

Universidade Federal de Juiz de Fora
Pós-graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

Thássia Cristina da Silva Soares

**A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E A AMPLIAÇÃO DO ACESSO NA UFJF NO
CONTEXTO DE CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA NOS ANOS 2000**

Juiz de Fora - MG
2017

Thássia Cristina da Silva Soares

A relação entre os recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil e a ampliação do acesso na UFJF no contexto de contrarreforma universitária nos anos 2000

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social” da Universidade Federal de Juiz de Fora, requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marina Barbosa Pinto

Juiz de Fora - MG

2017

AGRADECIMENTOS

Em cada conquista a presença de Deus se confirma em minha vida! Eis aqui mais uma!

Ao concluir este estudo registro meus agradecimentos diários a Deus, que em sua infinita graça me concedeu paciência, perseverança e capacidade de construir esta dissertação. Obrigada Deus, que por intercessão de sua mãe Maria, permitiu que cada etapa fosse concluída e que pessoas especiais passassem por minha vida.

Ao final dessa caminhada, vislumbro muitas pessoas que, de diferentes formas, compartilharam dessa jornada e colaboraram para que fosse possível chegar à sua finalização. Assim, não tem outra forma a não ser agradecer a vocês!

Agradeço a minha família, por ser alicerce e conforto! Aos meus pais João Batista e Dirce que por meio de suas orações e ações permitiram que eu me dedicasse aos estudos, fazendo tudo por mim. Obrigada pelo carinho, estímulo, cuidado e, sobretudo pelo amor que sempre tens comigo.

Agradeço à minha orientadora Marina Barbosa por colocar serenidade na minha ansiedade e pela competência no exercício da orientação. Muito obrigada pelo aceite em orientar este estudo e pela convivência repleta de aprendizados. Sua grandiosa experiência empírica de luta e construção de uma universidade pública permitiu o teor crítico deste trabalho.

Aos amigos e colegas que de alguma forma compartilharam dessa jornada, obrigada!

Às amigas Thalita Martins e Aline Therezinha pelo incentivo e estímulo;

À minha amiga e companheira fiel de trabalho Franciene Silveira que durante todo esse período, além de amiga, assumiu o papel de coorientadora. Obrigada pela interlocução entre teoria e prática, pelas orientações e por tudo que fez com o carinho de sempre.

À professora Ana Maria Ferreira pelo apoio e contribuições nas primeiras conversas sobre o projeto;

Ao professor Rodrigo Souza Filho pela atenção e disponibilidade;

Aos profissionais da UFJF, de cada setor envolvido neste estudo, pelo acesso aos dados e explicações sobre estes, em especial a Denise Schimitz (CGCO) e a Jucilene Melandre (PROPLAN).

Aos colegas de trabalho pelas sugestões e leituras desde a seleção do mestrado até essa reta final;

Aos gestores que passaram pela PROAE durante esse período (Joana Machado, Frederico Freire e Marcos Freitas) que entenderam a importância da qualificação e foram flexíveis na disposição dos horários de trabalho.

Aos colegas da turma de mestrado pelas discussões e reflexões que construímos juntos e nos engrandeceram como pessoas e profissionais.

Às amigas Thays Valle e Renata Franciscan pelo companheirismo durante essa caminhada.

Aos professores do Programa de mestrado, pelo amadurecimento intelectual que proporcionaram durante o curso;

Aos funcionários do Programa de mestrado pela atenção e disponibilidade;

Aos professores que aceitaram compor a banca Prof. Dra. Juliana Fiuza Cislaghi e Prof. Dr. Rubens Rodrigues pela generosidade e contribuições.

Obrigada a todos e todas que acreditam na educação pública, gratuita e de qualidade e devido sua luta permitiram que hoje eu pudesse concluir o mestrado em uma instituição que ainda pode ser qualificada desta maneira. Que possamos construir juntos uma universidade de todos e para todos!

Gratidão define!

Obrigada!

RESUMO

Apresentamos que desde a década de 1990 os organismos internacionais do capital vêm desenvolvendo documentos orientadores para as políticas públicas dos países de capitalismo dependente. Composto uma das áreas, destacamos a educação superior, que tem nos documentos produzidos pelo Banco Mundial as principais diretrizes norteadoras. Juntamente com estas orientações, em âmbito nacional, transformações sociais, políticas e econômicas criaram condições para a reestruturação do ensino superior brasileiro em vieses distintos. Uma dessas frentes esteve voltada para a reestruturação do ensino superior público federal que teve no Programa de Apoio à Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) a principal forma de concretização. Este Programa apresenta como um de seus objetivos a ampliação do acesso e permanência estudantil. Instituído em 2006, possibilitou a criação de outros programas para que seus objetivos fossem alcançados. Durante esse processo, movimentos e organizações sociais que sempre lutaram e lutam em prol do direito à educação, realizaram reivindicações e apresentaram suas demandas. Diante dessa situação e das diretrizes da política nacional, as demandas desses movimentos foram reeditadas e consolidadas numa perspectiva que atendessem à lógica contrarreformista. Nesse contexto, foram criados pelo governo federal programas voltados para a ampliação do acesso nas universidades públicas federais e para a permanência estudantil, dos quais destacamos o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs) Recuperando essas questões, tendo como campo de estudo a UFJF, as reflexões deste estudo evidenciam que, no período estudado, os recursos da política de assistência estudantil não cresceram na mesma proporção das políticas de acesso. Isso significa que os recursos para as ações de permanência estudantil são desproporcionais e insuficientes para atender o crescimento da demanda, o leque de ações que o PNAEs apresenta, bem como os desdobramentos dos programas de expansão do ensino superior. Além disso, identificamos que o formato atual da política de assistência estudantil possui funcionalidades com a política de expansão do acesso no contexto de contrarreforma do ensino superior nos anos 2000.

Palavras-chave: Contrarreforma universitária, ampliação do acesso, assistência estudantil.

ABSTRACT

We show that since the 1990s the capital international organizations have been developing guidance documents for the public policies of countries with peripheral capitalism. Composing one of the areas, we highlight the higher education which has in the documents produced by the BM the main guiding directives. Together with these guidelines at the national level, social, political, and economic transformations have created the conditions for Brazilian Higher education restructuring in different biases.

One of these fronts was focused on the public higher education restructuring that had REUNI as the main implementation way. This Program presents as one of its objectives the expansion of student access and permanence. Established in 2006, it enabled the creation of other programs to achieve its objectives. During this process, different movements and social organizations that have always fought and fight for the right to education performing claims and presenting their demands. Faced with this situation and the directives of national politics, the demands of these movements were re-edited and consolidated in a perspective that complied with counterreformist logic. In this context, programs were created by the Federal Government aiming to increase the access to federal public universities and for student permanence, among which we highlight the National Program of Student Assistance. Recovering these questions, having as field of study the UFJF, the reflections of this study show that there is no proportionality between the access policies and student permanence. The resources for student permanence actions are disproportionate and insufficient to meet the demand growth, the range of actions that the PNAEs presents and the development of programs for the expansion of higher education. Additionally, we identified that in the current format of the student assistance policy it has functionalities with the policy of access expansion in the context of counterreform of higher education in the years 2000.

Key words: University counterreform, access expansion, student assistance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Dados das Pesquisas do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação.....	351
Tabela 2 - Sistematização da trajetória da assistência estudantil no Brasil.....	136
Tabela 3 – Participação da educação e da dívida pública no orçamento da União (2012-2016).....	143
Tabela 4 – Investimento público direto em educação em relação ao PIB (2003-2014).....	151
Tabela 5 – Vagas ofertadas via SiSU na UFJF (2013-2016).....	171
Tabela 6 – Vagas ofertadas na graduação presencial da UFJF (2007-2016).....	172
Tabela 7 – Proporção de recursos de assistência estudantil por discente matriculado na graduação presencial na UFJF (2006-2016).....	186
Tabela 8 –Ingressantes na graduação presencial por grupo de acesso na UFJF (2006-2011).....	189
Tabela 9 – Ingressantes na graduação presencial por grupo de acesso na UFJF (2013-2016).....	189
Tabela 10 – Discente atendidos pelo programa de bolsas e auxílios estudantis da UFJF (2006-2011).....	191
Tabela 11 – Discentes atendidos pelo programa de bolsas e auxílios estudantis da UFJF (2012-2016).....	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades públicas federais (2007-2011).....	158
Gráfico 2 – Orçamento de custeio e investimento destinados aos programas de expansão (2007-2011).....	158
Gráfico 3 – Recursos PNAEs destinados às IFES (2010-2016).....	164
Gráfico 4 – Orçamento da assistência estudantil na UFJF (2006-2016).....	185
Gráfico 5 – Total de discentes matriculados na graduação presencial na UFJF (2006-2016).....	186

LISTA DE SIGLAS

AAAs – Ações Afirmativas.

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AE – Assistência Estudantil.

ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

APES – Associação de Docentes de Ensino Superior.

BFS – Bônus Fora de Sede.

BI – Bacharelado Interdisciplinar.

BM - Banco Mundial.

CAE – Coordenação de Assuntos Estudantis.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior.

CAS – Centro de Atenção à Saúde.

CCS – Centro de Ciências da Saúde.

CEB – Casa do Estudante do Brasil.

CEF – Conselho Federal de Educação.

CF – Constituição Federal.

CGU – Controladoria Geral da União.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica.

COFINS - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social.

CONAE – Conferência Nacional de Educação.

CONGRAD – Conselho Setorial de Graduação.

CONSU – Conselho Superior.

CRE - Coordenadoria de Relações Estudantis.

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

DA – Diretório Acadêmico.

DAE – Departamento de Assistência ao Estudante.

DCE – Diretório Central dos Estudantes.

EAD - Educação à Distância.

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

ENC – Exame Nacional de Curso.

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio.

ES – Ensino Superior.

FHC - Fernando Henrique Cardoso.

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

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

GERES - Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior.

GT – Grupo de Trabalho.

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial.

HU – Hospital Universitário.

ICBG – Instituto de Ciências Biológicas e Geociências.

ICE – Instituto de Ciências Exatas.

ICHL – Instituto de Ciências Humanas e Letras.

IDHm – Índice de Desenvolvimento Humano do município.

IES - Instituições de Ensino Superior.

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MAMM – Museu de Arte Moderna Murilo Mendes.

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MEC – Ministério da Educação.

MINC – Ministério da Cultura.

NAEg – Aluno Equivalente da Graduação.

OCC – Outros Custeios e Capital.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

PAA – Política de Ação Afirmativa.

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento.

PAE – Política de Assistência Estudantil.

PBP – Programa bolsa Permanência.

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação.

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional.

PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

PG – Peso do Grupo.

PIB – Produto Interno Bruto.

PIS/PASEP - Contribuição para o Programa de Integração Social.

PISM – Programa de Ingresso Seletivo Misto.

PL- Projeto de Lei.

PNAEs - Programa Nacional de Assistência Estudantil.

PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos.

PNE - Plano Nacional de Educação.

PPA – Plano Plurianual.

PPP - Parcerias Público-Privadas.

PROAE – Pró-Reitoria de Assistência Estudantil.

PROAE - Pró-Reitoria de Assistência Estudantil e Educação Inclusiva.

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

PRORH – Pró-Reitoria de Recursos Humanos.

PROUNI - Programa Universidade Para Todos.

PT - Partido dos Trabalhadores.

REHUF – Reestruturação dos Hospitais Universitários.

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

RU – Restaurante Universitário.

SENCE – Secretaria Nacional de Casas de Estudante.

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

SESu – Secretaria de Educação Superior.

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

SiSU - Sistema de Seleção Unificado.

TAE - Técnico Administrativo em Educação.

UAB - Universidade Aberta do Brasil.

UFBA - Universidade Federal da Bahia.

UFCA – Universidade Federal do Cariri.

UFESBA – Universidade Federal do Sul da Bahia.

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora.

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais.

UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia.

UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto.

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UNE - União Nacional dos Estudantes.

UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

UniNova - Universidade Nova.

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – CONTRARREFORMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: ORIGENS E DINÂMICA HISTÓRICA	18
1.1 – Ensino superior brasileiro: do surgimento à década de 1930	18
1.2 - O desenvolvimentismo e os desdobramentos no ensino superior	28
1.3 - A educação superior durante o período ditatorial brasileiro	31
1.4 - Anos 1980: Da intensificação das lutas às conquistas sociais	37
1.5 - Organismos internacionais do capital: braço orientador da política de educação superior para os países de capitalismo dependente	43
1.6 - A contrarreforma da educação superior brasileira na década de 1990	50
1.7 - Reescrevendo as demandas sociais a partir da concepção neoliberal	60
1.8 – O Programa REUNI e os instrumentos para sua efetivação	88
1.9 - Políticas de Ações Afirmativas: o acesso e a permanência no ensino superior	97
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO	101
2.1 - Curso histórico da assistência estudantil no Brasil	103
2.1.1 - Da origem à democratização política: a primeira fase da assistência estudantil (1920-1980) ..	104
2.1.2 - Debates e projetos de leis: a segunda fase da assistência estudantil (1980- 2006)	113
2.1.3 - A permanência no processo de expansão do acesso: terceira fase da assistência estudantil (2006 – até a atualidade)	122
CAPÍTULO 3 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	139
3.1 - O financiamento da educação superior nas legislações brasileiras	140
3.2 - O financiamento das universidades federais brasileiras a partir do REUNI	152
3.3 - O financiamento da Política Nacional de Assistência Estudantil	160
CAPÍTULO 4 - ACESSO E PERMANÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA	165
4.1 – As formas de ingresso e a ampliação do acesso na UFJF	169
4.2 – A política de assistência estudantil na UFJF	172
4.3 – A relação entre os recursos da política de assistência estudantil e a ampliação do acesso na UFJF	184
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	202

INTRODUÇÃO

Para se configurar intelectualmente como um problema, o objeto deve, em primeiro lugar, se configurar um problema da vida prática, pois este existe independente do sujeito que quer conhecê-lo, sendo historicamente criado e influenciado por ele (Marx, 1980; Minayo et al, 2004).

É dessa forma que o objeto deste estudo foi construído, numa relação dialética entre sujeito e objeto. Empiricamente, a definição do tema guarda relação com a vivência profissional da autora junto à política de assistência estudantil da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Desse modo, revela a inquietação com o universo vivido profissionalmente e, portanto, é constituída de questionamentos, anseios, limites e permeada da dinâmica do real que apresenta mudanças contínuas.

No cotidiano profissional, observei a crescente demanda por programas de assistência estudantil, principalmente bolsas e auxílios. Concomitante a esse processo observei durante trabalho realizado junto aos programas de matrícula referente ao sistema de reserva de vagas, aumento de ingressantes na UFJF. Na relação desses programas surgiram as seguintes inquietações: A política de assistência estudantil consegue atender a expansão do acesso promovida a partir do REUNI? O aumento do orçamento da assistência estudantil acompanhou a ampliação do acesso e os desdobramentos decorrentes dos programas de ingresso?

A partir dessas questões o objeto deste estudo foi elaborado tendo como preocupação central a política de assistência estudantil na universidade pública federal em meio à expansão do acesso promovida no contexto de contrarreforma universitária instaurada nos anos 2000.

Como campo de pesquisa, definimos a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por se configurar o espaço de atuação profissional da autora. Considerando o período de instituição do Programa de reestruturação das universidades federais, bem como a normatização da assistência estudantil em âmbito nacional, concentramos as análises realizadas no espaço temporal determinado que abrange o período entre os anos de 2006 até 2016.

A fim de desnudar os processos que abarcam a temática, recuperamos os elementos que fazem com que este objeto se configure da maneira como está posto

atualmente, e quais seus desdobramentos. Para tanto, definimos os seguintes eixos da dissertação: a configuração do ensino superior brasileiro, desde sua gênese até a atualidade, a fim de compreender os aspectos que determinam a dinâmica das universidades públicas federais; o percurso histórico da assistência estudantil até sua institucionalização, pois analisar esta trajetória foi fundamental para entender a conformação da política atual; buscamos ainda analisar alguns aspectos sobre o financiamento das universidades federais, os elementos que interferem na dinâmica orçamentária e os recursos destinados à assistência estudantil.

A partir dessa estruturação para recuperar o movimento do real, o estudo foi construído com base no método materialista dialético, pois entendemos que somente este método nos permite apreender o movimento real do objeto, ou seja, se apropriar do concreto para se aproximar do concreto pensado (MARX, 1980).

Como nos ensina Marx (1980) e Minayo et al (2004), para produzir conhecimento acerca da realidade, utiliza-se, de maneira integrada, um conjunto de procedimentos por meio de instrumentos de pesquisa, a fim de obter dados para possíveis respostas e apreensão da realidade. Nesse processo investigativo permanente, no qual o sujeito se apropria do real na complexidade de suas determinações, o conhecimento é sempre aproximado, uma vez que a realidade é mais complexa e dinâmica do que a capacidade do sujeito de apreendê-la e o conhecimento nunca é definitivo, mas aproximativo. Assim, esta busca será sempre constante e permanente com intuito de aliar teoria e prática para possíveis intervenções.

Nesse sentido, para responder as indagações derivadas da realidade social, especificamente da intervenção profissional, buscamos combinar processos que se complementam e se articulam durante todo o processo de construção da pesquisa. Como instrumento fundamental para se pensar a realidade, utilizamos para esta pesquisa as abordagens quantitativa e qualitativa, que combinadas nos permitem obter a compreensão e explicação mais ampla do tema estudado. Segundo Minayo (2004), a relação entre quantitativo e qualitativo não são contraditórias, pois as relações sociais podem ser analisadas de maneira mais aprofundada na sua essência na combinação dessas duas formas de abordagens.

Desse modo, optamos pelo seguinte caminho metodológico: pesquisa bibliográfica a partir de levantamento de material publicado na internet, em livros, revistas, monografias, dissertações e teses, que envolvam a historicidade da

educação superior, a ação dos sujeitos nesse processo; estudo crítico da legislação existente relacionada ao objeto de estudo, que ao ser produto da ação dos sujeitos também ordena a relação destes. A leitura do material bibliográfico permitiu a construção de uma análise crítica das ações que se processaram e ainda se processam no âmbito da educação superior brasileira articulada mundialmente pelo sistema dominante.

Além da pesquisa bibliográfica investigamos as legislações que em cada período específico normatizaram a política de educação e assistência estudantil. Considerando recorte deste estudo, destacamos o Decreto nº 6.096/2006 que instituiu o REUNI e o Decreto nº 7.234/2010 que criou o PNAEs. O objetivo em investigar tais legislações é analisar criticamente as proposições destas a fim de confrontá-las com a sua aplicabilidade, no contexto de ampliação do acesso e permanência.

A partir dessa fundamentação teórica, buscamos na realidade dados que possuem relação com o objeto estudado. Em âmbito geral, analisamos os números referentes às vagas e ao financiamento das universidades federais e da assistência estudantil, bem como os percentuais destinados à educação no orçamento geral da União. Considerando o campo de pesquisa e a década em análise, estudamos os dados referentes ao quantitativo de discentes matriculados, orçamento da assistência estudantil; número de ingressantes e vagas ofertadas e discentes participantes do programa de assistência estudantil da UFJF.

Esse processo de colher dados da realidade e analisá-los criticamente, ou seja, utilizar o método de pesquisa quanti-qualitativa pressupõe uma análise dialética que permite compreender melhor, no caso desse estudo, os elementos da realidade que se complementam. A articulação da construção teórica com os dados da realidade permitiu compreender a dinâmica da ação dos sujeitos inseridos na correlação de forças, a estrutura e a legislação existente nas áreas da educação superior e assistência estudantil e a maneira como as relações se processam, contribuindo assim, para a compreensão do modelo de assistência estudantil e do projeto educacional vigente no país.

Esse movimento permitiu a elaboração deste estudo que se estrutura da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta a dinâmica da educação superior a partir de seu surgimento no Brasil até a atualidade, com ênfase na contrarreforma do ensino superior nos anos 2000 e nos programas implementados (REUNI e PNAEs).

Destacamos ainda os documentos orientadores produzidos pelos organismos internacionais que possuem relação com a educação superior e assistência estudantil.

No segundo capítulo, discorreremos sobre a trajetória da assistência estudantil brasileira em três fases estabelecidas de acordo com os momentos históricos conforme proposta de Kowalski (2012).

No terceiro capítulo tratamos sobre o financiamento das universidades públicas federais com enfoque na assistência estudantil. Para tanto, buscamos os preceitos estabelecidos nas legislações nacionais que tratam sobre o financiamento e o formato deste a partir do REUNI. Ressaltamos ainda elementos que interferem no direcionamento do orçamento público para as políticas de educação.

Fundamentados teórica e contextualmente, elaboramos o último capítulo a partir da análise dos dados empíricos referentes a política de acesso e da política de assistência estudantil na UFJF no contexto de contrarreforma dos anos 2000.

Que esta análise local, imbricada com a conjuntura nacional, ainda que sem a pretensão de esgotar o tema possa ter contribuído para as discussões que envolvem a universidade pública federal. Espero que este estudo possa também subsidiar as discussões no campo prático que envolve profissionais e gestores, possibilitando a compreensão da realidade para que possam ser criadas iniciativas e possibilidades de reordenamento da política de assistência estudantil mesmo em meio a contrarreforma em curso no Brasil.

CAPÍTULO 1 – CONTRARREFORMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: ORIGENS E DINÂMICA HISTÓRICA

A educação superior no Brasil é moldada de acordo com as transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, engendradas pela dinâmica capitalista e, simultaneamente, pelas lutas de classe presentes na história. Partindo desse entendimento, para melhor compreensão do surgimento e desenvolvimento do ensino superior (ES) ao longo da história brasileira, apresentamos a trajetória desse nível de ensino inserido no contexto de formação social e política do país visando compreender as complexidades e heterogeneidades que compõem esse processo.

Nesse caminho, entendemos a importância de situar às transformações ocorridas nas universidades brasileiras e as mudanças nas políticas para o ES, buscando apreender o movimento de surgimento, reformulação e desenvolvimento deste no contexto de contrarreforma do Estado.

1.1 – Ensino superior brasileiro: do surgimento à década de 1930

Colônia de Portugal durante 322 anos - de 1500 com a invasão dos portugueses nas terras brasileiras, até 1822 com a Proclamação da Independência - destacamos três momentos importantes da história brasileira que marcam a educação nesse período: o primeiro caracterizado pelo predomínio dos jesuítas nas formas de ensino¹; o segundo marcado reformas de Marquês de Pombal² e o terceiro

¹ Desde 1549, quando chegaram ao Brasil, os jesuítas tinham por objetivo propagar a fé religiosa por meio de trabalhos educativos. Criaram as primeiras escolas elementares para ensinar os índios a ler e escrever para então convertê-los a fé católica. Além disso, disseminaram valores europeus visando educar índios para escravizá-los nos trabalhos agrícolas, garantindo assim fonte de renda aos jesuítas. Os padres jesuítas trouxeram para o Brasil a moral, os costumes e a religiosidade europeia, além disso, foram os responsáveis pelas bases do sistema educacional brasileiro via aplicação de métodos pedagógicos, marcando o início da história da educação no país. Criaram os cursos de Letras e Filosofia, considerados secundários e os cursos de Teologia e Ciências Sagradas, voltados para a formação de sacerdotes, os quais podem ser considerados embriões do ensino superior nesse período. Aqueles que pretendiam seguir profissões liberais tinham que estudar na Europa. Os jesuítas deixaram um legado sobre a educação brasileira: escolas, colégios, seminários, consolidando um modelo educacional estruturalmente europeu (ROMANELLI, 1991). Segundo Piana (2009), o desenvolvimento de um sistema educacional com predomínio da Igreja Católica evoluiu gradualmente com a expansão territorial da colônia, e por dois séculos os jesuítas mantiveram-se praticamente como exclusivos educadores no país. Foi dessa forma, que semearam atributos marcantes como o elitismo e a exclusão, que ainda persistem ao longo da história (FERREIRA JR. E BITTAR, 2008).

caracterizado pela vinda da família real para o Brasil, fato que impactou principalmente o ensino superior³ (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2008).

As protoformas do ES no Brasil ocorreram a partir do período monárquico até a Proclamação da República (1808 a 1889), ou seja, as primeiras experiências relacionadas a este nível de ensino aconteceram 308 anos depois da chegada dos colonizadores no país⁴. As aulas e cursos autônomos criados tiveram como objetivo preencher as demandas de formação profissional, característica que teve enorme influência na evolução da educação superior brasileira. Assim temos que a origem do ensino superior brasileiro data do século XIX, fato que reflete o seu advento tardio, sendo uma exceção na América Latina⁵. (ROMANELLI, 1991; SAVIANI, 2010).

Com o retorno da família Real para Portugal, Dom Pedro I proclama a Independência do Brasil em 1822, que na verdade significou uma transferência formal de poder. Tal fato não alterou o formato do ES, nem mesmo diversificou e ampliou o sistema. Apesar de frequentes manifestações contrárias apresentadas por meio de projetos⁶ apontando as vantagens da criação da universidade no Brasil, os

² Com o intuito de reerguer Portugal da decadência que se encontrava em relação a outras potências europeias da época, Sebastião José de Carvalho, 1º Ministro de Portugal entre 1750-1777, conhecido como Marquês de Pombal reorganizou a educação para servir os interesses do Estado, que agora não eram mais de cunho religioso como predominava no período jesuítico, mas sim comercial. Com o desdobramento desse processo, o sistema jesuítico foi desmantelado. Esse período é considerado como Reforma Pombalina de Educação, momento em que ocorre a substituição do sistema jesuítico e o ensino passa a ser dirigido pelos vice-reis nomeados por Portugal e tem duração até a chegada da família real no Brasil em 1808. Nesse período foi instituído o subsídio literário, que consiste em um imposto destinado à manutenção dos ensinos primário e médio (ROMANELLI, 1991).

³ Com a invasão de Portugal em 1808, a família real e a Corte transferem-se para o Brasil promovendo mudanças no plano econômico, social e político, determinadas pela instalação do Governo Português na Colônia. O país se eleva a condição de Reino em que o padrão de desenvolvimento apresenta como características principais: a orientação para a formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema. Tais características determinaram a educação no Brasil em que, a vinda da família real para o país marcou o início do núcleo do ensino superior. O modelo de formação profissional combinou o pragmatismo que orientou o projeto de modernização em Portugal e o modelo napoleônico de dissociação entre ensino e pesquisa. Desse modo, as instituições de ensino superior criadas nesse período tinham como norte a formação de profissionais para a administração dos negócios do Estado a fim de aumentar suas riquezas (SAMPAIO, 1991).

⁴ Foi durante o período Joanino (1808 -1821), que Dom João VI criou as Academias Militares, Escolas de Direito e Medicina, a Biblioteca Real e o Jardim Botânico. Em 1808 fundou os cursos de engenharia da Academia Real da Marinha, Curso Médio de Cirurgia da Bahia – considerado o primeiro curso de ensino superior no Brasil - a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica e a Escola de Economia no Rio de Janeiro.

⁵ Nas colônias espanholas, por exemplo, a universidade foi instituída desde seus primórdios. No continente americano a primeira universidade surgiu em 1538, em São Domingos, depois foram criadas as Universidades no México, Peru, Chile e Argentina. Enquanto na América Espanhola já havia em torno de 27 universidades, no Brasil não havia nenhuma (DURHAM, 2005).

⁶ Sampaio (1991) afirma que vários projetos foram apresentados nessa época, os quais salientavam as vantagens da criação de uma universidade no Brasil. "Anísio Teixeira (1987) conta para o período

novos dirigentes do país não os efetivaram. Desse modo, continuou a prevalecer o modelo de formação para as profissões liberais de cunho técnico especializado através de faculdades autônomas (SAMPAIO, 1991).

