



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS – ICOSA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DESSO



Trabalho de Conclusão de Curso

**A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE  
SOBRE A SUA RELEVÂNCIA PARA GARANTIR A PERMANÊNCIA DOS  
DISCENTES NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

Ligian Christina Lacerda

**MARIANA – MG**

**2019**

**Ligian Christina Lacerda**

**A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE  
SOBRE A SUA RELEVÂNCIA PARA GARANTIR A PERMANÊNCIA DOS  
DISCENTES NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Rafaela Bezerra Fernandes

**MARIANA – MG**

**2019**

L131a

Lacerda, Ligian Christina.

A Assistência Estudantil no Ensino Superior [manuscrito]: uma análise sobre a sua relevância para garantir a permanência dos discentes nas universidades públicas federais / Ligian Christina Lacerda. - 2019.

70f.: il.: color; grafs; tabs; Quadros.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. MSc<sup>a</sup>. Rafaela Bezerra Fernandes.

Monografia (Graduação). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social.

1. Capitalismo e educação - Teses. 2. Organizações internacionais - Teses. 3. Educação - Aspectos políticos - Teses. 4. Estudantes - Programas de assistência - Teses. 5. Universidades e faculdades públicas - Teses. I. Fernandes, Rafaela Bezerra. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

Catálogo: [ficha.sisbin@ufop.edu.br](mailto:ficha.sisbin@ufop.edu.br) CDU: 378



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
REITORIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Ligian Christina Lacerda

**A assistência estudantil no ensino superior: uma análise sobre a sua relevância para garantir a permanência dos discentes nas universidades públicas federais**

Membros da banca

Rafaela Bezerra Fernandes - Mestre - Universidade Federal de Ouro Preto  
Claudio Henrique Miranda Horst - Doutor - Universidade Federal de Ouro Preto  
Alba Barreto Barboza de França - Especialista - Universidade Federal de Ouro Preto

Versão final  
Aprovado em 12 de dezembro de 2019

De acordo

Professora Orientadora: Rafaela Bezerra Fernandes



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Bezerra Fernandes, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 19/12/2019, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0029873** e o código CRC **B8E65525**.

**Referência:** Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.204214/2019-69

SEI nº 0029873

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000  
Telefone: - www.ufop.br

À tia Marlene, por se fazer presente na minha caminhada e me transmitir sua força e coragem de vencer a cada dia com muita luz e amor no coração. Obrigada por ser tanto!

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por me encorajarem a lutar pelos meus sonhos. Agradeço a minha irmã, Aymê, pelas conversas, conselhos e por sempre me dizer que vai dar certo.

À Valquíria, por ser luz em minha vida. Gratidão pelo seu sorriso que me alegra todos os dias e por dividir a vida comigo, se fazendo presente em todos os momentos e me motivando a seguir.

Às amigas, Vanessa e Rhuana que foram essenciais no meu processo de inserção na universidade.

À professora Rafaela Bezerra Fernandes, agradeço imensamente a oportunidade de construirmos juntas este trabalho. Obrigada pelas trocas, pelos momentos tão ricos de orientação e também pelas palavras reconfortantes que me fizeram chegar até aqui. Sou imensamente grata.

À minha segunda família, República Rivotril. Agradeço a cada um e a cada uma de vocês, que a partir das diferentes realidades vivenciadas fizeram de mim uma pessoa melhor.

À equipe do NACE, que me acolheu durante todo o período da minha graduação, onde pude me aproximar da assistência estudantil e compreender a sua importância a fim de desenvolver este estudo.

Aos amigos que a UFOP me presenteou. Em especial, as amigas Arlete, Dayzianny, Eliza, Jade, Sálvia e ao amigo-irmão, Edvaldo. Agradeço pelos debates, conselhos e momentos de descontrações. Vocês foram essenciais neste processo.

Aos professores e professoras do curso, gratidão pelos ensinamentos.

À Alba Barreto Barboza de França, que como supervisora de estágio me ensinou que é possível a concretização de um modelo de assistência estudantil mais justo, sendo um exemplo de profissional a seguir. E como amiga e companheira de trabalho, agradeço imensamente o carinho, as trocas e a confiança que deposita em mim. Gratidão por fazer parte da minha banca.

Agradeço também, ao professor Cláudio Henrique Miranda Horst por sua importante contribuição no meu processo de aprendizado. Obrigada pelos artigos compartilhados e por se mostrar interessado no meu objeto de estudo. É uma honra tê-lo como integrante da minha banca.

Por fim, ressalto a importância das Universidades Públicas Federais no país. Agradeço em especial a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) por ter tornado possível o sonho de me graduar em Serviço Social!

*Educação não transforma o mundo.*

*Educação muda pessoas.*

*Pessoas transformam o mundo.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

Este trabalho propõe-se a discutir a assistência estudantil nas universidades públicas federais de modo a destacar a sua relevância no sentido de garantir a permanência dos discentes nestes espaços. Para tanto, desenvolveu-se a partir de pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura, partindo da análise acerca da configuração do capitalismo e sua condição de dependência no que tange a formação sócio-histórica brasileira e a sua dinâmica sob a lógica neoliberal que possui rebatimentos sobre a construção e consolidação das políticas sociais no território nacional, ressaltando a influência dos organismos internacionais na condução dessas políticas, especialmente sobre a política de educação. Juntamente ao lastro de dependência que interfere nas condições materiais, políticas e econômicas do país, analisou-se a política de educação e os processos de contrarreformas operados nos anos 2000, visando ressaltar o papel da assistência estudantil nesse percurso e a sua conformação nos dias atuais. A partir da reflexão construída foi possível identificar que a assistência estudantil é uma pauta prioritária a ser debatida, pois por mais que tenha tido avanços no decorrer dos anos, esta ainda não se constituiu em caráter de política pública. Visto que a condição de existência e manutenção do PNAES apresenta riscos no cenário atual, outro fator importante apresentado neste estudo diz respeito ao recorrente aumento do número de estudantes demandantes do acesso à assistência estudantil para permanecerem nas universidades, concluindo-se que a pauta pela assistência estudantil e sua ampliação perpassa igualmente a defesa da universidade pública gratuita, laica e de qualidade, contemporaneamente sob ameaça pelo projeto “future-se”.

**Palavras-Chave:** Capitalismo Tardio; Organismos Internacionais; Política de Educação; Assistência Estudantil; Universidades Públicas Federais.

## ABSTRACT

This completion of course work aims to discuss student assistance in federal public universities in order to highlight its relevance in ensuring the permanence of students in these spaces. Therefore, it was developed from bibliographical research, with literature review, starting from the analysis about the configuration of capitalism and its dependence condition regarding the Brazilian socio-historical formation and its dynamics under the neoliberal logic that has rebounds. On the construction and consolidation of social policies in the national territory, emphasizing the influence of international organizations in the conduct of these policies, especially on education policy. Along with the dependency ballast that interferes with the material, political and economic conditions of the country, we analyzed the education policy and the counter-reform processes operated in the 2000s, aiming to highlight the role of student assistance in this path and its conformation in the present day. From the reflection built, it was possible to identify that student assistance is a priority agenda to be debated, because even though it has made progress over the years, it has not yet been constituted as a public policy. Since the condition of existence and maintenance of PNAES presents risks in the current scenario, another important factor presented in this study concerns the recurring increase in the number of students demanding access to student care to stay in universities, concluding that the agenda for student assistance and its expansion also permeates the defense of the free, secular and quality public university, at the same time under threat by the “future-se” project.

**Keywords:** Late Capitalism; International organizations; Education policy; Student Assistance; Federal Public Universities.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Assistência Estudantil

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

BM – Banco Mundial

CUNI – Conselho Universitário

EAD – Ensino a Distância

ENEM – Exame Nacional do 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

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MEC – Ministério da Educação

NACE – Núcleo de Assuntos Comunitários e Estudantis

ONGs – Organizações não governamentais

PAE – Política de Assistência Estudantil

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação

PRACE – Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis

PROUNI – Programa Universidade Para Todos

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SISU – Sistema de Seleção Unificada

SM – Salário Mínimo

UNE – União Nacional dos Estudantes

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil – 2018.....	37
Tabela 2 - Instituições de Educação Superior e matrículas em curso de graduação, segundo a organização acadêmica da instituição – Brasil – 2018.....	38
Tabela 3 – Número de vagas oferecidas nos cursos de graduação por tipo de vaga e categoria administrativa – Brasil – 2018.....	38
Tabela 4 - Evolução do volume de recursos PNAES (2008-2018) – Brasil.....	49
Tabela 5 – Identificação e Perfil Básico dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018 (%) .....	54

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União (2018).....	28
Gráfico 2 - Número de ingressos em curso de graduação por categoria – 2008 a 2018.....	39
Gráfico 3 - Número de ingressos por modalidade de ensino – 2008/ 2017 / 2018.....	40

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linha do tempo dos principais acontecimentos para a institucionalização da assistência estudantil no Brasil.....	43
Quadro 2 - Áreas estratégicas propostas pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil – 2007.....	47

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I - CAPITALISMO TARDIO, DIREITOS SOCIAIS E CONTEXTO BRASILEIRO .....</b>	<b>17</b>
1.1.A formação social brasileira nos marcos da ordem burguesa e o lastro da dependência.....	17
1.2.A ascensão do neoliberalismo e os seus rebatimentos sobre a esfera dos direitos sociais .....	21
1.3.A influência dos organismos internacionais na condução das políticas sociais .....	24
<b>CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O PAPEL DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PERCURSO ACADÊMICO.....</b>	<b>33</b>
2.1. Contrarreformas do ensino superior brasileiro: o século XXI em foco .....	33
2.2. O Programa Nacional de Assistência Estudantil: avanços, dilemas e contradições .....	42
2.3. Panorama atual da assistência estudantil nas universidades públicas federais: reflexões necessárias.....	53
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema a assistência estudantil nas universidades públicas federais, onde busca destacar a sua relevância no sentido de garantir a permanência dos discentes nestes espaços. Considerando-se o processo advindo a partir dos anos 2000, com a implementação de contrarreformas realizadas no âmbito do ensino superior brasileiro, a demanda por assistência estudantil tem crescido consideravelmente, o que também possibilita relacionar a mudança do perfil de discentes inseridos nas universidades públicas federais através de programas e leis que se desencadearam a partir da criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Esta, portanto, trata-se de uma problemática que envolve grande parte das (os) discentes inseridas (os) nas universidades brasileiras nos dias atuais, uma vez que com a “democratização” do ensino superior que visou ampliar o acesso de estudantes em situações socioeconômicas desfavoráveis à universidade, também dificultou, por outro lado, a garantia de permanência dos referidos nas universidades em face do não acompanhamento do investimento na mesma proporção da inserção de novos ingressantes.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), atualmente, é o programa norteador dos assuntos relacionados à assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e tem como finalidade precípua ampliar as condições de permanência dos estudantes pertencentes a tais instituições. Nesse sentido, através deste estudo buscou-se explicitar em que medida o programa tem garantido a permanência dos discentes nas universidades considerando-se a presença de um viés burocrático e focalizado em sua configuração e condução.

O interesse pelo tema surge desde o início da graduação através do contato com a assistência estudantil da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Tal aproximação que, a priori, acontece em uma condição de estudante assistida pelo referido programa desta universidade fez emergir algumas inquietações referentes à complexidade e burocracia para tal acesso. De acordo com Nascimento (2018, p. 372), tal fato pode ser justificado em decorrência do “carecimento de mediações mais ricas que expliquem o conteúdo da assistência ao/a estudante”.

Posteriormente, com a oportunidade de trabalho como bolsista na Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis da UFOP (PRACE), especificamente atuando no Núcleo de Assuntos Comunitários e Estudantis (NACE/Campus Mariana), além da aproximação com o público usuário da assistência estudantil dessa universidade, desenvolveu-se uma melhor

compreensão de como se dá o processo de acesso à assistência estudantil na instituição supracitada, uma vez que de acordo com o Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cabe a cada “instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados”.

O terceiro momento de relação com o tema, e talvez o mais importante, deu-se por meio da realização do estágio acadêmico no mesmo campo, o NACE. A experiência de estágio nesse espaço além de propiciar um maior contato com o trabalho da(o) assistente social inserida(o) na política de educação, permitindo que se desenvolvesse uma melhor compreensão acerca da relação entre a teoria e a prática no fazer profissional, possibilitou a reflexão de elementos que dizem respeito às limitações existentes nessa política no âmbito do ensino superior.

A partir desse pressuposto, é possível afirmar que a experiência e aproximação da realidade no que diz respeito à assistência estudantil na universidade pública suscitaram uma maior compreensão da relevância que ela possui em garantir a permanência dos estudantes nesses espaços, como também dos enfrentamentos para sua efetivação e garantia dentro dos limites impostos pela ordem do capital.

Como forma metodológica, esta análise foi construída à luz do referencial crítico da tradição marxista levando em conta a realidade do público atendido pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), bem como os interesses que perpassam a configuração e existência desse programa. Desse modo, buscou-se a aproximação com o objeto de estudo analisando os elementos que o cercam, e assim, compreendê-lo em sua dimensão de totalidade. Acerca dos procedimentos, a pesquisa se constituiu de forma bibliográfica estruturada a partir de revisão de literatura, contando com o estudo de materiais como pesquisas acadêmicas, teses, decretos, artigos, pesquisas entre outros materiais relacionados à política de educação que nortearam o desenvolvimento da presente análise.

Com vistas a atingir sua finalidade, a pesquisa foi dividida em dois capítulos. O primeiro aborda os elementos do capitalismo tardio, sua dinâmica sob a lógica neoliberal que se rebate sobre a esfera dos direitos sociais e, ainda, a interferência e influência dos organismos internacionais na condução das políticas sociais brasileiras que se apresentam de forma ainda mais intensa neste território devido ao seu lastro de dependência e cujos reflexos se fazem sentir na definição das prioridades político-econômicas governamentais.

O segundo capítulo tem o seu foco na política de educação e os processos de contrarreformas operados nos anos 2000 visando ressaltar o papel e importância da assistência

estudantil nesse percurso. Para tanto, foi feito um levantamento para entender como a assistência estudantil se constituiu nas universidades públicas brasileiras, buscando enfatizar os seus avanços, dilemas e contradições em sua trajetória. Discute-se, também, o panorama atual da assistência estudantil nas universidades de modo a destacar o perfil dos discentes presentes hoje nestes espaços.

Assim, a relevância desse estudo reside em compreender de que forma a assistência estudantil tem contribuído para que o direito à permanência dos estudantes inseridos nas universidades públicas federais seja garantido, de forma a relacionar o perfil socioeconômico dos estudantes inseridos nestes espaços com os critérios de acesso estabelecidos pelo PNAES. Além disso, buscou-se, com a presente pesquisa, evidenciar a real necessidade do Estado em ampliar o acesso do referido público nas universidades de forma a problematizar que as condições de acesso através dos programas e leis implementados nos anos 2000, por si só, não garantem a permanência dos estudantes nestes espaços, tampouco asseguram uma formação de qualidade.

## CAPÍTULO I

### CAPITALISMO TARDIO, DIREITOS SOCIAIS E CONTEXTO BRASILEIRO

#### 1.1. A formação social brasileira nos marcos da ordem burguesa e o lastro da dependência

Compreender a assistência estudantil enquanto parte da política de educação, assim como a sua relevância na garantia dos direitos aos estudantes inseridos nas Universidades Públicas Federais requer, antes de qualquer coisa, que se faça um resgate da formação sócio-histórica brasileira e os rebatimentos do capitalismo sobre todas as esferas desta sociabilidade.

É preciso colocar em seu lugar o modo concreto do capitalismo que irrompeu e vingou na América Latina, o qual lança suas raízes na crise do antigo sistema colonial e extrai seus dinamismos organizatórios e evolutivos, simultaneamente, da incorporação econômica, tecnológica e institucional a sucessivas nações capitalistas hegemônicas e do crescimento interno de uma economia de mercado capitalista. (FERNANDES, 2009, p. 51-52)

A América Latina passou por diferentes processos de formação sob a égide do capitalismo que possuem desdobramentos na condição de vida da classe trabalhadora até os dias atuais. Além disso, é preciso considerar a particularidade expressa nesses países que se constituíram enquanto colônias de exploração, antes mesmo da consolidação do sistema capitalista neste território e, como aponta Fernandes (2009), atravessaram um extenso processo de trabalho forçado dos povos que aqui já viviam e de escravidão a fim de uma apropriação das riquezas aqui produzidas, de modo a beneficiar as metrópoles e os colonizadores.

