direito ao programa (critérios mínimos de renda já determinados pelo decreto). Limita-se, assim, não só a autonomia universitária, também garantida em lei, mas, sobretudo, o trabalho do assistente social, profissional fundamental no processo de operacionalização dos programas e das ações de assistência estudantil.

Apesar de não fazer parte dos objetivos deste trabalho, uma questão que merece destaque para estudos futuros é: apesar de números e dados inquestionáveis quanto à expansão da educação superior pública brasileira, percebe-se ainda uma forte relação entre as origens sociais, a escolha das carreiras, o desempenho acadêmico e a permanência nos cursos. Para promover uma real

democratização do ensino superior é necessário transpor a hierarquia de carreiras. As tradicionais profissões, como a medicina e algumas engenharias, extremamente prestigiadas e procuradas, são geralmente acessadas por alunos de origem social e econômica mais privilegiada. A relação candidato/vaga nos processos seletivos, o baixíssimo número de vagas (públicas) ofertadas, bem como o alto custo financeiro para manter-se nesses cursos (material pedagógico, tempo de formação etc.) têm dificultado o acesso de alunos provenientes das classes pauperizadas.

Finalmente, este trabalho pode trazer uma contribuição à instituição estudada, para além dos dados já sistematizados e analisados. Mostra-se a possibilidade de que no Sistema Acadêmico sejam criadas interfaces específicas para as questões da assistência estudantil (permanência/evasão, retenção, índice de aproveitamento, entre outros), facilitando, assim, o acompanhamento e a avaliação de programas e ações.

Para concluir, esta pesquisa, apesar de seus limites, pretende colaborar na luta pela democratização do ensino superior. Para tanto, mostra-se necessário o acesso e, sobretudo, a permanência no ensino superior dos filhos da classe trabalhadora, primando pela transmissão de conhecimento científico e pela emancipação do indivíduo, a partir da discussão das razões pelas quais ocorrem diferenças materiais e culturais tão alarmantes entre as pessoas. A escola é um espaço privilegiado de crescimento pessoal, intelectual, profissional, da construção de valores, da democracia e da cidadania. Se a escolarização não é o principal entrave para que os grupos sociais minoritários experimentem melhores condições de vida (o principal entrave é econômico), ela é certamente um instrumento importante, para a diminuição de hierarquias e assimetrias históricas, sociais, raciais, de gênero e étnicas.

Não é a consciência dos homens que determina seu ser, *pelo contrário, seu ser social é que determina sua consciência.*

Karl Marx

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Rossana Maria Marinho. A UNE e as Reformas na Universidade Brasileira. In: ARAUJO, Josimere de Omena; CORREIA, Maria Valéria Costa (org.). **Reforma Universitária: a universidade pública em questão**. Maceió: EDUFAL, 2005. p. 169-193.

ALVES, Jolinda Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de ensino superior pública. **Serviço Social em Revista**, Londrina, PR, v. 5, n. 1, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v5n1_Jo.html>. Acesso em: 08 out. 2013.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista Ambiente e Educação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, jan./jul. 2009. Disponível em: <http://www.unicid.br/old/revista_educacao/pdf/volume_2_1/6-Rev_v2n1_Maria%20Rita%20-Rosa.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, DC: Publicación del Banco Mundial, 1995. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 11 fev. 2013.

_____. Decreto nº 5.612, de 26 de dezembro de 1928. Autoriza o governo a criar, em Paris, a Casa do Estudante Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5612-26-dezembro-1928-561387-publicacaooriginal-85007-pl.html>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____. Decreto nº 7.234, de 20 de dezembro de 2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 18 jul. 2012.

_____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Institui o Estatuto das Universidades Brasileiras e dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota regime universitário. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=40255>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

_____. Decreto nº 20.559, de 23 de outubro de 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20559-23-outubro-1931-511711-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 06 jun. 2012.
BRASIL.

_____. Decreto nº 5.612, de 26 de dezembro de 1928. Autoriza o governo a criar, em Paris, a Casa do Estudante Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5612-26-dezembro-1928-561387-publicacaooriginal-85007-pl.html>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d66967.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 11 fev. 2013.

_____. Lei nº 4.464, de 09 de novembro 1964. (Lei Suplicy). Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos Estudantes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/legislacao/357.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa Normas de organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola médica, e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.cp2.g12.br/alunos/leis/lei_diretrizes_bases.htm>. Acesso em: 30 dez. 2012.

_____. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera Legislação Tributária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm>. Acesso em: 05 de março. 2014.

_____. Lei nº 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 01 ago.

2011.

_____. Ministério da Educação: Secretaria da Educação Superior. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**: relatório final. Brasília, novembro de 1985. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=27392>. Acesso em: 01 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Sinopse das Ações do Ministério da Educação**. 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?bid=73&option=com_banners&task=click>. Acesso em: 02 jun. 2011.

_____. Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2011.

_____. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**: relatório do primeiro ano. 2008. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

CHESNAIS, François. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **Revista SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/7103>. Acesso em: 04 jul. 2013.

COSTA, Simoni Gomes. **A equidade na educação superior**: uma análise das políticas de assistência estudantil. 202 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DANTAS, Éder; SOUSA JÚNIOR, Luiz de. **Na contracorrente**: a política do governo Lula para a educação superior. 2009. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5581--int.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2013.

DEITOS, Roberto Antonio. Políticas públicas e educação: aspectos teóricos-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, PR, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19491/11317>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

DRAIBE, Sônia. A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias.