Somente em 1823, foi debatida pela primeira vez, a criação de universidades no Brasil, com várias propostas apresentadas na Assembleia Constituinte. Contudo, inspirado na Constituição Francesa de cunho liberal e apoiado pelo partido português composto por altos funcionários públicos e comerciantes portugueses ricos, Dom Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e impôs seu próprio projeto que se tornou a 1ª Constituição Brasileira em 1824 (ROMANELLI, 1991). Ressalta-se que, apesar da postura do então príncipe regente, o movimento de ideias da Assembleia Constituinte repercutiu num compromisso do Império com a educação em assegurar no artigo 179 incisos XXXII "instrução primária e gratuita a todos os cidadãos" e XXXIII "Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes" (BRASIL, 1824, art. 179).

Durante o Império, a educação foi estruturada nos níveis primário, voltado para o ensino da leitura e escrita; secundário que aumentou o número de disciplina dentro do formato de "aulas régias"⁷; e nível superior, destinado à formação profissionalizante. Apesar do surgimento de um projeto de lei destinado a criação de um plano de ensino integral no nível superior, esta ideia repercutiu na criação de uma Lei em 1827⁸ outorgada por Dom Pedro I, a qual autorizou a criação de cursos de direito em Olinda e São Paulo, que posteriormente vieram a constituir, respectivamente a Faculdade de Direito em Recife e a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2008; SAVIANI, 2010).

Segundo Sampaio (1991) sob o governo de Dom Pedro II, em 1850, ocorreu a expansão gradual das instituições educacionais e a consolidação de alguns centros

de 1808 a 1882, vinte e quatro projetos. Souza Campos (1940) enumera 'trinta tentativas' incluindo-se a dos jesuítas (1592) e a dos inconfidentes (1789) antes de D. João VI e seis ainda depois do Império. Desses dois se sobressaem: na ocasião da Constituinte de 1823 e às vésperas da proclamação da República (1888/1889). Ambos projetos foram aprovados pela Assembleia, porém inutilmente; no primeiro caso, Dom Pedro I dissolveu a constituinte, no segundo, D. Pedro II caiu com o Império antes de homologar a decisão parlamentar" (SAMPAIO, 1991, p. 3)

⁷ As aulas régias compreendiam o estudo das humanidades, sendo pertencentes ao Estado e não mais restritas à Igreja - foi a primeira forma do sistema de ensino público no Brasil. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_aulas_regias.htm Acesso em março de 2016.

⁸ A Lei de 11 de agosto de 1827 dispõe sobre a criação dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais em São Paulo e Olinda, elencando as cadeiras e matérias ensinadas em cada um dos cinco anos de duração do curso. Legislação na íntegra disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-11-08-1827.htm Acesso em abril de 2016.

científicos, num contexto de estabilidade política e crescimento econômico. Em relação ao ensino superior não houve alterações se mantendo limitado ao modelo de instituições isoladas e profissões liberais. Até o início da República a atividade científica, na interpretação de Sampaio (1991, p. 4),

pode ser caracterizada por sua extrema precariedade, oscilando entre a instabilidade das iniciativas realizadas pelo favor imperial e as limitações das escolas profissionais, burocráticas, sem autonomia e totalmente utilitaristas em seus objetivos.

Até 1878 o ES no Brasil se manteve como exclusivamente público e privativo do poder central, fato que não permitia mobilidade ao sistema, uma vez que as possibilidades de diversificação e ampliação estavam atreladas a vontade do Estado. Este, além de determinar quais instituições seria criada, regulamentava seus objetivos, programas, currículos, realizava a distribuição das cátedras através de critérios mais políticos do que pedagógicos, exercendo seu controle pela proximidade entre governo e os que dirigiam e ministravam nestas instituições (SAMPAIO, 1991). De acordo com Neto (2012) as determinações governamentais sobre a educação⁹ no período do Império sinalizaram para uma sistematização abrangente de todos os níveis da educação, elemento que remete na atualidade às diretrizes e bases da educação nacional.

Dentre as disposições relacionadas ao ES nesse período destacamos as determinações que permitiram “a associação de particulares para a fundação de cursos onde se ensinem as matérias que constituem o programa de qualquer curso oficial de ensino superior” sem intervenção governamental na organização dessas associações, bem como a concessão do título de Faculdade Livre com todas as garantias e privilégios das Faculdades ou Escolas oficiais, às escolas particulares conforme avaliação do Poder Legislativo (BRASIL, 1879, art.21).

Observamos, nesse contexto, que o governo realizou reformulações no âmbito educacional e inseriu, naquele momento, elementos característicos do processo de privatização do ensino, ou seja, permitiu formas de participação do setor privado nos setores que até então eram desenvolvidos apenas por entes públicos. Este elemento se constitui como característica forte e decisiva no processo

⁹ Essas determinações governamentais estavam regulamentadas no documento oficial Decreto do Ensino Livre, transformado em Lei pelo Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879 que estabeleceu a Reforma Leôncio de Carvalho (advogado e professor de Direito em São Paulo, convidado para ser titular da pasta relacionada à Instrução Pública no período do Império), responsável pela Reforma que leva seu nome e por outros decretos relacionados à instrução pública.

de construção do ensino superior no país, presente em diversos momentos, inclusive na atualidade.

Desde seu surgimento em 1808 até a Proclamação da República em 1889, o ensino superior se desenvolveu lentamente, alcançando nesse período 24 escolas de formação profissional, as quais estavam voltadas para a diplomação profissional, que permitia o acesso, mas não garantia de ocupação de posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho, além de promover prestígio social.

O período do Império foi caracterizado pela implantação de um modelo de escolas autônomas, com cursos superiores isolados, isto é, não articulados no âmbito de universidade, voltado para a formação de profissionais liberais de cunho basicamente profissionalizante. Procurava-se formar profissionais nas áreas de medicina, de engenharia, de direito, de agricultura e de artes, a fim de atender as necessidades do aparelho do Estado e da elite local (SAVIANI, 2010).

Característica importante a ser destacada se refere ao interesse das elites em manter a continuidade da tradição aristocrática advinda do período colonial, conservando o caráter elitista e excludente do ES. A profissionalização e a fragmentação do ensino superior deixaram marcas profundas na educação brasileira e nem mesmo as mudanças realizadas nesse período foram capazes de instaurar a universidade no Brasil, uma vez que apenas aperfeiçoou a estrutura mantendo os mecanismos de exclusão que impediam maior acesso ao nível superior de ensino.

No final do século XIX, a educação passou por mais uma alteração, com o Decreto nº 981 de 08 de novembro de 1890, que definiu a Reforma Benjamin Constant. Este documento instituiu os princípios de liberdade e laicidade do ensino e gratuidade da escola primária. Regulamentou a forma de organização e instrução escolar em que o ensino superior estava inscrito como ensino politécnico, de direito, de medicina e militar. A Reforma Benjamin Constant e os Decretos dela derivados (Decreto nº 1.232 – G e 1.232 – H) criaram condições legais para que as escolas superiores mantidas por particulares pudessem conceder diplomas com o mesmo valor dos diplomas expedidos pelas faculdades (CUNHA, 1986).

Proclamada a República, a Constituição de 1891 trouxe mudanças expressivas relacionadas à educação. Admitiu, pela primeira vez, a criação de estabelecimentos confessionais no Brasil, permitiu a descentralização do ES e a criação de novas instituições, tanto pelas demais instâncias do poder público

(estaduais e municipais) como pelo poder privado, fatores que causaram efeito na ampliação e diversificação do sistema de ensino.

Contudo, tal descentralização era relativa, uma vez que a própria Constituição e o Código Eptácio Pessoa de 1901 atribuíam à União o domínio e a exclusividade de legislar sobre o ES, mantendo um forte controle burocrático do governo nacional (MOROSINI, 2005). Nessa época foram criadas 56 novas escolas superiores, sendo a maioria privada, dividindo o cenário da educação naquele momento.

Esse processo desencadeou rebatimentos no ES, que apesar de conservar o modelo de escolas autônomas centradas em cursos profissionalizantes, permitiu o crescimento das novas formas de oferta da educação superior em relação à retração da oferta de ensino pela iniciativa oficial. Ou seja, ocorre a diversificação do sistema no âmbito do ensino superior, formado por instituições públicas e leigas, federais ou estaduais, juntamente com instituições privadas, confessionais ou não, modelo este que vai perdurar até os dias atuais¹⁰.

Morosini (2005) afirma que apesar das mudanças estruturais no regime político, econômico, nas relações sociais nesse período histórico, do surgimento das primeiras universidades¹¹ e de reformas sucessivas e incoerentes, as transformações ocorridas no ES brasileiro até a década de 1930 tiveram pouco impacto no sistema em geral. A educação brasileira ainda carregava, além das influências dos jesuítas, um conteúdo intelectualista, alienado da realidade e desvinculado do mundo do trabalho, legitimando o pensamento positivista predominante numa sociedade dual, elitista e excludente.

Segundo a autora, nem mesmo a criação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação e da Academia Brasileira de Ciências, que defendia uma nova concepção de universidade com o desenvolvimento de atividades de pesquisa, foi

¹⁰ Segundo Filho (2005), o Decreto nº 8.658 de 05 de abril de 1911 elaborado pelo ministro da Instrução Rivadávia da Cunha Corrêa, conhecida Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, aprovou a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental em que desoficializa o ensino brasileiro permitindo a ampliação da participação dos particulares, leigos e religiosos, no âmbito da educação, inclusive superior.

¹¹ Na década de 1920 surgiu a primeira universidade brasileira – Universidade do Rio de Janeiro – constituída a partir da fusão de instituições isoladas já existentes de Medicina. Em 1937 esta universidade passou a se chamar Universidade do Brasil e em 1965 recebeu o nome atual de Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (SGUISSARDI, 2004; SAVIANI, 2010). No ano de 1927, partindo do mesmo modelo de união de cursos isolados tem-se a criação da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, que aglutinou os curso de Engenharia, Medicina, Direito, Farmácia e Odontologia (SGUISSARDI, 2004).

suficiente para barrar a influência positivista e alterar o panorama excludente educacional e sócio-político daquele período.

O Governo Provisório de Getúlio Vargas¹² (1930-1934) apontou a retomada do protagonismo da educação trazendo uma nova característica para o ensino superior, sua regulamentação no país. No mesmo ano do início de seu governo, Getúlio Vargas fundou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública¹³ e publicou uma lei definindo as diretrizes que a universidade deveria ter, a qual ficou conhecida como Reforma Francisco Campos¹⁴. (SAMPAIO, 1991; MELO et al, 2009; SAVIANI, 2010).

Em relação ao ensino superior, a Reforma Francisco Campos estabeleceu que este deveria ser ministrado na universidade a partir da criação de uma faculdade de Ciências, Letras e Educação. Instituiu definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória e os ciclos. Em relação à organização do sistema, determinou duas modalidades de ensino superior, sendo um sistema universitário (oficial mantido pelo governo ou livre mantido por particulares) e o instituto isolado (SAMPAIO, 1991).

Em 1931 foi criado o Estatuto das Universidades Brasileiras por meio do Decreto nº 19.851/1931, resultado de um compromisso entre as forças conservadoras e inovadoras. Este documento definiu que o ES obedeceria de preferência o sistema universitário podendo também ser ministrado por meio de

¹² Getúlio Dornelles Vargas advogado e político brasileiro presidiu o país em dois períodos: o primeiro durante 15 anos ininterruptos de 1930 a 1945 e o segundo de 1951 a 1954, ano de seu suicídio. Ficou conhecido como governo populista, pois realizava concessões parciais a camadas mais pobres da população visando obter seu apoio. No entanto, as características de seus mandatos estão atreladas ao autoritarismo, estatismo e corporativismo. O Estado era o mediador dos conflitos intervia diretamente na economia a partir de uma concepção de nacionalismo econômico, incentivando o mercado interno e a indústria nacional; exercia controle sobre os trabalhadores por meio de instrumentos que pareciam favoráveis para estes, com a criação das leis trabalhista e controle dos sindicatos, porém havia descaso com os trabalhadores rurais uma vez que tais legislações não abarcava essa camada; utilizava-se da censura para propagar uma imagem positiva de seu governo, fato que gerou resultado, pois até os dias atuais é conhecido como “pai dos pobres”.

¹³ O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado por Getúlio Vargas por meio do Decreto nº 19.404 de 14 de novembro de 1930 e tinha como incumbência cuidar dos assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Passou por alterações tanto na nomenclatura quanto nas funções exercidas durante os anos de 1937 - Ministério da Educação e Saúde; em 1953 - Ministério da Educação e Cultura. No ano de 1985 a cultura e a educação foram desmembradas em dois ministérios distintos – Ministério da Cultura (MINC) e Ministério da Educação (MEC), sigla que permanece até a atualidade. Para mais informações sobre a estrutura organizacional, regimental, secretarias vinculadas e competências desse órgão, consultar <http://portal.mec.gov.br/institucional/historia> Acesso em abril de 2016.

¹⁴ A Reforma Francisco Campos é considerada a primeira reforma educacional de caráter universal realizada pelo Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos que construiu uma estrutura orgânica para os três níveis de ensino (BRASIL, 1930).

cursos isolados. Esta legislação fixou novos padrões e definiu regulamentos para todo o ensino superior, público e privado, o qual todas as instituições criadas no país deveriam seguir.

Assim, foram instituídas as universidades, sendo esta a forma preferencial de ensino, mas as escolas autônomas não foram eliminadas. Na verdade, o caráter conservador da reforma proporcionou a manutenção de cursos isolados na organização da estrutura das universidades, não havendo diferenciação na formação e diplomação dos que estavam dentro das universidades ou fora delas. Mantiveram-se a liberdade da iniciativa privada na criação de estabelecimentos próprios, embora sob a supervisão governamental. A legislação tratava também de questões mais detalhadas como currículos, disciplinas, mensalidades e indicação de professores (SGUISSARDI, 2004).

Ainda durante os anos iniciais do Governo Provisório, destacamos um movimento nacional gestado no final do século XIX e impulsionado na década de 1930: o Movimento da Escola Nova e dos Renovadores da Educação formado por uma corrente de educadores considerados renovadores liberais¹⁵ que construíram propostas que culminaram no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova publicado em 1932.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação dirigido ao povo brasileiro “propunha-se realizar a reconstrução social pela reconstrução nacional”, ou seja, esse grupo de educadores possuía uma posição baseada num pensamento pedagógico que visava definir uma política educacional e desenhar um projeto de escola para a sociedade brasileira, o qual pressupunha que a educação é uma função essencialmente pública, laica e obrigatória (SAVIANI, 2004, p.33).

Nesse sentido, o Manifesto é um documento de política educacional que esboça as diretrizes de uma nova política nacional de educação e ensino, desde a educação infantil até a universidade. Constitui-se instrumento político que sintetiza avanços sobre propostas novas de educação, movimento conhecido como “escolanovismo¹⁶” (SAVIANI, 2004).

¹⁵ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova expressa “a posição de uma corrente de educadores que busca firmar-se pela coesão interna e pela conquista da hegemonia educacional diante do conjunto da sociedade” (SAVIANI, 2004, p.34). Era formado por grupo de educadores considerados renovadores liberais que tinham sua posição baseada, principalmente, no pensamento pedagógico de Comte, Durkheim e Dewey.

¹⁶ Contrapondo-se ao ideário da escola “tradicional” a Escola Nova também chamada de escolanovismo visa transcender de uma visão fragmentada para uma visão universal do indivíduo, em

Em consonância com o contexto estabelecido, foi promulgada a Constituição de 1934, que apresenta a educação como um direito que deve ser assegurado pela família e pelos Poderes Públicos, reforçando fatores da vida moral e econômica da nação, o desenvolvimento patriota e da consciência da solidariedade humana. Estabelece ainda as competências da União quanto ao provimento da educação incorporando a ideia de um Plano Nacional de Educação, a criação de Conselhos e a definição dos fundos voltados para a educação. Em relação à educação superior, mantêm sob o controle do governo federal a competência relacionada às condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ES, exercendo sobre eles a fiscalização necessária¹⁷.

Cabe ressaltar que Manifesto dos Pioneiros da Educação, influenciou a teoria da educação, a política educacional e a prática pedagógica no país, contribuiu nos debates sobre o Plano Nacional de Educação da Constituição de 1934, sendo portanto um legado na história da educação brasileira.

Frente ao chamado Estado Novo, em 1937, Getúlio Vargas exerceu seu poder ditatorial. Nesse período foi promulgada a quarta Constituição brasileira que estabeleceu as competências privativas da União, dentre as quais se destaca a fixação das bases e determinação dos quadros da educação nacional (BRASIL, 1937, art. 15, inciso IX). A Constituição reiterou e prioridade da responsabilidade da família no provimento integral da educação e auxílio subsidiário do Estado.

Compreendemos que o cenário de um governo autoritário e centralizador tende a gerar movimentos de resistência na sociedade contra essa forma de intervenção. Durante o Estado Novo, Getúlio Vargas ratificou seu caráter controlador sobre o país e como uma das formas de controle de seu governo interviu sobre o ensino superior.

Nesse cenário, em 1937, foi criada a União Nacional dos Estudantes – UNE¹⁸, movimento estudantil que encampou diversas bandeiras mundiais em prol de uma

que a educação é elemento primordial e verdadeiramente eficaz para a construção de uma sociedade democrática, que leva em consideração as diversidades, respeitando a individualidade dos sujeitos para que esses possam refletir sobre a sociedade e inserir-se nela. Assim, de acordo com alguns educadores, a educação escolarizada deveria ser sustentada no indivíduo integrado à democracia, no cidadão atuante e democrático (SAVIANI, 2004).

¹⁷ Nesse período tem-se a criação da Universidade de São Paulo – USP, em 1934, mantida pelo governo deste estado e em 1935 é criada a Universidade do Distrito Federal, mantida pelo governo da cidade do Rio de Janeiro, então capital do país (SAVIANI, 2010).

¹⁸ A União Nacional dos Estudantes (UNE) é uma entidade de caráter social e político que reunia um grande número de discentes pertencentes a diferentes grupos com diversas tendências políticas e

reforma pela redemocratização do acesso e gestão da universidade. Além da movimentação em torno de questões universitárias, houve um crescimento em torno de lutas políticas, pela liberdade democrática e anistia ampla.

Podemos compreender que até esse período a criação da universidade no Brasil ocorreu por meio de confrontos, negociações e compromissos estabelecidos entre intelectuais e setores da própria burocracia estatal, num processo complexo em que os gestores oscilam seus interesses entre os grupos dominantes e a manutenção de sua legitimidade ao atender demandas pontuais da sociedade civil organizada. Mesmo sem as demandas atendidas da maneira como reivindicadas, a participação de grupos organizados e as lutas sociais constituíram elementos importantes nesse processo.

Destacamos que apesar da criação das universidades, não houve a substituição do modelo anteriormente adotado, uma vez que a estrutura universitária preservou boa parte da formatação das antigas escolas com sobreposição de modelos apresentando uma aglutinação de escolas isoladas. O modelo de universidade de pesquisa foi institucionalizado de forma parcial em algumas regiões do país, sobretudo naquelas mais desenvolvidas e a privatização do ES estava presente.

Assim temos que década de 1930 marcou um período importante para o ensino superior brasileiro e isso se deve ao fato das contradições presentes naquele momento. Reivindicações populares e os movimentos em favor da educação pública e democrática cumpriram um papel importante e decisivo, deixando um legado na história da educação. Até mesmo nas universidades que não conseguiram institucionalizar a pesquisa e as faculdades contribuíram para ampliar o horizonte intelectual de formação universitária e o acesso ao ensino superior, “por isso e apesar de tudo, a universidade na década de 30 representa uma democratização, ainda que relativa do ensino superior brasileiro” (SAMPAIO, 1991, p. 13).

ideológicas. Sua criação começa com uma polêmica, pois para uns ela foi criada em 1937 durante o I Congresso Nacional dos Estudantes do Brasil. Já para outros militantes, a entidade foi criada em 1938 no II Congresso Nacional dos Estudantes, pois alegavam que a UNE de 1937 não representava a posição dos estudantes do Brasil. Teve como sede a Casa do Estudante do Brasil (CEB), porém, após romper a Ana Amélia Queiroz, que presidia a Casa e era amparada por Getúlio Vargas, a entidade ficou sem sede. Maiores informações sobre a UNE, consultar o site da entidade e a obra de Maria Paula Araújo – Memórias Estudantis: da fundação da UNE aos nossos dias, 2007.

1.2 - O desenvolvimentismo e os desdobramentos no ensino superior

Entendemos que a conjuntura política e econômica em cada época não apenas reflete como também determina os vieses das legislações educacionais em todos os níveis de ensino, inclusive o universitário. Na década de 1950 este fato pode ser observado no aumento da demanda social por educação devido, principalmente, às mudanças que se processaram na sociedade, fruto de uma formação social industrial-urbana e das novas exigências e implicações do padrão de desenvolvimento ligado ao processo de industrialização pesada. Associado ao crescimento econômico surge novas oportunidades de trabalho nos setores mais modernos da economia advindos também do aumento de empresas de grande porte e, no aparelho estatal, com o desenvolvimento de burocracias estatais (SAMPAIO, 1991; MOROSINI, 2005; NETTO, 2007).

Ainda de acordo com os autores acima citados, surgiram no mercado de trabalho novas oportunidades em decorrência desse processo, as quais possuíam como critério de acesso a obtenção de diplomas de cursos superiores. Desse modo, a ascensão social, que até o momento ocorria por meio da posse de capital, passou a ser também via ocupação de cargos na burocracia das instâncias públicas e privadas. Assim, para as camadas médias urbanas, o ES se tornou central como possibilidade de mobilidade social. Em decorrência desse processo, houve o aumento do número de matrículas, fato que não significa uma expansão intencional do sistema, mas sim um ajustamento entre demanda decorrente do processo urbano-industrial e o modelo de ES.

No final desta década estava em discussão no Congresso um Projeto de Lei sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, previsto na Constituição da época. Setores liberais e de esquerda da intelectualidade juntamente com os estudantes discutiam e defendiam uma reforma profunda de todo sistema educacional, rompendo com o modelo e os compromissos adotados no Estado Novo. Em relação ao ES, o que se pretendia era a expansão das universidades públicas e gratuitas, que associassem o ensino à pesquisa e reivindicava, inclusive, a substituição de todo ensino privado por instituições públicas (SAMPAIO, 1991).

Fica evidente que o movimento por transformações no ES nesse período se fundamentou principalmente em duas bases distintas: uma que demandava o aumento do número de vagas para diplomação e conseqüente acesso ao mercado

de trabalho com fins de ascensão social, e outro que lutava por uma reformulação do sistema educacional sob uma nova concepção de ES.

Entre os anos de 1947 e 1961, após um longo período de tramitação no congresso e em meio a ampla discussão teórica sobre as mudanças necessárias para que a educação brasileira se modernizasse, foi aprovado pelo Congresso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/1961, primeira lei geral da educação que, juntamente com suas leis complementares, versaram basicamente em estabelecer formas de controle e expansão do ES e do conteúdo de ensino, preservando o sistema existente¹⁹ (MELO et al, 2009; MARCHELLI, 2014).

Importante atentar que a elaboração da LDB/1961 se processou em uma conjuntura de conflitos de interesses envolvendo os liberais escolanovistas, que defendiam a escola pública e a centralização do processo educativo e, a Igreja Católica, que defendia a escola privada e a não interferência do Estado no âmbito educacional (MARCHELLI, 2014).

Pode-se afirmar, portanto que a conjuntura em que se processou a elaboração dessa Lei foi marcada por diferentes posições que se diferenciavam em relação à “centralização ou não pela União do processo educativo, a defesa da escola pública versus a escola privada e a vinculação ou não da educação ao desenvolvimento econômico” (ROTHEN, 2008a, p. 454).

A década de 1960 apresentou um contexto político marcado por mobilizações, assembleias, greves e aumento das organizações sindicais, formando o Movimento de Reforma Universitária. Este movimento, inscrito no âmbito das chamadas reformas de base, lutava pela garantia de ampliação das vagas no ensino superior e para que a questão da universidade assumisse uma dimensão de cunho social e político amplo. Surgiram movimentos e campanhas pela educação e cultura em todo país com propostas de conscientização política e social. Havia um intenso

¹⁹ Em seu texto normativo, a LDB/1961 consolidou também a forma organizativa da educação brasileira atendendo os interesses sociais assegurando o ensino tanto no âmbito particular e público (Art. 5º), estabeleceu a forma de constituição das universidades (Art. 79 a 84) e dos estabelecimentos isolados de ensino (Art. 85 a 87), regulou a forma de destinação dos recursos (Art. 92), determinou como facultativo a disciplina de ensino religioso nas escolas oficiais (Art.97), criou e definiu as funções do Conselho Federal de Educação-CEF (Art. 4º), dentre várias outras medidas que definiram e sistematizaram a educação brasileira com base nos princípios da Constituição de 1946 (BRASIL, 1961; MARCHELLI, 2014).

movimento de professores, pesquisadores e do movimento estudantil, pela reforma universitária (SAVIANI, 2010).

Nessa conjuntura, o movimento estudantil, sob a liderança da UNE, reivindicava a necessidade de realização de concursos públicos para a admissão de professores, lutava pela atualização dos currículos e pela ampliação da participação estudantil nos órgãos colegiados, exigia mais verbas e mais vagas para a educação, pois se depararam com a incapacidade da universidade de absorver os aprovados nos vestibulares²⁰.

Os docentes também estavam atuantes na luta. Além de reforçarem as bandeiras do movimento estudantil, lutavam pela construção de uma universidade de pesquisa voltada para produção de conhecimento científico fundamentada no tripé ensino, pesquisa e extensão, em contraposição à universidade de ensino que se caracteriza como um instrumento de profissionalização com vistas a atender as demandas do capital (GERMANO, 1990; ANDES-SN, 2007, MARTINS, 2009).

Ainda que diante de um contexto de lutas em prol da educação pública e com o crescimento de instituições públicas e privadas, o cenário de desenvolvimento econômico presente no país gerou uma crescente demanda por vagas no ES. Diante disso, as universidades públicas gratuitas se tornaram alvo de constantes reivindicações pela ampliação de vagas, uma vez que era crescente o número de candidatos excedentes e havia forte pressão social da classe média para ingressar na universidade,

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

Em linhas gerais, podemos afirmar que o período que compreende o governo de Getúlio Vargas até meados da década de 1960 no Brasil, mantém a tendência modernizante do ES controlado pelo Estado, com lenta expansão atrelada à herança autoritária. Apesar do desenvolvimento da rede de universidades federais, durante

²⁰ Segundo Martins (2009) em 1960, 29 mil estudantes não conseguiram vagas nas instituições para as quais tinham sido aprovados, número que aumentou para 162 mil em 1969. A questão dos “excedentes” constituiu-se num constante foco de tensão social. A pressão para a expansão do ensino superior estava relacionada à ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964 (MARTINS, 2009, p.19).

os anos que se seguiram, o ES não passou por mudanças significativas em seu formato. O modelo de universidades nesse período ocorreu, principalmente, por meio da federalização de algumas universidades criadas nas décadas de 1930 e 1940²¹.

1.3 - A educação superior durante o período ditatorial brasileiro

Para fins de contextualização, ao invés de partir de uma análise abrangente do que foi a ditadura iniciada em 1964 no Brasil, apresentamos algumas pontuações indispensáveis sobre esse período para a compreensão da configuração da educação superior no país nesse período.

Entende-se que a ditadura brasileira²² está inserida em um contexto que vai além das fronteiras do país, inscrita no cenário de uma substancial alteração na divisão internacional capitalista do trabalho. Os centros imperialistas patrocinaram uma contrarrevolução preventiva em ampla escala com tríplice finalidade “adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro de inter-relacionamento econômico capitalista (...)”; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos (...) e, “dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo” (NETTO, 2007, p.16).