Colônia produtora de metais preciosos e gêneros exóticos, a América Latina contribuiu em um primeiro momento com o aumento do fluxo de mercadorias e a expansão dos meios de pagamento que, ao mesmo tempo em que permitiam o desenvolvimento do capital comercial e bancário da Europa, sustentaram o sistema manufatureiro europeu e propiciaram o caminho para a criação da grande indústria. (MARINI, 2011, p. 134)

A revolução industrial é um marco importante, principalmente no que tange as transformações no mundo do trabalho e da economia mundial. Conforme aponta Marini (2011), nesse mesmo período, que corresponde ao século XIX, os países latino-americanos também estão em busca de uma independência, mas que se realiza em caráter puramente político.

É em meio a esse cenário que se configuram as relações de dependência que se dão a partir da divisão internacional do trabalho, onde as relações entre as nações passam a ser

“formalmente independentes<sup>1</sup>”. Nesse sentido, pode-se afirmar que foi a América Latina a grande propulsora do desenvolvimento desse modelo, uma vez que, conforme salienta Marini (2011), o processo de industrialização experimentado pelos países de capitalismo central não teria acontecido sem a inserção da produção agropecuária e a capacidade de produção variada de alimentos e matérias-primas transportadas da América Latina para a Europa.

Mais além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa<sup>2</sup>, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. (MARINI, 2011, p. 138)

De todo modo, essa condição na realidade latino-americana acontece de forma ainda mais aguda e perversa, visto que o aumento da exploração da mais-valia relativa consiste ainda em uma maior exploração do(a) trabalhador(a). Diante disso,

[...] resta aos países latino-americanos exportarem produtos primários, essencialmente gêneros agrícolas e matérias primas - cujos preços tendem a cair em relação aos produtos industrializados - e importarem tecnologias, equipamentos e maquinarias - de custo indiscutivelmente maior, considerando também o monopólio dos países centrais na produção destes produtos, o que lhes permite vendê-los por um preço mais elevado. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.155)

Assim sendo, de acordo com Marini (2011) este movimento de circulação entre distintos países com avanços tecnológicos variados e significativamente discrepantes entre os Estados-nação juntamente ao processo de composição orgânica do capital mais baixa nos países capitalistas dependentes é o que constitui a troca e o intercâmbio desigual. Esse

---

<sup>1</sup> Deixamos de ser colônia, mas ainda assim o nosso “desenvolvimento” ou própria manutenção depende de outros países. Nas palavras de Fernandes (2009, p. 21), “a razão dessa persistência é a evolução do capitalismo e a incapacidade dos países latino-americanos de impedir sua incorporação dependente ao espaço econômico, cultural e político das sucessivas nações capitalistas hegemônicas”.

<sup>2</sup> Segundo NETTO & BRAZ (2012), a jornada de trabalho se divide em duas partes. Na primeira o trabalhador produz o valor correspondente a sua reprodução que se refere ao seu salário, qual seja o tempo de trabalho necessário. Na segunda parte, o trabalhador produz o valor excedente, sendo este apropriado pelo capitalista. Desse modo, a fim de continuar a lucrar com o trabalho excedente produzido pelo trabalhador, o capitalista prolonga essa jornada de trabalho onde “conserva-se a *mesma* duração do tempo de trabalho necessário e se *acresce* o tempo de trabalho excedente. Esse modo de incrementar a produção do excedente a ser apropriado pelo capitalista designa-se como **produção de mais-valia absoluta**” (NETTO & BRAZ, 2012, p. 121). Mas esse processo de jornada estendida pode gerar problemas para a classe trabalhadora que se desdobram, conforme apontam os autores, na exaustão dessa classe que logo podem acarretar em lutas e resistências políticas contra o capitalista, pois em condições extremamente precárias de trabalho surgem as reivindicações. Dessa forma, “os capitalistas tratam de encontrar meios e modo de *reduzir*, no seu interior, a parte relativa ao trabalho necessário se acresce no tempo de trabalho de trabalho excedente. Com essa alternativa, tem-se a **produção de mais-valia relativa**”. (NETTO & BRAZ, p. 122). Esse tipo de produção ocasiona a redução do valor da força de trabalho, sendo este valor necessário para a sua reprodução. “Assim, o desenvolvimento das forças produtivas, potenciando a produtividade do trabalho, contribui para o aumento do tempo de trabalho excedente sem ampliação da jornada – e contribui, pois, para o acréscimo do excedente apropriado pelo capitalista”. (NETTO & BRAZ, 2012, p. 123).

processo ao beneficiar o capitalista desvaloriza ainda mais a condição de subsistência do(a) trabalhador(a), “pois os mecanismos utilizados no processo de extração da mais-valia[...] traduzem-se na realidade cotidiana dos trabalhadores em elevados índices de pobreza e miséria, em virtude do desemprego estrutural, do subemprego, do trabalho informal, do rebaixamento salarial e da ampliação da jornada de trabalho” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.171).

Chegamos assim a um ponto em que já não nos basta continuar trabalhando simplesmente a noção de troca entre nações, mas devemos encarar o fato de que, no marco dessa troca, a apropriação de valor realizado encobre a apropriação de uma mais-valia que é gerada mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação. (MARINI, 2011, p. 147)

O processo de desenvolvimento desigual do capitalismo, a condição de superexploração da força de trabalho e a heteronomia que vigora na América Latina, conforme destaca Fernandes (2009), possui desdobramentos no que diz respeito ao subdesenvolvimento econômico, social, cultural e político. Desse modo, entendemos que os reflexos desse sistema recaem sobre todas as esferas da sociabilidade.

Dito isto, é importante evidenciar o fundamental papel do Estado no modo de produção capitalista. De acordo com Mandel (1982, p. 333), “o Estado é produto da divisão social do trabalho. Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais [...] cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”. Conforme o exposto, compreende-se que o papel do Estado é o de contribuir com a manutenção da sociedade de classes mantida, sob os ditames de uma delas, qual seja a burguesia.

Nesse sentido, a classe social só aparece onde o capitalismo avançou suficientemente para associar, estrutural e dinamicamente, o modo de produção capitalista ao mercado como agência de classificação social e à ordem legal que ambos requerem, fundada na universalização da propriedade privada, na racionalização do direito e na formação de um Estado nacional formalmente representativo. (FERNANDES, 2009, p. 41)

O movimento em que se configuram as classes sociais tem seu ponto de partida com a divisão social do trabalho e com as transformações que se deram na economia de mercado. Desse modo, alguns segmentos da classe trabalhadora, como comerciantes e produtores rurais, numa perspectiva de melhorias na estrutura econômica e de acumulação de capital, associaram-se ao capitalismo estrangeiro, realizando, assim, a “revolução burguesa<sup>3</sup>”

---

<sup>3</sup> “[...] quando a revolução burguesa se torna estruturalmente irreversível, ela sedimenta um mundo capitalista inconfundível, que possui duas faces igualmente essenciais para a existência e a sobrevivência do capitalismo na América Latina. De um lado, os dinamismos econômicos que procedem de fora, da permanente incorporação ao

brasileira (FERNANDES, 2009). Dessa maneira, ao fazer essa escolha, a burguesia acabou por fortalecer a condição de capitalismo dependente na América Latina.

Ademais, a classe burguesa “resiste à plebeização e instigam a proletarização sem querer aceitar a democratização correspondente da ordem social competitiva” (FERNANDES, 2009, p. 63). Desse modo, esta classe passa a controlar as esferas sociais, políticas e econômicas da classe trabalhadora, atuando, assim, na retração dos direitos historicamente reivindicados e arduamente conquistados pelos trabalhadores. Cabe ressaltar que o Estado também contribui para que esse processo de dominação aconteça, uma vez que este possui um papel essencial na manutenção do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, de acordo com Mandel (1982) as principais funções do Estado são as de manter o modo de produção quando este não pode ser garantido integral e exclusivamente pela burguesia; reprimir através do exército, sistema judiciário e penitenciário qualquer ameaça da classe trabalhadora como também algum segmento da classe dominante que queira atravancar o modo de produção; e também possui o papel de garantir que se mantenha o sistema capitalista, de forma a unir a classe burguesa e persuadir a classe trabalhadora para que aceitem a sua condição de explorados.

Desse modo, “sob a égide e a proteção do Estado, o que se pretende é completar o ciclo da “revolução burguesa” dentro do capitalismo dependente”. (FERNANDES, 2009, p. 105). Dito isto, é possível afirmar que o interesse do Estado está em cada vez mais consolidar o sistema capitalista e o seu modo de produção pautado na superexploração da força de trabalho de uma determinada classe - a trabalhadora, garantindo, assim, a hegemonia burguesa.

A consolidação da hegemonia burguesa, sob um Estado que institucionaliza a violência sistemática e legitima a contrarrevolução, contém dentro de si mesma o começo do fim. Ela fecha todos os caminhos à dignidade do homem, à liberdade e à igualdade. Por isso, deixa só um caminho para a instauração de uma sociedade democrática: o que passa sobre sua própria destruição. (FERNANDES, 2009, p.112)

Nas palavras do autor, esse sistema não poderá se sustentar por muito tempo, uma vez que se uma classe se fecha total ou parcialmente para outra classe, como acontece no modo de produção capitalista, “essa sociedade de classes está condenada ao desequilíbrio crônico e ao desaparecimento” (FERNANDES, 2009, p. 112).

Acerca disso, para elucidar ainda mais a fragilidade em que se encontra a estrutura desse sistema, Mandel (1982, p. 341) ressalta que “quanto maior a intervenção do Estado no

sistema econômico capitalista, tanto mais claro torna-se o fato de que esse sistema sofre uma doença incurável”. Com base nesta afirmação e tendo em vista a particularidade que perpassa a formação social brasileira, que se expressa através do capitalismo dependente e a sua condição de heteronomia, pensar em uma sociedade de direitos torna-se cada dia mais necessário e urgente, uma vez que os retrocessos inerentes ao capital recaem sobre a classe trabalhadora como forma de agudização de sua exploração.

## **1.2. A ascensão do neoliberalismo e os seus rebatimentos sobre a esfera dos direitos sociais**

O Estado em seu estágio neoliberal se configura a partir do descontentamento e enquanto uma reação da classe burguesa em relação à queda da taxa de lucros que se expressa significativa e intensamente a partir dos anos 1970. Conforme aponta Behring (2008), é através dessa reação que o Estado vai iniciar o processo de contrarreformas, onde nos anos 1980 através de uma “revolução tecnológica e organizacional na produção, tratada na literatura disponível como reestruturação produtiva” (BEHRING, 2008, p.33) juntamente ao processo de mundialização do capital, que o neoliberalismo terá a sua ascensão propondo mudanças no âmbito das políticas econômicas e sociais, a fim de garantir que a hegemonia burguesa se sustente e se perpetue nesse sistema.

A reestruturação produtiva chega com o intuito de aumentar a produção com baixos custos e, além disso, ampliar a mais-valia e os lucros a partir da superexploração da força de trabalho, ou seja, sem se preocupar com os impactos de tais mudanças sobre a classe trabalhadora.

Com um Estado “mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 239) que se propõe a diminuir cada vez mais os direitos sociais da classe trabalhadora visando beneficiar o mercado (economia), conforme aponta Harvey (2008) tem-se nessa fase a defesa da propriedade privada e liberdades individuais (livre comércio<sup>4</sup>), sendo o Estado o garantidor dessas “liberdades”.

Embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado aos domínios do

---

<sup>4</sup> Trata-se de que as negociações relacionadas ao mundo do trabalho sejam realizadas entre os próprios indivíduos sem restrições do Estado, o que abre espaço para a retirada de direitos trabalhistas, por exemplo. Tal fato se constitui como uma realidade do Brasil nos dias atuais, consolidado a partir da promulgação da reforma da previdência pelo congresso do país no dia 12 de novembro de 2019.

bem-estar social, da educação, da assistência à saúde e até aos regimes previdenciários [...]. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo). (HARVEY, 2008, p. 76)

A partir da afirmação do autor é possível compreender o quanto essa ideologia é excludente no que tange as desigualdades e mazelas sociais provenientes do sistema capitalista, uma vez que possui um caráter meritocrático e culpabilizador dos indivíduos pelas suas impossibilidades de acesso às mais diversas esferas da vida social.

Tendo em vista que o Estado sob a ideologia neoliberal realiza intervenções mínimas no campo das políticas sociais, estas, cada vez mais, tendem a não mais se configurar como um direito. Sendo assim, “o desafio é entender o que muda no capitalismo contemporâneo, o sentido das transformações econômicas e sociais em curso – a condição geral da luta de classes – e as novas requisições para a intervenção do Estado” (BEHRING, 2008, p. 32).

Com base no exposto, a perspectiva de direito da classe trabalhadora tem sido cada vez mais desmantelada, uma vez que a prioridade do Estado está em salvaguardar as condições gerais de reprodução do capital neste contexto de crise estrutural do capital. Como parte desse movimento, existe, desse modo, um aumento do investimento no setor privado em detrimento do setor público que atinge diretamente o âmbito dos direitos sociais, onde “a acumulação de capital torna o horizonte da igualdade e da liberdade inatingível, na medida em que o acesso do povo ao usufruto da riqueza coletivamente construída mantém-se aprisionado” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.148) resultando, desse modo, na impossibilidade de acesso dessa classe aos próprios direitos e bens produzidos.

Este Estado antidemocrático demonstra tal realidade de forma mais perceptível quando se trata dos países latino-americanos, pois, considerados países periféricos, tem-se aqui, um forte predomínio das intervenções dos organismos internacionais como o Banco Mundial<sup>5</sup> e o FMI na condução das decisões e prioridades governamentais. Assim, ocorre uma intervenção por parte destes nas esferas econômicas e sociais uma vez que induz a economia desses países à exportação, agindo na contenção do mercado interno e interferindo no crescimento dos salários e direitos sociais (BEHRING, 2008).

Esse modelo econômico - periférico e dependente - revela a situação do país e da região: a classe trabalhadora na América Latina (que seria o sujeito de direitos num país central) é composta por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há sequer vínculo salarial formal nem muito

---

<sup>5</sup> Este debate será aprofundado no item 1.3.

menos acesso à proteção social, decorrentes da sociedade salarial. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 157)

A desigualdade social é intrínseca ao sistema capitalista e conforme as estruturas do próprio sistema vão se abalando através de suas crises, a tendência é que tais desigualdades se aprofundem ainda mais com vistas a manter os padrões de acumulação da burguesia. Assim, existe sempre uma classe a pagar o preço pelos cenários de crise (a trabalhadora), pois, além de ser privada das mercadorias por ela produzida, são destituídas dos demais direitos que perpassam condições básicas de vida, tais como: alimentação, moradia, saúde e educação.

Para minimizar os efeitos das desigualdades as políticas sociais são acionadas no sentido de atender, ainda que de forma limitada, as demandas mais urgentes da classe trabalhadora. É importante ressaltar que “no caso latino-americano, é parca a fração do excedente econômico do capital utilizado para sustentar o financiamento das políticas sociais” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 165), sobretudo nos marcos do Estado neoliberal.

Ademais, é importante considerar que mesmo de forma restrita, as políticas sociais ainda existem e resistem pela pressão e reivindicação dos trabalhadores, que contraditoriamente servem igualmente à manutenção das condições de exploração pelo capital e como estratégia de contenção das “revoltas” que possam surgir a respeito das contradições postas pelo sistema.