XXIV Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Petrópolis, RJ, agosto de 2000.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ENGELS, Friedrich. Barbárie e civilização. In: _____. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 177-201.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003/2010): perspectiva histórica. **Revista Ser Social** (UnB), Brasília, v. 13, p. 41- 80, 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewArticle/5621>. Acesso em: 10 jun. 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ____; NUNES, Selene Peres; FLEURY, Sonia *et al.* **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

_____. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FONAPRACE. **Assistência estudantil: uma questão de investimento**. 2000. Disponível em: <http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/assist_est.html>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis**. 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/fonaprace>>. Acesso em: 07 maio 2012.

_____. **Perfil dos estudantes de graduação**. IFES/2004. Disponível em: <<http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/index.html>>. Acesso em 17 abr. 2013.

_____. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://www.prace.ufop.br/novo/pdfs/publicacoes/Relatorio%20Nacional.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

_____. **Plano Nacional de Assistência Estudantil: aprovado pela ANDIFES**. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/fonaprace>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Proposta do FONAPRACE para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior.** 2001. Disponível em: <<http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/pna.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação e educação brasileira contemporânea.** São Paulo: Cortez, 1981.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas.** Fortaleza: Expressão, 1997.

_____; _____. **Relações sociais e serviço social no Brasil.** 5. ed. São Paulo: CELATS/Cortez, 1986.

_____. **O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e regulação social.** Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Capacitação em serviço social. Módulo 01: crise contemporânea questão social e serviço social. Brasília: CEAD, 1999.

LEHER, Roberto. Rumos da educação superior brasileira em um contexto de persistência da agenda neoliberal. In: ARAUJO, Josimere de Omena; CORREIA, Maria Valéria Costa (org.). **Reforma Universitária: a universidade pública em questão.** Maceió: EDUFAL, 2005. p. 21-35.

_____. Um novo senhor da educação? A política educacional do banco mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, n. 1, p. 19-30, 1999. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/23657956/1112812656/name/LeherUm+novo+senhor+da+educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

LEITE, José Carlos Corrêa. **UTFPR: uma história de 100 anos.** Curitiba: Ed. UTFPR, 2010.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. O Estado. In: _____. **Democracia socialista.** Lisboa: Edições Avante, 1975. p. 127-152.

_____. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo.** [tradução Olinto Beckerman]. 4. ed. São Paulo: Global, 1987.

MACHADO, Lia Zanotta. **Estado, escola e ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** 14. ed. São Paulo: Vozes, 2008.

MEYKNECHT, Florisbela Maria Guimarães Nogueira. **Contornos normativos das políticas de acesso à educação superior nos governos Lula e Chávez**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NAGEL, Lizia Helena. O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta. In: NOGUEIRA, Francis Mary Nogueira (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NETTO, José Paulo. As condições histórico-sociais da emergência do serviço social. In: _____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: _____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. **Serviço Social e Sociedade**, Estado e Regulação Social, n. 76, ano XXIV. São Paulo: Cortez, nov. 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE), v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491/11317>>. Acesso em: 20 maio 2012.

_____. Das políticas de Governo a política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2012.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (org.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Alínea, 2006. p. 125-139. p. 43-58.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo I. **Educação superior: democratizando o acesso**. Brasília: INEP, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: _____. **Programa de capacitação em serviço social e política social**. Brasília: Cead-UnB, 1999. Módulo 1.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

SAES, Décio. A evolução do Estado no Brasil: uma interpretação marxista. In: _____. **República do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. O conceito de Estado Burguês. In: _____. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Campinas, SP: IFCH, 1994.

SANTOS, Deribaldo; SANTOS, Laura. A reforma universitária do governo Lula: continuidade ou ruptura com o projeto neoliberal. **Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, ago. 2005. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoA/307Deribaldo%20Santos_Laura%20Santos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

SAVIANI. Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poiesis Pedagógica**, Catalão, GO, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

_____. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, especial out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**, ano I, v. 2, ago./dez. 2007 Disponível em: <<http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/18>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Educação Superior**. Paris, 09 out. 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

UTFPR. **Regimento dos Campi da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.** 2009. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/comissoes/regimento_campi_150409.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. **Regulamento do Programa Bolsa Permanência ao Estudante da UTFPR.** 2010. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/prograd/programas-academicos/bolsa-permanencia/arquivos/regulamento-2010>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

VIEIRA, Evaldo. A política educacional e as bases do direito educacional. **Cadernos CEDES**, Campinas, SP, v. 21, n. 55, p. 9-29, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 fev. 2012.

_____. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antonio. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (org.). **Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais.** Cascavel, PR: EDUNIOESTE; CAPES; UNIOESTE/GPPS/ UNICAMP/FE/ PRAESA/ HISTEDBR/ LAPPLANE, 2006. p. 67-86.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, n. 110, p. 288-322, 2012. Disponível em: <<http://sosservicosocial.com.br/s/wp-content/uploads/2013/05/Yazbek-Maria-Carmelita.-Estado-e-pol%C3%ADticas-sociais.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 226-237, maio/ago. 2006.

AUTORIZAÇÃO

Autorizo **JULIANA PALAVEZZINI** a utilizar, para fins de pesquisa referente a sua dissertação de mestrado, os dados de desempenho acadêmico, evasão e retenção dos alunos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná Campus Dois Vizinhos constantes no banco de dados do Sistema Corporativo Institucional no período de 2009 a 2012.

Dois Vizinhos, 5 de novembro de 2013.


Prof. Alfredo de Gouvêa, Dr.
Diretor Geral

Alfredo de Gouvêa
Diretor-Geral
UTFPR Campus Dois Vizinhos