Nessa perspectiva, a compreensão da ditadura brasileira utilizada neste trabalho não a qualifica como militar, pois essa adjetivação, segundo Cunha (2014) foi empregada com a finalidade de unificar amplos e até contraditórios setores sociais e políticos. Assim, apesar da intervenção executiva do golpe ter ficado a cargo das Forças Armadas, a ditadura brasileira tem suas raízes nas classes dominantes do país em conjunto com multinacionais, pois se gestou num quadro iminente de crise econômica e emersão de amplas camadas trabalhadoras no cenário político. Do ponto de vista de Netto (2007) tal fato não colocava em risco,

²¹ Nesse período também houve o fim do pacto entre Igreja e Estado, uma vez que foi criada a primeira Universidade Católica na cidade do Rio de Janeiro (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro / PUC-RJ²¹) em 1940 com base na organização da Igreja. Foram criadas, nesse período, 28 universidades - 18 públicas e 10 particulares – a maioria confessional e o crescimento substancial do ensino superior ocorreu nos períodos subsequentes (SAMPAIO, 1991; MELO et al, 2009).

²² Neste trabalho, optamos por utilizar o termo ditadura brasileira, por entender que desta forma abarcamos as características da ditadura que ocorreu no Brasil com marco inicial em 1964 que possui raízes no campo civil, militar e empresarial.

imediatos, a ordem capitalista, mas sim a forma de desenvolvimento capitalista no país.

Segundo Germano (1990) a história brasileira apresenta intervenções militares ao longo de seu processo de formação, as quais alteram sua intensidade e conteúdo de acordo com mudanças no quadro político, econômico e social, com vistas a impedir avanços democráticos. Afirma que a intervenção das Forças Armadas na política brasileira realizada em 1964 sofreu uma mudança na qualidade, não se tratando mais de uma intervenção eventual, mas agora duradoura diante da implantação de um regime de cunho ditatorial, no qual os militares juntamente com a classe dominante estiveram a frente do aparelho do Estado.

Nesse sentido, podemos inferir que a ditadura brasileira, transfigurada com título de “Revolução de 1964” se constituiu num golpe ministrado pela burguesia e efetivado pelas Forças Armadas, por meio da implantação de um regime ditatorial, que se constituiu na verdade numa restauração da dominação burguesa, sendo este período marcado pelo elevado grau de autoritarismo e violência do Estado. Os militares assumiram o aparelho do Estado durante 21 anos, caracterizando a mais longa ditadura da América Latina (GERMANO, 1990; SAVIANI, 2008)²³.

Além dos desdobramentos graves e intensos para a sociedade brasileira, Netto (2007) afirma que o golpe de 1964 derrotou uma tentativa de desenvolvimento econômico-social e político que seria o caminho da formação social brasileira.

Assim, a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista (Netto, 1991 apud Behring e Boschetti, 2007, p. 136), reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p.136).

²³ Dentre as características desse período podemos citar o acirramento das lutas de classe, a cassação dos direitos políticos e civis de opositores, a censura aos meios de comunicação e à classe artística, o controle dos sindicatos, a aproximação com Estados Unidos, a implantação do bipartidarismo, o uso de métodos violentos contra os opositores do regime, como tortura, dentre outras formas coercitivas. Saviani (2008) enfatiza que o regime da ditadura deixou um oneroso legado que afeta a situação social do país por períodos posteriores. Um dos decretos governamentais responsável por produzir os efeitos mais perversos, considerado o golpe mais duro na democracia foi o Ato Institucional nº 5 – AI. Baixado em 1968 concedeu poderes quase absolutos ao regime para punir arbitrariamente aqueles que fossem inimigos do regime ou considerados como tal. Perdurou por dez anos e foi a expressão mais enfática dos atos autoritários produzidos pelo regime ditatorial. Legislação disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm Acesso em abril de 2016

Desse modo, buscando legalizar e institucionalizar a ditadura, o regime estabeleceu medidas para que o exercício de seu governo fosse viabilizado através de aparatos legais. Para tanto, instituiu a Constituição de 1967 que reuniu todos os atos institucionais e complementares criados até então, os quais alteraram a Constituição anterior.

Todo esse processo repercutiu no âmbito educacional. Diante das mobilizações e organizações dos movimentos sindicais o governo não ficou inerte. Desenvolveu ações por dois vieses: pelo uso da violência e repressão, característico dos regimes ditatoriais, e por meio de ajustes na área da educação com a reformulação e modernização do ensino superior de acordo com as concepções e necessidades do regime.

Em relação aos dispositivos ditatoriais houve ações voltadas para a aposentadoria compulsória de professores considerados prejudiciais ao regime militar em várias universidades públicas, afastamento de docentes considerados marxistas e aliados dos estudantes, reformulação e organização do movimento estudantil por meio de legislação, restrição da existência de organizações estudantis ao âmbito estrito de cada universidade, substituição de reitores eleitos por coronéis, banimento das ciências sociais, introdução da educação cívica obrigatória, destruição e desmoralização de amplos setores das universidades. Além disso, houve a criação de uma divisão de segurança e informação voltada para a fiscalização das atividades políticas de professores, estudantes e funcionários das instituições, os quais seriam punidos severamente, com demissões ou prisões, por exemplo, caso desenvolvessem atividades consideradas hostis ao regime militar (SAVIANI 2008; MELO et al, 2009; MARTINS, 2009).

Devido sua atuação forte e combativa, a UNE foi alvo de perseguição na ditadura brasileira e teve sua sede invadida, incendiada e fuzilada em 1964 como medida de intimidação do governo. Sua representatividade foi legalmente retirada por meio da Lei nº 4.464 de 6 de abril de 1964, conhecida como Lei Suplicy de Lacerda que proibia as atividades políticas nas organizações estudantis. Diante dessa situação, conforme informações de sua página eletrônica, a UNE passou a atuar na ilegalidade até o final dos anos 1970, quando os primeiros sinais de enfraquecimento do regime despontavam e a entidade começou a se reestruturar reivindicando, em suas lutas, mais recursos para as universidades, defesa do ensino

superior público e gratuito, bem como a libertação de estudantes presos durante a ditadura brasileira (ARAÚJO, 2007).

No que se refere à reformulação do sistema de ES foram tomadas medidas pelo governo voltadas para o aumento da produtividade das escolas a partir da adoção de princípios empresariais demonstrando claramente a tendência privatizante da educação. Nesse contexto, foram assinados contratos de cooperação entre os Estados Unidos e Brasil no âmbito do ensino conhecidos como Acordos MEC-USAID. Esses consistem em acordos de concepções produtivistas de educação, firmados entre o Ministério da Educação - MEC e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), órgão que financiou parcialmente e supervisionou a economia brasileira (MELO et al, 2009; SAVIANI, 2008). Dentre as consequências dessa relação, desenvolveram-se reformas no sistema educacional brasileiro.

Nesses acordos, segundo Martins (2009), apresentam recomendações para o ES que deveria ter objetivos práticos e conteúdos adaptáveis às metas do desenvolvimento nacional, ampliando inclusive o público atendido. Diante da falta de recursos financeiros e necessidade de expansão do sistema, foi implementado a expansão com contenção, pautado na racionalização dos recursos e flexibilidade estrutural. Assim, o objetivo de atender o máximo da demanda com menos custo seria alcançado.

Diante desse quadro, se apropriando do discurso do modelo de reforma universitária defendida nas décadas de 1950 e 1960 por sujeitos que num contexto de mobilizações lutavam pela universidade pública e gratuita, que associava o ensino e pesquisa e a substituição do ensino privado pelo público, o governo ditatorial promulgou a Lei nº 5.240/1968 conhecida como Lei da Reforma Universitária, promovendo elementos técnicos em que faziam parte a racionalização dos recursos e das atividades e a otimização dos processos, numa lógica de administração empresarial.

A Lei da Reforma Universitária de 1968 visava atender contraditoriamente

De um lado, a demanda dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e mais vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de

mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (SAVIANI, 2010, p. 9).

Saviani (2010) ressalta que aqueles dispositivos que não atendiam os interesses do regime instaurado no golpe de 1964 foram revistos e vetados pelo presidente da República, que por meio do Decreto nº 464 de 1969 trouxe adaptações que se ajustavam melhor às finalidades do regime.

Morosini (2005) avalia que a Lei da Reforma Universitária expõe claramente a imbricação entre a política socioeconômica e educacional, ao enfatizar o conteúdo técnico em detrimento do político e relacionar a atividade universitária a características genuinamente empresariais: eficiência e produtividade. Ratificando as reflexões da autora, Sguissardi (2004, p.6) afirma que

agora, a educação superior, modernizada, seria um instrumento a mais a contribuir com a consolidação do projeto de desenvolvimento “associado e dependente” dos centros hegemônicos do capitalismo internacional. A “racionalização e a eficiência” defendidas ao final do regime anterior e, então, por diversas consultorias, comissões e grupos de trabalho (Relatórios Atcon, da Eapes/MEC-Usaid e do GT da Reforma Universitária), além dos Decretos 56 e 252, iriam constituir o conteúdo essencial da Lei 5.540/68 e contribuir para prover a segurança do novo modelo de crescimento.

Mesmo com a instauração de dispositivos legais, o governo ditatorial manteve o controle autoritário das universidades, as quais, com seus estatutos modificados, foram reestruturadas seguindo um modelo empresarial voltado para o rendimento e eficácia (MELO et al, 2009)²⁴.

Esta reforma organizou todo o sistema de ensino federal, contudo foi incompleta, mascarando e contrariando as demandas provenientes dos movimentos de luta pela educação e até mesmo contradizendo a própria legislação. Essa reforma não trouxe a flexibilização dos currículos, os quais eram definidos pelo MEC, e a ampliação do acesso ocorreu por meio do aumento do número de matrículas nos mesmos cursos tradicionais, bem como pela expansão indiscriminada em escolas isoladas privadas, que visavam o aumento de vagas sem considerar o padrão de ensino.

²⁴ Nesse período, a fim de manter o controle sobre as universidades, o governo adotou mudanças no interior das universidades. Algumas dessas alterações são: abolição da cátedra sendo substituída por departamentos; quebra da autonomia das faculdades; reformulação da organização interna em termos de institutos básicos, divididos por áreas de conhecimento, e de faculdades ou escolas, que ofereciam a formação profissional. Introduziu-se o sistema de créditos e foi proposto, inclusive, um ciclo básico, anterior à formação profissional, que oferecesse aos estudantes uma formação mais sólida (DURHAM, 2005, p. 205).

Ainda que as consequências da Reforma Universitária no contexto da ditadura brasileira tenham sido marcadas pela privatização do ES, exclusão das camadas médias e baixas do ensino de boa qualidade e instrumento de consolidação do projeto de desenvolvimento, ou seja, relação intrínseca entre economia e educação, Morosini (2005) considera que esta reforma foi profunda, pois permitiu a ampliação das funções das universidades para os ramos do ensino, pesquisa e extensão, criaram departamentos aliados a um sistema organizacional administrativo e outro acadêmico²⁵.

Podemos considerar que esse período da história combinou repressão e expansão. O ES apresentou um crescimento vertiginoso e desordenado por meio da criação de novas escolas, sobretudo particulares, sendo a maioria concentrada na região sudeste, bem como pela expansão da oferta de cursos e diversas modalidades e habilitações (SAMPAIO, 1991).

Além das lutas permanentes do movimento estudantil, do movimento dos docentes e demais movimentos em prol educação pública, cabe ressaltar que no período da ditadura brasileira esses sujeitos também estavam voltados para a resistência ao movimento de repressão, aos elementos mais obscuros do autoritarismo, perseguições, desaparecimentos e a luta contra o regime.

Na década de 1970, o regime ditatorial buscou promover um grande período de desenvolvimento econômico que ficou conhecido como o “milagre” econômico brasileiro²⁶ (SOUZA FILHO, 2011). Um dos desdobramentos desse processo foi a prosperidade econômica da classe média que diante de uma nova situação econômica demandou mais acesso ao ES, visto como meio para ascensão social. Assim, visando atender as demandas decorrentes do crescimento econômico do país, o governo aumentou o orçamento do ES, seja ele universitário ou não, via ampliação do número de matrículas.

²⁵ De acordo com Morosini (2005) no período da ditadura brasileira foram reformuladas e fortalecidas duas instituições voltadas à formação de pesquisadores brasileiros criadas na década de 1950, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq) permitindo assim a ampliação gradual da qualificação docente e das pesquisas.

²⁶ O período conhecido como “milagre” econômico brasileiro (1968-1973) foi um momento de crescimento econômico considerável durante o Regime ditatorial devido ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e declínio das taxas de inflação. Paradoxalmente houve o aumento da concentração de renda e da desigualdade social. Importante ressaltar que no período que precede o “milagre” houve um acelerado crescimento econômico durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) em virtude de seu Plano de Metas que pretendia alcançar 50 anos de progresso em apenas 5 anos de governo (SOUZA FILHO, 2011).

Essa expansão do ES, iniciada na década de 1960 e intensificada na década de 1970, contribuiu também no processo de transferência de recursos públicos para o setor privado, uma vez que, o governo brasileiro, mesmo atendendo parcela da sociedade via instituições federais, atendeu também o setor privado, o qual disponibilizava cursos isolados de baixo custo com exigências acadêmicas menores, sem investimento na pesquisa, uma vez que esta, segundo o governo, não produzia lucros (DURHAN, 2005).

Desse modo, o Estado diminuiu suas funções relacionadas à satisfação dos direitos sociais abrindo espaço para a intervenção, exploração privada e lucrativa do capital em áreas com funções específicas do Estado. Nesse sentido, o ensino superior se tornou um negócio lucrativo com objetivo primordial de satisfação imediata de uma demanda social por meio da obtenção do diploma. Tal fato permite a ampliação da diplomação, como forma a mascarar a desigualdade social via ampliação do acesso (DURHAM, 2005). Cabe destacar que mais uma vez na história da educação brasileira o Estado retrai suas ações em campos precípuos de intervenção e transfere para o setor privado este campo de atuação.

Conforme afirmação de Ferreira Jr. e Bittar (2008) foi com base nessa configuração de modelo econômico de crescimento acelerado e autoritário do capitalismo brasileiro que o regime militar imprimiu e programou as suas reformas educacionais.

1.4 - Anos 1980: Da intensificação das lutas às conquistas sociais

Os anos 1980 podem ser considerados como a década perdida para o capital ou período de conquistas sociais, tal entendimento depende do ângulo de análise, se político, econômico ou social. Contudo, em linhas gerais, é caracterizado como um período de crise e transição. Não nos cabe aqui aprofundar tais processos, contudo é oportuno e necessário apresentar algumas reflexões acerca da universidade a partir das transformações estruturais e políticas da história brasileira desse período, pois entendemos que tais aspectos e a conjuntura externa estão dialeticamente relacionados e impactam na formatação do ensino superior, e, por conseguinte da universidade.

Enquanto o Brasil estava sob um momento de desenvolvimento econômico acelerado, promovido, sobretudo pelo regime ditatorial, mundialmente o processo de crescimento econômico estava desacelerado desde os fins da década de 1960, com crises de superprodução e déficits financeiros expressos principalmente por uma crise monetária internacional, a qual gerou a crise mundial dos anos 1970.

Desse modo, após um longo período de ofensiva do capital nas últimas décadas, o mundo do trabalho vivenciou um quadro crítico e acentuado, com profundas transformações, relacionadas tanto às formas de produção, quanto na esfera da subjetividade. Entre tantas outras consequências, a crise experimentada pelo capital, fez com que este implementasse um extenso processo de reestruturação acarretando mutações intensas e complexas nos âmbitos econômico, social, político e ideológico, repercutindo fortemente no ideário da subjetividade e nos valores da classe-que-vive-do-trabalho²⁷ (ANTUNES, 1999).

Essa crise mundial chegou a afetar o Brasil em 1973, no entanto, o país conseguiu posterga-la devido a superexploração do trabalho, retirada de direitos e pelo endividamento externo, elemento este que garantiu durante esse período o processo de aceleração da industrialização e urbanização da sociedade brasileira (SOUZA FILHO, 2011). Cabe destacar que este endividamento gerou, e ainda gera dívidas para as quais o governo destina enormes montantes de verba pública, deslocando recursos de serviços públicos, como saúde, educação, previdência social, que ficam sucateados, bem como onerando cada vez mais os trabalhadores e trabalhadoras por meio de impostos elevados.

É com esse cenário que o Brasil adentra a década de 1980, período que no plano internacional está em curso uma reação burguesa à crise capitalista dos anos 1970, e no plano nacional está presente um processo de transição democrática diante de uma conjuntura econômica complexa no que se refere à estrutura industrial. Tais elementos são condicionantes do caráter tardio da adesão brasileira às orientações neoliberais (BEHRING E BOSCHETTI, 2007).

²⁷ Segundo Antunes (1999) a categoria classe-que-vive-do-trabalho designa o conjunto de sujeitos que vendem sua força de trabalho, um conjunto heterogeneizado e fragmentado, que compreende a classe trabalhadora em sua totalidade. Considera a contemporaneidade e amplitude do ser social que vende sua força de trabalho em troca de salário, incorporando o trabalho produtivo e improdutivo – nos termo de Marx – além dos diversos trabalhadores que estão inseridos de maneiras distintas no sistema, bem como aquela parcela dos trabalhadores desempregados que são expulsos desse processo pela própria lógica capitalista (ANTUNES, 1999, p.101-104).

O desenvolvimento e estruturação do mercado de trabalho brasileiro, decorrentes de um processo econômico acelerado, gerou acumulação de riquezas e renda mantendo as disparidades sociais precedentes a esse período. Com isso, surge um novo quadro de relações sociais e de organização sociopolítica, os quais complexificaram o tecido social do país pós-1970 (SOUZA FILHO, 2011).

Diante desse quadro de insatisfação econômica e indignação política com o sistema ditatorial no país, surgiram pressões da sociedade sobre o governo. Nesse contexto ocorreu a rearticulação de movimentos sociais brasileiros que lutavam pela redemocratização do país nas suas diversas dimensões, reivindicavam melhorias e serviços relacionados aos direitos humanos e sociais, bem como buscavam fortalecer suas próprias identidades (DURIGUETTO, 2007; SOUZA FILHO, 2011).

Apesar desse cenário, em 1985, mesmo diante de um forte movimento político de massas contra a ditadura e pelas liberdades democráticas, Tancredo Neves é eleito de maneira indireta como presidente da república, conferindo desta forma uma derrota parcial das forças trabalhadoras e populares que exigiam as eleições diretas naquele momento (BEHRING, 2008).

Fundamentada nas reflexões de Fernandes, a autora ressalta que as elites tradicionais estavam assustadas diante de um movimento da sociedade brasileira ainda não visto, mostrando inquietações mais fortes que em 1964. Diante dessa realidade, o Colégio Eleitoral foi a alternativa encontrada pelas elites no Brasil para “assegurar o controle conservador da redemocratização, numa espécie de contra-revolução”, visando conter a emancipação dos trabalhadores (BEHRING, 2008, p. 139).

No campo da educação superior Tancredo Neves demonstrou a intenção de criar uma Comissão de alto nível para estudar e reformular propostas para este nível de ensino²⁸. Contudo, devido seu falecimento antes mesmo da posse, José Sarney, seu vice naquele momento, assumiu a presidência da República e, tendo como

²⁸ Criada em 1985, por meio do Decreto nº 91.177/1985, a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior procurou refletir sobre os diversos interesses envolvidos na questão universitária, bem como sobre os problemas presentes, os quais deveriam ser solucionados urgentemente a partir de consultas à sociedade e, em especial, à comunidade universitária. Em seu relatório final, intitulado Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira, amplamente divulgado, deu-se início a uma segunda etapa de todo o trabalho. Este documento não constituiu um projeto acabado de discussões sobre a educação superior, mas sim um conjunto de proposições sobre os aspectos mais relevantes da educação nesse nível tendo como fio condutor a proposta da maior autonomia da universidade, sendo esta condição para a melhoria de qualidade da educação superior, bem como a responsabilidade social da instituição, que deve ser avaliada por processos públicos, através de critérios fixados pela própria comunidade acadêmico-científica.

ministro da Educação Marco Maciel, criou através da Portaria nº 100/1986 um grupo interno no MEC - Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES). Este tinha como objetivo a elaboração de projetos de lei para implementação de recomendações para uma nova política de educação superior, introduzindo inclusive a distinção entre universidade de pesquisa e universidades de ensino. Porém nenhum projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional (SAVIANI, 2010).

Paralelo a esse processo ocorreu também o fortalecimento de organizações autônomas e sindicatos combativos desatrelado do Estado, conhecido teoricamente como Novo Sindicalismo²⁹. No âmbito do ES surgiu um ator político importante, a Associação Nacional dos Docentes Universitários³⁰ – ANDES, formado por docentes do ensino superior público e privado que construíram suas propostas para a universidade brasileira a partir dos problemas históricos vivenciados pela classe trabalhadora e enfrentados por inúmeros movimentos sociais, vinculando assim a luta dos docentes a dos demais trabalhadores. Lutavam pelo reconhecimento de direitos sociais para todos os brasileiros, incorporando também muitas posições defendidas pelo movimento estudantil (ANDES-SN, 2016).

Em relação ao movimento estudantil, mesmo diante dos atos de repressão vivenciados nos últimos anos, este se reergueu e voltou à cena para defender suas bandeiras históricas e a luta pela democracia no país. Somente em 1985, por meio do projeto de Lei nº 5.192/1985 a UNE foi legalizada (UNE, 2016).

A intensificação das lutas sociais na cena política brasileira concebida pelos movimentos sociais, não somente contra a ditadura e pela redemocratização do país, como também pela participação e responsabilização do Estado diante de questões que configuravam direitos do cidadão, gerou resultados.

Foi assim que os movimentos sindical, estudantil e popular, juntamente com representantes governamentais, participaram das assembleias para a construção da

²⁹ O Novo Sindicalismo foi um movimento ocorrido no Brasil no final da década de 1970. Expressou a organização dos trabalhadores e trabalhadoras que defendiam e requeriam uma nova forma de ação dentro dos sindicatos, que representassem os interesses da base, fossem autônomos e livres, inclusive financeiramente, de quaisquer imposições por parte do governo.

³⁰ O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) foi fundado em 1981 como Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior. Em 1988, após a promulgação da Constituição passou a ter a nomenclatura atual. O ANDES-SN é um sindicato brasileiro que representa professores de ensino superior e ensino básico, técnico e tecnológico no país. Para conhecer a história da ANDES acessar <http://portal.andes.org.br/imprensa/manual/site/menu/historia.html> Acesso em maio de 2016.

Constituição brasileira a qual, apesar dos limites e críticas “assumiu, reconheceu e oficializou a noção do direito social como algo que é de responsabilidade do Estado executar a partir de um fundo público”, por isso é considerada uma Constituição Cidadã. Entretanto, a “noção de direito carrega em si as contradições da não ruptura com a ordem do capital” (PINTO, 2007, p.58).

Num processo duro de mobilizações, contramobilizações e disputas de projetos de interesses específicos, com campos de forças distintos e bem definidos, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual apresentou avanços em relação aos direitos sociais e sua universalização devido a participação ativa desses sujeitos sociais.

Esse processo refletiu a disputa de hegemonias, contemplando avanços em alguns aspectos. No entanto, não consolidou um espaço de solução dos problemas essenciais do Brasil, uma vez que se constituiu numa “espécie de híbrido entre o velho e o novo”. Isso significa que a Constituição não se estabeleceu o ideal de nenhum grupo nacional, expressando a “tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro” (BEHRING, 2008, p. 143).

Lima (2012) destaca a importância de refletir sobre os aspectos conjunturais no que tange aos direitos sociais. A análise realizada traz que, elementos políticos historicamente construídos e fortalecidos na Reforma de 1968, não foram superados pelo processo instaurado na Assembleia Constituinte que manteve, por meios diretos e indiretos, a relação público-privado, através da “privatização do público e a distribuição de verba pública para o setor privado”, elemento que permanece presente no âmbito da educação superior (LIMA, 2012, p.7).

Circunscrevendo a análise da CF/1988 à temática deste estudo, destacamos que entre os fundamentos constitucionais, a educação é considerada no artigo 6º como um direito social. Em artigos subsequentes esta concepção é reafirmada da seguinte forma,

A educação direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1998, art., 205).

No Capítulo III, Seção I que trata sobre os elementos relacionados à educação está previsto

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988, art., 206, incisos I, III, IV).

Além disso, a Carta Constitucional vigente, que abarca além do texto elaborado em 1988 as emendas constitucionais realizadas posteriormente, apresenta como competência privativa da união a formulação das diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22), estabelece um plano nacional de educação decenal (artigo 204), além de outras questões relacionadas ao financiamento e políticas voltadas para a educação. Em relação às universidades, apresenta que estas “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, art.207).

No final da década de 1980 ocorreu no Brasil uma crise no âmbito econômico devido a fatores externos e internos dentre os quais destacamos o aumento do déficit público devido ao crescimento da dívida externa ocasionada pela elevação das taxas internacionais de juros, estagnação econômica e o aumento da inflação. Esses fatores acarretaram consequências sociais significativas interferindo inclusive na dinâmica dos países dependentes³¹ (CHESNAIS, 1996). Tais elementos compuseram o quadro de crise financeira que caracterizou os anos 1980 como a década perdida para o capital, uma vez que se têm perdas e estagnações na economia brasileira.

Desse modo, temos que o cenário brasileiro na década de 1980 foi marcado por um processo de crise com recessão econômica; deteriorização das condições de vida de grande parte da população; aumento das lutas por direitos sociais; fortalecimentos dos movimentos sociais; promulgação de uma Constituição que, apesar de manter traços conservadores, contemplou avanços em alguns aspectos a exemplo dos direitos sociais e políticos (BEHRING, 2008; SOUZA FILHO, 2011).

³¹ Utilizamos o termo dependência baseado nas análises de Florestan Fernandes por entender que este é mais preciso nessa discussão no que se refere a relação brasileira com o capitalismo central. Florestan Fernandes analisa o desenvolvimento do capitalismo no Brasil a partir da forma de integração do país à economia internacional, especialmente aos interesses econômicos e políticos dos países imperialistas. Esta discussão relacionada aos dilemas educacionais brasileiros encontra-se presente na análise realizada por Lima no artigo Capitalismo dependente e “Reforma Universitária Consentida”: a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros, Xamã, 2006.

Em 1989, ocorreu pela primeira vez a eleição presidencial direta, sendo considerada como divisor de águas. Estavam em disputa projetos radicalmente distintos, que naquele momento eram representados por dois grupos, sendo um da burguesia nacional com o candidato à presidência Fernando Collor e outro que, de alguma forma representava os interesses da classe trabalhadora, dirigido por Lula da Silva. Essa polarização expressava as tensões entre as classes ao longo dessa década³².

É com este cenário nacional, inserido, influenciado e determinado pelo movimento de reorganização do capital em âmbito global que se inicia a década de 1990, marcando um compromisso da agenda político-econômica com o perfil desejado pelas agências multilaterais, baseados em reformas liberais orientadas para o mercado (BEHRING, 2008).

As mudanças estruturais no mundo do trabalho e por decorrência no setor educacional estão diretamente relacionadas à conjuntura internacional. Nessa relação, organismos internacionais do capital, sujeitos políticos coletivos importantes no processo de difusão do projeto burguês de dominação, contribuíram de maneira decisiva para a expansão descomedida do capital, ditando parâmetros para a reformulação do Estado induzindo os países a adotarem medidas ditas modernizadoras em todas as áreas políticas e sociais (BOLLMANN, 2010; GREGÓRIO, 2012).