Por esse motivo, a grande maioria das alternativas estratégicas para a expansão das garantias e direitos sociais no continente sempre atendeu à intensa e demorada luta política das massas. A concreta intervenção estatal, por meio de políticas sociais, e qualquer possibilidade de conquista social que pudesse significar melhoria nas condições de vida do povo latino-americano sempre foram produtos da luta de classe. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 165)

No Estado neoliberal a configuração das políticas sociais acontece sob os ditames do capital sob influência dos organismos internacionais multilaterais cujo reflexo se faz sentir crescentemente em políticas seletivas, focalizadas, ou até mesmo a funcionar no âmbito da filantropia e ONGs gerenciadas pela sociedade civil (BEHRING, 2008). Portanto,

é preciso negar esquemas meritocráticos e particularistas de acesso ao direito social, que delegam ao cidadão pobre a responsabilidade por suas privações, como se as mesmas constituíssem chagas particulares do indivíduo, e que pulverizam ações fragmentadas de caráter emergencial perpetuando, assim, a subalternidade da população trabalhadora. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 167)

Desse modo, quando as políticas sociais se realizam nesse caráter de focalização, ou seja, atendendo a um número reduzido de pessoas, os sujeitos que dela necessitam se sentem inferiorizados e se culpabilizam por precisarem acessar tais serviços, pois remetem o acesso

às políticas a uma incapacidade individual e não por uma condição e necessidade provocada pelo sistema.

Por esse motivo, continua a ser decisiva a organização política das massas subalternas, na resistência e combate aos processos destrutivos de reprodução do grande capital, que cada vez mais comandam a dinâmica interna de produção e reprodução da vida material na América Latina, especialmente nessa conjuntura de crise estrutural do capitalismo. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p.172)

Tendo em vista a realidade latino-americana e sua condição de dependência que se expressa em todas as esferas da vida social, na conformação do Estado neoliberal, além da superexploração da força de trabalho que ronda esta nação, tem-se uma privação ainda maior dos direitos sociais através das mínimas, mas funcionalmente necessárias, intervenções do Estado e também dos organismos internacionais que conduzem as múltiplas determinações das políticas sociais.

Sob essa lógica de funcionamento, a esfera dos direitos sociais dentro desse sistema vai ao encontro dos interesses do capital, pois para que se perpetue esse modo de produção se faz necessário que a classe trabalhadora tenha minimamente como manter as suas necessidades básicas com condições de ter disponível sua força de trabalho para ser vendida.

Conforme o exposto, considerando que o capitalismo contemporâneo é marcado por profundas mudanças no processo produtivo e por essa razão envolto de inovações tecnológicas, torna-se necessária uma qualificação crescente para desenvolver determinados trabalhos. Desse modo, podemos citar a política de educação, política em foco no presente estudo, como exemplo, pois, uma vez que o Estado precisa formar mão de obra qualificada para a reprodução da força de trabalho, cria políticas/decretos de acesso da classe trabalhadora ao Ensino superior.

Assim, ainda que o campo das políticas assuma um papel importante de criar condições de acesso dessa classe a algumas esferas da vida social, é preciso ressaltar que no Estado neoliberal estas se dão de forma parca, fragilizada e insuficiente no campo de demandas e necessidades da classe trabalhadora.

### **1.3. A influência dos organismos internacionais na condução das políticas sociais**

Como já sinalizado, as políticas sociais no Brasil sofrem grande interferência de organismos internacionais como o Banco Mundial, por exemplo. No intuito de elaborar documentos para conduzir as políticas sociais brasileiras, o banco o faz de maneira a desconhecer ou desconsiderar a realidade que está posta em nosso território, cometendo, dessa

maneira, diversos equívocos na análise e sugestão de prioridades políticas, porém, há que se constatar, largamente funcionais à dinâmica de acumulação capitalista que rege as relações imperialistas que sustentam os organismos multilaterais.

Para analisar a configuração das políticas sociais na América Latina, especialmente no Brasil, é importante ter em vista a nossa condição de dependência, tendo que esta, como colocam Paiva e Ouriques (2006), é um elemento central, pois possui desdobramentos em todas as esferas da nossa vida, inclusive no que tange a conformação das políticas sociais neste país.

É importante considerar que “a ideia de uma plenitude de direitos sociais é totalmente improvável no capitalismo operado nos países centrais, é ainda mais inconcebível nas condições de periferia do sistema capitalista mundial” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 167). É evidente que as políticas sociais estão longe de assumir o caráter de direitos ampliados, garantidos universalmente, mas de todo modo cabe considerar que estas são vitais, portanto imprescindíveis, enquanto atuantes nas contradições engendradas neste sistema, uma vez que conseguem atender às demandas urgentes da classe trabalhadora e possibilitar condições mínimas de sobrevivência que alimentem a mobilização coletiva e organização de lutas.

O fundo público é o principal agente de viabilização da operacionalização das políticas sociais, pois a partir dele são forjados os orçamentos – fiscal e da seguridade social. Considerada sua importância, tem-se que o fundo público é disputado pelas forças distintas presentes na sociedade que buscam defender seus interesses, o que faz desse fundo uma luta política. Com o dever de assegurar recursos para financiar as políticas sociais, o fundo público é que vai materializar o planejamento do Estado para as políticas públicas a depender também de suas prioridades (SALVADOR, 2012).

Conforme afirma Salvador (2012, p. 10) “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital”. Desse modo, vê-se o interesse dos organismos internacionais de reforçar o desmonte dos direitos sociais conquistados arduamente pela classe trabalhadora durante anos e ainda fazer com que essa classe, através de sua superexploração, seja a principal fonte de financiamento desse sistema, sendo isto o que de fato acontece.

Esse modelo econômico – periférico e dependente – revela a situação do país e da região: a classe trabalhadora na América Latina (que seria o sujeito de direitos num país central) é composta por um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, para os quais não há sequer vínculo salarial formal nem muito menos acesso à proteção social, decorrentes da sociedade salarial. Enfim, para a

grande maioria da população, pobreza e miséria vêm acompanhadas da omissão do Estado, expressa, sobretudo, na ausência de políticas sociais, ou, na maioria das vezes, num tipo determinado de política social, cujo horizonte não pode ser pretensioso em termos sociais e políticos e no qual todo radicalismo deve ser combatido, seja em termos da composição do gasto social seja em função da dimensão emancipadora que elas poderiam conter. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

Para Salvador (2012), o fundo público possui uma relação direta na reprodução do capital e essa relação está presente de diversas formas, conforme explicita o autor:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010). (SALVADOR, 2012, p. 6 e 7)

A partir do exposto é possível ter uma maior dimensão do quanto esse fundo é usufruído e apropriado histórica e estrategicamente pelo capital, onde o Estado é o aliado para que ocorra a reprodução do sistema por essa via. Portanto, é importante ressaltar que a configuração do fundo público ocorre por via da “extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida” (SALVADOR, 2012, p.7), composição esta massiva e predominantemente alimentada pela classe trabalhadora através de sua relação com o mundo do trabalho e com o consumo.

[...] no Brasil, a lógica das migalhas dá o tom das políticas sociais. O movimento popular ainda não se deu conta do fato de que a conjuntura econômica e o ciclo dos negócios permitem, e inclusive exigem, um novo nível de combate em defesa de seus direitos. Afinal, nenhuma autoridade pode alegar que no Brasil faltam recursos para atender demandas de habitação, assistência social, saúde ou educação. Trata-se, aqui, de enfrentar o limite político dos movimentos sociais e sua timidez ideológica e organizativa para enfrentar o caráter de classe do Estado e as limitações políticas de um governo que atende prioritariamente a valorização do capital. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 173)

Com base na afirmação dos autores e voltando-se para a realidade em que vivenciamos pautada na privação dos direitos sociais, é importante ressaltar as recomendações do Banco Mundial para com a nossa nação se dão no sentido de reafirmar as opções políticas

dos governos, como também por uma imposição de fora para dentro<sup>6</sup>. Em seu último documento<sup>7</sup>, o Banco Mundial afirma que “o governo brasileiro gasta mais que pode e, além disso, gasta mal” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 7).

Ao analisar o orçamento público federal que foi previsto para o ano de 2019 temos que esta afirmação do BM não passa de uma falácia. Aliás, o governo com certeza “gasta mal”, pois os seus investimentos são direcionados em grande parte para o setor privado e para alimentar o sistema da dívida.

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas estão isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública. (SALVADOR, 2012, p.20)

A Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>8</sup>, responsável por sintetizar as prioridades governamentais a partir de um planejamento de investimento para o período de um ano com base no valor total arrecadado de impostos, para o ano de 2019 correspondeu ao montante total de R\$ 3,4 trilhões. Desse valor, R\$119,6 bilhões seriam destinados às empresas estatais (Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal); R\$2,2 trilhões para o orçamento fiscal, onde estão inclusas as despesas dos “Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais), do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, além dos gastos com pagamento e rolagem da dívida pública federal” (BRASIL, 2018) e para a Seguridade Social, campo no qual o BM propõe cortes no investimento, o valor estimado era de R\$1,1 trilhão somente.

Com base nessas informações e visando uma melhor compreensão dos ínfimos investimentos realizados no campo das políticas sociais no país, através dos dados apresentados pelo gráfico do Orçamento Geral da União (2018) abaixo, é possível visualizar de maneira evidente as correlações de forças presentes na disputa pelo fundo público brasileiro.

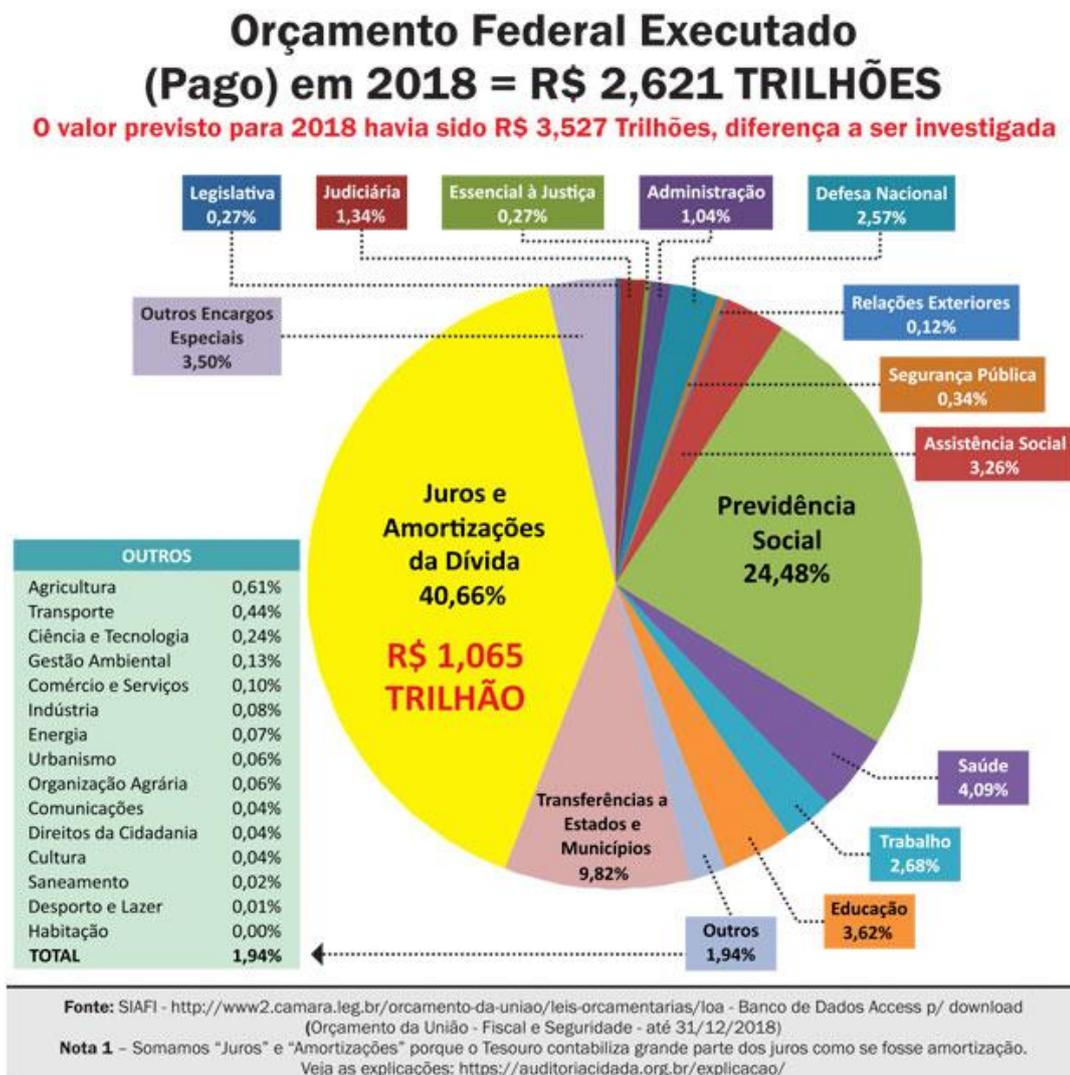
---

<sup>6</sup> Refiro-me às imposições dos organismos internacionais em nosso país que ocorrem devido aos empréstimos realizados pelos países de capitalismo central, não só ao Brasil, mas aos países periféricos que estavam e ainda seguem em busca de um “desenvolvimento”. A partir dessas relações, desenvolveu-se um lastro de dependência e subordinação que interferem historicamente nas decisões políticas e econômicas dos países periféricos.

<sup>7</sup> Documento lançado pelo Banco Mundial no fim de novembro de 2017 intitulado ‘[Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil](#)’.

<sup>8</sup> Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2019. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/ploa/orcamento-cidadao.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

Gráfico 1: Orçamento Geral da União (2018)



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.

Conforme demonstra o gráfico 1, o orçamento total (pago) no ano de 2018 foi equivalente a R\$ 2,621 trilhões. Sendo que desse total, o valor destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida foi de 1 trilhão e 65 bilhões de reais, valor este que corresponde a 40,66% do orçamento total. Já o investimento nas políticas sociais, como pode ser visto, foi de 3,26% na assistência social, 4,09% na saúde e apenas de 3,62% na educação. Estes são dados que demonstram a desresponsabilização do Estado para com os direitos e reivindicações históricas da classe trabalhadora.

A política de educação é uma das únicas políticas sociais inseridas no orçamento fiscal da União, como recursos vinculados e de gastos obrigatórios e, desse modo, possui alguma estabilidade nas fontes orçamentárias ao longo dos anos. O financiamento público para a educação no Brasil foi garantido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), onde à União, estados e municípios coube a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro (SALVADOR, 2012).

Por outro lado, a Educação dentro do ideário neoliberal, como pudemos observar a partir dos dados expostos pelo gráfico 1, é uma das políticas que vem sofrendo uma forte pressão dentro do campo dos desmontes das políticas públicas. No âmbito do Ensino Superior, o interesse se expressa incisivamente em privatizar as universidades públicas federais e lucrar ainda mais com este setor.

De acordo com Lima (2011), desde a década de 1990 vem se desencadeando no Brasil um processo de privatização da educação. Esse movimento se deu através da expansão das instituições privadas e também com a privatização interna das universidades públicas, com as parcerias entre as universidades públicas e as empresas, o que fez com que as atividades de ensino, pesquisa e extensão tomassem outra direção, de modo a favorecer o setor privado.

Diante das questões até aqui abordadas, importa refletir sobre as interferências do Banco Mundial na educação superior que acontecem desde o ano de 1994, onde além de trazer a pauta da privatização do ensino através de cobranças de mensalidades, o BM defendeu também o corte de verbas públicas para as atividades consideradas “não relacionadas com a educação”, tais como as moradias estudantis e restaurantes universitários, incentivando ainda que fossem aceitas verbas advindas de setores empresariais, da associação de ex-alunos, e ainda que fosse feita a venda de “serviços educacionais”, como consultorias e pesquisas (LIMA, 2011).

No dado período, conforme destaca Cislighi (2018), as estratégias propostas pelo Banco Mundial voltadas para a educação passam a ser vistas no país como um mecanismo de enfrentamento à pobreza e, também, com objetivo de manter um ambiente seguro para os negócios. O documento de 1994, apresentado pelo BM, intitulado “O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência” expunha que

por serem financiadas pelo orçamento do Estado, as universidades públicas seriam também responsáveis pelas crises fiscais, e, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos. Logo, seria possível, segundo o Banco, através da racionalização, reduzir os recursos por estudante, aumentando a qualidade do ensino. (CISLAGHI, 2018, p. 141 apud BANCO MUNDIAL, 1994, p. 3).

A década de 1990 foi marcada por um extenso processo de privatizações, inclusive no âmbito da educação superior, respaldadas pelo governo FHC<sup>9</sup> que permitiu:

a venda de “serviços educacionais”, como os cursos pagos, especialmente os cursos de pós-graduação lato sensu; o estabelecimento de parcerias entre as universidades federais e as empresas para realização de consultorias e assessorias viabilizadas

---

<sup>9</sup> Fernando Henrique Cardoso – presidente do Brasil de 1995-2003.

pelas fundações de direito privado; a concepção de política de extensão universitária como venda de cursos de curta duração; a criação de mestrados profissionalizantes, em parcerias com empresas públicas e privadas, considerados como cursos autofinanciáveis, isto é, cursos pagos, entre outros mecanismos internos de privatização, analisados por vários pesquisadores. (LIMA, 2011, p. 90)

Nos anos 2000, Cislighi (2018) destaca que com o intuito de formar força de trabalho qualificada que atendam às necessidades do padrão de acumulação burguês, e, ao mesmo tempo, visem ampliar as possibilidades de acesso ao ensino superior, ainda que de forma desqualificada como veremos adiante, em 2003 o Banco Mundial lança um novo documento, intitulado “Construir sociedades de conhecimento: novos desafios para a educação terciária”. Ao lançar tal documento, este organismo declara a necessidade de ampliação do debate já iniciado no documento do ano de 1994,

dando ênfase a novas tendências, quais sejam o papel emergente do conhecimento como motor do desenvolvimento, as mudanças decorrentes da ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a internacionalização tanto de provedores da educação terciária como de um mercado global de capital humano avançado, o aumento de demandas de apoio financeiro e técnico ao Banco por parte de países que querem reformar e desenvolver a educação terciária e, por fim, a necessidade de estabelecer uma visão integrada da educação onde a educação terciária tem papel crucial na criação de capital humano e social. (CISLAGHI, 2018, p.143-144 apud BANCO MUNDIAL, 2003).

Torna-se importante ressaltar que este processo de desmonte do ensino público superior que se iniciou no governo FHC teve continuidade no governo Lula a partir da criação de leis, decretos e programas que serão aprofundados no próximo capítulo, como por exemplo, FIES e PROUNI, fortalecendo ainda mais as parcerias público-privadas no ensino superior. O último documento elaborado pelo BM, por exemplo, propõe o fim da gratuidade do ensino público superior através da expansão do FIES para as universidades federais e, para os “mais pobres”, o fornecimento de bolsas de estudo por meio da expansão do programa PROUNI (BANCO MUNDIAL, 2017).

Assim, pode-se afirmar que as mudanças ocorridas na educação “terciária” vêm no sentido de “massificar” o acesso ao ensino superior, ou conforme o termo utilizado nas contrarreformas desenvolvidas nos países, “democratizar” o acesso. Ou seja, “o sistema de educação terciária permite, de fato, que parcela da classe operária ‘chegue ao paraíso’, desde que entre pela porta dos fundos”. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 130).

A análise dos documentos do BM e das políticas executadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva demonstra que está em curso um intenso processo de reforma neoliberal do Estado e da educação superior no Brasil. Não se trata de uma “imposição” dos organismos internacionais ou da subordinação do Brasil às determinações vindas “de fora”, ainda que o mecanismo das condicionalidades esteja presente nos acordos firmados entre os governos brasileiros e o BM, mas de

um “compartilhamento” da concepção de educação como “ensino terciário”. (LIMA, 2011, p. 92)

Com base na afirmação da autora, é importante dizer sobre as concessões mediadas entre Estado e instituições de ensino privadas, pois estas, ao aderirem aos programas implementados pela contrarreforma da educação, conseguem isenções fiscais, além das já creditadas a elas. No caso do PROUNI, conforme expõe Cislighi (2018, p.145-146) algumas entidades, como as filantrópicas

que já tinham isenção, foram obrigadas a participar do programa com 20% da receita em atividades assistenciais, 20% em bolsas integrais e 20% em bolsas de qualquer modalidade. Entidades sem fins lucrativos que já tinham isenção de imposto de renda e Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) passaram a ter isenção de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (PIS), oferecendo 10% de bolsas, sendo 5% integrais e 5% parciais. Entidades com fins lucrativos também passaram a ter isenções fiscais se participassem do programa, com as mesmas isenções de Cofins, PIS, CSLL e imposto de renda, e a mesma cota de bolsas, 5% integral e 5% parcial, das entidades sem fins lucrativos. Isso significaria, em 2005, segundo o MEC, 250 milhões em isenção fiscal, caso todas as instituições privadas aderissem ao Prouni.

Ademais, em 2007 as dívidas das referidas instituições com a Receita Federal que chegavam a quase 12 bilhões, por meio da instituição do FIES, através da Lei nº 11.552 de 19 de novembro de 2007, o governo propôs que as instituições que aderissem ao PROUNI poderiam parcelar as suas dívidas anteriores a 2006 em até 120 vezes mensais. Entre esses e outros benefícios, destaca-se aqui a transferência do fundo público para o setor privado (CISLAGHI, 2018). Desse modo, “a extensão dos recursos indiretos por meio de isenções fiscais a empresas educacionais, ou seja, entidades com fins lucrativos, abriu a possibilidade da abertura do capital dessas instituições aos mercados financeiros, mantendo suas margens de lucro” (CISLAGHI, 2018, p. 147).

Visto que o sistema de ensino superior, assim como as políticas que configuram nestes espaços, é voltado para o fortalecimento do capital, onde a intenção é o lucro e a perspectiva do direito dá lugar à ideia da educação como mercadoria, através de processos de privatização e a formação voltada às exigências do mercado de trabalho, o cenário atual possui desdobramentos que resultam, ainda, em maiores retrocessos tanto no campo das políticas sociais, quanto da educação, principalmente as IFES.

Com a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016, que congela os gastos com despesas primárias (pessoal, investimentos e outras despesas correntes) do Poder Executivo e não estabelece limite para o crescimento dos gastos financeiros, o cenário para as próximas duas décadas é de intensificação de um processo que poderá levar ao comprometimento definitivo do Sistema Público de Universidades Federais, com impactos desastrosos para o desenvolvimento econômico e social do país, para o enfrentamento da

pobreza e da desigualdade e, enfim, para a soberania nacional. (ANDIFES, 2017, p. 10)

Considerando todo este cenário e tendo em vista a condição brasileira de país capitalista dependente, onde o maior interesse está na exploração exponencial do território e dos indivíduos que o constroem, é preciso o fortalecimento da classe trabalhadora para que sejam retomados e aumentados os investimentos para o desenvolvimento de uma educação superior pautada na integralidade do projeto de ensino, pesquisa e extensão e que as(os) discentes que produzem esse conhecimento e estão inseridos nas universidades tenham acesso às cabíveis políticas de assistência estudantil para que consigam se manter nesses espaços.

Assim, com base no que foi exposto e a partir das reflexões já iniciadas sobre a política de educação, será discutido a seguir esta política de forma mais aprofundada destacando o processo de acesso ao ensino superior brasileiro e assistência estudantil neste contexto.

## CAPÍTULO II

### A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O PAPEL DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PERCURSO ACADÊMICO

#### 2.1. Contrarreformas do ensino superior brasileiro: o século XXI em foco

As contrarreformas do ensino superior implementadas no século XXI são sustentadas, conforme aponta Nascimento (2013), através do ideário do social-liberalismo, ou ainda nas palavras de (LIMA, 2013), pelo neoliberalismo reformado. Desse modo, o presente capítulo pretende analisar, nesse contexto, as políticas voltadas para a assistência estudantil nas universidades públicas federais de forma a ressaltar o seu papel e relevância no percurso acadêmico.

Nesta direção, buscar as mediações que expliquem a expansão da assistência estudantil dos anos 2000 no bojo da contrarreforma universitária deste período, requer que nos aproximemos do debate acerca das atuais tendências postas para a universidade pública do século XXI - no interior da qual se estruturam, de forma mais sistemática, as políticas de assistência estudantil (NASCIMENTO, 2013, p. 63).

As tendências que se expressam nas universidades públicas neste século, como já mencionado, vão ao encontro dos ajustes neoliberais que se iniciam na década de 1990 e avançam nos anos 2000 consolidando, assim, um modelo de universidade “neoprofissional, heterônoma e competitiva” (NASCIMENTO, 2013, p. 64, *apud*, SGUISSARD, 2009).

Conforme aponta Lima (2013), a expansão da educação superior no Brasil deve ser analisada a partir da apreensão do papel da universidade em um país capitalista dependente, ou seja, trazendo uma reflexão através do resgate histórico do movimento de expansão da educação superior, tendo em vista que “essa política foi conduzida na gênese da universidade brasileira, no regime burguês militar e, especialmente, nos anos de 1990 e primeira década do novo século” (LIMA, 2013, p.11).

O “movimento de reforma universitária” ocorrido em 1968 (período de regime militar), conforme destaca Fernandes (1975), resultou em uma reforma<sup>10</sup> universitária “consentida”, pois o movimento que tinha como interesse “romper com o elitismo universitário e combater o distanciamento do conhecimento produzido nestas Instituições das

---

<sup>10</sup> [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 média, e dá outras providências.

questões nacionais mais gerais – promovendo a aproximação da universidade com as demandas das classes subalternas” (NASCIMENTO, 2013, p.62) acabou por atender aos interesses políticos e econômicos do governo militar.

É preciso que fique bem claro, de antemão, que entendemos a reforma universitária consentida como uma manifestação de tutela política e como mera panaceia. Não podemos aceitá-la porque ela não flui de nossa vontade, não responde aos anseios que animam as nossas lutas pela reconstrução da universidade e não possui fundamentos democráticos legítimos. [...] A ela devemos opor a autêntica reforma universitária, que nasce dos escombros de nossas escolas e da ruína de nossas vidas, mas carrega consigo a vocação de liberdade, de igualdade e de independência do povo brasileiro. (FERNANDES, 1975, p. 208)

A expansão da educação superior no Brasil ocorre a partir de três necessidades do capital que se dão no sentido de enfrentamento à crise, sendo elas: 1) a subordinação da ciência a lógica mercantil, através da venda de “serviços educacionais”, cursos pagos e parcerias entre universidades x empresas; 2) com a constituição de novos campos de lucratividade, a partir do aumento das instituições de ensino superior privadas que coloca a educação como um “lucrativo negócio” e 3) construção de estratégias para o projeto burguês dentro do neoliberalismo “reformado” que reconfigura a educação superior em *educação terciária*<sup>11</sup> através das premissas dos organismos internacionais, especialmente o BM (LIMA, 2013).

As medidas econômicas e sociais adotadas pelos governos desde o princípio da década de 90 em busca do superávit primário geraram consequências na efetivação dos direitos adquiridos na década anterior. O país, que nunca teve um Estado de Bem-estar Social, sofre com o crescimento do desemprego, precarização do trabalho, baixo nível de saneamento, baixa qualidade/privatização de educação, falta de moradia, precarização da saúde entre outros. (MACHADO, 2017, p. 239)

Nos anos 1990, a Educação superior lutava contra a ofensiva neoliberal do governo FHC. Nesse período houve uma grande ampliação dos setores privatizados, incluindo as instituições de ensino. Em meio a este cenário, os recursos públicos que deveriam ser destinados ao ensino público superior também eram limitados, impactando, dessa forma, a Assistência Estudantil.

Conforme destaca Behring (2008), no campo da assistência social também houve perdas ou restrições dos direitos previstos pela LOAS<sup>12</sup>, uma vez que os direitos assistenciais nesse contexto se dão através dos benefícios continuados e eventuais, a partir de uma

<sup>11</sup> Lima (2013, p. 12) destaca que “através desta noção, o BM difunde a concepção de que qualquer curso pós-médio, curso de curta duração ou curso a distância poder ser considerado como *educação terciária*”.

<sup>12</sup> Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

perspectiva focalista e seletiva, e assim também acontece com a assistência estudantil, como veremos mais adiante, embora esta última esteja situada no âmbito da política de educação. Com isso, entendemos que o processo de contrarreforma aqui tratado se estendeu por todas as esferas dos direitos sociais, sendo estes duramente conquistados pela classe trabalhadora e em grande medida desmantelados pelos interesses do capital.

Tais restrições de direitos que perpassam as mais diversas políticas sociais tem “justificativa com base em um equilíbrio fiscal – tanto quanto as privatizações e flexibilidades introduzidas nas relações de trabalho” (BEHRING, 2008, p. 271). Dessa forma, para falarmos das contrarreformas na educação, assim como os atores envolvidos neste processo é importante que façamos um resgate histórico indicando os movimentos do sistema capitalista nesse contexto.

A educação, enquanto campo de disputa hegemônica, é redefinida no interior dos processos de integração do Brasil ao neoliberalismo - cujo marco é a contrarreforma do Estado dos anos 1990 e a implementação de uma agenda de contrarreformas definidas pelo seu caráter conservador. Neste cenário, a educação, a assistência social são refuncionalizadas de acordo com os interesses dominantes. (NASCIMENTO, 2013, p. 25)

Como se pode evidenciar, existe uma forte frente do capital que atua sob a política educacional brasileira, como os grandes monopólios e as empresas privadas educacionais que investem neste setor a fim de uma obtenção de lucros não orientadas pela proposta de oferta do ensino de qualidade. Tais grupos tem se expandido cada vez mais enquanto o Estado, por sua vez, contribui com este cenário quando cria políticas de caráter privativo, como o FIES e PROUNI e alguns planos educacionais voltados para o setor público/privado como, por exemplo, o PNE<sup>13</sup> cuja proposta era que

[...] a educação deveria estar associada à concepção de uma formação profissional submetida aos interesses do mundo do capital, onde o currículo teria o papel de garantir o atendimento das necessidades diferenciais da clientela e das regiões. [...] Além disso, no que se refere à educação superior, fica claro o incentivo da expansão por via das instituições de ensino privadas, principalmente pela modalidade de ensino à distância (EAD), somado à distinção entre instituições de excelência e aos ditos “escolões”, aparecendo a educação superior enquanto um espaço de atendimento das demandas do mundo capitalista. (SAKURADA, 2017, p. 72)

A partir das contrarreformas na área da educação “a reestruturação da universidade responde às novas exigências de reprodução ampliada do capital, e, com isso, servem à hegemonia burguesa” (NASCIMENTO, 2013, p. 61). De todo modo, “vale ressaltar que todo o processo de contrarreforma não se fez sentir sem a mobilização e organização da classe

---

<sup>13</sup> [Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001](#). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

trabalhadora contra os desmantelamentos da política educacional” (SAKURADA, 2017, p. 71).

Existem muitas contradições nas políticas de “democratização” do acesso ao ensino superior dos anos 2000. Elas acontecem em governos ditos “progressistas”, mais claramente no Governo Lula (2003-2010), e se dão em maior proporção em seu segundo mandato (2007-2010). Sobre a referida “democratização”, podemos destacar como documento norteador desse processo o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BORSATO, 2015).

O Programa foi instituído pelo decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o propósito de “criar condições para o acesso e a permanência na educação superior, por meio de diversas ações, como, por exemplo, a expansão da estrutura física, acadêmica e pedagógica das instituições, o aumento do número de vagas nos cursos de graduação e a ampliação dos cursos noturnos” (PAURA, 2013, p. 117) e estabelece como suas diretrizes:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente 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 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; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007).

Apesar da importância do referido programa no que diz respeito à ampliação do acesso às Universidades Federais, muito do que ele se propõe de fato não acontece, podendo citar a falta de estrutura física com a devida capacidade para atender um número maior de pessoas ingressantes, sendo profissionais e docentes; um maior número de docentes nas universidades, que seja compatível com a ampliação do número de vagas, entre outras questões.

Outros programas também fazem parte da “reforma” do ensino superior, tais como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que são programas de acesso às IFES; como também os programas de permanência, tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). É importante destacar que todos os programas supracitados “são realizados em conformidade com as orientações das

organizações internacionais e outros mecanismos multilaterais, principalmente as do Banco Mundial e que, aparentemente, atendem também as requisições dos movimentos sociais ligados a educação” (BORSATO, 2015, p. 4).