1.5 - Organismos internacionais do capital: braço orientador da política de educação superior para os países de capitalismo dependente

Diante de uma conjuntura de crise desencadeada na década de 1970, as quais demandaram alterações nos circuitos produtivos, os países de capitalismo central propuseram um rearranjo do capitalismo em um novo padrão de acumulação pautado nas mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado. Assim, o grande capital difundiu a ideologia neoliberal que

³² As eleições presidenciais de 1989 marcaram um período de movimentação política e consolidação da democracia no país. Diante desse cenário as eleições tiveram dois grupos que estavam de fato na disputa. Os partidos de esquerda laçaram como seu representante Luiz Inácio Lula da Silva que representava no Partido dos Trabalhadores pela Coligação Frente Brasil Popular, tendo sua base política assentada entre os trabalhadores e trabalhadoras e as principais lideranças sindicais do país. Já os partidos de direita investiram na candidatura de Fernando Collor de Melo do Partido da Reconstrução Nacional da Coligação Movimento Brasil Novo recebeu apoio financeiro do empresariado brasileiro e atraindo tinha sua base em diferentes setores da sociedade.

compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção e sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar propósitos privados) fundada na ideia de natural e necessária entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado) (NETTO E BRAZ, 2007, p. 226).

Para reproduzir o capitalismo de maneira ampliada, o sistema utilizou de mecanismos para alimentar a engenharia do mercado financeiro (a reestruturação produtiva, a flexibilização nas relações entre capital e trabalho, alterações na esfera cultural, a captura do fundo público através de mecanismos da dívida para justificar a redução com os gastos públicos) os quais caracterizam o capitalismo na sua fase de financeirização.

O neoliberalismo sob a hegemonia da financeirização da vida social defende uma completa redefinição do papel do Estado que, de acordo com a perspectiva do sistema demonstrava incapacidade em administrar as políticas econômicas e sociais e, nos países periféricos tinha o rótulo de ineficaz e custoso. Desta forma, por não ser autossuficiente, o sistema capitalista propõe uma reformulação do Estado tanto para manter a legitimidade deste quanto para garantir a fluidez do sistema capitalista. Nessa perspectiva, a real intenção do capital é manter um Estado mínimo para o âmbito social e máximo para o capital (NETTO E BRAZ, 2007; IAMAMOTO, 2008).

Cislaghi (2010) afirma em seus estudos que o Estado na fase de financeirização do capitalismo assume um papel importante, pois nele estão centrados os principais mecanismos de captação dos mercados financeiros, por meio de impostos diretos e indiretos transferidos para a esfera financeira a título de pagamento de juros ou da própria dívida.

Diante desse cenário temos que o papel dos organismos internacionais na elaboração e difusão de valores e concepções que constituem o projeto de uma nova sociabilidade burguesa tem sido fundamental ao longo dos anos para resguardar e manter a centralidade do capital nos países de capitalismo central, bem como o lugar e a funcionalidade dos países de capitalismo dependente.

Segundo Leher (1999) as transformações ocorridas em âmbito global, desde o fim da Guerra Fria, trouxeram implicações na maneira como as agências internacionais se reorganizaram e passaram a intervir na política interna dos países de capitalismo dependente.

O endividamento dos países pela ação do imperialismo norte-americano associado à opção subserviente, dependente e a opção política dos governos nacionais, em especial do governo brasileiro, gerou e ainda gera o empobrecimento da população. Esse contexto cria tensões sociais e ao mesmo tempo coloca em cheque a fluidez do sistema. Desse modo, ações governamentais ministradas pelo BM, por meio de políticas sociais focalizadas, são necessárias para o alívio da pobreza e dos conflitos sociais.

Tais ações estão articuladas com a necessidade de “‘governabilidade’, ou seja, da conjugação de segurança e estabilidade econômica para o pagamento das dívidas e simultaneamente para a ampliação de áreas para os investidores internacionais” (LIMA, 2005, p. 100). Desse modo, fica aparente que as propostas do BM não se constituem num fim em si mesmo, mas em um conjunto de estratégias da burguesia para enfrentamento da crise estrutural do capital.

Retomando seu protagonismo nos anos 1990, o BM realizou ações mais contundentes, com a disseminação da ideologia neoliberal por meio da construção e publicação de documentos voltados para a reformulação do Estado e propostas de novos moldes para a educação. Segundo a concepção do BM o melhor caminho para o ataque à pobreza é aumentar os recursos dos pobres e desenvolver ações para o uso produtivo do trabalho (que afirma ser este o recurso mais abundante dos pobres) sendo que este caminho passa pela educação (BANCO MUNDIAL, 1996; ALTMANN, 2002).

Assim, a priorização na pobreza fez a educação sobressair entre as prioridades do BM, pois entendiam que a pobreza poderia gerar um clima desfavorável para os negócios, pois o aumento dela gera problemas em relação a segurança (LEHER, 1999; GREGÓRIO, 2012). A partir dessa perspectiva, nesta década as diretrizes do BM foram direcionadas para o ES, uma vez que “para as ideologias dominantes, o melhor antídoto para os males decorrentes do desemprego é a educação elementar e a formação profissional” (LEHER, 1999, p.26).

Desse modo, a atuação do BM atendia dois vieses de um mesmo objetivo por meio de orientações voltadas para o ES: diminuía as tensões causadas pelo desemprego (pobreza e segurança) e formava mão de obra qualificada para o mercado. Ambas as ações possibilitavam um ambiente favorável aos negócios.

O BM elaborou alguns documentos orientadores para a efetivação dessas ações. Abordaremos aqueles que consideramos centrais no processo de

reestruturação das universidades públicas federais brasileiras, pois apresentam as orientações do BM para a educação superior e serviram como base fundamental nesse processo empreendido a partir da década de 1990³³.

O documento *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, elaborado em 1994 pelo Banco Mundial em conjunto com dirigentes da educação superior de países industrializados apresenta estudos de casos e ações isoladas em diversos países, que segundo o ponto de vista do BM, deveriam ser tomadas como exemplo a ser seguido pelos países de capitalismo dependente (BANCO MUNDIAL, 1994).

De acordo com o documento as instituições de ES desses países constituem capital importante para o desenvolvimento econômico e social e tem a responsabilidade principal de entregar as pessoas os conhecimentos que necessitam para desempenhar cargos nos setores públicos e privados.

Estas instituciones entregan nuevos conocimientos a través de la investigación, sirven de medio para transferir, adaptar y divulgar los conocimientos que se generan en otras partes, y apoyan a los gobiernos y a los empresariales prestándoles servicios de asesoría y consultoría. En la mayoría de los países, las instituciones de educación postsecundaria también desempeñan importantes funciones sociales puesto que contribuyen a plasmar la identidad nacional y sirven de foro para un debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico [...] (BANCO MUNDIAL, 1994, p.1).

Além disso, aborda questões relacionadas ao quantitativo de estudantes e docentes e a subutilização das instalações físicas. Considera baixa a relação docente-estudante e reconhece problemas relacionados à estrutura física. Apresenta que o aumento do número de matrículas deve ser acompanhado com incremento de recursos. Contraditoriamente traz como uma de suas preocupações a relação custo/benefício, que deveria ocorrer por meio da melhoria da qualidade de ensino concomitante com a redução dos custos com estudantes.

Logo após tal afirmação, aborda um elemento primordial para nossa análise ao considerar que nos países pobres os recursos destinados aos estudantes do ES

³³ Leher (1999) avalia que o documento do BM de 1994 inicialmente situa a crise do ensino superior como resultante da crise fiscal. Porém, ao longo do documento, os propósitos políticos vão sendo explicitados. Constituindo-se matriz das mais recentes medidas do governo federal o documento chama atenção para uma maior diferenciação no ensino superior, demandando a extinção da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, O Banco indica os instrumentos para a implementação dessa política, enfatizando a importância de redefinir a autonomia universitária em moldes neoliberais, a saber, uma autonomia que signifique o afastamento do Estado da vida da instituição (LEHER, 1999, p. 28).

são utilizados de maneira ineficiente, pois são gastos com alimentação e moradia estudantil, considerados privilégios que deveriam ser suprimidos. Imbricado nesta questão, o documento se refere aos “altos índices de reprovação, repetição e evasão apresentados no ensino superior nos países pobres” (GREGÓRIO, 2012, p.8).

Em muchos países em desarrollo la enseñanza superior se caracteriza por la baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, elevadas tasas de deserción y repetición, y una muy alta proporción del presupuesto destinado a gastos educacionales, como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados para los estudiantes (BANCO MUNDIAL, 1994; p.3).

Partindo da concepção de que o modelo europeu de universidade de pesquisa é custoso e inapropriado para países de capitalismo dependente, o documento do BM, baseado no modelo estadunidense de universidade, recomenda o incentivo à diversificação de modelos de instituições de ES com investimentos privados, com expansão por meio da criação de faculdades isoladas, centros universitários, cursos politécnicos, institutos profissionais e técnicos de curta duração e a elaboração de cursos à distância (GREGÓRIO, 2012). Nesse sentido defende o fomento de estabelecimentos privados e outras formas de financiamento da educação superior, conforme expresso abaixo

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente em el mundo em desarrollo. Pueden reaccionar em forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplían las oportunidades educacionales com poco o ningún costo adicional para el Estado. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada a fin de complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula de la educación superior, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social em el nivel terciario (BANCO MUNDIAL, 1994, p.6).

Além disso, defende maior diferenciação no ES, demandando a extinção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, num processo onde a produção de pesquisa e conhecimentos mais avançado devem ocorrer nos países centrais, porém, em países como Brasil, devido a amplitude de seu parque produtivo, poderia ser desenvolvidos alguns poucos núcleos de excelência capazes de atender às demandas da realidade local bem como para formar parte da elite dirigente e produzir conhecimento necessário ao controle social (LEHER, 1999).

Neste documento produzido em 1994, o BM aborda também sobre a autonomia, elemento que implicou, anos mais tarde, em medidas que se chocam com a Constituição brasileira. Segundo o BM o caminho para que a reforma do ES seja bem sucedida passa pela questão da autonomia institucional, especialmente na diversificação e utilização de recursos de maneira eficiente. Para Leher (1999), isso significa redefinir a autonomia universitária nos moldes neoliberais, uma autonomia que na realidade significa o afastamento do Estado do provimento da universidade.

As propostas construídas pelo BM presentes no documento de 1994 respondem de maneira mais rápida e flexível as demandas do mercado de trabalho, uma vez que são adaptáveis a elas.

Lima (2007) ressalta que apesar de reconhecer a importância da educação superior, a finalidade desse nível de ensino está voltada para a formação de força de trabalho, exploração do capital privado e difusão da concepção burguesa de mundo, não alcançando o elemento importante da educação superior de formação crítica do ser humano.

Dois anos mais tarde, em 1996, o BM elaborou o documento intitulado *Prioridades y estrategias para la educación*³⁴ voltado para o desenvolvimento de práticas prioritárias, estratégicas e recomendações gerais direcionadas para a educação em todos os níveis, bem como ratificando questões postas no documento de 1994.

No que se refere à educação superior enfatiza novamente a questão dos gastos governamentais que são altos e ineficientes e defende o pagamento de mensalidades nas universidades públicas, indicando a tendência de privatização do sistema universitário (BANCO MUNDIAL, 1996).

Gregório (2012) afirma que entre as preocupações reais desses organismos, se destaca a abertura de novas oportunidades para o capital de reproduzir via ampliação dos mercados referentes à educação superior.

É importante destacar um elemento abordado nesse documento que profere ataques aos setores que defendem a universidade pública e gratuita como, por

³⁴ O documento intitulado *Prioridades y estrategias para la educación* elaborado pelo Banco Mundial em 1996 ratifica todas as propostas apresentadas na Conferência Mundial de Educação Para Todos realizada em Jomtien na Tailândia no início da década de 1990, patrocinada pelos organismos internacionais. Possui como objetivo estabelecer compromissos mundiais para garantir conhecimento básico a todas as pessoas visando uma sociedade mais justa e mais humana. O documento na íntegra está disponível em http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm Acesso em maio de 2016.

exemplo, os sindicatos de professores, as associações de alunos, aos setores governamentais e até mesmo à parcela das camadas dominantes. O BM caracteriza tais instituições como “um obstáculo a ser transposto e para isso passam a ser classificadas como defensoras de privilégios corporativistas e elitistas” (GREGÓRIO, 2012, p. 6).

Sob o discurso da importância da formação após o ensino médio para o desenvolvimento econômico dos países de capitalismo periférico, bem como para a redução da pobreza, o BM lança em 2003 o documento *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para La Educación Terciaria*. Propagando uma educação nos moldes do capital, o BM desloca o eixo da educação superior para a educação terciária, sendo esta definida por tudo aquilo que possa vir após o ensino médio (GREGÓRIO, 2012).

Entre os objetivos do documento podemos destacar o fato do BM delegar aos Estados a responsabilidade de impulsionar as instituições de educação terciária, incentivo às inovações tecnológicas, criação de diversas modalidades de cursos, formação aligeirada por meio da implementação de ciclos básicos, diversificação das instituições de ES, ressaltando a importância de escolas técnicas.

Em relação ao acesso à educação superior, neste documento o BM afirma que o Estado deve promover equidade entre os indivíduos, evitando que desvantagens econômicas e/ou acadêmicas sejam empecilhos para o ingresso na educação terciária, assim, cabe ao Estado fornecer meios de financiamento estudantil para que estas pessoas se tornem capazes de ingressar no nível de ensino pós-médio. O acesso e a expansão da educação terciária se dariam de duas formas que se completam: através da ampliação da rede privada, inclusive com subsídios governamentais e também por estratégias no interior das instituições públicas, como a educação à distância e reestruturações das universidades (BANCO MUNDIAL, 2003; GREGÓRIO, 2012).

Segundo este documento, os países que não fizerem investimentos suficientes na educação terciária nos moldes do BM sofrerão com a diminuição da capacidade de competir com eficiência nas economias regional e global.

Esse movimento realizado pelos organismos internacionais do capital disseminados por meio de documentos que orientam a educação superior para os países de capitalismo dependente revelam que tais propostas não apenas influenciam, como determinam as diretrizes da política de educação brasileira em

todos os níveis. Concordamos com Gregório (2012) ao afirmar que estas instituições internacionais impõem metas e políticas a serem implementadas e atingidas pelos países de capitalismo dependente, para que tenham acesso ao financiamento para desenvolver o projeto burguês de dominação e ao mesmo tempo manter seu lugar no sistema produtivo.

Assim, de acordo com os documentos elaborados pelo BM, segue a concepção de que os projetos de educação superior poderão ser financiados desde que sejam eficazes e menos dispendiosos, fato que poderá ser efetivado por meio da diversificação de modelos de instituições de ensino e incentivo às instituições privadas, criação de mecanismos de avaliação e fiscalização por parte do governo para controle de metas estabelecidas de eficácia e desempenho condicionando a distribuição dos recursos a estas metas, entre outras ações com esse mesmo horizonte de expansão de matrículas no ES com racionalização de recursos. Essas características estão inseridas em um contexto maior de disseminação das ideias do BM, que propaga a educação nos moldes capitalistas com ênfase na construção da sociedade do conhecimento.

1.6 - A contrarreforma da educação superior brasileira na década de 1990

Após um longo período ditatorial seguido de eleições indiretas, ocorreu no Brasil a primeira eleição direta com a candidatura de projetos radicalmente distintos que, de certa forma, rejeitavam o passado recente. Esta realidade não era favorável para as classes dominantes, que “apareciam no processo fragmentadas e sem candidato com chances efetivas, abrindo espaço para a inversão da conjuntura”. Diante dessa realidade, as classes dominantes depositaram “um tanto a contragosto” sua confiança em Fernando Collor de Mello, que “por sua origem social e trajetória política advinha das classes possuidoras, o que lhes dava créditos de classe, num enfrentamento com um candidato de origem operária” (BEHRING, 2008, p. 144).

Assim, mesmo insatisfeitos, a alternativa foi eleger Fernando Collor para manter a reprodução do poder das elites³⁵, uma vez que

³⁵ Nas análises de Lima (2005), essa situação que levou a eleição de Fernando Collor demonstrou a capacidade da burguesia em reunir forças em torno da preservação do seu poder.

além da crise econômica que se arrastava, configurou-se uma crise política, delineada pelo avanço do movimento sindical e popular, colocando-se como alternativa de poder, combinando-se explosivamente à fragmentação da burguesia brasileira, num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira, mesmo depois de tão intenso acúmulo de forças pelos trabalhadores e movimentos populares (BEHRING, 2008, p. 144).

Frente ao cenário internacional que se construía e considerando as particularidades brasileiras, a burguesia nacional adere ao projeto neoliberal e, no campo político elege Fernando Collor para presidente. Seguindo as recomendações neoliberais³⁶ Fernando Collor implementou as medidas propostas de liberalização financeira e comercial além da redução da máquina pública, não no sentido de redução da capacidade extrativa do Estado via tributos, mas sim no sentido de destinação destes recursos, isto é, redução dos investimentos no setor público (SOUZA FILHO, 2011).

À frente da presidência, Fernando Collor propôs ações para a reformulação da educação superior, as quais estão inseridas no campo do financiamento mínimo e na forma de gestão desses recursos. Tais propostas implicavam em profundas alterações nos artigos 206 e 207 da Constituição alterando a autonomia das universidades. Contudo, esta emenda não foi aprovada devido a forte rejeição.

Outro aspecto das ações do então presidente para a educação superior está no âmbito do favorecimento da expansão do ensino privado, extinção de órgãos de pesquisa e alteração da configuração das universidades públicas, com a proposta de transformá-la em categoria de espaço de organização (LIMA, 2005).

Nesse sentido é possível inferir que as propostas do governo Fernando Collor eram elaboradas e reelaboradas no sentido de atender às demandas do sistema capitalista em detrimento ao setor público.

Entre 1990 e 1992, uma recessão econômica tomou o país e esquemas suntuosos de corrupção envolvendo o presidente vieram à tona. Diante dessa realidade diversas organizações da sociedade civil e até mesmo setores da elite,

³⁶ De acordo com Netto e Braz (2007) para legitimar sua estratégia, o grande capital fomentou e patrocinou a divulgação maciça do conjunto ideológico que se difundiu sob a designação neoliberalismo. A *ideologia neoliberal* compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de *mercado*) (NETTO E BRAZ, 2007, p. 226, *grifos do autor*).

votaram a favor do *impeachment* do presidente que foi impedido de continuar seu mandato, sendo substituído por Itamar Franco, seu vice. A mudança, portanto, não caracterizou uma ruptura com a lógica neoliberal de Fernando Collor, uma vez que Itamar Franco conservou o projeto de modernização com traços reformistas³⁷ (LIMA, 2005).

No campo da educação não foi diferente, as propostas realizadas no governo Fernando Collor foram colocadas em prática por Itamar Franco que manteve o projeto de modernização da educação. Conservou medidas de reformulação na política de educação superior pautado no projeto de formação de recursos humanos para um mercado competitivo. Sob o discurso de equidade, eficiência e competitividade, típicas do capitalismo, desenvolveu um programa para a educação intitulado Programa Setorial de Ação (1991-1995) o qual previa uma Política para o Ensino Superior e o Modelo de Financiamento para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) numa lógica de modernização e adequação do ensino às demandas do capital (LIMA, 2005).

No que se refere à reformulação da educação superior, durante os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, foram realizadas frentes pautadas na democratização do acesso sob a aparência de “educação para todos”, bem como para atendimento às demandas do capital via privatizações e adequação da educação às orientações dos organismos internacionais (LIMA, 2005). Observamos que tais iniciativas são estratégias utilizadas pelo governo para conservação da ordem e da governabilidade, inclusive na perspectiva de manutenção e perpetuação do próprio modo de produção.

Nesse sentido, as ações realizadas no campo do ES durante esses dois governos foram ordenadas pela lógica da modernização conservadora³⁸ das

³⁷ De acordo com as reflexões de Lima (2005) o governo Itamar Franco aprofundou ações neoliberais iniciadas por Fernando Collor sob um viés reformista. Foi durante seu governo que o processo de desindustrialização e desnacionalização, leia-se privatização, foi intensificado, quando comparado ao governo de Fernando Collor. Para manter a hegemonia do seu projeto no país, realizou duas ações. Uma relacionada ao lançamento do Plano Real com o objetivo de viabilizar a estabilidade econômica e combater a inflação, ações totalmente adequadas às políticas difundidas pelos organismos internacionais para a periferia do capitalismo. A outra medida refere-se às relações entre o governo com sua base de apoio e com a classe trabalhadora. Assim, estabeleceu acordos com setores diferenciados da burguesia, distribuiu cargos, estimulou o empresariado e utilizou da máquina estatal para eleger o presidente que o sucedeu. Em relação a classe trabalhadora, Itamar Franco centralizou suas ações na repressão dos movimentos sociais.

³⁸ Segundo Coutinho (2005), o processo de modernização econômico-social no Brasil seguiu uma “via prussiana” ou uma “revolução passiva”, isso significa que as transformações ocorridas na história brasileira não resultaram de autênticas revoluções, de movimentos provenientes de baixo para cima,

universidades públicas brasileiras numa perspectiva de atendimento às demandas do capital e de desresponsabilização do Estado (LIMA, 2005).

Assim temos que nesse período a universidade assume não somente um papel estratégico de formação de um novo perfil de força de trabalho, mas também de pesquisas financiadas e determinadas pelas necessidades do mercado. Essas novas demandas postas para as universidades ocorrem em meio a racionalização de recursos públicos para que o fundo público financie o mercado financeiro, como parte da estratégia mundial do capital na tentativa de superação da crise (CISLAGHI, 2011).

Com o propósito de enfrentar a crise econômica e superar questões políticas internas, Fernando Henrique Cardoso³⁹ (FHC) juntamente com sua equipe, formulou e colocou em prática um plano de estabilização econômica fundado em preceitos neoliberais. Nesse contexto, FHC se projeta em nível nacional e é lançado como candidato à presidência por setores da classe burguesa industrial e financeira, além de políticos que apoiaram a ditadura brasileira. Com sua vitória eleitoral para presidência (1995-1998) é “reeditado, de maneira orgânica, o pacto de dominação conservadora” (SOUZA FILHO, 2011, p. 168).

Pautado no discurso de equilíbrio orçamentário e ajuste fiscal, seu projeto se configurou como um novo pacto político defendendo em sua proposta de governo a renovação do Estado, por meio da reconstrução e redimensionamento deste, pautado nas noções de desestatização e publicização⁴⁰ (LIMA, 2005; BEHRING, 2008).

envolvendo o conjunto da população, pelo contrário, se processaram por meio de conciliações entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura de reformas “pelo alto”. Desse modo, no Brasil o processo de modernização carrega traços conservadores, abarcando tanto o nível de dependência de nossas relações de produção quanto às relações no plano da cultura. (COUTINHO, 2005, p. 50-52).

³⁹ Fernando Henrique Cardoso, conhecido como FHC foi presidente da República durante dois mandatos (1995-1998/ 1999-2002), sendo o primeiro presidente reeleito no Brasil. As características mais marcantes de seu governo são: privatizações indiscriminadas de estatais, reformas da previdência com ônus para o trabalhador, diminuição da máquina administrativa, enfraquecimento da intervenção social do Estado, inserção subordinada do país no mercado internacional, reformas econômicas dentre outras (SOUZA FILHO, 2011, p.169).

⁴⁰ O termo *publicização* é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais, pois se trata da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução, ou seja, a reforma permite a transferência para o setor privado de atividades que podem ser controladas pelo mercado, bem como a descentralização para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o poder do Estado, mas devem ser subsidiados por ele como por exemplo a saúde, educação, cultura e pesquisa científica (BEHRING, 2008, p. 178).

Com críticas ao Estado neoliberal, demarcou a diferenciação de sua proposta social-liberal em torno de um “Estado intermediário”. Um modelo de Estado que “mantém suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado, do qual contrata a realização de serviços, inclusive na própria área social”, representando uma renovação da esquerda, caracterizada como “esquerda moderna” (BEHRING, 2008, p. 172 e 176). Assim, para alcançar uma sociedade moderna é necessária uma estratégia voltada para o mercado, em que o Estado deveria ser usado de maneira pragmática no processo de inovação tecnológica e distribuição de renda

numa sociedade heterogênea e dual, rompendo os círculos viciosos econômicos e político-social. O primeiro desses círculos refere-se ao populismo econômico e o segundo à ‘contradição da cidadania’. Aquele deve ser enfrentado no seu elo mais fraco: a inflação. O político-social, por um pacto sólido e pela democracia educacional, no médio prazo (BEHRING, 2008, p. 176).

Esse pacto de modernização foi proposto pelo Ministro da Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira, que defendia inicialmente a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária, prosseguindo com a reforma da administração pública, chamada de reforma gerencial do Estado, incorporada ao projeto de governo por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado⁴¹ elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)⁴².

As ações desse Plano seriam implementadas por meio de uma perspectiva gerencial da administração pública que introduz a eficiência e qualidade na cultura da administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. (BEHRING, 2008, SOUZA FILHO, 2011).

Esse panorama nos permite compreender que esteve e ainda está em curso no Brasil um processo de contrarreforma do Estado, composta por um conjunto de mudanças estruturais orientadas pela ideologia neoliberal, que primou pela privatização de bens públicos e redução do papel do Estado no campo social,

⁴¹ De acordo com Behring (2008) é importante distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente, uma vez que a reforma do Estado está articulada com as tradições políticas econômicas hegemônicas no Brasil, sendo a reforma administrativa apenas um aspecto desse processo mais amplo. Assim, o Plano Diretor da Reforma do Estado, vai além da reforma administrativa (BEHRING, 2008, p. 178).

⁴² Aprovado em 1995 o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi um órgão interministerial criado exatamente para esta finalidade (reformular o Estado), orientou dentre outros processos e legislações, a Emenda Constitucional nº 19 de 19 de junho de 1998, a qual trata sobre a reforma da administração pública.

inclusive com ataques à seguridade social. Rompeu ainda com as condições historicamente construídas de efetivas reformas no seu sentido de avanço de direitos a partir do momento em que amplia as possibilidades de autonomia ou de inclusão de segmentos no circuito moderno (BEHRING, 2008).

Deste modo, utilizamos neste estudo a compreensão desse processo definido por Behring (2008) como contrarreforma do Estado, pois entendemos que, na realidade o que se processou e ainda está em curso no Brasil não pode ser caracterizado como reforma, em seu sentido clássico de revolução, pelo contrário, uma contrarreforma que ataca as possibilidades de verdadeiras transformações⁴³.

Isso significa que a contrarreforma prevê a redução da intervenção do Estado na área pública, transferindo os serviços para o setor privado, reduzindo assim os investimentos públicos principalmente na área social. Nessa perspectiva, entendemos que esse processo impacta diretamente o setor da educação, gerando graves desdobramentos com o redirecionamento do setor público para o âmbito do privado sob o discurso de combate à crise fiscal, por meio da modernização e renovação da máquina administrativa. Para tanto, utiliza como argumento que este é o meio indispensável para a redução estrutural do déficit público e o caminho para estruturar a economia do país passa pela redução de recursos em investimentos e manutenção do setor público afetando inclusive os salários e a carreira dos servidores (LIMA, 2005; BEHRING, 2008).

Nesse cenário de contrarreforma do Estado, em consonância com as políticas elaboradas pelos organismos internacionais do capital e, com os dispositivos constitucionais que atribuem ao poder público o dever de assegurar o acesso e a permanência na educação, FHC apresentou sua proposta para o ensino superior

A política de educação superior deve promover uma revolução administrativa, que dê uma efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam; as pesquisas que realizam e aos serviços que prestam (CARDOSO, 1994 apud LIMA, 2005, p. 335).

⁴³ Fundamentados nos estudo de Elaine Behring entendemos ser apropriado o uso do termo contrarreforma, pois as transformações que estão em pleno curso estão dotadas de conteúdo ideológico que na prática designa um processo de redução da função do Estado e dos princípios constitucionais, compondo-se como “um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocrática” (BEHRING, 2008, p.281). Para melhor compreensão e aprofundamento sobre o processo de contrarreforma do Estado brasileiro consultar Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos, obra de Elaine Behring.

Ou seja, uma pseudo autonomia que condiciona o repasse de verbas ao desempenho das universidades nos moldes estabelecidos pelo governo de acordo com as determinações dos organismos internacionais do capital. Instrumentos são pensados para controle das universidades, formatando-as de acordo com as necessidades do capital.