Durante os Governos FHC e Lula houve um considerável fortalecimento do ensino privado. Nesse ínterim, “o número de matrículas das instituições de ensino superior com fins lucrativos cresceu 90%, enquanto, no mesmo período, o crescimento daquelas sem fins lucrativos foi de 31%. Em 2006, o setor particular era responsável por 55% das matrículas privadas” (BARRETO & LEHER, 2008, p. 431).

Com base nos dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em seu mais recente “censo da educação superior no ano de 2018”, é possível visualizar como de fato o número de instituições de ensino superior privado é absurdamente maior do que as existentes vinculadas ao ensino público.

**Tabela 1**

**Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa – Brasil – 2018**

<b>INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:</b>	<b>PÚBLICA:</b>	<b>PRIVADA:</b>
UNIVERSIDADE:	107	92
CENTRO UNIVERSITÁRIO:	13	217
FACULDADE:	139	1.929
IF E CEFET:	40	0
<b>TOTAL:</b>	<b>299</b>	<b>2.238</b>

Fonte: Ministério da Educação – Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas / INEP (Elaboração própria).

A tabela acima nos mostra que até o ano de 2018 o número de instituições privadas correspondeu a 88,2% das instituições de ensino superior no Brasil (INEP, 2018), sendo 2.238, enquanto públicas se limitam ao número de 299. Desse modo, é possível observar que a expansão das instituições privadas “ganham evidência diante da falência do sistema público de ensino brasileiro e, também, recebem o apoio do Estado como uma espécie de “patrocinador” desse crescimento, ao expandir os programas de financiamento estudantil” (CAVAIGNAC; COSTA, 2017, p. 416).

**Tabela 2**

**Instituições de Educação Superior e matrículas em curso de graduação, segundo a organização acadêmica da instituição– Brasil – 2018**

<b>ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA:</b>	<b>INSTITUIÇÕES:</b>	<b>%</b>	<b>MATRÍCULAS:</b>	<b>%</b>
UNIVERSIDADES:	199	7,8	4.467.694	52,9
CENTROS UNIVERSITÁRIOS:	230	9,1	1.906.327	22,6
FACULDADES:	2.068	81,5	1.879.228	22,2
IFs E CEFETs:	40	1,6	197.506	2,3
<b>TOTAL:</b>	<b>2.537</b>	<b>100</b>	<b>8.450.755</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério da Educação – Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas / INEP (Elaboração própria).

Conforme levantamento do INEP constante na tabela 2, no Brasil existem 2.537 instituições de educação superior, onde 81,5% delas são faculdades. São 199 universidades no país, o que corresponde a 7,8 das IES. Diante desse cenário, compreende-se que “a educação superior se descaracteriza como um direito, passando a ser tratada como item de consumo” (CAVAIGNAC; COSTA, 2017, p. 416). Por outro lado, “52,9% das matrículas na educação superior estão concentradas nas universidades; apesar do alto número de faculdades (81,5%), nelas estão matriculados apenas 22% dos estudantes” (INEP, 2018, p. 9).

Ainda assim, nos cabe refletir sobre a maneira desordenada em que ocorre a expansão do ensino superior através do REUNI, pois a partir da necessidade de uma “certificação” em grande escala compromete o tripé da educação que se constitui através da indissociação do ensino, pesquisa e extensão, e também abre ainda mais espaço para o processo de precarização e intensificação do trabalho docente nas universidades (LIMA, 2013).

**Tabela 3**

**Número de vagas oferecidas nos cursos de graduação por tipo de vaga e categoria administrativa – Brasil – 2018**

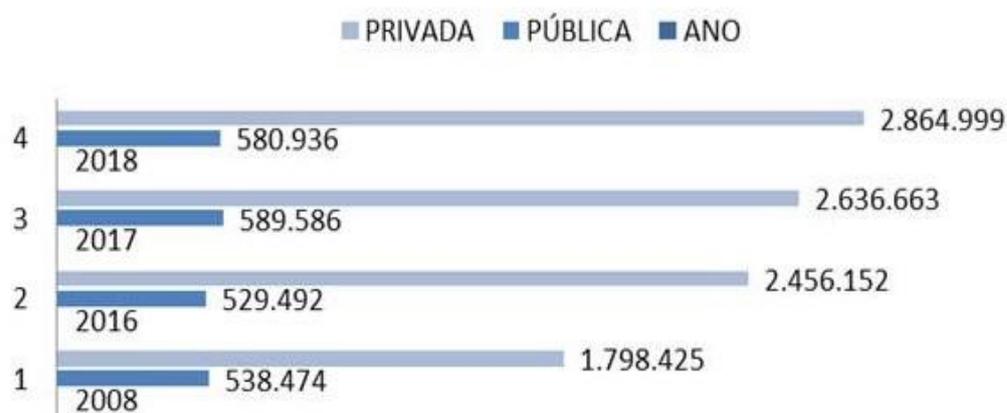
<b>Categoria Administrativa:</b>	<b>Total geral de Vagas:</b>	<b>Vagas Novas Oferecidas:</b>	<b>Vagas de Programas Especiais:</b>	<b>Vagas Remanescentes:</b>
<b>TOTAL GERAL:</b>	<b>13.529.101</b>	<b>9.858.706</b>	<b>26.606</b>	<b>3.643.789</b>
PÚBLICA:	835.569	649.726	6.974	178.869
FEDERAL:	468.861	354.635	4.825	109.401
ESTADUAL:	267.720	214.629	1.520	51.571
MUNICIPAL:	98.988	80.462	629	17.897
PRIVADA:	12.693.532	9.208.980	19.632	3.464.920

Fonte: Ministério da Educação – Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas / INEP (Elaboração própria).

Entre as mais de 13,5 milhões de vagas abertas em cursos de graduação em 2018, mais de 12 milhões foram ofertadas pela rede privada, correspondendo a 93,8% do total de vagas em cursos de graduação. A participação da rede pública foi bastante ínfima se comparada ao

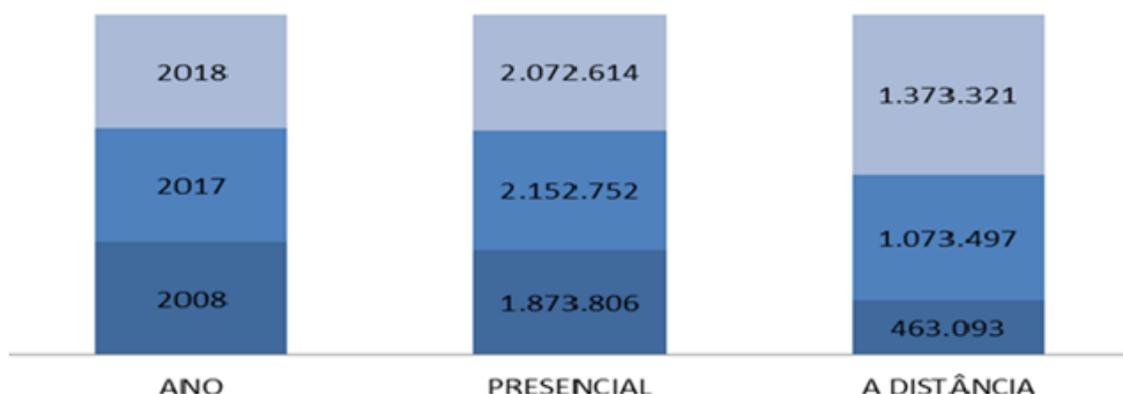
somatório geral de vagas, representando apenas 6,2% do total de vagas. O Instituto ressalta que, no referido ano, 3,4 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação, sendo 83,1% em instituições privadas (INEP, 2018).

**Gráfico 2: Número de ingressos em curso de graduação por categoria – 2008 a 2018**



Fonte: Ministério da Educação – Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas / INEP (Elaboração própria).

Com base no que pode ser visto no gráfico 2 e o que representou a implementação do REUNI, a “expansão se confunde com ampliação de vagas, o que não significa, necessariamente, democratização, universalização e acesso qualificado, mas sim um movimento de massificação da educação superior” (CAVAIGNAC; COSTA, 2017, p. 417). Quando esta análise se refere ao tipo de modalidade de ensino, a realidade se apresenta ainda mais crônica, onde a mercantilização da educação se intensifica ainda mais quando se tratam das instituições de ensino à distância, as famosas EADs, o que pode ser observado no aumento do número de matrículas nestas instituições no decorrer dos anos conforme mostra o gráfico 3.

**Gráfico 3: Número de ingressos por modalidade de ensino – 2008 / 2017 / 2018**

Fonte: Ministério da Educação – Censo da Educação Superior 2018 – Notas Estatísticas/INEP (Elaboração própria).

No desenvolvimento da referida pesquisa, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira identifica que entre os anos 2008 e 2018, a rede privada cresceu 59,3% enquanto a rede pública teve um pequeno aumento de 7,9% no mesmo período. O instituto afirma que o aumento no número de ingressantes em 2018 tem relação com a expansão dos cursos na modalidade a distância. “O aumento do número de ingressantes entre 2017 e 2018 é ocasionado, exclusivamente, pela modalidade a distância, que teve uma variação positiva de 27,9% entre esses anos, enquanto nos cursos presenciais houve uma variação de -3,7%” (INEP, 2018, p. 15).

Ainda sobre o EAD, o instituto ressalta que em 2018 o número de matrículas na modalidade a atingiu mais de 2 milhões, representando uma participação de 24,3% do total de matrículas de graduação. “Entre 2008 e 2018, as matrículas de cursos de graduação a distância aumentaram 182,5%, enquanto na modalidade presencial o crescimento foi apenas de 25,9% nesse mesmo período” (INEP, 2018, p. 22).

Apoiando-se nos dados apresentados pelo *censo da educação superior – 2018* é possível inferir o modo com que foi direcionado o processo de contrarreforma e a quais interesses ela atende. Desse modo, é verdade que a expansão das universidades federais com qualidade só pode ser garantida quando os recursos e verbas públicas são direcionados para a educação pública (LIMA, 2013). Mas conforme sabemos, o projeto que está posto abre muitas brechas para o setor privado e atende aos interesses da hegemonia do capital, sendo este uma ameaça para o ensino público, gratuito, de qualidade e sob administração direta do Estado.

Vivemos em um contexto de grandes desmontes marcado pela contrarreforma do Estado que atinge todas as esferas da vida cotidiana, especialmente aquelas relacionadas aos

direitos sociais. No âmbito da educação, é inegável que os programas que foram implementados “viabiliza o acesso à educação superior de sujeitos oriundos de segmentos empobrecidos da sociedade, pertencentes à classe trabalhadora” (CAVAIGNAC; COSTA, 2017, p. 413), mas nesse sentido, devemos nos atentar a duas questões: 1) que interesses impelem o Estado a “garantir” o acesso dessa classe no ensino superior?; 2) o acesso, somente, não garante a permanência, como veremos de modo mais aprofundado a seguir.

Como já sinalizado, o modelo de universidade que se pretende alcançar a partir das contrarreformas da educação realizadas ao longo dos anos pelo Estado brasileiro, pautado em grande parte nas premissas dos organismos internacionais, é que se tenha no Brasil “universidades minimalistas, capazes de certificar milhares de jovens para a economia do conhecimento e para um mercado de trabalho desregulamentado e flexível, como querem os representantes desse ideário” (BARRETO; LEHER, 2008, p. 434).

Ao passo que as leis e decretos que regem a educação superior brasileira propõem medidas de “democratização” do acesso através dos programas de assistência estudantil, ações afirmativas e de “inclusão” social, abrem-se brechas para as instituições privadas, assim como o que vem ocorrendo com a expansão colossal do ensino a distância. Como é possível observar através desse estudo, o setor privado tem ganhado espaço e destaque neste contexto. Com isso, pode-se assim dizer que “as propostas dessa reforma respondem mais às demandas do mercado do que às necessidades da população por uma educação pública e de qualidade” (CAVAIGNAC; COSTA, 2017, p. 416), de modo a consolidar ainda mais o projeto societário que vigora nesse estágio de desenvolvimento das forças produtivas, nomeadamente capitalismo tardio.

Apesar das tentativas de desmonte que recaem sobre o ensino público superior brasileiro, situando as universidades federais aqui em destaque, é importante destacar os avanços, principalmente no que tange à assistência estudantil, que a partir de 2010 ganhou um documento norteador para as universidades, ainda que em forma de decreto. Pois, a partir do projeto de “reforma” da educação superior, que traz fortemente uma mudança ainda maior no perfil social e étnico-racial nas IFES, tornou-se ainda mais necessário a criação de uma política que garantisse a permanência e assim, a conclusão das(os) discentes nos cursos de graduação.

É importante reafirmar que esses avanços ocorreram a partir de muitas lutas de movimentos sociais estudantis e entidades voltadas para a educação que, como veremos a seguir, tinham em mente um projeto de assistência estudantil bem diferente do que foi viabilizado. De todo modo, conforme aponta Fernandes (1975, p. 244),

o universitário só pode perceber a natureza e o sentido da reforma universitária quando ele atenta para esses marcos da realidade e organiza o seu comportamento nessa direção política. A reconstrução da universidade é possível e necessária. Mas ela não poderá ser alcançada sem que a própria sociedade se construa, modificando-se completamente suas relações com a educação escolarizada, com a cultura e com a imaginação intelectual criadora.

A fala aludida pelo autor nos mostra que lutar por um projeto de educação na forma de direito é lutar por uma universidade onde todos e todas possam ter acesso a um ensino laico, gratuito e de qualidade e, que mais que o acesso, a classe trabalhadora tenha condições de permanecer e concluir sua formação profissional, pois “o que o Governo chama de “democratização do acesso ao ensino superior”, nós caracterizamos como massificação e sucateamento” (SAKURADA, 2017, p. 78) e nesse projeto se destaca uma universidade heterônoma e mercadológica.

## **2.2. O Programa Nacional de Assistência Estudantil: avanços, dilemas e contradições**

Como supracitado, é a partir da contrarreforma do ensino superior e os decretos e leis advindos desse projeto que surge o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Mediante este contexto, a assistência estudantil se destaca “ganhando relevo nas discussões promovidas pela comunidade acadêmica, além de ganhar espaço na agenda do Governo Federal, que a elevou recentemente ao status de política pública” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 148).

Antes de adentrar no atual programa é importante que se realize um breve resgate histórico dos movimentos que envolvem a assistência estudantil (AE) no decorrer dos anos, como também os atores sociais envolvidos no processo de sua consolidação enquanto direito, uma vez que foi através de lutas sociais de segmentos da educação, principalmente os movimentos estudantis, podendo citar a União Nacional dos Estudantes (UNE), assim como o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que a assistência estudantil passou a assumir um papel central no campo do ensino superior como política de Estado. Estas foram as principais entidades que lutaram e lutam por uma AE que se dê em caráter tanto de direito social, como de política pública (DUTRA; SANTOS, 2017).

Um projeto que envolve diferentes atores como estudantes, docentes, gestores e também o Estado, assume em seu interior interesses e posicionamentos distintos. Com isso, a correlação de forças presente nesse projeto vai implicar nos avanços dessa política<sup>14</sup>.

A AE no Brasil, de acordo com Kowalski (2012), atravessa três fases no decorrer da história. A primeira fase compreende o período no qual se institui a primeira universidade no país, onde tinha acesso nesse momento apenas a elite da sociedade, e se estende até o período de democratização política; a segunda fase se insere no contexto das políticas sociais, onde existe também um processo de democratização no campo da educação numa tentativa de universalizar o acesso ao ensino; e a terceira fase é atual, coloca a educação no âmbito mercadológico, ou seja, a formação voltada para atender às demandas e necessidades do mercado, como já vem sendo abordado no decorrer do presente trabalho.

No intuito de demonstrar os principais acontecimentos no decorrer da história que se desdobram nas premissas da construção do projeto de assistência estudantil nas universidades e onde estão presentes as fases anteriormente mencionadas, a autora elabora o seguinte quadro:

**Quadro 1:** Linha do tempo dos principais acontecimentos para a institucionalização da assistência estudantil no Brasil.

<b>PRIMEIRA FASE:</b>
<b>1928:</b> Promoção, pelo presidente Washington Luis, da construção da “Casa do Estudante Brasileiro” que ficava em Paris.
<b>1930:</b> Abertura da “Casa do Estudante do Brasil” no RJ, acoplado ao RU.
<b>1931:</b> Marca de nascença da AE na universidade, instituída pelo presidente Getúlio Vargas, através do Decreto nº 19851/1931.
<b>1934:</b> Integração da assistência estudantil passou na Constituição Federal no artigo 157. Previsão do fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.
<b>1937:</b> Criação da União Nacional dos Estudantes (UNE).
<b>1946:</b> Promulgação da Constituição Federal, que estabelece a assistência educacional para alunos “necessitados” e também aborda mecanismo referente à saúde dos discentes.
<b>1961:</b> Aprovação da LDB que estabelecia a assistência social como um direito a ser garantido de forma igual a todos os estudantes.

<sup>14</sup> Assim como destaca Nascimento (2013), é importante ressaltar que a assistência estudantil não se constitui como política, mas em forma de decreto que tem em sua base orientar as IFES para que elas próprias construam políticas que darão suporte à permanência das(os) discentes nas universidades. Assim, quando no presente estudo houver menção as políticas de assistência estudantil nas IFES, é importante ter clareza que esta ainda não se trata de uma política pública consolidada.

<b>1970:</b> Criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), com ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico.
<b>SEGUNDA FASE:</b>
<b>1987:</b> Criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), congregando os Pró-Reitores, Sub-Reitores, Decanos, Coordenadores ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES do Brasil.
<b>1988:</b> Promulgação da Constituição Federal que gerou amadurecimento na discussão da política de assistência estudantil (acesso e permanência nas IFES).
<b>1990:</b> Limitação de recursos nacional para assistência estudantil; discussões sobre a PAE de forma fragmentada e restrita a algumas IFES.
<b>1996:</b> Aprovação da LDB, que “de costas para a assistência estudantil”, não menciona nenhum tipo de financiamento a PAE.
<b>1998:</b> Aprovação, na Conferência de Paris, da “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, que prevê a relevância social dos programas assistenciais oferecidos nas IFES.
<b>1999:</b> Criação do FIES, que propõe financiar os cursos de graduação para os estudantes nas IES privadas.
<b>2001:</b> Aprovação do PNE, que dispõe da política de diversificação das fontes de financiamento e gestão das IES.
<b>2004:</b> Criação do ProUni, que objetiva conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda em IES privadas.
<b>TERCEIRA FASE:</b>
<b>2007:</b> Criação do REUNI, que prevê a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil.
<b>2007:</b> Criação do PNAES, cujo objetivo é dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos presenciais na IFES.
<b>2010:</b> Sanção, em 19 julho, do PNAES como Decreto Lei nº 7.234; assistência estudantil concebida como política pública de direito. Aprovação do Decreto Lei nº 7.233, que versa sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Aprovação, em 30/12/2010, do Decreto nº 7416, que regula bolsas de permanência para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica.
<b>2010/2011:</b> Lançamento do Projeto Lei do PNE para o decênio 2011-2020, o qual, de acordo com a Meta 12, visa desenvolver os programas de assistência estudantil para ampliar as taxas de acesso nas IFES.

Fonte: Kowalski (2012, p. 100) / Nota: elaborado pela autora com base em pesquisas bibliográficas, 2012.

Conforme apresenta a autora, as ações voltadas para a AE acontecem desde o ano de 1928, com a construção da “Casa do Estudante Brasileiro” em Paris, para que pessoas que compunham a “elite” brasileira fossem estudar no exterior. Outros importantes acontecimentos que se deram nessa primeira fase, pontuados por Kowalski (2012), foram a integração da assistência estudantil na Constituição Federal de 1934 que em seu artigo 157 previa o fornecimento de material escolar, bolsa de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e também a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1937, que como já

mencionado, é uma entidade de grande representatividade estudantil até os dias atuais. Conforme Dutra e Santos (2017) ressaltam, até os anos 1970 a assistência estudantil que vigorava no Brasil caracterizava-se por ações restritas, voltadas para a elite do país.

A segunda fase é composta por importantes acontecimentos, onde em “decorrência da forte crise econômica enfrentada pelo governo militar, inicia-se no Brasil um novo movimento que conduzirá o país a um processo de redemocratização” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 153). Marcada por avanços e retrocessos no campo da AE, esta é uma fase que alcança os anos 1990 – ano em que a ascensão da ideologia neoliberal se consolida no Brasil, levada a cabo pelo governo FHC.

Desse modo, em 1987 foi constituído o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que assim como a UNE cumpre referência em representatividade para as(os) estudantes das IFES, o FONAPRACE está para os pró-reitores, coordenadores e responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições federais. A partir desses dois segmentos, desenvolve-se um importante movimento de lutas sociais voltadas para a garantia de permanência das (os) estudantes nestes espaços.

Em 1988, a Constituição Federal<sup>15</sup> propõe em seu artigo 206 a necessidade de que haja “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988) como parte dos princípios do ensino. Desse modo, ainda que não estabeleça uma relação direta no que diz respeito ao ensino superior, demonstra o caráter de uma política voltada para a assistência estudantil. Entretanto, de acordo com Kowalski (2012), logo no ano de 1990, período marcado pela chegada do ideário neoliberal no país, ocorre uma limitação de recursos nacionais para a assistência estudantil gerando discussões fragmentadas e restritas a algumas IFES sobre o desenvolvimento dessa política.

A LDB de 1996, em seu artigo 71, inciso IV, mostra a desresponsabilização do Estado no que diz respeito a AE, onde afirma que “não constituirão despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com: IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (BRASIL, 1996).

Kowalski (2012, p. 100) resalta como parte da *segunda fase* a criação do FIES em 1999, que “propõe financiar os cursos de graduação para os estudantes nas IES privadas”, e em 2004 a criação do PROUNI, que “objetiva conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda em IES privadas”. Estes dois programas, implementados já no governo Lula,

---

<sup>15</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.

fazem parte de um projeto de contrarreforma “consentida”, e por sua vez se constituem na contramão do projeto de educação e assistência estudantil aqui defendido.

Diante dessa conjuntura, ainda em 2001 o Fonaprace elabora o Plano Nacional de Assistência Estudantil, e o encaminha à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). O plano teve como base as

pesquisas amostrais sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação dessas Instituições. Os dados levantados apontaram a classificação econômica dos discentes e os principais indicadores sociais relacionados às necessidades estudantis: moradia, alimentação, transporte, saúde, manutenção e trabalho, indicando parâmetros para melhor definir as diretrizes para o desenvolvimento de programas e ações de AE a serem implementados pelas Instituições de Ensino Superior públicas”. (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 155)

O maior interesse em realizar estas pesquisas no dado período estava em demonstrar para o Estado que as Universidades não eram frequentadas somente por estudantes de classes sociais “altas” (DUTRA; SANTOS, 2017). Cabe ressaltar que esta pesquisa que traça o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes é de grande importância para os estudos acadêmicos, como também para darem suporte à implementação de políticas voltadas para a educação. Portanto, são realizados até o presente ano.

Em 2007, o Fonaprace realiza uma atualização desse Plano. Com isso, iniciou-se um processo de discussão junto ao MEC com o objetivo de implantação do Pnaes. Respondendo às proposições do Fórum, bem como aos anseios e lutas estudantis, o Ministério da Educação institui, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), o Pnaes. (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 156)

Assim, se inicia a *terceira fase* “na qual a assistência ao estudante passou a ganhar maior notoriedade na esfera governamental avançando para tornar-se uma política pública na perspectiva do direito social” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 156), a partir da criação dos programas REUNI e PNAES no ano de 2007 como norteadores dessa fase.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil que deu origem à Portaria Normativa nº 39 – instituindo o PNAES 2007, tinha como princípio reduzir as desigualdades socioeconômicas inerentes à sociedade, que a partir do processo de “democratização” do acesso à universidade fizeram-se ainda mais presentes neste espaço. Assim, o documento fomenta a importante questão quando apresenta que a busca pela redução das desigualdades socioeconômicas não se pode efetivar apenas no acesso à educação superior gratuita (FONAPRACE, 2007).

Desse modo, o plano reivindicava que fossem criadas políticas que dariam suporte para permanência e a conclusão das (os) discentes nos cursos em que ingressaram, reduzindo, dessa forma, os efeitos das desigualdades que se apresentavam e ainda se apresentam neste

espaço, dificultando que esse público prossiga sua vida acadêmica com êxito (FONAPRACE, 2007).

O Plano Nacional de Assistência Estudantil, como parte do processo educativo, deverá articular-se ao ensino, à pesquisa e à extensão. Permeiar essas três dimensões do fazer acadêmico significa viabilizar o caráter transformador da relação universidade e sociedade. Inserir-la na práxis acadêmica e entendê-la como direito social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado. (FONAPRACE, 2007, p. 5)

A partir disso, o FONAPRACE propõe quatro áreas que contemplem a permanência das (os) estudantes nas IFES, conforme ilustrado no quadro abaixo:

**Quadro 2:** Áreas estratégicas propostas pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil – 2007

<b>Áreas</b>	<b>Linhas Temáticas</b>	<b>Órgãos Envolvidos</b>
<b>Permanência</b>	-Moradia -Alimentação -Saúde (física e mental) -Transporte -Creche -Condições básicas para atender os portadores de necessidades especiais	-Assuntos Estudantis -Ensino -Pesquisa -Extensão
<b>Desempenho Acadêmico</b>	-Bolsas -Estágios remunerados -Ensino de Línguas -Inclusão Digital -Fomento à participação político-acadêmica -Acompanhamento psicopedagógico	-Assuntos Estudantis -Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa e extensão -Parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais
<b>Cultura, Lazer e Esporte</b>	-Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais -Acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer -Assuntos Estudantis - Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa, extensão e cultura -Parcerias com órgãos públicos	-Assuntos Estudantis -Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa, extensão e cultura -Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil
<b>Assuntos da Juventude</b>	-Orientação profissional, sobre mercado de trabalho -Prevenção a fatores de risco -Meio ambiente	-Assuntos Estudantis -Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil

-Política, Ética e Cidadania  
-Saúde, Sexualidade e  
Dependência Química

---

Fonte: Plano Nacional de Assistência Estudantil/FONAPRACE(2007, p.16) /Nota: elaborado pelo FONAPRACE(2007).

Nesse sentido, cabe ressaltar que o PNAES (2007) aprovou apenas algumas das “linhas temáticas” propostas pelo Plano como ações a serem desenvolvidas pela assistência estudantil, sendo as seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - assistência à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico.

Como se pode observar, o Ministério da Educação não atendeu a todas as estratégias propostas pelo Fonaprace, mas por outro lado ressalta no artigo 3º da portaria que “as ações de assistência estudantil serão executadas pelas IFES considerando suas especificidades, as áreas estratégicas e as modalidades que atendam às necessidades identificadas junto ao seu corpo discente” (PNAES, 2007).

A não definição das formas de se executar as ações possibilita a construção de uma diversidade de projetos e serviços a serem implementados em cada instituição federal conforme a sua realidade (IMPERATORI, 2017). Mas de todo modo nos cabe pensar que para que sejam efetivadas as ações é necessário que o Estado forneça recursos suficientes para que as IFES consigam executar de forma ampla as ações propostas e, conforme veremos adiante, estes não são suficientes para atender a todas as demandas pertinentes a AE no cenário contemporâneo.

Conforme se pode constatar na tabela 4, que demonstra a evolução dos recursos destinados ao programa, é possível identificar que “o PNAES dedicou, até 2016, volumes sempre crescentes para as políticas de permanência, saindo de R\$ 125 milhões em 2008, para pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2016, sofrendo todavia queda para R\$ 987 milhões em 2017 e R\$ 957 milhões em 2018” (ANDIFES, FONAPRACE, 2018, p. 13).

**Tabela 4**  
**Evolução do volume de recursos PNAES (2008-2018) - Brasil**

ANO	PNAES NACIONAL	%
2008	R\$ 125.300.000,00	-
2009	R\$ 203.000.000,00	62,0
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8
2011	R\$ 395.189.588,00	30,0
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5
2013	R\$ 603.787.226,00	19,8
2014	R\$ 742.720.249,00	23,0
2015	R\$ 895.026.718,00	20,5
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15,1
2017	R\$ 987.484.620,00	- 4,1
2018	R\$ 957.178.952,00	- 3,1

Fonte: Andifes; Fonaprace, 2018 Apud. SILVA; COSTA, 2018. (Elaboração própria).

Ainda que insuficientes, pode-se considerar que a implementação do PNAES trouxe considerável avanço no que diz respeito aos recursos direcionados as IFES, uma vez que antes do programa

cabia a cada Universidade definir no momento da elaboração de seu orçamento, uma parte do total de recursos estipulados a ela pelo MEC, para a Assistência Estudantil [...] o financiamento da Assistência Estudantil dependia da sensibilidade do gestor com a temática e, também, do nível de mobilização dos estudantes. (BORSATO, 2015, p. 8)

As propostas desenvolvidas pelo PNAES ao passo que expandem a assistência estudantil que se configura de diferentes formas pelas IFES do país, acarretando em diversas políticas de permanência, abrem espaço também para o processo de “bolsificação”, que tem se tornado cada dia mais comum na AE do país. Tal processo se constitui a partir do repasse financeiro direto para as (os) estudantes e, assim, acaba-se não investindo na AE enquanto estrutura, como por exemplo na construção de moradias e restaurantes universitários. Como afirma Machado (2017, p. 233),

[...] não há determinação de uma parcela específica do orçamento a ser destinado a tal programa. Destacamos então, que a questão do financiamento aparece como um limite para a abrangência da política. Ou seja, tal política somente se efetiva se houver dotação orçamentária e seu alcance é delimitado pela quantidade de recursos disponibilizados para tal.

Sendo assim, destaca-se o insuficiente repasse dos recursos como um dos principais motivos do modelo que hoje prevalece nas políticas de assistência estudantil das IFES. Nesse sentido, existem muitas contradições expressas no programa, uma vez que são diversas ações

a serem desenvolvidas, mas não são ofertados pelo MEC recursos suficientes para executá-las, consolidando, desse modo, um modelo de AE insuficiente para atender as demandas das (os) estudantes em território nacional.

Em 2010, o PNAES é transformado em Decreto de nº 7.234, de 19 de julho de 2010, sancionando pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Este foi “um grande passo para que o PNAES saísse da dimensão de política de governo para política de Estado” (FONAPRACE, 2012, p. 62). O documento traz em sua especificidade ampliar as condições de permanência dos estudantes nas instituições públicas federais. De acordo com o artigo 2º do referido decreto, 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)

Atualmente, este é o documento norteador das políticas de permanência voltadas para as (os) discentes das IFES e, apesar de ter grande relevância, “este processo expansivo empreendeu uma mudança substancial do formato e do conteúdo da assistência estudantil na direção da estruturação de um projeto ao qual denominamos assistência estudantil consentida” (NASCIMENTO, 2018, p. 369).

Entre as principais mudanças ocorridas neste “2º PNAES”, podemos citar a definição do público alvo a ser atendido, em que fica estabelecido em seu artigo 5º que “serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar **per capita** de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010).

Assim como as políticas de assistência social, o decreto também coloca um recorte de renda para o acesso ao PNAES de modo a restringir e focalizar o acesso ao programa. “Mais restritivo que o anterior, que ainda poderá ser acrescido de outros critérios nas instituições. Isso significa que não se trata de uma política universal para todos os estudantes de graduação” (IMPERATORI, 2017, p. 297).

Ademais, sobre os recursos destinados para o programa, não houve alteração no decreto. Mas por outro lado, é de grande importância ressaltar que na mesma data da aprovação do PNAES houve também a constituição do Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, que delibera sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia das universidades. Em seu artigo 4º, o decreto elabora uma matriz que demonstra os critérios para que os recursos sejam destinados as IFES:

§ 2º Os parâmetros a serem definidos pela comissão levarão em consideração, entre outros, os seguintes critérios:

I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;

II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;

III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

IV - o número de registro e comercialização de patentes;

V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela [Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004](#);

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e

VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010).