Dessa forma, logo no primeiro ano de seu governo FHC propôs uma profunda reestruturação do sistema de educação superior através de implementação de medidas garantidas legalmente, voltadas principalmente para área econômica por meio do contingenciamento de recursos de custeio e capital afetando diretamente servidores docentes e técnicos administrativos em educação (TAEs) (LIMA, 2005).

Partindo da concepção do governo de que a educação superior é formada por “um conjunto complexo de instituições públicas e privadas, do qual as universidades são parte do sistema” (LIMA, 2005, p.336) e ancorado nas diretrizes dos organismos internacionais do capital, na década de 1990 ocorreu um processo vasto relacionado à diversificação das formas de organização das instituições de ES. Essa mudança trouxe implicações relacionadas à diversificação e diferenciação institucional, com estagnação no processo de expansão das universidades públicas e ampliação de instituições privadas, consolidando a lógica privatista da educação superior, característica presente também em outras áreas durante o governo FHC (SAVIANI, 2010; DOURADO, 2011).

Essa política em curso, pautada em projetos e ações de expansão via diversificação e diferenciação do sistema, permitiu que a educação superior constituísse um potencial campo de exploração do capital em crise, em que a privatização desse nível de ensino se tornou o foco de ação do governo. Nesse contexto, o projeto governista ancorado na concepção neoliberal apresentou como frentes estratégicas da educação superior “a privatização interna das universidades públicas e o empresariamento da educação superior via aumento dos cursos privados” (LIMA, 2005, p.340-341).

Sob o governo de FHC o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – da Câmara Federal foi derrotado e substituído pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB⁴⁴, nº 9.394/1996, defendida pelo governo, que tinha como ponto central o

⁴⁴ A LDB/1996 desencadeou um processo e reformulação introduzindo inovações em todo sistema educacional. No caso do ensino superior, definiu a posição das universidades exigindo a associação

redimensionamento da política educacional proclamada como uma medida modernizadora de universalização e democratização da educação. Assim, mesmo diante da correlação de forças e defesa de projetos distintos a LDB proposta pelo governo foi promulgada. Esta legislação definia e regularizava o sistema de educação brasileiro introduzindo um conjunto de modificações e, regulamentava ainda um plano nacional de educação (LIMA, 2005; BOLLMANN, 2010).

No ano seguinte à promulgação da LDB e decorridos três anos do governo FHC a crise no âmbito educacional se exacerbou. A política de desobrigação do Estado com a educação pública, gratuita e de qualidade desencadeou distanciamento e dificuldade de acesso de jovens e crianças na educação aprofundando as desigualdades sociais. Diante dessa realidade, surgiram reações às políticas neoliberais, as quais foram marcadas por ações de setores de esquerda e movimentos da sociedade civil, como os sindicatos dos trabalhadores em educação, entidades acadêmico-científicas, movimentos estudantis e populares que a partir da criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP⁴⁵ construíram de maneira conjunta e articulada frentes de intervenção na política de educação, bem como de resistência à ordem capitalista neoliberal (BOLLMANN, 2010).

De acordo com a autora, com o intuito de contribuir com a elaboração de um Plano Nacional de Educação, o FNDEP juntamente com as demais iniciativas dos movimentos sociais comprometidos com a educação pública, gratuita e de qualidade promoveram amplo debate para a construção de um Plano Nacional de Educação –

entre ensino e pesquisa, que apesar de estar prevista na Constituição Federal de 1988 e legislações anteriores, não havia mecanismos que exigisse sua implementação no setor privado. Além disso, a LDB tratou sobre o corpo técnico no âmbito da qualificação docente e regime trabalhista, estabeleceu critérios voltados para a criação das universidades, criou o recredenciamento periódico das instituições de ensino superior a fim de corrigir distorções por meio de um processo de avaliação, tratou sobre a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores visando garantir condições mínimas de funcionamento para cursos novos, regulamentou formas diferenciadas de processo seletivo, introduziu diretrizes curriculares para os cursos de graduação dentre outras medidas, estabeleceu como uma de suas finalidades a formação de diplomados em diferentes áreas de conhecimento aptos para inserção em setores profissionais, dentre outras. (DURHAM, 2005; VIEIRA, s/p; BRASIL, 1996). Legislação na íntegra disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em 04 de maio de 2016.

⁴⁵ Em função de articulações realizadas com o objetivo de elaborar a Constituição brasileira, em 1986 foi criado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, lançando oficialmente no ano seguinte. Surgiu inicialmente para reivindicar um Projeto para a educação em geral e não apenas para a escola. Era composto por organizações de classe, entidades da área da educação, entidades de trabalhadores profissionais da área da educação e entidades do movimento estudantil. O Fórum expressava a vontade política desses entes pela redemocratização do país e o papel estratégico da educação nesse processo. Disponível em <http://penta.ufrgs.br/edu/dee/forumnac.htm> Acesso em maio de 2016.

Proposta da Sociedade Brasileira, durante o II Congresso Nacional de Educação em Belo Horizonte em 1997, em oposição aos princípios e ações que os governos neoliberais vinham implementando ao longo dos anos. Contudo, o PNE- Proposta da Sociedade Brasileira foi derrotado e o desfecho foi a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE defendido pelo governo regulamentado pela Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001.

Lima (2005) realizou interessante comparação entre as duas propostas na qual fica evidente não apenas a concepção de educação de cada vertente, mas principalmente o objetivo que se deseja alcançar por meio da educação. Podemos mencionar dentre as diferenças apresentadas pela autora a concepção sobre a política de educação superior.

O PNE- Proposta da Sociedade Brasileira defende que a educação superior deve ser oferecida majoritariamente pela União na forma de universidades públicas, organizada sob a base indissociável entre ensino, pesquisa e extensão com formação voltada aos diversos âmbitos da vida social visando contribuir para a solução de problemas sociais, econômicos e políticos da sociedade articulados com os demais níveis educacionais. Além disso, prevê a gestão democrática, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial sendo assegurada a participação da comunidade acadêmica (LIMA, 2005).

Já o PNE defendido e regulamentado em lei pelo governo federal possui como horizonte a ampliação do acesso via diversificação do sistema, a fim de atender diferentes demandas e funções. Nesse sistema, as instituições de acordo com sua natureza possuem papéis específicos no sistema da educação superior, como por exemplo, as universidades devem exercer as funções que lhe foram atribuídas na Constituição: ensino, pesquisa e extensão a fim de contribuir para o desenvolvimento do país e reduzir os desequilíbrios regionais. Já os estabelecimentos não universitários, apesar de não desenvolverem pesquisas, são considerados importantes para a expansão do ES e para a formação de demandas específicas, bem como para a qualificação profissional. Em relação aos gastos públicos, considera que estes devem ser reduzidos, “especialmente os gastos com estudantes das IES públicas (assistência estudantil), com aposentadorias e pensões de servidores inativos” (LIMA, 2005, p. 340).

Conforme consta na legislação que o instituiu, o PNE/2001 apresenta que diante da demanda por vagas no ES, principalmente oriunda de egressos do ensino

médio que passou por progressiva universalização após a CF/1988, há a necessidade de expansão do acesso a este nível de ensino a qual deveria ocorrer via diversificação das instituições de ES. Nesse sentido, além de investir no setor privado, o PNE afirma que “há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes (...)” (BRASIL, 2001, p. 45).

Nesse contexto, o Plano apresenta como objetivo o aumento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos e para tanto, além da expansão no número de vagas propôs

Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (BRASIL, 2001, meta 19).

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

Chamamos atenção para o segmento que o PNE/2001 apresenta como público a ser atendido nas universidades públicas, diferente daquele segmento que ingressava no ES na sua gênese. Nesse momento o acesso às IFES se desloca da elite para um público considerado carente. Entendemos que essa realidade é resultante da dinâmica que ocorre ao longo da história da educação vinculada aos contextos sociopolíticos e econômicos e às mobilizações dos movimentos sociais. Outro aspecto a ser destacado é que as metas do PNE/2001 descritas acima subsidiaram posteriormente as políticas de ações afirmativas e descrevem elementos que compõem a formulação da política de assistência estudantil.

No período de 1999-2002, durante seu segundo mandato FHC continuou implementando as políticas elaboradas e difundidas pelos organismos internacionais para a reformulação do ES, seguindo os pressupostos básicos de ampliação do acesso concebida como uma política de inclusão social voltada para os seguimentos mais pobres da sociedade, processo esse que se concretiza via diversificação das instituições e das fontes de financiamento. Nesse sentido, o ES se constituiu como um campo de investimento caracterizando um setor lucrativo tanto para o capital nacional quanto internacional que avança de maneira significativa nesse período (LIMA, 2005).

De acordo com as análises de Lima (2005) durante o governo FHC as medidas implementadas estão relacionadas a desresponsabilização do Estado com o ES, tendo como característica principal a diminuição de verbas públicas para este nível de ensino e o estímulo às demandas do capital por meio do empresariamento do ES. Nesse sentido, durante seu governo foram tomadas várias medidas e construídos documentos e legislações⁴⁶ numa perspectiva contrarreformista da educação superior.

Compreendemos que o processo de contrarreforma do Estado brasileiro está vinculado historicamente aos interesses do setor privado sob o domínio das políticas de ajuste estrutural dos organismos internacionais do capital que realizam propostas para os países de capitalismo dependente. Sua influência atinge todos os setores, principalmente aqueles não exclusivos do Estado, que vão sendo transferidos para a iniciativa privada e sucateados no âmbito público, como ocorre com o ES.

Coutinho (2005, p.70-71) em seus estudos sobre a cultura e sociedade no Brasil, reflete que a universidade

foi submetida não só a processos repressivos, mas também a uma crescente “racionalização” em sentido capitalista, a formas de divisão do trabalho intelectual que, adequando-se aos mecanismos da reprodução e sistematização, dificultam enormemente, em seu interior, a formação e sistematização de uma cultura crítica e globalizante.

Esse cenário nos permite apreender o papel da educação na manutenção e reprodução da ideologia neoliberal nos níveis material, intelectual e cultural, processo esse que segue em curso no país.

1.7 - Reescrevendo as demandas sociais a partir da concepção neoliberal

A contrarreforma do Estado implementada na década de 1990 não apenas manteve como aprofundou o padrão de dependência do Brasil na economia mundial. O resultado desse processo foi a ampliação das desigualdades expressa principalmente com o aumento da miséria de amplas camadas da população - desemprego, subemprego e estagnação econômica.

Behring (2008, p. 286) ressalta que esse cenário gera a formação de um “tecido social fragmentado, corroído pelas estratégias de sobrevivência de curto

⁴⁶ Para informações sobre os documentos elaborados durante o governo FHC e os eixos que norteavam cada um deles, consultar Lima, 2005, p.348.

prazo da população, e ainda com dificuldade de construção de projetos e fortes identidades políticas coletivas (...). É com esse legado deixado por FHC que o governo seguinte desenvolve suas estratégias e políticas de um “novo” projeto nacional.

Diante do desgaste do governo FHC e o desejo de mudança, a classe trabalhadora se fortaleceu em suas organizações e lutas. O cenário fez emergir também divergências nas frações da própria burguesia brasileira em sua articulação com setores financeiros, sobretudo em relação à condução do neoliberalismo no Brasil, pois a burguesia nacional e internacional precisava “recompor seu pacto de dominação e articular um novo arranjo político que mantivesse o Brasil na órbita do neoliberalismo com ‘coesão social’” (LIMA, 2005, p.231).

A força e as lutas da classe trabalhadora colocavam em risco a continuidade do neoliberalismo no país. Para que isso não ocorresse, o bloco do poder buscou no interior da “esquerda” brasileira as condições de continuidade da ordem vigente, indicando mudanças superficiais que não alterassem a estrutura do sistema (ANTUNES, 2004 apud LIMA, 2005, p.232). Os organismos internacionais não ficaram fora desse processo, indicando a direção e as alternativas para que o Brasil seguisse firme no propósito de continuidade de implementação de ações neoliberais no país.

Para tanto, partindo da perspectiva de que era necessária uma mudança que garantisse a permanência da estrutura vigente e manutenção da ordem capitalista, foram estabelecidas alianças entre frações da classe trabalhadora, a partir da ação de suas direções e a burguesia, conformando assim um novo bloco no poder. Essas alianças permitiram a realização de acordos nos quais, trabalhadores são excluídos e suas burocracias cooptadas pela burguesia e incorporadas no bloco do poder. Nesse processo, esses dois sujeitos (frações da burguesia e burocracias sindicais e partidárias da classe trabalhadora) possuem a mesma perspectiva política de humanização ou reforma do capitalismo, processo que caracteriza a “versão mais crua do aburguesamento e do oportunismo político desta burocracia” (LIMA, 2005, p.241).

Isso significa que o Partido dos Trabalhadores (PT) pactua com a burguesia em nome da governabilidade de um projeto capitalista, por meio do envolvimento, da cooptação da classe trabalhadora para que esta se acomode e assim os antagonismos sejam camuflados.

Esse processo, no discurso dominante aparece como inclusão social. No entanto, na verdade corresponde a uma realidade de uma participação social restrita, não havendo participação no âmbito da economia e na construção do projeto de país. Ou seja, o que existe é uma participação social limitada de acordo com os interesses da classe dominante. Há que considerar também o contexto e as determinações da correlação de forças entre as classes, que, de certa forma, definem o avanço ou não dos interesses e do projeto da classe trabalhadora.

Diante dessa situação, era necessário investir em uma figura com forte identidade que tivesse além de proximidade, raízes na classe trabalhadora, com discurso próximo, histórico de luta e representasse mudanças. Esse conjunto de características estava presente no candidato do PT, pessoa que além do discurso próximo, representava os trabalhadores e se construiu em meio a eles. Assim, em meio a esse conjunto de ações e articulações de vários partidos, empresariado e segmentos estreitamente vinculados ao capitalismo internacional que se formou uma coligação para que Luiz Inácio Lula da Silva encabeçasse as eleições de 2002.

A composição de um pacto não apenas influencia, mas decide os rumos e as características da natureza de um governo, foi exatamente isso que ocorreu. Antes mesmo de assumir a presidência, nas propostas apresentadas nas cartas programas, o então governo eleito já apresenta mudanças consistentes em seu discurso, abandonando a perspectiva de ruptura, optando pela defesa de transição para uma melhor organização da ordem, a partir dos pactos realizados. Essa posição já demarcava como seria seu governo para, inclusive, manter a sua governabilidade⁴⁷ (ANDES-SN, 2004; LIMA, 2005; DANTAS E SOUZA JUNIOR, 2009).

A base material do PT foi alterada e uma nova ideologia construída, uma vez que abandonaram a perspectiva de um projeto estratégico de ruptura com o capitalismo seguindo numa direção alternativa de construção de um capitalismo melhor (como se essa situação fosse possível), por meio de acordos, negociações,

⁴⁷ As propostas pré-eleitorais já demonstravam o abandono da perspectiva de ruptura com a ordem adotada pelo Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos. Essa conversão que ocorreu no PT, de um “partido contra a ordem” para um “partido da ordem”, está referenciada na configuração da luta de classes na conjuntura internacional, na conjuntura nacional e no reordenamento interno do partido. Em seu estudo, a autora desenvolve análises sobre tais elementos. (LIMA, 2005, p. 233).

alianças, ações que alteram a concepção que o partido tem com o sistema capitalista, bem como na sua relação com a classe trabalhadora.

De acordo com as análises de Plínio Arruda Sampaio Jr. (2005) o PT se converte à ordem capitalista numa reviravolta à direita perdendo seu elemento político central que configurou seu papel fundante de luta dos e para a classe trabalhadora numa base social classista. Seu eixo central, que se baseava na organização dos trabalhadores, passou a ser a ocupação do poder através de alianças com frações da burguesia. Perante tal situação seu lugar como partido de esquerda foi questionado.

Lima (2005) afirma que a partir da Carta ao Povo Brasileiro divulgada em 2002, a Coligação Lula Presidente redefine suas alianças se articulando com segmentos estreitamente vinculados ao capital internacional, acordos foram definidos entre o governo e o empresariado, demarcando assim a inclinação definitiva da esquerda brasileira ao capital e a preservação da dominação da classe burguesa que, em meio a crise, articulou e estabeleceu alianças e pactos políticos.

Ainda que constituísse um momento singular na história brasileira em que um governo de origem operária, representante dos trabalhadores, que historicamente compôs a esquerda brasileira chegasse à presidência, é importante destacar que a transição do governo FHC para o governo Lula da Silva foi construída de modo intencional pelos organismos internacionais do capital em conjunto com a burguesia brasileira num processo que visava a garantia de continuidade do projeto neoliberal. As próprias diretrizes do projeto de governo *Coligação Lula Presidente* de 2002 demonstravam afinidade com os pressupostos teóricos e de ação política desse projeto. Assim, Lula da Silva venceu as eleições de 2002 e iniciou seu primeiro mandato (2003-2006) embasado nas propostas divulgadas em seu plano de governo, perpetuando o processo de contrarreforma do Estado brasileiro.

Na mesma linha de ações contrarreformistas do governo FHC e em consonância com as propostas dos organismos multilaterais, Lula da Silva desenvolveu seu projeto de governo em várias frentes, com políticas que aprofundaram e ampliaram a desnacionalização e desindustrialização de setores estratégicos do país, com estímulo a abertura comercial para o capital estrangeiro visando à lucratividade do capital, sob o véu do discurso do crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e emprego no país (ANDES-SN, 2004; LIMA, 2005).

Ratificando este entendimento, Boschetti (2008, p.7) afirma que foram nos governos FHC e Lula da Silva que a contrarreforma do ES, por meio do discurso de reforma universitária, se materializou e agudizou as propostas da LDB.

Todas as medidas ali previstas – exame nacional de curso, mestrado profissionalizantes, substituições dos currículos mínimos por diretrizes curriculares, cursos seqüenciais, ensino a distância em todos os níveis – seguem diretivas dos organismos internacionais, no sentido da privatização das políticas sociais, de favorecimento da expansão dos serviços privados, de diversificação e massificação do ensino e de reconfiguração das profissões.

O governo de Lula da Silva foi marcado também por algumas características emblemáticas como as contrarreformas em diversos setores estratégicos (Previdência, Tributária, Agrária, Trabalhista e Política) e programas de inclusão social com frentes no âmbito do combate à fome, garantia de renda mínima - fortemente difundido pelo Programa Bolsa Família - e políticas no setor da saúde, assistência social e educação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Cislaghi (2010) em diálogo com Boito Jr. (2005), afirma que o governo de Lula da Silva, fez mais do que dar continuidade a dinâmica capitalista sob sua fase neoliberal, ele construiu um novo formato desse modelo por meio de um duplo movimento: um através de transformações na política econômica e outro por meio da expansão de programas assistencialistas focalizados para camadas da população mais desfavorecidas da classe trabalhadora, principalmente com programas voltados para o alívio da pobreza.

Devido a tais características, é atribuído ao governo Lula da Silva a designação de “governo social-liberal” ou “terceira via da periferia”, em virtude de ter produzido a expansão de políticas compensatórias e focalizadas, as quais contribuíram também para engodar e dominar movimentos sociais e sindicais.

Ao analisarmos tais propostas na conjuntura em que estavam sendo construídas e posteriormente colocadas em prática, observamos que essas frentes estão articuladas num eixo central de contrarreformas e desmonte de direitos visando a garantia das condições de perpetuação do capitalismo na modalidade de acumulação que é o neoliberalismo no Brasil, num processo de manutenção tanto da condição de dependência do país quanto das condições de vida da classe trabalhadora.

A sintonia do governo Lula da Silva com os organismos internacionais, principalmente com o BM e o FMI, deu o tom das políticas econômicas e sociais instaladas no Brasil nos anos 2000. Tal fato pauperizou ainda mais as já restritas políticas públicas com ações cada vez mais focalizadas destinadas a parcelas minoritárias da população (ANDES-SN, 2004, LIMA, 2005).

Em meio a esse cenário de contrarreformas estruturais, visando responder as demandas advindas da crise estrutural do capital, o governo desenvolveu frentes de ações para o sistema educacional, o qual possui um papel importante e estratégico no desenvolvimento socioeconômico do país, uma vez que ocupa uma posição fundamental na dinâmica dos processos de inovação tecnológica, de produção e de difusão da ciência e da cultura, bem como no âmbito da segurança e da ordem (LEHER, 1999; ANDES-SN, 2004, MARTINS, 2000).

Elaborado de maneira conjunta entre o governo brasileiro e o BM, o documento *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo. Estratégias de Assistência ao país 2004-2007*⁴⁸ considera a educação como um dos setores prioritários para investimento e intervenção. A perspectiva de intervenção no campo da educação, segundo este documento, é “oferecer oportunidades de educação e emprego, que podem gerar trabalho e também melhorar a segurança, bem como criar um ambiente mais atrativo para negócios” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.82).

Essa concepção evidencia a intencionalidade do investimento no campo da educação e apresenta mais uma vez o ES como uma das estratégias para atender às necessidades do sistema capitalista, que não se resume apenas em qualificar força de trabalho, como também em um instrumento importante no âmbito da segurança e redução da pobreza. Tais elementos foram sinalizados nos documentos do BM e são considerados chaves para o crescimento do país.

Cabe ressaltar que apesar dessa forte inclinação do ES em direção ao capital esse processo é contraditório e complexo, uma vez que, ao mesmo tempo que atende aos interesses do capital, políticas e programas governamentais no campo da educação viabilizam a inserção segmentos populacionais que até então estavam

⁴⁸ O documento *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo. Estratégias de Assistência ao país 2004-2007* foi desenvolvido por meio da colaboração entre o governo brasileiro vigente e pela equipe do Banco Mundial para o Brasil, com contribuições, via consultas, de várias entidades governamentais nos níveis federal, estadual e municipal, da sociedade civil, do setor privado e outros grupos e indivíduos, além de funcionários de outras unidades do Grupo Banco Mundial. Para consultar o documento acesse <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/17FullPort.pdf> Acesso em junho de 2016.

alijados desse espaço. Mesmo diante de um sistema precarizado, a entrada desse segmento no ES altera o perfil e a dinâmica da educação superior no país, possibilitando a formação de novos sujeitos que podem contribuir nas reivindicações, nas lutas e nos movimentos em prol da melhoria e qualidade do ensino, uma vez que a partir dessa inserção, se tornam pertencentes a um novo meio e passam a criar identidade com este.

Durante o primeiro mandato de Lula da Silva a política de educação superior começou a ser efetivamente construída a partir da preocupação com dois temas centrais: a avaliação, expressa na criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES⁴⁹; e a expansão da educação superior, que teve sua gênese construída especialmente a partir da criação do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI (DANTAS E SOUSA JUNIOR, 2009).

Situando a discussão no tema desse estudo, trataremos sobre a expansão do ES brasileiro fomentada a partir do GTI, ação concreta que iniciou oficialmente a discussão sobre a reformulação deste nível de ensino. Criado por meio de um Decreto datado de 20 de outubro de 2003⁵⁰ o GTI tinha a incumbência de analisar a situação atual e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. (BRASIL, 2003; ANDES-SN, 2004; OTRANTO, 2006).

Em seu relatório final, divulgado extraoficialmente no término de 2003 e apresentado posteriormente pelo governo ao Congresso Nacional, o GTI expôs o diagnóstico da educação superior brasileira no qual afirma ser não somente necessária como também urgente uma reformulação nessa área. Pois assim como todo setor público as universidades, inclusive as instituições privadas, apresentam um quadro geral de crise, associada pelo GTI à crise geral do Estado (ANDES-SN,

⁴⁹ Criado em 2004 pela Lei nº 10.861/2004, o SINAES veio alterar a sistemática de avaliação do ensino superior, cuja ênfase, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, voltara-se para testes dos estudantes, através do Exame Nacional de Cursos (ENC). O SINAES, embora tenha incorporado os testes com a criação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE ampliou a dimensão avaliativa incorporando a autoavaliação das instituições, a avaliação externa e um programa de verificação das condições de oferta do ensino, da pesquisa e da extensão. (DANTAS e SOUZA JUNIOR, 2009). Legislação disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm Acesso em junho de 2016.

⁵⁰ O GTI era composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda, além de representantes da Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência e do Ministério da Educação, sendo este último encarregado da coordenação do grupo. O Decreto na íntegra pode ser acessado em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm> Acesso em junho de 2016.

2004, OTRANTO, 2006). Neste documento é possível identificar quatro grandes eixos que o compõem: o primeiro enfocando ações emergenciais, o segundo relacionado à autonomia universitária, o seguinte contemplando as primeiras ações para o redesenho do quadro existente e, por fim elenca as etapas para a elaboração da Reforma Universitária brasileira (BRASIL, 2003; MAUÉS, 2004; OTRANTO, 2006).

O GTI afirma que são necessárias soluções estruturais que só podem ser realizadas se houver “um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais e uma reforma universitária mais profunda” (BRASIL, 2003, item 1). Essa mudança mais densa passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento. Esses elementos vão compor o programa de reestruturação das universidades federais anos mais tarde.

Maués (2004) destaca que em relação às ações emergenciais o GTI indica a precarização das universidades públicas devido a falta de recursos financeiros, elemento este já apontado em anos anteriores pela ANDES-SN, ANDIFES⁵¹, pelo FNDEP e entidades acadêmicas e científicas. Imbricado a questão do financiamento, o GTI associa que a gravidade da crise das universidades não advém apenas da falta de recursos, mas também do perfil da autonomia das universidades, uma vez que existem “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (BRASIL, 2003, Item 2; MANCEBO E SILVA JR., 2004).

Para Maués (2004, p.24), o sentido da autonomia universitária presente no documento do GTI compõe elemento central nesse processo da contrarreforma, uma vez que a autonomia segundo o entendimento dado pelo governo “parece estar intimamente vinculada, sobretudo, à capacidade de captação de recursos,

⁵¹ A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior –ANDIFES - foi criada em 1989 sendo a representação oficial das IFES na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnicos-administrativos, dos estudantes e com a sociedade em geral. Composta por reitores das universidades federais é uma organização dos representantes oficiais das universidades em interlocução com o governo federal. Foi um sujeito ativo no processo do REUNI como um todo, desde a elaboração até a aprovação, nos termos mais violentos, pois foi um dos sujeitos responsáveis pelas estratégias empregadas para a adesão ao Decreto nas universidades onde encontrou resistência. A ANDIFES tem se constituído cada vez mais ao longo das últimas décadas como um espaço de gestores e que só é permeável as demandas efetivas da comunidade universitária na medida em que tem luta e enfrentamento. Esta e demais informações sobre a ANDIFES estão disponíveis em <http://www.andifes.org.br/> Acesso em fevereiro de 2017.

permitindo assim que o Estado se desobrigue cada vez mais da responsabilidade com esse nível de ensino”.

Sobre esse ponto é importante fazermos uma ressalva. A autonomia universitária é uma formulação histórica de todas as entidades que lutam em defesa da educação pública e está presente no artigo 207 da Constituição Federal e se caracteriza por autonomia didática, científica e de gestão, a partir da compreensão de que as universidades públicas são autarquias e, portanto elas são mantidas por recursos públicos. Assim, quando se discute e se reescreve a regulamentação da autonomia, se desconsidera esse preceito constitucional e as lutas a ele relacionadas. Essa necessidade de regulamentação da autonomia surge no processo de contrarreforma do Estado, relacionando-a apenas a uma autonomia de gestão gerencial que envolve a captação de recursos. Cabe ressaltar que esse fato ameaça também a autonomia didático-científica, uma vez que são colocadas diretrizes a serem seguidas pelas IFES que estão além de parâmetros comuns de formação e produção de conhecimento, desconsiderando as particularidades das universidades.

Ancorado nas análises descritas no PNE/2001 - que apresenta como um dos objetivos e metas “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” - o documento elaborado pelo GTI afirma ser necessário o aumento do número de vagas na educação superior. Assim, para enfrentar a crise nas universidades federais e expandir a oferta de vagas são necessárias além de ações emergenciais, ações estruturais e duradouras (BRASIL, 2003)⁵².