A partir dos critérios definidos pelo Estado para que sejam destinados os recursos financeiros as IFES, entende-se que estes se dão de maneira bastante desigual, de modo a priorizar aquelas cujo nível de produtividade seja mais elevado. Assim, ao aplicar estes critérios, o Estado deixa de analisar as particularidades existentes em cada Instituição, como por exemplo o tempo de existência de cada uma delas que vai implicar em sua produtividade, entre outros aspectos, como o número de matrículas, fatores regionais, quantitativo de profissionais envolvidos na formação, dentre outros. Visto isto, uma vez que o Estado visa quantidade e não qualidade no âmbito das pesquisas, impossibilita que as instituições menos favorecidas se desenvolvam, pois sem os recursos necessários, não há crescimento (MACHADO, 2017).

O financiamento do programa de assistência estudantil é realizado majoritariamente via recursos fiscais. Tais recursos são adquiridos em sua maioria via expropriação da mais-valia por meio de impostos e taxas pagos pelos trabalhadores e pagos pelos capitalistas por meio da exploração do trabalho. (MACHADO, 2017, p. 249)

A transferência de recursos para a assistência estudantil ocorre através da ação de código 4002 da peça orçamentária anual denominada *Assistência ao Educando do Ensino de Graduação*. A definição da quantia de recursos que serão disponibilizados nesta ação leva em conta o número de diplomados; a duração média do curso; o coeficiente de retenção; o número de ingressantes; o bônus por turno noturno; e o bônus por curso fora de sede e, também, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). As universidades que aderem ao Sistema de Seleção Unificada (SISU) possuem um acréscimo em seu orçamento, o que muitas vezes não “acrescenta” no orçamento, tendo em vista que a demanda também aumenta (MACHADO, 2017).

Com base no exposto, é possível observar que no decorrer dos anos a assistência estudantil passou por importantes avanços, principalmente a partir dos anos 2000 através de sua institucionalização a nível nacional no âmbito do Estado dando início ao PNAES, pois conforme aponta Machado (2017), grande parte das IFES só passou a atentar às questões referentes à permanência das(os) estudantes após este processo. Contudo, existem ainda muitos dilemas e contradições presentes no referido programa, e que implicam na viabilidade da AE enquanto uma política que garante de maneira ampliada o direito à permanência das (os) discentes nas universidades.

A assistência estudantil se consolidou, nesse contexto, permeada pelas constituintes do modo de produção capitalista hegemônico pelo capital fictício que, por sua vez, reestabeleceu novas formas do Estado se fazer presente. Em um momento de contrarreforma de todas as políticas sociais, a assistência estudantil poderia indicar que teria passado ilesa por esse processo de perda de direitos. Isso somente seria possível se olhássemos para ela somente no âmbito da aparência. No entanto, ao nos aproximarmos do objeto inserido no processo histórico e social, percebemos que ela se materializou carregando os interesses e contradições do sistema capitalista. (MACHADO, 2017, p. 249)

Apesar dos avanços nesta política, existem alguns embates no que diz respeito ao seu direcionamento, como, por exemplo, no que tange o repasse de recursos aos discentes (processo de “bolsificação”). Como se trata de uma política de caráter seletivo e focalizado que possui recursos insuficientes diante das crescentes demandas, torna-se cada vez mais difícil desenvolver uma AE de qualidade e para todas (os). Conforme descreve Machado (2017, p. 250),

os recursos direcionados para a assistência ao estudante de graduação tem sido insuficientes diante das demandas. A destinação do orçamento voltado para a permanência do graduando vem ocorrendo no limite dos interesses do capital. Os recursos que desde 2002 estavam sendo ascendentes, em 2016 decresceu 17% em relação ao ano anterior. Ou seja, num contexto de acirramento da crise quem paga a conta sempre é o trabalhador. A assistência estudantil é uma política recente, mas que reconhecemos seus avanços e a necessidade de fortalecimento da mesma.

Desse modo, é necessário pensar em um projeto de assistência estudantil enquanto estrutura que se estabeleça a partir da construção de equipamentos públicos como restaurantes, moradias universitárias, creches, espaços de convivência, áreas de lazer, equipamentos voltados para o atendimento à saúde, entre outros, a fim de retirar o olhar e enfoque sobre o corte de renda e desburocratizar o acesso aos serviços, ampliando assistência estudantil dentro da perspectiva do direito.

Torna-se importante olhar para a história e entender o percurso desenvolvido pela AE no Brasil no decorrer dos anos através das lutas travadas pelos movimentos estudantis e entidades voltadas para o ensino superior. Contudo, é necessário e urgente avançarmos ainda

mais nesse movimento de consolidação dessa política para que assim seja possível de fato democratizar o acesso e permanência no ensino superior.

### **2.3. Panorama atual da assistência estudantil nas universidades públicas federais: reflexões necessárias**

A partir da realidade até aqui apresentada, tendo como ponto de partida a contrarreforma do ensino superior do presente século que desencadeou na constituição do PNAES, é importante que se apresente, também, um panorama de como tem se desenvolvido a assistência estudantil nos dias atuais, de modo a elencar algumas reflexões dentro desse contexto.

Apropriando-se do conceito de reforma universitária “consentida” usado por Florestan Fernandes (1975), no qual foi mencionada no tópico 2.1 deste capítulo, a autora Clara Martins Nascimento (2017) utiliza desse termo para se referir à assistência estudantil, que como é possível observar, também se consolidou de forma consentida, pois ao mesmo tempo em que houveram avanços que

[...] contribuíram para a estruturação e consolidação da assistência a nível nacional – e sua consequente extensão às diferentes IFES, abrangendo assim, um maior número de estudantes – por outro lado, a institucionalização da assistência estudantil nas IFES, como resultado de sua incorporação à agenda contrarreformista governamental, significou, também, o seu estreitamento às diretrizes neoliberais impostas ao ensino superior brasileiro. (NASCIMENTO, 2017, p. 3)

Considera-se, dessa forma, que a AE segue as diretrizes postas pelo projeto dominante a partir das contrarreformas da educação dos anos 2000, aqui em foco, e vem se desenvolvendo de forma *consentida* dentro das disputas hegemônicas existentes no âmbito do ensino superior. Diante do exposto, é importante que se conheça o público que compõe as Universidades Públicas Federais, identificando a realidade social presente nestes espaços, a fim de possibilitar melhores reflexões de como tem sido desenvolvidas as políticas voltadas para assistência estudantil nos referidos espaços.

Dito isto, através da “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES” realizada pela Andifes e o Fonaprace no ano de 2018, é possível uma aproximação com a realidade vivenciada pelos discentes que estão inseridos nas IFES. Cabe ressaltar que esta pesquisa abrangeu as 63 universidades federais existentes até fevereiro de 2018 e os Cefets MG e RJ (ANDIFES; FONAPRACE, 2018).

Sendo assim, a pesquisa apresenta um panorama atual de como tem se refletido a “democratização” do acesso ao ensino superior a partir de um conjunto de informações sobre o perfil básico das (os) discentes, tais como: forma de moradia, origem familiar, trabalho, histórico escolar, vida acadêmica, atividades culturais, saúde e qualidade de vida e, as dificuldades estudantis e emocionais (ANDIFES; FONAPRACE, 2018).

As questões apresentadas estão diretamente relacionadas às ações desenvolvidas pela assistência estudantil nas universidades. A participação na V pesquisa<sup>16</sup> contou com “1.200.300 (um milhão, duzentos mil e trezentos) discentes, distribuídos por 65 IFES e por 395 campi, ingressantes no período entre 2000-2018” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p.23). Desse modo, como demonstra a tabela 5, a pesquisa nos mostra o perfil das(os) discentes que compõem, atualmente, as universidades do país.

**Tabela 5**

**Identificação e Perfil Básico dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018 (%)**

SEXO:	FAIXA ETÁRIA:	RAÇA / COR / ETNIA:
FEMININO – 54,6	MENOR QUE 20 ANOS – 18,6	AMARELA - 2
	DE 20 A 24 ANOS – 49,3	BRANCA – 43,3
MASCULINO – 48,9	DE 25 A 29 ANOS – 17,3	PARDA – 39,2
	MAIOR OU IGUAL A 30 ANOS – 14,8	PRETA – 12,0
		INDÍGENA – 0,9
		SEM DECLARAÇÃO – 2,5

Fonte: V Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) graduandos(as) das IFES (2018) – (Elaboração própria).

Sobre o “perfil básico” das (os) discentes, conforme os dados da pesquisa o público feminino tem aumentado nas IFES e em 2018 correspondia a 54,6% do total de discentes presentes nas IFES do país. De acordo com a ANDIFES e o FONAPRACE (2018), houve um aumento de 3,2% em 2018 se comparado com o ano de 1996 (ano em que se realizou a primeira pesquisa de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES). O estudo também aponta que a idade média das (os) discentes está entre 20 a 24 anos.

No que toca as questões étnico-raciais, a V pesquisa descreve que “aumentou o percentual de negros (as) [pretos (as) quilombolas, pretos (as) não quilombolas e pardos(as)] que, pela primeira vez no espectro temporal das pesquisas de perfil da ANDIFES, alcança a maioria absoluta do universo pesquisado: 51,2%” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 59; 60). Por mais que tenha havido tal aumento, cabe observar através da tabela 5 que a população preta e indígena que ocupa as IFES do país ainda é muito pequena, principalmente se levarmos em consideração que há 7 anos vigora a Lei nº 12.711/ 2012 (“Lei de cotas”) no país.

<sup>16</sup> Ao utilizarmos “V pesquisa” durante o trabalho, estamos nos referindo a “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018).

Outro dado importante a ser apresentado diz respeito à renda familiar *per capita* de até “1 e meio SM” uma vez que o critério de renda está previsto no PNAES como um dos critérios de inserção ao programa. Dito isto, a V pesquisa demonstra que o percentual de estudantes inseridos nesta faixa de renda é de 70%, ou seja, constitui-se como maioria.

No que diz respeito à condição de moradia das(os) estudantes das IFES do país, é possível observar o quanto é pequeno o número de estudantes que residem em moradias universitárias. No ano de 2018, era 1,2% as(os) ocupantes destes espaços.

Pouco mais de  $\frac{3}{4}$  dos (as) graduandos (as) residem no município onde cursam a graduação (77,2%), enquanto 22,8% fazem uso da migração pendular para estudar. O perfil dos (as) discentes que vão e voltam diariamente é engrossado por pretos (as) quilombolas e a indígenas aldeados, enquanto na outra ponta, entre os que mais residem nos municípios onde estudam, se encontram estudantes trabalhadores. (ANDIFES, FONAPRACE, 2018, p. 63)

Este pode ser um reflexo do modelo de AE existente, uma vez que são poucas as universidades do país que investem em estruturas como estas. Contudo, a demanda de que sejam construídas moradias estudantis é uma evidência pertinente, pois “22,8% dos (as) estudantes não residem no município onde cursa a graduação, 23,69% gastam mais de 1 hora e 39,6% percorrem mais de 10 km no trajeto até a universidade” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 67).

Queremos chamar atenção, com isso, para os impactos da contrarreforma universitária na estruturação de um novo perfil de assistência estudantil, de caráter restritivo e consentido – estreito aos interesses produtivistas do projeto educacional dominante. Esta concepção restritiva, por sua vez, fez com que as demandas da assistência estudantil fossem traduzidas, nos espaços sócio ocupacionais da educação, em ações burocratizadas - limitadas a processos seletivos que exigem a abertura de editais fragmentados em curtos períodos de tempo, por exemplo. (NASCIMENTO, 2017, p. 7)

De acordo com as informações obtidas na “II Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos Coleta 2016”, no referido ano 40,4% das IFES não ofereciam moradias estudantis (ANDIFES; FONAPRACE, 2016).

Outro levantamento importante diz respeito à origem do ensino, ou seja, setor público/privado. Essa questão se destaca em dois pontos: primeiro no âmbito do PNAES, que traz, além do critério de renda, também, o de “escola pública”; e em segundo lugar, no que diz respeito aos ataques ao ensino superior público que são constantemente realizados por organismos internacionais, como o BM, que insiste na falácia de que as IFES são majoritariamente compostas por estudantes advindos do ensino privado. Nesse sentido,

a V Pesquisa evidencia que a escola pública de Ensino Médio é responsável pela formação de 64,7% da população-alvo. A maior frequência é de estudantes formados

somente em escolas públicas (60,4%), percentual praticamente idêntico ao registrado em 2014 (60,2%). Estudantes que cursaram o Ensino Médio somente em escolares particulares representam 26%, ou seja pouco mais de ¼ do total, enquanto os que frequentaram a maior parte na rede privada são 4,1%. (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 70)

A partir dos dados trazidos pela pesquisa é possível visualizar que o público demandante da AE nas IFES se constitui como maior parte das(os) discentes, uma vez que são em sua grande maioria estudantes oriundos da rede pública de ensino e que possuem renda *per capita* conforme os critérios apresentados pelo PNAES.

Nesta faixa de renda encontram-se 89,7% dos cotistas que ingressaram na modalidade Escola Pública/Deficiência/Renda até 1 e meio SM, 80,8% dos que ingressaram na modalidade Escola Pública/Independente de Renda/PPI/Deficiência e 80,7% na modalidade Outra Cota. O percentual de cotistas nesta faixa de renda é de 75,5% entre os que ingressaram por Escola Pública/PPI/Independente de Renda e 74,2% pela modalidade Escola Pública/Independente de Renda/Deficiência. (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 72)

Nesse sentido, “é imperativo que gestores conheçam e se atentem para a realidade socioeconômica destes discentes cotistas, posto que 48% deles têm, em 2018, renda mensal familiar per capita de até meio SM (R\$477,00)” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 72).

A partir do perfil socioeconômico e cultural das(os) discentes que compõem as universidades hoje, nos importa pensar em condições de permanência cada vez mais amplas para que estas(es) sejam atendidas(os), pois o atual modelo não tem conseguido “responder as demandas reais dos estudantes e contribuir para a democratização da universidade brasileira, na perspectiva defendida pela tradição marxista” (NASCIMENTO, 2017, p. 8).

Como já dito, é possível perceber através da história que o PNAES se destaca como um avanço no que tange as políticas de AE desenvolvidas nas IFES. Mas há ainda muito o que lutar para que de fato a permanência das(os) estudantes seja garantida com qualidade nesses espaços, pois o programa ainda impõe muitos limites, principalmente no que diz respeito à retração do recurso a ele destinado, que como se pode observar no decorrer deste estudo, o orçamento até o ano de 2016 para o programa se manteve crescente, mas a partir dos anos 2017 e 2018 foi reduzido em 4,1% e 3,1% respectivamente (ANDIFES; FONAPRACE, 2018).

Os critérios estabelecidos pelo PNAES, como já dito, têm o objetivo de restringir ainda mais o acesso à assistência estudantil. Apesar da maior parte das(os) discentes<sup>17</sup> que compõe as IFES serem oriundos de escolas públicas e possuírem renda per capita de acordo com o que demanda o programa, as ações desenvolvidas pela assistência estudantil nas

---

<sup>17</sup> Como já apontado no decorrer do estudo, estes representam 70,2% do corpo discente das Instituições Federais de Ensino conforme a V pesquisa (FONAPRACE; ANDIFES, 2018).

universidades do país vêm apresentando uma queda em sua cobertura desde 2014. No referido ano, “44,2% participavam dos programas de alimentação, 18,4% de transporte, 11,7% de moradia e 11,4% de bolsa permanência institucional, enquanto em 2018 são 17,3%, 8,2%, 7,5% e 7,6% respectivamente” (ANDIFES; FONAPRACE, 2018, p. 75).

Outro ponto a se pensar é que ao ser implementada no cerne da contrarreforma universitária dos anos 2000, a assistência estudantil perdeu a sua historicização, sendo vinculada exclusivamente ao REUNI, e também nesse processo suas ações foram incorporadas à lógica da produtividade pelos serviços e programas desenvolvidos no seu âmbito (NASCIMENTO, 2018). Ou seja, nesse modelo, existe um “fortalecimento de concepções restritivas de tais ações organizadas no formato de bolsas, auxílios e programas, e, não como parte da própria infraestrutura da Universidade” (NASCIMENTO, 2018, p. 374).