Na concepção desse grupo de trabalho e seguindo as orientações do BM, a alternativa à crise financeira que se encontra as universidades é a diversificação das fontes de financiamento do ensino superior público. Essa lógica gerencial privatista se consolida nas universidades públicas, via captação de recursos, convênios e modalidades de gestão. Defende também a alocação de verbas públicas em instituições privadas (ANDES-SN, 2004; OTRANTO, 2006). Esse entendimento

⁵² De acordo com o MEC, as ações governamentais voltadas para o desenvolvimento e renovação do ensino superior estão alinhadas ao PNE (2001/2010) instituído pela Lei nº 10.172/2001. Desta forma, para atender os objetivos descritos no PNE foram desenvolvidas mudanças estruturais na área da educação superior em que a primeira, desenvolvida de 2003 a 2007 teve como norte a interiorização do ensino superior público federal, a segunda, desenvolvida entre o período de 2008 a 2012 foi marcada pela execução do REUNI e a terceira caracteriza-se pela continuidade das propostas e complementação com iniciativas específicas (MEC, 2003-2014).

estará presente nos anos seguintes na efetivação de programas como o REUNI e o PROUNI.

Nesse caminho uma das primeiras ações para compor esse redesenho das universidades, se efetiva através da proposta do MEC para assegurar um fluxo regular adicional de recursos para as instituições universitárias que aceitarem aderir a um Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo (BRASIL, 2003). Conforme afirma Olgaíses Maués (2004, p. 25)

O primeiro “traço” desse “redesenho” é o Pacto da Educação para o Desenvolvimento Inclusivo. O referido pacto trata de criar uma demanda induzida para formar profissionais em áreas que o governo identificará e considerará estratégica. É mais uma camisa de força que o governo quer impingir às universidades “autônomas”, à medida que assegura mais recursos àquelas instituições que aderirem ao tal pacto, que consiste em ter cursos, induzidos pelas necessidades empresariais, já estando definidas algumas das áreas, tais como engenharias, professores de matemática, português, física, química, biologia, história, geografia, enfermagem, sanitário etc. Para tal, serão abertos editais para formação desses profissionais, aos quais poderão concorrer todas as instituições de ensino superior, públicas, comunitárias, filantrópicas, privadas. É mais uma forma de repassar recursos públicos para instituições privadas.

Esse pacto, já apresenta traços de um contrato de gestão e das formas de ingresso, pois em tese versou sobre destinação de orçamento de acordo as diretrizes estabelecidas. Isso significa que, para garantir recursos para a manutenção e expansão das IFES, as universidades deveriam aderir de maneira “voluntária” a esse pacto de amplitude nacional, com critérios definidos em edital público específico que incluía também instituições comunitárias e particulares, quando o setor público não fosse capaz de atender a demanda. Esses elementos anos depois irão compor o Programa de reestruturação e expansão das IFES.

É importante pontuarmos o significado dessa relação: capacidade de atendimento pelo setor público por meio das instituições federais de ensino superior e absorção desse público no âmbito privado. Esse processo é algo precisamente construído pelo governo em articulação com o setor privado em consonância com os preceitos dos organismos internacionais do capital. O sucateamento das universidades públicas, inclusive como indicado pelo GTI, no que se refere a recursos humanos, manutenção, investimento dentre outros é desencadeado pelo próprio Estado constituindo elemento chave no processo de empresariamento da educação superior.

Além disso, conforme consta nas análises da ANDES-SN (2004), o reordenamento das formas de financiamento das universidades foi fundamentado legalmente por meio de duas medidas: a aprovação na Câmara do Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, que depois veio a ser regulamentar na Lei nº 10.973/2004 dispendo sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e do projeto que trata sobre a Parceria Público-Privada⁵³ (PPP) regulamentado pela Lei nº 11.079/2004 que Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, ambos de interesse dos organismos internacionais do capital identificados como estratégias para ampliação do ambiente de negócios no Brasil.

Desse modo, inscrita num processo de contrarreforma do Estado, para prosseguir com a contrarreforma da educação superior o governo defende a tese de que o setor privado é mais eficiente e menos custoso, portanto a expansão da educação superior deveria seguir pelo caminho de fortalecimento das instituições particulares. Tal fato leva a desconstrução do caráter de direto social da educação superior por meio da “transmutação em serviço público não estatal” no qual “estão sendo diluídas as fronteiras entre o público e o privado e, conseqüentemente, ampliando-se o empresariamento da educação superior” (ANDES-SN, 2004; LIMA, 2009; PINTO et al, 2009, p. 76).

Nesse contexto de contrarreforma da educação superior, em agosto de 2004 o MEC publicou o documento intitulado *Reforma da Educação Superior Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes*. Este documento trouxe os princípios e diretrizes da contrarreforma, a missão da educação superior no Brasil e apresentou ainda as condições políticas, acadêmicas e estruturais para a efetivação desse processo⁵⁴ (MEC, 2004).

⁵³ A parceria público-privada é um contrato de prestação de serviços estabelecidos entre empresa privada e o governo (federal, estadual ou municipal), em que o agente privado pode ser remunerado exclusivamente pelo governo ou por meio de uma combinação de recursos advindos do governo e tarifas pagas pelo usuário do serviço. Por meio dessa relação, o governo operacionaliza sua noção de público não estatal, tornando tênue a fronteira entre o que é público e privado, numa perspectiva de execução de serviços para a população independente de quem, de que maneira e com que financiamento é executado. Isso significa que um serviço exclusivo do Estado, um direito universal, torna-se um serviço que pode ser executado pelo empresariado por meio de uma “parceria” com o setor público, transformando o caráter do serviço prestado.

⁵⁴ O documento *Reforma da Educação Superior Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes* publicado em agosto de 2004 pelo MEC apresenta as concepções e prioridades do governo para a educação superior, o entendimento deste sobre a educação como um bem público e os vieses que envolve a educação. Além disso, expõe os princípios e diretrizes para esse setor e trata sobre a condições para a “reforma” da educação superior em três grandes eixos, os quais se subdividem em

Assim, tendo como matriz os marcos regulatórios defendidos pelos organismos internacionais, a Reforma da Educação Superior foi gestada no governo Lula da Silva, tendo no documento elaborado pelo GTI a base para as demais ações que orientam a contrarreforma da educação superior, inclusive sendo o precursor das diretrizes que compuseram o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE⁵⁵ em 2007.

Na prática, tais intenções foram concretizadas por meio de políticas e programas, dentre os quais destacamos: a parceria entre universidades e fundações de direito privado para financiamento das atividades acadêmicas prevista nos Decretos nº 5.205/2004 e nº 7.423/2010; a Lei de Inovação Tecnológica - Lei nº 10.973/2004 que trata sobre a parceria entre universidades públicas e empresas; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) normatizado pela Lei nº 10.861/2004 que objetiva conduzir o processo de avaliação da educação superior, além de medidas voltadas para a Educação Profissional⁵⁶ (OTRANTO, 2006; LIMA, 2009).

Destacamos ainda o Projeto de Lei nº 3.627/2004 que dispõe sobre o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Esse projeto compôs anos depois a Lei nº 12.711/2012 que trata sobre o sistema de reserva de vagas para ingresso nas instituições federais, como veremos adiante.

Sob o discurso que as universidades públicas eram instituições das elites do país e que para permitir o acesso de estudantes com baixa renda ao ES era necessário destinar recursos públicos para aquisição de vagas no setor privado, o governo propaga a necessidade de investimentos nas instituições privadas (ANDES-SN, 2004).

frontes específicas, a saber: as condições políticas para a reforma que aborda questões relacionadas a autonomia, financiamento e avaliação; as condições acadêmicas para a reforma com foco na relevância, equidade e qualidade; e ainda as condições estruturais para a reforma abarcando pontos sobre a organização e gestão (MEC, 2004).

⁵⁵ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em 24 de abril de 2007, concomitante à promulgação do Decreto nº 6.094 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Constitui de ações que abrangem todas as áreas de atuação do MEC, níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e infraestrutura. Documento disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em junho de 2016.

⁵⁶ Em relação à educação profissional, em julho de 2004 foi instituído o Decreto nº 5.154 o qual permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. Legislação disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm Acesso em junho de 2016.

Nessa lógica de expansão da oferta de vagas correlacionada ao empresariamento da educação superior, iniciada desde o governo Collor de Mello, conduzida por FHC e aprofundada pelo governo Lula da Silva, foram construídos mecanismos em um duplo sentido conforme destaca Lima (2009): ampliação de cursos privados e privatização interna das instituições públicas.

Dessa forma, para alcançar os objetivos do PNE/2001 a estratégia governamental para expansão do ES foi realizada por meio de três frentes: ampliação da educação superior por meio do sistema de Educação à Distância – EAD; incentivo via rede privada por meio do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e expansão através da rede pública com o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação das Universidades Federais -REUNI.

Situamos brevemente esses Programas, que no nosso entendimento, representa mais do que uma concepção, sobretudo a perspectiva de educação superior deste governo, atendendo preceitos internacionais em detrimento da educação pública, gratuita de qualidade.

Fundamentado no discurso de expansão com “democratização⁵⁷”, o governo Lula da Silva no ano de 2005 não apenas regulamentou como também aprimorou a modalidade de Educação à Distância (EAD), que apesar de ter surgido desde 1996 com a LDBEM (Art.80 da Lei 9.394/1996) como alternativa de diversificação do sistema de ensino, ganhou novo fôlego quase uma década depois. Assim, a Educação à Distância, regulamentada pelo Decreto nº 5.622/2005⁵⁸, foi considerada pelo governo como uma solução menos custosa para alavancar os números da educação superior. Tal ação era veementemente defendida pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque que afirmou que o conceito de universidade necessitava de uma revolução, a qual passa pelo ensino à distância, com a

⁵⁷ Importante atentarmos para o termo utilizado pelo governo, o qual indica exatamente a intencionalidade das ações. Segundo Neves e Pronko, 2008 apud Cislighi e Silva (2012, p.495), o termo democratização vem sendo utilizado no Brasil para substituir o termo massificação utilizado pelos organismos internacionais, no sentido de expansão do ensino superior por meio de várias formas de diversificação do ensino, fundamentado no discurso de equidade e meritocracia, mecanismos que prometem acesso de segmentos mais pauperizados ao ensino superior, de acordo com suas capacidades. Nesse sentido, para os autores, o termo democratização nessa perspectiva transformista é empregado para buscar adesão de setores mais progressistas da comunidade universitária.

⁵⁸ De acordo com informações do site do MEC, essa modalidade educacional à distância que utiliza tecnologias de informação e comunicação, com professores e alunos pode ser realizada em lugares e tempos diversos, podendo ser desenvolvidas por instituições públicas e privadas, as quais devem realizar credenciamento junto à União. Para acessar o Decreto que institui a EAD consultar http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm Acesso em junho de 2016.

implantação de uma universidade, sem muros, sem campus, podendo ser transmitida por meio de comunicação, ou seja, aberta (OTRANTO, 2006).

Assim foi criado o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB – instituído pelo Decreto nº 5.800/2006, estratégia de ensino à distância voltada para as instituições públicas de ES. Configura-se como um sistema integrado por universidades públicas, por meio do uso da metodologia de educação à distância com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País⁵⁹. Ou seja, são consórcios cujos cursos são oferecidos a partir de editais públicos, através da modalidade de ensino à distância. Esse Decreto coaduna com as perspectivas já sinalizadas no início do governo quando o próprio GTI e o Ministro da Educação Cristovam Buarque apresentaram e defenderam a educação à distância como caminho viável e necessário no processo de reformulação da educação superior brasileira.

Sobre esta modalidade de ensino é importante refletirmos sobre dois aspectos, um relacionado a relação dos sujeitos entre si e com o processo formativo e outro em relação a estrutura.

A expansão do acesso por meio da educação à distância possibilita somente a ampliação precária de vagas, pois não há uma formação integradora, aquela em que os sujeitos estão nos espaços interagindo entre si e com o meio para então se sentirem pertencentes a este. Na realidade o sujeito que demanda o curso superior e tem o ingresso por meio da EAD não acessa as condições, a vivência, os processos científicos, culturais, de pesquisa e extensão que estão presentes na universidade. Na verdade ocorre um processo reverso, pois estão mais distantes dessa realidade, fazendo jus a nomenclatura da forma de ensino, o que realmente acontece é um distanciamento, sob o discurso de inclusão.

No que se refere a estrutura é importante destacar que não se trata de novas instituições, mas sim da expansão do número de vagas por meio do sistema à

⁵⁹ O sistema UAB, fundamentado nos eixos de expansão da educação superior; aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior; avaliação da educação superior à distância; estímulo a investigação e financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação à distância, apresenta como objetivo a oferta de cursos de licenciatura e formação inicial, priorizando professores da educação básica e posteriormente dirigentes, gestores e trabalhadores dessa área, a fim de oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento, visando ampliar o acesso à educação superior reduzindo as desigualdades entre as diferentes regiões do país (BRASIL, 2006).

distância utilizando a mesma estrutura já existente. Trata-se de uma política de ampliação quantitativa de vagas na rede pública de educação superior que possui como mecanismo de adesão o argumento que a ampliação das atividades nas instituições federais e nos pólos com o projeto UAB contribuiria para justificar a obtenção de novas vagas docente. Entretanto na realidade esse processo não acompanha o dimensionamento do número de discentes levando a precarização do trabalho docente e dos vínculos, uma vez que ocorre a substituição de docentes por tutores, aumento da demanda, ausência de infraestrutura e/ou subutilização da estrutura das universidades, exigências produtivistas. Tudo isso incidem na qualidade do ensino.

Em relação a educação presencial e privada, reafirmando a política de expansão do governo anterior com um tom de aprofundamento e manutenção do elo com as políticas privatistas da educação superior, o governo Lula da Silva investe na educação superior privada por meio de alguns programas, em que o Programa Universidade Para Todos – PROUNI se destaca.

Utilizando da alegação de que a demanda para ingresso na universidade dobrou entre 1998 e 2002, e que no mesmo período houve uma enorme expansão da rede privada, enquanto nas instituições públicas esse número foi pequeno, o governo Lula da Silva defendeu o PROUNI e alegou que era necessária sua implementação imediata. Novamente utilizou o discurso de democratização do acesso e possibilidade de transposição da barreira entre o ensino médio e a educação superior. Este Programa se justificava também pelo alcance da meta do PNE/2001, de aumento dos índices da educação superior (MEC, 2004).

Assim, Lula da Silva criou o PROUNI, inicialmente como medida provisória e depois por meio da Lei nº 11.096/2005. Este programa combina dois objetivos governamentais: aumentar o número de formandos, ou seja, o número de pessoas com formação superior (conforme meta do PNE/2001) e, diminuição das taxas de inadimplência, fortalecendo o mercado educacional superior o qual garante seu orçamento via governo federal (GURGEL, 2007).

O financiamento do PROUNI é realizado com recursos públicos às instituições privadas que durante o período de vigência do termo de adesão, ficarão isentas de tributos⁶⁰. Isso significa que o governo paga por vagas de ES em instituições

⁶⁰ Os tributos que as instituições privadas ficam isentas com o PROUNI são: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição Social

privadas, numa relação de concessão de bolsas parciais ou integrais tendo como contrapartida a isenção fiscal (LIMA, 2009).

Ao analisarmos a conjuntura política, entendemos que a implementação do PROUNI possui uma intencionalidade de atendimento às necessidades do mercado, por meio da destinação de recurso público ao setor privado. Isso ocorre pois diante da estagnação do crescimento das instituições privadas de ES e os altos índices de inadimplência que esse setor passava, era necessário intervenção governamental para manter esses estabelecimentos, embasados mais uma vez nas recomendações do BM. Assim, o governo estimulou as instituições privadas a destinarem vagas para estudantes de baixa renda para que desta forma tais instituições pudessem garantir recursos via isenção de impostos federais.

Em síntese entendemos que o PROUNI é um programa que favorece o setor privado por meio da drenagem de recurso público para manutenção da rede privada de educação superior, via compra ou aluguel de vagas em instituições privadas com recursos públicos num processo gradual em direção a mercantilização do ensino superior (GURGEL, 2007; PINTO et al, 2009).

Há também o discurso do aspecto democratizador do PROUNI que o governo utilizou e ainda vem utilizando em seu favor ao propagar a possibilidade de acesso de parcelas tradicionalmente excluídas do ES às vagas nas instituições privadas. Na verdade, esse elemento conforma mais uma ação assistencialista do governo que visa, além de manter o setor de negócios educacionais no país, o acesso ao ES de camadas da população com intuito de aumentar os índices de graduados e profissionais para o mercado, bem como atingir níveis de pessoas com formação superior de acordo com as diretrizes internacionais. Desconsideram, contudo dimensões mais amplas que estão imbricadas nesse processo, como a destinação de recurso público para o setor privado em detrimento de investimentos nas instituições públicas, qualidade do ensino, condições de permanência e outros desdobramentos.

No final de seu primeiro mandato, o governo Lula da Silva apresentou ainda o Projeto de Lei nº 7.200/2006 que trata sobre a Reforma da Educação Superior, o qual abarca um conjunto de outros projetos de lei com teor favorável às políticas do BM.

Nesse contexto, é apresentada a proposta Universidade Nova – UniNova - advinda da Universidade Federal da Bahia – UFBA como solução dos problemas das universidades tradicionais, as quais tinham seu formato atual fortemente criticado por meio de dados estatísticos que apresentam tão somente números, sem uma análise qualitativa dos aspectos e dos problemas que tratavam (ANDES-SN, 2004).

Essa proposta da UniNova, difundida pelo modelo originário da UFBA, defendia a implantação, na rede de universidades públicas brasileiras, de um regime curricular de três anos com formação generalista, visando à diversificação e racionalização dos modelos de formação profissional, por meio de modalidades de curso superior denominado Bacharelado Interdisciplinar (BI).

A justificativa partia do entendimento que este modelo de aprendizado evitaria a profissionalização precoce especializada e apresentava como compromisso social a possibilidade efetiva do aumento do número de vagas nas universidades brasileiras, através de novos cursos, principalmente por meio dos BIs e ampliação de cursos noturnos. Desse modo, o crescimento das universidades permitia um crescimento tanto da sua estrutura física quanto de corpo técnico - técnicos administrativos em educação e docentes.

Madelena Guasco Peixoto (2007) chama a atenção para os “encantos, perigos e armadilhas” da proposta da UniNova. Segundo a autora para cada ponto atrativo inicialmente encantador existem grandes inquietações quando pensado na realidade brasileira, considerando as particularidades do sistema de educação superior no país, bem como a realidade do sistema de educação básica e os problemas reais presentes.

Segundo Lima (2008) essa proposta foi criticada por reitores e demais administradores das universidades federais que reivindicavam financiamento público para a realização das metas de expansão e reestruturação das instituições federais, financiamento este que o UniNova não preconizava. Este elemento será reavivado pelo governo anos depois sob novos moldes.

Analisando o primeiro mandato observamos que a vitória de Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 gerou uma grande expectativa em torno de mudanças no âmbito das políticas sociais no Brasil. No que tange a educação, esperava uma ruptura com a política educacional desenvolvida no país nos últimos anos, profundamente marcada por limitações no investimento com a educação e

com descompromisso com as metas estabelecidas no PNE/2001 do governo FHC, as quais já haviam ficado aquém das demandas da sociedade civil. No entanto, conforme afirma Oliveira (2009, p.198),

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho.

Foi assim, que Lula da Silva encerrou seu primeiro mandato, utilizando os pressupostos do BM para perpetuar, ampliar e aprimorar a desconstrução da educação pública brasileira como um direito social mascarada pelo discurso da democratização do acesso à educação superior para aqueles segmentos mais pauperizados da população, por meio de legislações, programas e projetos, buscando na verdade alcançar duas finalidades: atender os objetivos do BM de “reordenamento do Estado capitalista, considerado como uma das principais estratégias da burguesia internacional para o enfrentamento da crise estrutural do capital” e “legitimar suas ações por intermédio de uma eficiente manipulação ideológica: seu verniz democrático-popular” (PINTO 2008, p. 128-129).

Para as eleições seguintes, pautado no *slogam* “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento: Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” Lula da Silva se candidata a reeleição presidencial em 2006 e apresenta em seu Plano de Governo ações voltadas para acelerar o desenvolvimento do país pautado na redução das desigualdades e ênfase na “educação massiva e de qualidade”. No que se refere à educação superior, sustentou o discurso de ampliação do acesso e manutenção de Programas anteriores, e apresentou ainda a “criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária” dentre outras ações (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.16).

Em fins de 2006, reeleito, Lula da Silva inicia seu segundo mandato no ano seguinte (2007-2010), dando continuidade à contrarreforma do Estado e conseqüentemente a contrarreforma da educação superior. Logo no início de 2007, o governo lança o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, um programa que tem como objetivo impulsionar, principalmente, a produtividade em setores

estratégicos, incrementar a modernização tecnológica, contribuir para ativar novas áreas da economia e acelerar outras que já se encontram em expansão, embasado no discurso de desenvolvimento acelerado e sustentável⁶¹ (DANTAS E SOUSA JUNIOR, 2009).

Nesse caminho de contrarreforma da ES, o governo criou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE como um componente educacional do PAC. Ambos expressam o projeto político-econômico do governo Lula da Silva em consonância com os organismos internacionais do capital. O PDE foi composto por um conjunto de normativas e programas que apresentam um plano executivo para atingir metas determinadas no PNE/2001 e colocar em prática questões preconizadas desde a Constituição de 1988, constituindo assim um conjunto de ações consideradas prioritárias para o governo (MEC, 2007).

No âmbito da educação superior estabeleceu princípios complementares entre si, que segundo o governo colocam para as “instituições federais de educação superior um instrumento que, respeitada a autonomia universitária, pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal” (MEC 2007, p.26)⁶². Entre os eixos norteadores para o ES estão presentes no PDE propostas que envolvem a reestruturação e expansão das universidades federais, viabilizados por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e ações referentes à permanência estudantil a partir do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs).

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O **desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil** que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs) **consolida** o REUNI (MEC, 2007, p. 27, grifo nosso).

⁶¹ De acordo com as análises de Lima (2008), o PAC, consiste em mais uma etapa da contrarreforma do Estado brasileiro e apresenta um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos ao crescimento (LIMA 2008, p. 70).

⁶² Destacamos algumas que ações desse governo que estão diretamente relacionadas com a educação superior, como o Programa Universidade Aberta do Brasil/UAB; o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); o Programa Nacional de Pós-doutorado; o Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; o Apoio Financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídias; a Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) e o Banco de Professores-equivalente (LIMA, 2008, p. 72).

Ainda no ano de 2007, já circulava em ambiente restrito um projeto de decreto não oficial do MEC intitulado Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras. Neste constava versões das metas e diretrizes que mais tarde deu corpo ao programa de reestruturação das universidades públicas federais. Sobre esse Plano trataremos em tópico específico por se configurar elemento importante desse estudo.

De acordo com o que apresentamos até o momento observamos que a gestão do governo Lula da Silva nos dois mandatos preservou e deu prosseguimento ao processo de contrarreforma estrutural do Estado, inclusive no campo da educação superior. Cabe apontar que o cenário em que este processo se desenvolveu é distinto dos governos anteriores, pois a dinâmica social se alterou, a relação dos movimentos sociais com o governo foi outra, alterando também a correlação de forças, as ideologias, uma vez que no imaginário histórico e social o partido que o governo representa, o PT, assim como a trajetória da pessoa que assume a presidência – o antigo sindicalista e nesse período o presidente Lula da Silva, representava a oposição, a esquerda, a alternativa diante da realidade. Porém, as análises realizadas até aqui nos permite afirmar na realidade, esta expectativa não se consolidou e o processo de contrarreforma permanece em curso, reeditado e implementado de outra maneira, mas com a mesma essência.

Assim, em meio a esse contexto o governo Lula da Silva realizou alterações estruturais de grande impacto na educação superior, concretizando mais um passo no caminho da contrarreforma. A expansão do ES num processo de continuidades e diferenciações, permitiu a implementação de propostas anteriores sob novas configurações que, no âmbito do ES podemos diferenciar em três tendências: o incentivo ao setor privado (PROUNI); a expansão realizada através do estímulo do ensino à distância (UAB) e a reestruturação das universidades públicas federais (REUNI).

Fechando seu governo, Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 (PL) que tratava do Plano Nacional de Educação (2011-2020). De acordo com o MEC, o PNE/2011 foi elaborado com base em um amplo diagnóstico da educação nacional e orientado a partir do documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010. Assim, o Plano foi fundado a partir de oito premissas, dentre as quais destacamos: a expansão da oferta da

educação superior, sobretudo a pública, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional; gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação nos estabelecimentos públicos oficiais; bem como financiamento público das instituições públicas (MEC, 2011, p.1).

Diferente do Plano anterior, o PNE/2011 apresentou apenas vinte metas acompanhadas de suas estratégias. Em relação ao ensino superior manteve a meta de elevação da taxa bruta de matrícula dos jovens entre 18 e 24 anos (meta 12) e propôs o aumento da qualidade da educação através da ampliação do número de professores mestres e doutores (meta 13). Entretanto, o PNE/2011 foi encaminhado ao Congresso, mas não foi aprovado durante o governo Lula da Silva.

No final de 2010, o PT lançou a candidatura da Ministra de Minas e Energia, do governo Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff para a presidência da República na Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando” sob o slogan “País rico é país sem pobreza” numa clara perspectiva de continuidade do governo anterior.

Eleita, iniciou seu primeiro mandato em 2011, sendo a primeira mulher a assumir a presidência no Brasil. Sob o discurso de projeto de desenvolvimento econômico sustentável para o país, com inclusão social, geração de empregos, distribuição de renda e defesa dos interesses nacionais, o governo da presidenta⁶³ desenvolveu programas no campo social numa perspectiva de regulação da economia e fomento do crescimento estratégico do país. Entre as principais ações desenvolvidas nessa perspectiva temos o programa Brasil sem Miséria, do qual são destaque os programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, ações no campo da produção de energia e do agronegócio. Em seu governo foi lançado também a segunda fase do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2 nos mesmos moldes do governo Lula da Silva.

No âmbito do ES, o governo de Dilma Rousseff deu prosseguimento às ações no campo da expansão e interiorização deste nível de ensino, sob o discurso governamental de articulação entre desenvolvimento econômico e equidade social por meio da capacitação de mão de obra para a elevação da empregabilidade da população.

⁶³ Utilizaremos nesse estudo do termo presidenta, ao referirmos a Dilma Vana Rousseff, uma vez que a norma culta da língua portuguesa aceita as grafias presidente e presidenta. Desta forma, escolhemos a forma flexionada feminina.

De acordo com a cartilha criada pelo MEC intitulada *Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica* este governo tem como objetivo para os institutos e universidades federais

- ✓ Expandir, ampliar, interiorizar e consolidar a rede de Institutos e Universidades Federais, democratizando e ampliando o acesso de vagas na Educação Profissional, Tecnológica e Superior;
- ✓ Promover a formação de profissionais qualificados, fomentando o desenvolvimento regional e estimulando a permanência de profissionais qualificados no interior do Brasil;
- ✓ Potencializar a função social e o engajamento dos Institutos e Universidades como expressão das políticas do Governo Federal na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais e territoriais (MEC, 2011a, p.2).

Para tanto durante seu governo construiu quatro novas universidades, todas localizadas no interior dos estados priorizando as regiões Norte e Nordeste do país, sendo que grande parte delas possui *campi* avançado⁶⁴. Criou também o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC⁶⁵ por meio da Lei nº 12.513/2011 o qual possui como objetivo a expansão, interiorização e democratização de cursos técnicos e profissionalizantes.