Seguindo este modelo, a assistência estudantil se desenvolve através

de uma lógica de substituição de vagas e aumento das contrapartidas dos estudantes – tanto através do controle do desempenho acadêmico, quanto da prestação de serviços à Universidade, servindo como força de trabalho barata para as instituições. Ademais, tal burocratização implica no lançamento periódico de diferentes editais, fragmentando a demanda e mobilizando constantemente as equipes profissionais, já deficitárias, para sua execução. (NASCIMENTO, 2018, p. 370)

Na atual conjuntura, onde com a ascensão da extrema direita no Brasil a universidade pública enfrenta o aprofundamento de um projeto que ameaça a gratuidade do ensino, onde a desresponsabilização do Estado com o ensino público e de qualidade, como também, com a permanência da classe trabalhadora neste espaço pode ser compreendida através dos cortes realizados recentemente pelo MEC no campo da AE, as ações voltadas para a permanência das (os) discentes tornam-se a cada dia mais restritas e focalizadas, uma vez que o modelo de AE que se desenvolveu nas IFES depende estruturalmente de recursos para se desenvolver.

Isto porque a Universidade brasileira, marcada pelo seu caráter ultra elitista, historicamente, não conseguiu viabilizar infraestrutura de serviços básicos de alimentação, dormitórios, espaços de convivência, creches e bibliotecas de qualidade aos estudantes. Assim, nesta conjuntura, banaliza-se o debate sobre a universalização da assistência estudantil, expressa, principalmente, na eliminação dos processos seletivos para inserção dos estudantes nas suas ações, na construção de equipamentos que façam parte da infraestrutura permanente da universidade e que sejam acessíveis a todos. (NASCIMENTO, 2018, p. 376)

Contudo, tendo como base o perfil das(os) estudantes presentes nas IFES e analisando o modelo de assistência estudantil que se materializou nas universidades do país, compreende-se que esta é insuficiente no que tange as demandas apresentadas no ambiente universitário. Tendo em vista que a AE é de extrema importância para a manutenção das(os) estudantes nas universidades, é importante pensá-la na perspectiva do direito, a fim de criar “atividades direcionadas à formação de grupos de estudos entre os técnicos da assistência, com

participação dos estudantes, para refletir as demandas institucionais e as respostas a serem dadas” (NASCIMENTO, 2018, p. 370) e também pensar no investimento de infraestruturas que sejam de acesso à todas(os), enfrentando dessa forma, o caráter restrito, focalizado e bolsificado que vem se efetivando desde a contrarreforma dos anos 2000.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado ao longo do presente estudo, os anos 2000 demarcam o período em que se conformam as principais contrarreformas realizadas na esfera do ensino superior brasileiro. Dessa forma, a análise desenvolvida neste trabalho buscou demonstrar as mudanças ocorridas no âmbito da assistência estudantil nesse contexto de modo a discutir como esta tem sido ofertada aos discentes inseridos nas universidades públicas federais tendo em vista a sua relevância em garantir a permanência dos estudantes nas referidas instituições.

A partir da criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e outros programas e decretos advindos do supracitado processo de contrarreformas, que se deram e seguem em vigor em um contexto neoliberal, desencadeou-se uma mudança significativa do perfil dos discentes pertencentes às universidades públicas federais.

Neste sentido, é preciso refletir sobre os interesses que estão por trás dessa “democratização” do acesso ao ensino superior a qual se propõe o Estado brasileiro, pois este, ao viabilizar o acesso das classes menos favorecidas da sociedade nos espaços acadêmicos, além de não se preocupar com a qualidade do ensino ofertado, transformando a universidade em um espaço “operacional”, também restringe o investimento em ações voltadas para a assistência estudantil dificultando a permanência do referido público nestes espaços. Diante desse contexto, a educação superior nos marcos da ordem burguesa passa a ser vista meramente como mercadoria.

Ademais, conforme os dados apresentados pela presente pesquisa, o investimento na educação no decorrer dos anos tem se dado de forma mais intensa no setor privado a partir da intensa alocação do fundo público no circuito de valorização do capital. Dito isto, é importante salientar que o fundo público é composto majoritariamente pelo resultado do dispêndio da força de trabalho da classe trabalhadora e, portanto, o investimento desse órgão deveria ser direcionado para atender prioritariamente as demandas desta classe, o que na realidade não se demonstra como uma realidade palpável.

Na atual conjuntura do país, junto aos processos de privatização pode-se evidenciar recentemente o desmonte das leis trabalhistas decorrentes da aprovação da reforma que traz mudanças profundas na consolidação das leis do trabalho, mas não só. Essa reforma, além de ampliar o quadro de flexibilização de contratos de trabalho, aumenta a precarização e a terceirização dos vínculos trabalhistas. Tais desmontes que atingem todas as esferas do

trabalho possuem entraves também no âmbito da educação, pois, através da diminuição da mão de obra em setores da universidade, sendo uma consequência do cenário que se apresenta, aumentam-se também as dificuldades e possibilidades de se realizar um trabalho com qualidade no âmbito da assistência estudantil.

Assim, com a retração dos recursos destinados à educação e os entraves advindos da reforma trabalhista geram-se condições instáveis de trabalho e, portanto, menos profissionais envolvidos na potencialização de um trabalho crítico, ampliado e que supere a ideia da “bolsificação” existente hoje nas assistências estudantis do país.

No que toca a atuação do Serviço Social nestes espaços, são grandes os desafios, pois, tendo como base para sua atuação neste setor o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), são muitas as adversidades que se expressam no trabalho do(da) assistente social neste âmbito, especialmente quando se tem como cenário uma realidade de restrição de recursos destinados ao programa evidenciado a partir de 2017, conforme demonstram os dados presentes na pesquisa, o que dificulta que assistentes sociais operem além das atividades burocratizadas, vinculadas à verificação de critério de renda no intuito de atender prioritariamente aqueles com maior incidência das expressões da questão social.

Nesse sentido, cabe destacar que os (as) assistentes sociais possuem um potencial de intervenção crítico-pedagógico que por vezes nesse ambiente é violado e/ou negligenciado diante de tantas demandas existentes na assistência estudantil voltadas ao atendimento emergencial de repasse de verba através das bolsas, quando outras ações coletivas poderiam estar sendo construídas e problematizadas, como a necessidade de organização dos discentes em torno de suas demandas, a exemplo da necessidade de investimento das universidades em infraestrutura, como restaurantes universitários, moradias estudantis e também na assistência à saúde, por exemplo, que assumem uma dimensão e alcance maior e tocam igualmente nas condições de permanência na universidade.

A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) se destaca como referência nacional no acesso à assistência estudantil. Atualmente o corpo discente da universidade representa um total de 11.156 estudantes nos cursos presenciais. Destes, de acordo com os dados apresentados pela Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PRACE) presente no 1º Fórum Nacional de Assistência Estudantil desta Instituição, 2.777 estudantes atualmente têm acesso à assistência estudantil da referida universidade, correspondendo a 25% do total, e destes, 923 estudantes residem em moradias estudantis, sendo 8% do total de bolsistas (UFOP, 2019).

Diante dos dados apresentados, importa destacar a importante conquista realizada recentemente pela assistência estudantil da UFOP que diz respeito ao acesso gratuito ao restaurante universitário para estudantes inseridos no programa de bolsa permanência desta universidade, independentemente da categoria de acesso às bolsas sugerida pela política de assistência estudantil desta instituição (A- 100%; B- 75%; C - 50% e D - 25%). Essa alteração, aprovada em 23 de novembro de 2018 pelo Conselho Universitário (CUNI) da UFOP contribui de forma significativa para a permanência dos estudantes, uma vez que através desse auxílio todos os estudantes bolsistas poderão ter as suas refeições (almoço/jantar) garantido sem restrições. Esse é um retrato de uma luta histórica, a partir da articulação do Serviço Social, da Psicologia e dos demais setores envolvidos na assistência estudantil desta universidade, que tem sua direção na perspectiva do direito, sendo um exemplo positivo em prol da superação da ideia da “bolsificação” presente na assistência estudantil para que esta se constitua para além dos critérios socioeconômicos, de modo que todos e todas possam ter acesso ao fornecimento e garantia de permanência na universidade.

Há algum tempo a universidade pública vem sofrendo ameaças a partir de propostas que visam acabar com a gratuidade do ensino superior, através de mediações realizadas pelos organismos internacionais, devido à condição de heteronomia que se expressa no país e que por vezes asseguram as intervenções mínimas do Estado para com as políticas públicas, ocasionando em intensas e frequentes retiradas de direitos conquistados pela classe trabalhadora.

Com a ascensão da extrema direita no governo, o cenário de recrudescimento de aprovação de reformas e projetos se apresenta de forma ainda mais intensificada na direção dos desmontes dos direitos sociais. Assim, é necessário e urgente entender os enfrentamentos que perpassam a educação e a assistência estudantil na atual conjuntura. Nesse sentido, destacam-se os cortes e contingenciamento dos recursos destinado ao PNAES, realizados no decorrer do presente ano pelo Ministério da Educação (MEC), e também a proposta do projeto Future-se, que é “a FATURA da universidade e dos institutos federais públicos, é o VENDE-SE da educação superior” (FILHO & FARAGE, 2019, p. 47). Este é um projeto de destruição da universidade pública federal que recai sobre a qualidade do ensino ofertado, restringe o acesso das camadas populares à universidade e, por consequência, interfere no funcionamento da assistência estudantil.

A assistência estudantil no Brasil se configurou de forma híbrida, ou seja, tanto pela pressão dos movimentos estudantis, reitores, professores e outros segmentos da educação, quanto para atender aos interesses da ordem burguesa, pois para que haja capacitação da força

de trabalho de modo a atender as necessidades do capital, é necessária a inserção deste público no ensino superior. Dessa forma, a fim de atender as exigências postas pela ordem do capital, o Estado passa a investir minimamente em políticas que deem condições desta classe concluir o seu processo de formação e, assim, atender às necessidades que envolvem o processo de produção e manutenção desse sistema a partir da disponibilização da mão de obra no mercado de trabalho.

São muitas as limitações e enfrentamentos para que um projeto “ideal” de universidade e também de assistência estudantil se estabeleça no país, e em conjunturas de governos conservadores e autoritários a luta se torna mais árdua. Assim, existe a necessidade do Serviço Social avançar neste debate, uma vez que as particularidades expressas no atual cenário brasileiro colocam em cheque a garantia de permanência das classes menos favorecidas nestes espaços. É importante termos em mente que “os governos passam e as universidades ficam, devemos estar preparados para não desertarmos de nossas responsabilidades fundamentais” (FERNANDES, 1975, p. 242).

O Serviço Social é um dos principais atuantes na condução da assistência estudantil nas universidades públicas federais. Tendo em vista a dimensão investigativa da profissão e o seu caráter de compreensão da realidade, assim como a sua dimensão educativa e pedagógica que tem sido negligenciada nos referidos espaços diante dessa conjuntura que coloca limites à assistência estudantil restringindo-a a bolsificação e também ameaça o ensino público, gratuito e de qualidade, torna-se urgente e necessário fundamentar os interesses e as contradições presentes no processo de ampliação do acesso ao ensino superior e os seus desdobramentos também na assistência estudantil. Pois, sendo estes projetos pertencentes aos interesses da classe dominante, cabe ao Serviço Social desenvolver ações a partir do trato teórico-metodológico da profissão, na realização de estudos e atividades, envolvendo os demais profissionais da área, assim como os discentes, de modo a problematizar coletivamente as demandas recorrentes no âmbito da assistência estudantil.

Diante do exposto, esta pesquisa abre espaço para a continuidade de estudos voltados para a política de educação, considerando que este é um importante instrumento de luta e resistência em defesa da formação de qualidade à classe trabalhadora, viabilizada pela existência das universidades públicas federais e também pela garantia de uma assistência estudantil que evidencia crescentemente a necessidade de ser ampliada e qualificada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm)>. Acesso em: 20 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.234, 19 julho de 2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2010/decreto/d7234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em: 02 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Cidadão* – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/ploa/orcamento-cidadao.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Universidades Federais Patrimônio da Sociedade Brasileira*. 2017. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Andifes-VERSAO-DOWNLOAD-REDES-SOCIAIS-E-WHATSAPP.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019.

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais Ensino Superior. **V Pesquisa do perfil socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, 2018**. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das->

Universidades-Federais-1.pdf >. Acesso em: 18 ago. 2019.

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais Ensino Superior. **II Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos. Resultados Coleta 2016.** São Carlos, 2018. Disponível em: [http://portais.univasf.edu.br/proae/noticias/relatoriofinal\\_pesquisaperfilinstitucional\\_fonaprac\\_e\\_coleta2016.pdf](http://portais.univasf.edu.br/proae/noticias/relatoriofinal_pesquisaperfilinstitucional_fonaprac_e_coleta2016.pdf) >. Acesso em: 23 set. 2019.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report> >. Acesso em: 20 ago. 2019.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORSATO, Francieli Piva. A Assistência estudantil no contexto da “democratização” da educação superior brasileira. VII jornada internacional de políticas públicas. São Luís (MA). 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.096, 24 abril. 2007. Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 23 out.2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília, 2019.

BRAZ, Marcelo; NETTO, J. P. Economia política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

CAVAIGNAC, Mônica Duarte; COSTA, Renata Maria Paiva da. Serviço Social, assistência estudantil e “contrarreforma” do Estado. Rev. Temporalis, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT. Rev. SER Social, trinta anos de Constituição Federal, Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019. Disponível em: <[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23485](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23485)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. Rev. Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação, Rio de Janeiro, v.25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. 4º. ed. rev. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Florestan. Universidade brasileira: reforma ou revolução. Ed. Alfa - omega, São Paulo, 1975.

FILHO, Antônio Gonçalves. FARAGE, Eblin. Educação superior pública e o Future-se: o projeto do capital em tempos de ascensão da extrema direita. Revista EM PAUTA, Rio de Janeiro. 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 33 – 49. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/45210/30942>>. Acesso em: 20. Nov. 2019.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2007. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Plano\\_Nacional\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2019.

FONAPRACE. Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares / Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. – UFU, PROEX: 2012.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IMPERATORI, Thaís Kristoch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017.

KOWALSKI, Aline Viero. Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O banco mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. Revista Katálysis, Florianópolis, V.14, n.1, p.86-94, jan/jun.2011.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social. R. Katálysis, Florianópolis, V.16, n.2, p.258-267, jul/dez.2013.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Serviço Social e Educação. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2013.

MACHADO, Fernanda Meneghini. Financiamento da Assistência Estudantil nas Universidades Federais. R. Temporalis, Brasília (DF), ano 17, n. 33, jan./jun. 2017. Disponível em: <[http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/15560/pdf\\_1](http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/15560/pdf_1) > . Acesso em: 28 set.2019.

MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta. & STEDILE, João. P. (Orgs.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NASCIMENTO, Clara Martins. A crise da Assistência Estudantil Consentida. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e política Sociais. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180165/101\\_00493.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180165/101_00493.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 20 set. 2019.

NASCIMENTO, Clara Martins. Assistência estudantil e a contrarreforma universitária nos anos 2000. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Departamento de pós-graduação em Serviço Social. Recife (PE). 2013.

NASCIMENTO, Clara Martins. O Serviço Social e a crítica da Assistência Estudantil consentida: tarefas teóricas. *Temporalis*, Brasília (DF), 2018, n. 36, p. 365-378, jul./dez. 2018.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/25897/2/Livro%20EPSJV%20008194.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o sociais: quão distante está o horizonte? Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a04v09n2>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARARO, Dilceane. Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. *Rev. SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan.jun. 2010. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12702/11104](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12702/11104)>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PAURA, Simone Giglio. Serviço Social e Educação. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2013.

SAKURADA, Priscila Keiko Cossual. O sucateamento da Universidade Pública: a realidade dos cursos de Serviço Social da UFES e UFF. *Rev. Universidade e sociedade – Andes/SN*,

jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1079279714.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2019.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012. Disponível em: <<https://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2019/04/evilasio-02.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2019.

UFOP, Universidade Federal de Ouro Preto. I Fórum de Assistência Estudantil. UFOP. 31 out. 2019.

UFOP, Universidade Federal de Ouro Preto. UFOP em números. Disponível em: <<https://ufop.br/ufop-em-numeros>>. Acesso em: 25 nov. 2019.