Seguindo a mesma direção de vinculação da política de educação à política econômica de seu antecessor, seguiu e intensificou investimentos nos Programas PROUNI e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Em consonância com o processo de internacionalização da ES iniciado no governo Lula da Silva, implantou o Programa Ciências Sem Fronteiras buscando promover o intercâmbio e a mobilidade internacional de discentes, docentes e pesquisadores mediante a concessão de bolsas para estudos em universidades estrangeiras em áreas consideradas estratégicas e prioritárias para o desenvolvimento do país.

Mesmo com um Projeto de Lei nº 8.035/2010 tramitando no Congresso desde o governo Lula da Silva, em 2014, Dilma Rousseff aprovou o novo Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024). Este Plano que buscou sistematizar os principais projetos educacionais realizados nos governos anteriores, num movimento que

⁶⁴ As universidades criadas no governo Dilma Rousseff são: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA, Universidade Federal do Cariri – UFCA; Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB e Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA.

⁶⁵ Para a implementação e execução do PRONATEC, o governo destina recursos públicos para o campo privado visando a intensificação da educação profissional e tecnológica, envolvendo o chamado Sistema S para a oferta desses cursos. Para informações sobre o Programa e acesso a legislação consultar os respectivos endereços eletrônicos <http://portal.mec.gov.br/pronatec> e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm Acesso em setembro de 2016.

perpetuou e aprofundou o panorama de educação superior atrelado à lógica das políticas educacionais no padrão orientado pelo BM.

Para Lima (2015), o PNE/2014 tem como eixos condutores da política de educação brasileira, especialmente para o ES, o privilegiamento do privatismo e da certificação em larga escala.

No âmbito da ES, apresenta questões intrinsecamente afinadas aos Programas governamentais implementadas no governo Lula da Silva, como por exemplo, otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de ES, ampliação e interiorização do acesso à graduação, elevação da taxa de conclusão média dos cursos, aumento da relação professor/aluno e implementação de estratégias de aproveitamento de créditos e de inovações acadêmicas (meta 12) (MEC, 2014).

Apresenta ainda, estratégias relacionadas à ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil para grupos historicamente desfavorecidos na educação superior (estratégia 12.5 e 12.9) conforme a política de ações afirmativas já implementadas; ampliação dos benefícios destinados à concessão de financiamento da educação superior nos setor privado via FIES e PROUNI (estratégias 12.6 e 12.20), fomentando ainda mais o setor privado com verba pública.

Em oposição a política governista, por considerarem urgente a construção de unidade de luta para enfrentar o problema crônico da falta de recursos condizentes com a promoção da educação pública de qualidade, a ANDES-SN, juntamente com entidades sindicais e movimentos sociais organizaram a campanha nacional “10% do PIB para a educação, já!”, em favor da imediata aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a recuperação do déficit histórico da educação. Juntos defendiam que a verba pública deveria ser aplicada na educação pública e gratuita.

Diante desse cenário podemos afirmar que o governo de Dilma Rousseff trouxe ganhos para a educação pública uma vez que no PNE/2014 aprovado em seu governo foi garantido investimento público em educação pública, ainda que estes sejam insuficientes e previstos em longo prazo. Todavia, a perspectiva governista mantém a lógica das políticas educacionais que atravessam a história da educação superior no Brasil, mantendo a ênfase no privatismo em detrimento da educação pública seguindo a linha da contrarreforma da educação superior.

Salientamos que, o que ganha destaque nos governos petistas, é a forma como o processo se organizou em relação ao atendimento às demandas do capital, pois não concentraram atenção apenas na expansão do ES no setor privado via programas sociais⁶⁶, como também desenvolveram políticas para as instituições de ensino superior pública, seguindo as diretrizes do BM. Assim, os governos petistas conciliaram atendimento aos interesses do setor privado com algumas demandas dos movimentos sociais, mesmo que reeditadas.

Nesse sentido, o governo Dilma Rousseff conservou e alimentou os processos de contrarreforma da educação superior desenvolvidos na gestão anterior. Afinou ainda mais o discurso de desenvolvimento do país sob os argumentos de alívio da pobreza, da educação restrita a qualificação profissional no nível técnico e da expansão do acesso ao ensino superior. Desse modo, aproximou as propostas do governo de reivindicações históricas de grupos que lutavam e lutam pela educação pública.

Em 2014 Dilma Rousseff se candidatou novamente a presidência da república. Reeleita, assumiu o segundo mandato renovando ministérios e secretarias. Com o lema “Brasil, Pátria Educadora” afirmou avançar na construção de um sistema nacional de educação e reiterou a continuidade de investimentos nos programas já implementados, como PRONATEC, FIES e PROUNI. Ou seja, desenvolver a política de educação do país nos mesmos moldes de seu primeiro mandato.

Apesar do slogan Pátria Educadora, o governo federal realizou cortes no Orçamento Geral da União sendo que o índice sobre o Ministério da Educação foi um dos mais expressivos, alcançando a ordem de R\$ 9,4 bilhões⁶⁷. O contingenciamento foi previsto no Decreto nº 8.389/2015 e estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA) Lei nº 13.115/2015, documento que estima receita e fixa despesa para a União e o exercício financeiro de cada ano. Tal postura impactou fortemente sobre as instituições federais de ensino superior pública, que em meio a

⁶⁶ O setor privado não consegue mais se manter somente com o pagamento de mensalidades de pessoas físicas que não tem condições financeiras para arcar com mensalidades exorbitantes e a concorrência entre faculdades privadas cresceu de maneira significativa nas últimas décadas aumentando a disputa por fatias do mercado, por isso o empresariado educacional não consegue se manter sozinho demandando intervenção governamental que, por meio de programas destina verbas públicas para o setor privado, sustentando assim estas instituições.

⁶⁷ Informação extraída do portal eletrônico Carta Capital Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/educacao/o-orcamento-e-a-greve-nas-universidades-federais-1209.html> Acesso em outubro de 2016.

um grandioso processo de ampliação de vagas se deparou com grandiosos cortes orçamentários. Isso significa na prática precarização das condições de ensino e trabalho.

No final de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha acolheu um dos vários pedidos de *impeachment* contra Dilma Rousseff. As acusações versaram sobre desrespeito à lei orçamentária, sendo a presidenta enquadrada na lei de improbidade administrativa. Em abril de 2016 foi instaurado o processo de *impeachment* pelo Senado Federal, que autorizou a abertura do processo no mês seguinte. Em agosto do mesmo ano, foi votado o *impeachment* de Dilma Rousseff que foi condenada pelo plenário do Senado.

Sobre esse processo, é importante ter a clareza que existe no âmbito da democracia burguesa uma disputa entre as frações da burguesia pela gerência do Estado brasileiro, com interferências reais de segmentos internacionais. Estar no poder demanda, legitimidade, capacidade de gerir as massas, habilidade financeira e administrativa, alinhamento aos projetos das burguesias nacional e internacional. Isso significa comandar seguindo os acordos estabelecidos entre os “sócios” que, diante de qualquer curva nesse trajeto, tomarão medidas no campo da disputa do poder.

Os governos petistas cooptaram as massas, reescreveram de maneira enviesada suas demandas e desenvolveram políticas focalizadas que aproximaram a classe trabalhadora de alguns bens e serviços que até então esse segmento não tinha acesso. Essa situação intensificou ainda mais a estratificação da própria classe trabalhadora (pois alguns segmentos se identificam como burguesia) e reativou a tomada de posição da burguesia nacional, avivando o ódio de classes. Essa questão ficou latente no governo Dilma Rousseff que demonstrou certo descontrole sobre as massas.

De acordo com a realidade vivenciada, entendemos que, associada a uma crise econômica, frações da burguesia nacional em parceria com o imperialismo, tomaram providências em relação à reorganização da gestão do Estado brasileiro, e um processo de golpe foi instaurado. Foi isso que se processou na realidade brasileira no ano de 2015, um golpe no interior no Estado. Não se trata de um golpe que muda o regime, que altera a democracia burguesa, mas sim um golpe que revela a disputa entre frações da burguesia pelo aparato do Estado.

Com o golpe, Michel Temer que até então era vice-presidente, assumiu o cargo de presidente da república. Sua forma de gestão demonstra exatamente o desenho planejado por essa fração da burguesia para o estado brasileiro. Um governo que pactua com o empresariado e certos grupos de interesse da burguesia em contraposição à classe trabalhadora, principalmente com medidas que atacam os direitos sociais conquistados com muita luta e persistência pela classe que vive do trabalho. Ou seja, um governo neoliberal e repressor⁶⁸.

Desde que assumiu o governo, Michel Temer vem desconstruindo as políticas educacionais desenvolvidas nos últimos anos. Com o falso argumento de que as ações são necessárias para reequilibrar as contas públicas e retomar o crescimento da economia, nomeou José Mendonça Bezerra Filho⁶⁹ para Ministro da Educação e, deu início ao desmonte da educação com retrocessos visíveis por meio de ataques aos direitos já garantidos. Dentre as ações podemos citar o apoio a grupos que defendem a implementação do projeto Escola sem Partido⁷⁰; a exoneração de funcionários do Conselho Nacional de Educação (CNE); o corte no orçamento das universidades federais comprometendo programas de bolsas acadêmicas, assistência estudantil e manutenção dos *campi*⁷¹ e a aprovação da Reforma do

⁶⁸ Entre as medidas em curso que afetam diretamente a classe trabalhadora temos a PEC 287/2016 que trata da Reforma da Previdência e o projeto de lei que trata sobre a Reforma Trabalhista, ambos disponíveis na íntegra em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf> e <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1452540.pdf> respectivamente.

⁶⁹ José Mendonça Bezerra Filho, atual Ministro da Educação possui histórico familiar na política. Seu pai, José Mendonça Bezerra, pernambucano, latifundiário e agricultor, iniciou carreira política após o golpe de 1964 filiando-se ao partido de sustentação da ditadura. Com posturas contrárias a democratização, mudou para o Partido de Frente Liberal, o atual Democratas, após a abertura política. Ao longo de sua carreira política defendeu a participação da iniciativa privada na educação superior e contrário às políticas de acesso e democratização do ensino.

⁷⁰ A Escola sem Partido é uma proposta de grupos extremamente conservadores que querem evitar o pensamento crítico nas escolas, tornando-as espaços sem discussão da cidadania. Sob a falsa alegação de ser contra a doutrinação nas escolas, visa proibir a discussão e a realização de atividades que possam contribuir para a diversidade de ideias e opiniões, eliminar a discussão ideológica no ambiente escolar, restringir os conteúdos de ensino a partir de uma suposta ideia de neutralidade do conhecimento. Para uma leitura crítica desse projeto e outros a ele relacionados recomendamos acessar <http://www.cartacapital.com.br/educacao/escola-sem-partido-estrategia-golpista-para-calar-a-educacao>

⁷¹ O governo federal prevê cortar até 45% dos recursos previstos para investimentos e 18% em despesas das universidades federais em 2017, em comparação com o orçamento de 2016. Algumas consequências já são visíveis, como a redução de bolsas acadêmicas e cancelamento de novas entradas no Programa Bolsa Permanência de assistência estudantil criado pelo MEC em 2013. Com esses cortes, que devem somar um montante de 350 milhões, as universidades federais enfrentarão mais dificuldades que as já existentes, diante de um quadro de expansão (de vagas e infraestrutura) e promessas de recursos previstos no REUNI.

Ensino Médio⁷². Essas ações foram tomadas mesmo diante da reprovação e recorrentes manifestações da sociedade civil.

O Ministro da Educação anunciou ainda a redução das bolsas em universidades privadas ofertadas via PROUNI e FIES. Cabe atentarmos para essa posição, pois pode aparentar redução de investimento público no setor privado, contudo essa ação governista se caracteriza como um rearranjo, pois quando se desloca o poder se altera também as relações e a forma de gestão. É certo que este governo não fará cisões ou fissuras com o capital privado, particularmente na área da educação, tendo em vista que um dos maiores empresários das universidades privadas foi nomeado para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), responsável pela regulamentação do ensino nas universidades privadas no MEC.

Outra questão a ser mencionada que pode vir a gerar desdobramentos no campo das políticas de acesso está relacionado a postura do então ministro da educação em relação as cotas raciais. O próprio Ministro e o partido no qual é filiado são contra as cotas raciais, pois acreditam que esse não é o caminho para integrar a sociedade. Apesar de declarar em entrevistas que não irá alterar as políticas de cotas, as oscilações de postura e opinião do governo não nos permite crer que as políticas de cotas (raciais e sociais) terão continuidade.

Uma das ações fatídicas do governo atual que afeta diretamente o campo da educação é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) inicialmente enumerada como PEC 241/2016 que após aprovação na Câmara dos Deputados seguiu para o Senado Federal como PEC 55/2016. Tal proposta consiste na admissibilidade de emenda constitucional que reduz significativamente os investimentos com saúde, educação, assistência social e outras políticas públicas para os próximos vinte anos, não podendo ser alterado antes do décimo ano de vigência. Também chamada pelo

⁷² Conhecida como Reforma do Ensino Médio, a medida provisória 746 é na verdade uma contrarreforma do ensino médio. Possui como real objetivo acabar com o aprendizado crítico nas escolas, dividir estudantes entre aqueles que vão acessar o ensino superior e aqueles que vão ter um ensino técnico de baixa qualidade. Mesmo diante da luta de estudantes secundaristas e universitários que ocuparam escolas para manifestar contra esse retrocesso no ensino, o governo ignorou a opinião pública e aprovou em fevereiro de 2017 a medida provisória 746, que já entra em vigor no ano corrente. Cabe destacar que existe um fato sério nesse processo, pois de acordo com a CF/1988 a gestão do ensino público deve ser feita de maneira democrática, desse modo, não se pode fazer reformas educacionais via medida provisória, instrumento legislativo em que só os parlamentares opinam.

governo de Novo Regime Fiscal prevê que os recursos destinados para essas áreas não poderão crescer acima da inflação acumulada no ano anterior.

Cabe destacar que até a instauração da PEC 55/2016, os investimentos nesses campos estavam vinculados à evolução da arrecadação federal, vinculação que expressa às conquistas sociais garantidas na CF/1988 com o objetivo de priorizar e preservar recursos para estas áreas, independente do governo que estivesse no poder.

O cenário posto de ataque aos direitos sociais levou milhares de estudantes de todos os níveis de ensino, trabalhadores e trabalhadoras a se organizarem e irem para as ruas dizer não a PEC 55/2016, nomeada por esses grupos de “PEC do fim do mundo”, pois ela é estopim para o aprofundamento de desvio do fundo público e precarização da vida da classe trabalhadora em todos os âmbitos.

No entanto, mesmo diante da reivindicação de grande parcela da população brasileira que foi às ruas contra essa proposta de emenda constitucional, que enfrentou ataques covardes da polícia que agiu com truculência e autoritarismo, utilizando de força e brutalidade contra os manifestantes, a Proposta foi aprovada em 13 de dezembro de 2016⁷³.

Interessante destacar que esse episódio triste da história brasileira (a aprovação da PEC 55/2016) ocorreu no mesmo dia que marcou os 48 anos do Ato Institucional nº 5 (AI-nº5), ato que no período da ditadura brasileira foi considerado o mais arbitrário e autoritário. Consideramos que essa situação possui um simbolismo e não é uma coincidência. É a demonstração clara do perfil da política do grupo que está governando o país.

Nesse contexto, a agenda neoliberal vem sendo implementada nas políticas educacionais com um cenário que agudiza ainda mais todo esse processo de contrarreforma da educação superior, com ações autoritárias que desconstruem a educação pública.

Percorrendo esse caminho entendemos que existe um processo de construção do ES atrelado ao projeto de nação, que é um projeto de nação dependente, portanto determinado pela lógica dos países centrais e que num dado

⁷³ Ressaltamos que, além da repressão policial, o próprio Senado Federal utilizou de manobras para desarticular a organização dos movimentos sociais contrários anunciando horários distintos com o mesmo tema em relação ao horário da votação.

momento da luta e dos enfrentamentos o Estado absorve de alguma forma determinadas bandeiras. Entretanto, estas são absorvidas dentro de um projeto educacional, mas não nos formatos escritos pelos movimentos sociais, mas sim reescritas a serviço da lógica capitalista.

Ainda que se tenham novidades importantes, como a possibilidade de alterar os seguimentos que estão nas universidades, de deslocar forças no interior das instituições de ensino superior, redesenhar possibilidades, as contradições, os elementos dificultadores ficam latentes e o projeto estratégico se mantém.

Constituindo-se estrutura do nosso objeto de estudo, destacamos um componente desse processo, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), pois desse Programa se originam as políticas de ações afirmativas e se consolida a política de assistência estudantil.

1.8 – O Programa REUNI e os instrumentos para sua efetivação

Ao longo desse estudo apresentamos que nas décadas de 1990 e 2000 o governo federal tem adotado políticas na área da educação que fomentam a expansão do ensino superior, as quais podem ser evidenciadas em três tendências: expansão por meio da privatização do ensino superior, expansão pelo uso da modalidade de ensino à distância e, expansão via reestruturação das universidades públicas federais. Para implementar tais mudanças o governo realizou uma intensa reformulação no ES através de leis e medidas provisórias, que compõem um vasto conjunto de ações⁷⁴.

Dentre as ações destinadas à educação superior pública, o governo federal elaborou em 2007 o documento - *REUNI Reestruturação e expansão das Universidades Federais- Diretrizes Gerais* - apresentando inicialmente um breve diagnóstico da educação superior, afirmando que de acordo com dados do Censo da

⁷⁴ Para analisarmos a expansão do ensino superior via reestruturação das universidades públicas federais atemos as reflexões ao Decreto nº 6.069 de 24 de abril de 2007 que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e no documento *REUNI Reestruturação e expansão das Universidades Federais- Diretrizes Gerais*, produções governamentais que apresentam os objetivos, metas, e a forma de implementação do Programa nas IFES. A fim de embasar nossas análises e reflexões sobre o Programa, recorreremos, além dos documentos oficiais acima citados, a alguns autores e entidades que realizam estudos sobre o assunto numa perspectiva crítica.

Educação Superior de 2005 a maior oferta de vagas se concentra em instituições privadas e a expansão desse setor apresenta sinais de esgotamento.

Compondo o diagnóstico do ES o documento argumenta que o esse sistema está ultrapassado, pois é resultante de reformas parciais e limitadas das décadas de 1960 e 1970, conservando modelos de formação acadêmica e profissional já superados, necessitando, portanto de reformulações. Dessa forma, a fim de embasar a defesa da reestruturação das universidades públicas federais, o governo direcionou críticas à estrutura e funcionamento dessas instituições em relação às seguintes questões:

estritos campos do saber contemplados nos projetos pedagógicos, precocidade na escolha dos cursos, altos índices de evasão de alunos, descompasso entre a rigidez da formação profissional e as amplas e diversificadas competências demandadas pelo mundo trabalho e, sobretudo, os novos desafios da sociedade do conhecimento são problemas que, para sua superação, requerem modelos de formação profissional mais abrangentes, flexíveis e integradores (MEC, 2007a, p.8).

Podemos observar que, utilizando de argumentos que constituem consequências da própria concepção e gestão governamental de cunho neoliberal, o governo criticou o sistema de educação superior novamente em defesa de um mecanismo de continuidade da lógica de difusão e aplicação de conhecimentos e tecnologias em detrimento da universidade estruturada no tripé ensino-pesquisa-extensão.

Baseado no discurso de expansão e democratização do ensino superior o governo no ano de 2007 instituiu o Decreto nº 6.096/2007 que dispõe sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Este tem como objetivo

“criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007, art.1º).

A concepção desse Programa⁷⁵ defende uma “perspectiva racionalizadora que parte do princípio, coincidente com o do Banco Mundial, de que há subaproveitamento nas universidades federais” (CISLAGHI, 2012, p. 496). Lima (2009) relaciona, esta forma racionalizadora de gestão de recursos físicos e

⁷⁵ Como apresentamos na contextualização desse estudo, os elementos balizadores do REUNI foram inicialmente discutidos no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

humanos existentes, a uma nova face do projeto UniNova, uma releitura das reformas implementadas desde a década de 1960, reescritas e adaptadas as necessidades desse período.

Para que os objetivos do Programa fossem alcançados era necessário redesenhar a atual estrutura das IFES, para então atingir a meta global de

a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (MEC, 2007a, p.4).

Como meio de alcançar as metas, o Programa dispõe sobre as diretrizes no artigo 2º do Decreto nº 6.096/2007, em que prevê ações como:

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, 2007a, art.2º).

Segundo o discurso governamental apresentado em documentos e páginas eletrônicas oficiais, o REUNI visa retomar o crescimento do ES.

A expansão do ensino superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), busca ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão⁷⁶.

Propaga-se que o REUNI visa ampliar o acesso e a permanência no ES público por meio da criação de condições para que as universidades federais

⁷⁶ A afirmativa está disponível em <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841> Acesso em junho de 2016.

promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de ensino superior, com metas e ações que têm como objetivo diminuir as desigualdades sociais no país por meio da educação, e ao mesmo tempo projetar o desenvolvimento da educação no país.

Segundo o governo federal, o processo de adesão ao REUNI é voluntário e para tanto a universidade federal deveria solicitar prévia aprovação pelo órgão superior da instituição e apresentar proposta, a qual tinha que seguir os moldes pré-fixados pelo próprio plano de reestruturação, com estimativas de recursos e metas fixadas, estratégias e etapas para atendimento dos objetivos do Programa. Essas propostas deveriam ser aprovadas pelo MEC e os repasses estariam subordinados ao cumprimento das etapas. Isso significa que a universidade deveria demandar o ingresso ao Programa indicando estratégias e etapas para a realização dos objetivos (MEC, 2007a). Assim, sob o comprometimento de aumento de recursos o MEC investiu maciçamente para que as universidades aderissem ao Programa.

A partir de uma análise crítica desse processo podemos inferir que os recursos financeiros seriam repassados para as universidades federais na medida em que aderissem e cumprissem as metas estabelecidas pelo REUNI. Assim, esse discurso de adesão voluntária é falacioso, pois o governo condicionou a dotação orçamentária à adesão ao REUNI e ao cumprimento das metas estipuladas, sob a promessa de ampliação de recursos para aquelas universidades que aderissem ao Programa. Essa modalidade gerencial do REUNI apresenta uma

ressignificação da autonomia como critério de caracterização institucional, para transmutá-la, a autonomia, em liberdade de “escolher” e gerenciar o cumprimento de metas, sendo a opção de escolha quase fictícia, já que o acesso a poucos recursos está atrelado às metas impostas (PINTO, 2008, p. 132).

Esse quadro expõe uma nova forma de gestão da educação superior pública federal, que estabelece a relação entre as universidades e o governo federal regida por um contrato de gestão. No âmbito das universidades este ocorre por meio do estabelecendo metas e indicadores para acompanhamento e avaliação. Alegava-se que com maior autonomia gerencial as universidades alcançariam melhores resultados (CHAVES E MENDES, 2009).

Segundo as autoras, o objetivo da celebração do contrato de gestão é de fixar compromissos bilaterais para que as partes que compõem o contrato cumpram

determinados objetivos, os quais são fixados em planos nacionais ou em programas definidos previamente, como no caso do REUNI.

De acordo com Cislaghi (2010) as iniciativas de implementação de contratos de gestão estiveram presentes no governo FHC disfarçadas em planos e contratos de desenvolvimento institucional, porém não obtiveram apoio das universidades. Somente no governo Lula da Silva esse mecanismo consegue ser implementado por meio do REUNI devido às relações e acordos utilizados para a adesão das universidades.

Lima (2008) destaca que o contrato de gestão trata de um termo de pactuação de metas, no qual o governo promete acréscimo de recursos de acordo com o cumprimento destas⁷⁷.

Utilizando do argumento que a educação superior brasileira é atrasada, excludente e requer uma reestruturação, o governo com o apoio da ANDIFES e sob as orientações do BM, defende um dos principais argumentos a favor do decreto, alegando que o REUNI garantiria autonomia às universidades, pela liberdade de decisão sobre a participação no programa e na elaboração dos seus planos. Destaca-se que o discurso da descentralização, está presente nos documentos elaborados pelo BM que apresentavam esse mecanismo como meio facilitador para a adesão das universidades públicas federais ao Programa.

Sobre esse aspecto é importante destacar que o REUNI foi alvo de críticas por parte de alunos, sindicatos e demais profissionais da área da educação, que apesar de concordarem com uma política de expansão de vagas nas universidades públicas, não corroboravam com o formato dessa política governamental. Analisavam que a mesma objetivava reenquadrar as universidades públicas a um projeto de desenvolvimento social elaborado pelos organismos multilaterais e assim manter o padrão dependente do Brasil aos países centrais, em todos os âmbitos, inclusive no campo da educação, o qual se constitui espaço estratégico no processo de produção e reprodução dos valores presentes na sociedade (DANTAS E SOUSA JUNIOR, 2009; CISLAGHI, 2010; CISLAGHI E SILVA, 2012).

⁷⁷ O controle da execução das metas ocorre por meio de uma plataforma de coleta de informações sobre a vida acadêmica das universidades, por meio da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor, considerados indicadores de desempenho (BRASIL, 2007a). Diante desse cenário, podemos deduzir mais uma vez que o REUNI é uma forma de condicionar o financiamento das universidades federais ao cumprimento de metas administrativas e acadêmicas impostas pelo governo federal de acordo com as orientações dos organismos internacionais.

O processo de adesão e implementação do REUNI nas IFES foi permeado de embates e resistência em muitas universidades, ocasionando protestos dos movimentos estudantis e das entidades de representação dos funcionários das instituições, ocupação de diversas reitorias advertindo sobre o Programa, atos nos momentos em conselhos superiores discutiam a proposta dentre outras ações.

Ainda assim, mesmo diante de manifestações contrárias o Programa não passou por nenhuma alteração em seu conteúdo e a adesão das universidades ao REUNI foi realizada, na maioria das vezes, em espaços que não se configuram ambientes democráticos e de fácil acesso, a fim de inviabilizar a organização de mobilizações de movimentos contrários. Houve também, situações que, mesmo em espaços pertencentes às universidades, as reuniões dos conselhos superiores para adesão ao Programa aconteceram cercadas de repressão policial não respeitando a posição e manifestação de grupos opostos.

Aproveitando das bandeiras históricas dos movimentos sociais o governo, com o apoio de algumas instituições e movimentos como a ANDIFES e a UNE⁷⁸, disseminaram a concepção de que o REUNI era o único caminho para o ES, conseguindo dessa forma adesão de grande parte da sociedade. Cislighi (2010, p.141-142) afirma que

É, portanto, uma “jogada de mestre”, que se aproveita da confiança depositada no governo Lula por sujeitos e movimentos sociais, que enxergam na expansão “nossas reivindicações”, e do histórico recrudescimento dos orçamentos públicos das universidades federais, tornando os recursos prometidos pelo REUNI um sopro de esperança, após um período mais evidente de exclusivo incentivo ao ensino privado.

Uma década após a instituição do REUNI o cenário que temos é de adesão das 56 universidades federais existentes no país ao Programa, não por escolha da comunidade acadêmica em geral, mas sim pela forma arbitrária estabelecida pelo governo federal com o apoio de alguns segmentos e pela condição imposta para o repasse de verbas para as universidades públicas federais.

⁷⁸ Ainda que com algumas diferenciações internas em relação a política governamental voltada para a educação, a União Nacional dos Estudantes (UNE), tornou-se uma das maiores articuladoras das políticas para educação superior no governo Lula, ressaltando como positivo o plano de expansão de vagas nas universidades federais, considerando que a proposta do REUNI é um grande avanço do compromisso do Estado com a universidade pública, disseminando entre os estudantes que este Programa visa a democratização do ensino superior e a melhoria dos sistema. Informações extraídas do estudo de Juliana Oshima Franco disponível em <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/julianafranco.pdf> Acesso em julho de 2016.

Além disso, há de se considerar que o REUNI, por ser um decreto, se constitui em um instrumento frágil que pode ser revogado a qualquer momento, de acordo com a posição e perspectiva do governo que estiver a frente do poder. Esse quadro gera uma crise nas instituições, pois na medida em que se torna instável, por ser um decreto, pode levar a um dano irreparável nas IFES que diante de uma universidade inchada de matrículas e obras, se deparariam com a falta de recursos prometidos previamente (CISLAGHI, 2010).

Essa previsão assertiva realizada pela autora em 2010 está presente na realidade em 2016, pois após o crescimento acelerado de vagas, de *campi* e obras, as universidades públicas se encontram sem condições de dar continuidade às metas estabelecidas no momento de adesão ao Programa e outras posteriores. Os recursos cada vez mais escassos impossibilitam a continuidade do boom da expansão.

Há que se destacar também que a proposta de expansão do REUNI, apesar de prever aumento dos profissionais da educação como TAEs e docentes, este não é proporcional ao aumento de vagas e metas propostas pelo Programa. Além disso, os recursos financeiros distribuídos de maneira gradativa condicionados ao cumprimento das metas não são suficientes para atender as demandas postas diante da expansão quantitativa das de vagas nas IFES, fato que gera preocupações relativas a qualidade da formação baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão.

Ainda que seja nítida a expansão do ensino superior nos moldes do REUNI, e que esta expansão represente um avanço em relação às possibilidades de acesso, cabe destacar que historicamente a universalização do ES compõe as reivindicações dos sujeitos coletivos da sociedade, dos movimentos docentes e discentes, na perspectiva do direito à educação, tendo como norte não somente a expansão de vagas de uma maneira pragmática e quantitativa, mas sim por uma universidade, pública, gratuita, autônoma, democrática, laica, de qualidade e “socialmente referenciada”, uma universidade “que interaja com toda a sociedade e uma educação que forme os sujeitos históricos para uma transformação radical (...)” num modelo de ensino superior que “considera a qualidade e responsabilidade social do trabalho acadêmico com a construção de uma sociedade justa e igualitária” (ANDES-SN, 2013, p.10-14).

O REUNI, estabelecido como contrato de gestão com visão voltada para a formação e execução de atividades de ensino tendo suas bases inspiradas pelos

organismos multilaterais, conformam o processo de contrarreforma universitária como componente decisivo no processo de contrarreformas estruturais. As ações desses organismos internacionais visam não somente manter o lugar que o Brasil ocupa em âmbito mundial, como também aprofundar ainda mais a inserção capitalista dependente do país, reproduzindo modos de viver afetando os processos formativos e garantindo a sociabilidade capitalista.

Para consolidar a contrarreforma da educação superior são necessários alguns mecanismos que viabilizam o desenvolvimento dos programas adotados no processo de reestruturação e expansão deste nível de ensino, como forma de ajustes necessários para que estes programas se desenvolvam de acordo com as propostas governamentais. Dessa forma, ao longo dos anos 2000, a contrarreforma do ES demandou do governo algumas mudanças e ajustes, dentre os quais destacamos aquelas voltadas ao ingresso nas universidades públicas federais.

Criado em 1998 como instrumento de avaliação de desempenho dos concluintes do ensino médio sendo mecanismo estratégico para a orientação de políticas de educação, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em vigor há três governos – FHC, Lula da Silva e Dilma Roussef – passou por alterações em sua estrutura, ampliando suas finalidades conforme a reestruturação do sistema educacional brasileiro.

Inicialmente o ENEM não estabelecia vínculo formal com o acesso ao ES, todavia, já mencionava o propósito de fornecer subsídios para as modalidades desse tipo de acesso. Ao ser reeditado pelo governo a partir da Portaria do MEC nº 807/2010 tornou mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso ao ES. Sua utilização nesse formato ocorreu de maneira gradual e complementar a outras formas de ingresso⁷⁹.

Para operacionalizar o ingresso nas IFES com base na nota do ENEM foi criado o Sistema de Seleção Unificado (SiSU), sistema informatizado regulamentado pela Portaria Normativa MEC nº 21/2012, que normatiza os processos de seleção de

⁷⁹ Importante ressaltar que existem concepções contrárias em relação a utilização do ENEM como forma de ingresso nas IFES, debate este que não será problematizado neste estudo. Destacamos ainda que, além de ser um instrumento de avaliação educacional em diferentes níveis de ensino e mecanismo de acesso ao ensino superior, o ENEM também apresenta dentre seus objetivos a certificação no nível de conclusão do ensino médio e a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos conforme consta no artigo 2º da Portaria que regulamenta o ENEM (MEC, 2010).

acordo com as políticas de ações afirmativas nas instituições federais que reservam um percentual de vagas para determinados grupos sociais.

Dessa forma, com base nos resultados obtidos no ENEM os candidatos são selecionados por meio do SiSU para as vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de ES que aderiram ao sistema. As IFES podem fazer a adesão ao SiSU de maneira integral ou não, podendo também combinar formas de ingresso. A renovação não é automática, ou seja, a universidade pode ou não renovar a adesão a este sistema de seleção a cada ano. A IFES também pode ofertar vagas utilizando a nota do ENEM sem, contudo utilizar o SiSU.

Essa combinação da forma de ingresso via ENEM/SiSU desencadeou uma nova dinâmica de acesso ao ES possibilitando o aumento da mobilidade de alunos entre as regiões de todo país, uma vez que este acesso ocorre por meio do ranqueamento das notas obtidas em um exame de seleção nacional com conteúdo único.

Em recente estudo, Jonas de Paula Oliveira⁸⁰ analisou o processo de implementação do ENEM em conjunto com SiSU como instrumento de acesso à educação superior pública e, dentre outras reflexões, afirmou que a adesão a esta forma de ingresso e seleção das IFES traz implicações referentes a outros programas governamentais, uma vez que a utilização do ENEM/SiSU é condição para adesão da instituição em outras políticas.

Este fato explicita a ação indutiva exercida pelo governo federal, ferindo assim a autonomia institucional garantida constitucionalmente. Isto significa que, a liberação de recursos de determinados programas está condicionado à adesão da política proposta. Mais uma vez, assim como ocorreu na adesão “voluntária” ao REUNI, as instituições federais tem suas “escolhas” pré-determinadas e sua autonomia ferida, diante dos programas implementados pelo governo a partir da orientações dos organismos internacionais do capital.

Esse caminho apresentado nos mostra que o REUNI e seus mecanismos de implementação, ENEM e SiSU, de fato constituem possibilidades de ampliação de

⁸⁰ Mestre em Educação pela Faculdade de Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Tese intitulada: Acesso à Educação Superior pelo ENEM/SiSU: uma análise da implementação nas universidades sul-mato-grossenses, 2013. Este estudo pode ser acessado em <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-EDUCACAO/JONAS%20DE%20PAULA%20OLIVEIRA.pdf> Acesso em julho de 2016.

vagas nas IFES. Ainda que consideremos a importância da ampliação de vagas e os avanços conquistados, mesmo que por meio de uma leitura enviesada das reivindicações dos movimentos sociais, a perspectiva de universalidade do ES não pode ser abandonada, uma vez que a educação pública e gratuita é um direito constitucional que deve ser garantido a todos e todas.

1.9 - Políticas de Ações Afirmativas: o acesso e a permanência no ensino superior

Como processo que se estabelece em determinado período histórico, a política de educação, e, portanto o ensino superior, é marcado por desafios e proposições pertinentes aos processos e mudanças presentes na sociedade. Acompanham as transformações sociais, sendo determinados de maneira mais incisiva pela política econômica de acordo com a dinâmica do sistema capitalista.

Moehlecker (2002) afirma que a formação social brasileira é desigual em múltiplos aspectos, uma vez que o país apresenta uma realidade permeada por diversas lacunas não resolvidas, algumas delas imutáveis inerentes ao indivíduo, as quais influenciam na definição de oportunidades e desenvolvimento deste no campo do trabalho, da educação, da vida política, dentre outras consequências. Santos et al (2008) destaca que este cenário é reflexo do processo de formação desigual e injusto, fundado sob valores da escravidão e racismo, elementos que desencadearam a discriminação e a não inclusão de determinados grupos.

Na esteira do processo de contrarreforma do ES, em meio a polêmicas e discussões, foram propostas medidas para tentar corrigir uma condição que privilegiou historicamente parcela de estudantes que compõem determinados grupos sociais no Brasil. É devido a essa realidade e de lutas históricas com contribuições importantes dos movimentos sociais brasileiros, que o tema ações afirmativas ganhou espaço entrando na agenda pública nacional, carregado de diversidade de sentido (MOEHLECKE, 2002; SANTOS et al, 2008).

Nesse contexto, a fim de tentar corrigir essa condição minimizando as desigualdades de oportunidades foram propostas Ações Afirmativas (AAs)⁸¹

⁸¹ O termo Ações Afirmativas (AA) é originário dos Estados Unidos na década de 1960, período em que o país vivia um intenso movimento de reivindicações democráticas pelos direitos civis, cujo propósito era a ampliação da igualdade de oportunidade a todos. No Brasil a discussão sobre AA é

definidas pelo MEC como medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado. Sua proposição apresenta como objetivo eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras acumuladas historicamente, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, garantindo assim a igualdade de oportunidade e tratamento. Sintetizando diferentes contribuições, as ações afirmativas podem ser definidas como uma

ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social (MOEHLECKE, 2002, p. 203).

Segundo Santos et al (2008) as Políticas de Ações Afirmativas (PAAs) partem de uma crítica ao princípio da igualdade garantido constitucionalmente e reforça a perspectiva de igualdade de oportunidades para superar as desigualdades (sociais, raciais, de gênero, etc.). Para tanto, são necessárias medidas de tratamento desigual às pessoas socialmente desiguais, ou seja, partindo do princípio da equidade, compreende que as AAs quando aplicadas, podem contribuir para restituir a igualdade de oportunidades entre diferentes grupos. Assim, se reconhece que a igualdade formal não garante aos que são desfavorecidos socialmente as mesmas oportunidades e acesso daqueles que são socialmente privilegiados.

Para Magalhães e Menezes (2014) o Estado incorporou a noção de ação afirmativa e o tema passou a compor o debate sobre cidadania, direito e inclusão, como possível meio de acesso à mobilidade social para determinados grupos. Isso no circuito da ES significa que as PAAs propostas pelo Estado surgiram da necessidade de realização de ações para a ampliação e democratização do acesso a esse nível de ensino, como mais um instrumento para a efetivação do processo de reestruturação nas universidades. Entre os argumentos utilizados para embasar a ação afirmativa como política pública se destaca a questão da reparação, diversidade e justiça social.

recente, e em 1996 foi lançado o Programa Nacional dos Direitos Humanos – PNDH que estabelecia como objetivo principal o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta, formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra e apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva.

A Política de Ação Afirmativa no ES geralmente é reconhecida como políticas de cotas, no entanto, além de primar pela questão do acesso as AAs abrangem também questões relacionadas à permanência, considerando que existem desigualdades sociais e econômicas substantivas. Nesse sentido foram implementadas ações no âmbito do acesso por meio do Programa de Reserva de Vagas e àquelas voltadas para a permanência através da Assistência Estudantil. Abordaremos sucintamente a primeira estratégia, enquanto a segunda será alvo de discussão do segundo capítulo, por se configurar objeto deste estudo.

Seguindo com o discurso de democratização do ES foi colocada em discussão a adoção de cotas étnico-raciais para o ingresso nas universidades públicas, iniciando mais uma etapa no processo para a redução das desigualdades sociais. Esta discussão foi e ainda é pauta de debate dos movimentos negros que lutam pela implementação de uma política de ação afirmativa com vistas a redução das desigualdades de inserção de estudantes negros no ensino superior (MOEHLECKE, 2002; SANTOS et al, 2008).

Nesse contexto, resgatando elementos presentes no Projeto de Lei que dispões sobre o Sistema Especial de Reserva de Vagas instituído desde 2004, e embasados nas contribuições dos movimentos sociais, o governo federal sancionou a Lei nº 12.711/2012 conhecida como Lei de Cotas, que regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e juntamente com a Portaria Normativa nº 18/2012 do MEC, dispõem sobre o ingresso nas universidades federais na modalidade de reserva de vagas para determinados grupos sociais. Assim,

sob o ponto de vista dos direitos humanos, esse sistema visa à igualdade de oportunidade se de tratamento, bem como repor direitos – neste caso o direito fundamental à educação superior de qualidade – que foram e são sistemática e historicamente violados e usurpados da população negra diante da discriminação racial (SANTOS et al, 2008, p.916).

Ou seja, segundo Santos et al (2008), no campo das PAAs o sistema de cotas instituído legalmente se constitui em uma das alternativas para reduzir e/ou minimizar a desigualdade de inserção entre estudantes negros e brancos de procedência escolar pública e/ou particular no ES nas universidades públicas.

A partir da criação chamada Lei de Cotas, as universidades, que até então não utilizavam o sistema de reserva de vagas para grupos étnicos-raciais, adotaram os programas de AAs para acesso aos cursos de graduação presencial visando

atender as necessidade de adequação dos processos seletivos de ingresso impostos pelo REUNI.

No entanto, Magalhães e Menezes (2014, p.64) consideram que é inegável que essas políticas representam importante instrumento de possibilidade de acesso à educação superior pública e ponderam que

Se por um lado a aprovação dessa lei honra duas décadas de lutas dos vários movimentos sociais comprometidos com a democratização da educação superior pública, por outro, esvazia o debate, especialmente no que se refere às cotas étnico-raciais, ao tomar como parâmetro principal a renda e a realização de toda sua vida escolar na rede pública de ensino. Ainda assim, a criação da lei possibilitou a implantação de reserva de vagas para estudantes negros, pardos e indígenas em universidades que eram totalmente resistentes à adoção de tal modalidade.

É importante ter a noção de totalidade desse mecanismo no circuito da contrarreforma do ES inscrita no processo de contrarreforma do Estado. Visto que as mudanças no sistema educacional superior brasileiro nas duas últimas décadas constituem em mecanismos governamentais para impor seus propósitos, por meio da captura artilosa das bandeiras e demandas dos movimentos sociais que lutam em defesa da educação pública e de qualidade.

Desse modo, mesmo que a luta tenha alcançado alguns avanços, é importante ter ciência que as ações implementadas estão revestidas pela lógica do capital em um movimento que o governo reescreve as demandas desses grupos e as coloca em prática sob outra lógica a qual está longe de promover uma efetiva universalização do direito à educação.

Essa realidade de democratização do acesso via ampliação de matrículas dispostas nas metas do REUNI, com políticas de AAs que viabilizaram o acesso às IFES, diversificou o perfil dos e das discentes, trazendo desdobramentos no campo da permanência destes nas instituições e nos programas de assistência estudantil desenvolvidos nas universidades públicas.

É sobre essa relação desafinada entre os programas de acesso e de permanência, que se baseia este estudo, pois entendemos que a viabilidade da primeira está atrelada a segunda, uma vez que o acesso é condição necessária, mas não suficiente para garantia do ensino superior para determinados segmentos da sociedade.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Para tratar com maior propriedade e domínio o objeto desse estudo, recuperamos neste capítulo a trajetória histórica da assistência estudantil (AE) no âmbito das universidades públicas federais e as formatações dessa política ao longo das décadas. Associado a essa reconstrução histórica refletimos sobre algumas questões conceituais que envolvem a AE, elementos estes necessários para a construção crítica e sistematizada desse objeto.

Em pesquisa bibliográfica realizada observamos que existem autores e autoras que são citados de maneira recorrente, os quais possuem produções críticas, contextualizadas historicamente e com debates importantes sobre a AE, muitas vezes fruto da vivência profissional. Para tanto, dialogamos com estas produções na perspectiva de ao mesmo tempo apresentar e contribuir na discussão sobre o tema.

Em relação ao resgate histórico destacamos o estudo expoente de Aline Viero Kowalski e a produção original de Maria Paula Araújo. Consultamos também documentos produzidos por órgãos de representação de movimentos sociais e governamentais disponíveis em plataformas digitais. No campo conceitual, recorreremos aos estudos de Juliana Fiuza Cislighi em conjunto com Mateus Tomaz da Silva que articula a relação ampliação de vagas e garantia de permanência e as produções de Clara Martins do Nascimento que problematiza as atuais configurações da AE no contexto de contrarreforma.

Ao longo das décadas as universidades públicas no Brasil passaram por transformações que interferiram não somente em questões relacionadas à ampliação de vagas, formas de acesso e financiamento, como também naquelas referentes às políticas de permanência no ensino superior (ES), inscritas no campo da assistência estudantil, uma vez que a PAE é um dos componentes do processo de contrarreforma em curso.

Estudos relacionados à AE demonstram que existem diferentes concepções e conceitos que perpassam essa temática. Neste trabalho, compreendemos a AE como política social materializada no âmbito de uma política pública, que é a Política de Educação sendo esta última, um dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Nesse sentido, a política de assistência estudantil integra o

conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da educação, tendo por finalidade contribuir para a permanência dos e das discentes nas instituições educacionais, por meio da destinação de mecanismos e recursos (materiais e imateriais) para que possam permanecer nas universidades e concluir os estudos (COSTA, 2009; NASCIMENTO, 2014).

Compondo as bandeiras e demandas dos movimentos sociais que historicamente lutaram, e ainda lutam em prol do direito à educação pública e todos os aspectos a ela relacionados, a AE ganha espaço na agenda política a partir da década de 1980, momento em que houve um avanço no sentido de entender a educação como um direito social, consolidado legalmente na Constituição Federal de 1988.

Assim, em meio a uma série de debates e participação de sujeitos sociais do campo da educação, ocorreram avanços importantes na configuração da AE que minimizaram situações já existentes no interior das instituições de ensino, contribuindo para a permanência de determinados grupos sociais no itinerário formativo.

A partir de uma análise crítica, entendemos que a configuração e o horizonte da AE, assim como da educação, não estão pré-determinados e não acontecem linearmente, pelo contrário, são movimentos contraditórios permeados por conflitos e disputas de interesses, tanto no campo dos movimentos sociais e seus sujeitos representativos, como também na relação entre o Estado e os aparelhos hegemônicos do capital nacional e internacional.

Essa contradição assinala que não é possível ter um olhar unilateral, ou seja, compreender a AE apenas do lado dos interesses capitalistas ou do lado dos movimentos sociais, pois seus desdobramentos envolvem conflitos de interesse. Contudo, é evidente que inseridos em uma sociabilidade capitalista, a incorporação da AE na política governamental e sua normatização a partir dos anos 2000, estão vinculadas, sobretudo, às propostas de expansão e massificação do ensino superior no processo de contrarreforma em curso, devido à funcionalidade desta a este projeto, conforme as orientações dos organismos internacionais do capital, em especial o Banco Mundial (BM).

Partindo de uma apreciação geral para alcançar o recorte específico deste estudo, abordamos as iniciativas pioneiras que marcaram a trajetória histórica da AE no ensino superior no país, considerando os principais sujeitos políticos envolvidos

com a incorporação desta luta na agenda governamental. Além disso, por estarmos numa etapa de contrarreforma é fundamental entender o redesenho da AE nesse contexto.

2.1 - Percurso histórico da assistência estudantil no Brasil

A assistência estudantil no contexto brasileiro, desde sua gênese até a atualidade, tem sua constituição formada a partir de diversas discussões e práticas desenvolvidas ao longo do tempo. Sua conformação está conjugada ao cenário do ensino superior, que como demonstrado no primeiro capítulo deste estudo, é marcado por transformações sociopolíticas e econômicas e pelas contradições e lutas presentes nesse processo.

Na fase de contrarreforma universitária, a assistência estudantil emerge vinculada ao Programa de reestruturação do ensino superior e, juntamente com o Programa de Reserva de Vagas voltado para o ingresso a este nível de ensino, compõe a política de ação afirmativa (PAA). Ambos os Programas estão vinculados às medidas expansionistas governamentais em curso no ensino superior.

Desse modo, para compreender a estruturação e configuração da assistência estudantil brasileira, organizamos a trajetória destas ações a partir da divisão proposta por Kowalski (2012, p.82) que, identificou em seus estudos que a política de assistência estudantil brasileira pode ser compreendida em três fases distintas:

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

Partindo dessa sistematização realizada pela autora, apresentamos o percurso histórico da AE articulada ao debate da contrarreforma do ES, situando social e historicamente as relações que envolvem a AE como bandeira de luta dos movimentos sociais da educação, bem como as ações orquestradas em nível governamental no processo de consolidação da contrarreforma universitária.

2.1.1 - Da origem à democratização política: a primeira fase da assistência estudantil (1920-1980)

A origem da assistência estudantil está atrelada a consolidação das primeiras universidades brasileiras. Inicialmente com práticas realizadas fora do país e depois desenvolvidas em território nacional. Por meio do desenvolvimento de ações emergenciais e focalizadas, essa primeira fase da AE compreende a década de 1920, quando surge a primeira universidade pública no país, até o período de redemocratização do país em 1980, momento em que na conjuntura brasileira está presente um espaço favorável para debates e discussões sobre direitos sociais.

Nessa primeira fase, a assistência estudantil é marcada pela conjugação de características históricas do ES que apesar de seu caráter elitista e seletivo, incorporou ações voltadas para o reconhecimento e atendimento das necessidades materiais daqueles sujeitos que acessavam as instituições de ES. Sujeitos estes, filhos e filhas da elite brasileira que os encaminhava para fora do país para que pudessem ter acesso às instituições consolidadas e com alto padrão de ensino-aprendizagem.

É com essa marca que surge a primeira prática de auxílio ao estudante brasileiro, não exatamente no próprio país, mas por meio da construção da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, em 1928, por incentivo do governo Washington Luís (1926-1930). A assistência estudantil era destinada a determinado segmento que acessava o ES nesse período e tinham dificuldades de fixar moradia no na França. Assim, cabia ao governo brasileiro o repasse de recursos tanto para a edificação das estruturas como para a manutenção da Casa e dos próprios estudantes (KOWALSKI, 2012).

Em território nacional, começou a vislumbrar a regulamentação da AE nas universidades na década de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1903-1934) com a promulgação do Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931 que compunha a Reforma Francisco Campos e versava sobre o Estatuto das Universidades Brasileiras. Esta legislação fixou e definiu padrões para o ensino superior que deveria ter um modelo único de organização didática e administrativa com variações de acordo com as regiões do país.

Nesse tipo organização, é garantido aos discentes fazer parte do poder decisório da instituição, por meio de representantes eleitos que compunham o

Diretório Acadêmico (DA) e o Diretório Central dos Estudantes (DCE), representações estas que deveriam ser reconhecidas pelo conselho técnico administrativo como órgão legítimo de representação dos e das discentes. Nessa posição, esses grupos reivindicatórios ficavam responsáveis em criar estratégias para defender as demandas gerais dos e das discentes e um ambiente acadêmico agradável para o convívio destes.

Para tanto, foram criadas comissões específicas que visavam estimular atividades de associações dos e das discentes em obras de assistência material e espiritual, em iniciativas esportivas e de caráter social entre outras. Previa também sobre os subsídios para realização destas ações os quais deveriam ser reservados pelo conselho técnico-administrativo da instituição ao elaborar o orçamento anual (BRASIL, 1931, art. 104, § 1º e art. 105).

Ressaltamos que o Estatuto das Universidades Brasileiras (art. 100 § 4), ao tratar sobre a AE, especificava o público que deveria ser atendido como pode ser observado na citação que se segue

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

De acordo com a legislação, para acesso às bolsas de AE, o e a discente deveria cumprir algumas condições como: atendimento de requisitos de justiça e oportunidade avaliados pelos professores e discentes dos conselhos universitários, critérios meritocráticos, comprovação da condição de pobreza comprovada por meio de declaração fornecida por algum instituto assistencial e comportamento condizente com a situação declarada. A partir do cumprimento e confirmação dessas condições, o e a discente era considerado merecedor da bolsa.

Compondo o projeto de Getúlio Vargas para a educação superior e também para a assistência aos discentes nesse nível de ensino, a Reforma Francisco Campos, alcança status constitucional e a AE é regulamentada na Constituição Federal de 1934, a qual prevê que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão reservar uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação

Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934, art. 157, § 2º).

O marco expoente na construção da AE foi a criação da Casa do Estudante do Brasil (CEB)⁸² em 1930, no Rio de Janeiro. A CEB se caracterizava como uma entidade sem fins lucrativos de cunho beneficente, que tinha por objetivo auxiliar discentes carentes. Durante o governo Getúlio Vargas recebeu grandes doações, mas continuou sendo essencialmente uma entidade de apoio e solidariedade. A CEB possui também papel relevante na história da organização do movimento estudantil, pois foi nesse espaço que discentes perceberam a necessidade de se organizarem politicamente em nível nacional (ARAÚJO, 2007).

Esse movimento originou em 1937 a União Nacional dos Estudantes (UNE) entidade de representação estudantil de caráter social e político de extrema importância na luta pela educação pública. Em sua obra Poerner (2004) evidencia que a criação da UNE é fruto da tomada de consciência acerca da necessidade de organização e participação política estudantil em caráter permanente e em nível nacional.

No campo da AE, desde sua criação, a UNE passou a ser responsável em promover e organizar a assistência jurídica, empregos, biblioteca, serviços de saúde, concessão de bolsas e residência estudantil⁸³. Nesse sentido, evidenciamos que a UNE é um dos principais sujeitos políticos da luta pela AE e sua criação na CEB demarca sua vinculação direta com a AE. (ARAÚJO, 2007; KOWALSKI, 2012, NASCIMENTO, 2014).

Em 1938, universitários organizados por meio da UNE demonstravam sua preocupação com questões referentes à assistência ao estudante. Para tanto

⁸² Irum Sant'Anna, um dos mais antigos militantes entrevistados do projeto Memória do Movimento Estudantil publicado por Maria Paula Araújo em 2007, descreveu como era a Casa do Estudante Brasileiro (CEB) instalada no Rio de Janeiro nos anos 1930. Segundo ele, era um "casarão de três andares no Largo da Carioca" onde no primeiro andar havia um restaurante popular, um bandeirão frequentado pelos (as) discentes pobres da cidade e também, pelos clandestinos – que se faziam passar por estudantes para comer no restaurante "que oferecia comida boa e barata" (ARAÚJO, 2007, p. 24).

⁸³ Kowalski (2012) salienta que apoiar a criação da UNE foi, talvez, uma estratégia do governo em construir uma instituição despolitizada e para tanto centralizou sua organização na Casa do Estudante Brasileiro. Albuquerque (2005) afirma que apesar da heterogeneidade da base de formação da UNE, devido a sua configuração bastante variada de forças políticas presentes no movimento até mesmo referente a filiação política partidária, suas contribuições com a política educacional, bem como para a política de assistência estudantil foram fundamentais.

apresentaram na convocação para o II Congresso Nacional dos Estudantes algumas demandas sobre essa temática como questões relacionadas as taxas e matrículas, problemas de habitação e de alimentação, subvenção do Estado, assistência médica, dentária e judiciária, demandas sobre estágios remunerados, racionalização do trabalho intelectual (POERNER, 2004)

Durante esse evento foi aprovado o Plano de Reforma Educacional que previa solução de problemas educacionais identificados na época como, auxílio aos discentes com dificuldades econômicas, aumento das vagas e expansão do ES. Tais iniciativas sinalizavam o início de uma conscientização dos e das discentes sobre a importância que deve ser destinada à AE nas universidades brasileiras (ARAÚJO, 2007; KOWALSKI, 2012).

Após o rompimento da Casa do Estudante com a UNE, por divergência de opiniões, foi criado o Teatro do Estudante do Brasil⁸⁴ que permitiu o acesso e a participação dos e das discentes na vida cultural acadêmica.

Assim temos que a década de 1930, além de ser um período importante para a educação superior brasileira, marcou o início das ações de assistência estudantil no Brasil. A elegibilidade, a delimitação do público com foco na situação econômica, a comprovação da condição social e o retorno exigido ao discente que acessa a assistência estudantil caracterizam as ações desenvolvidas no campo da permanência.

É notório que estas mesmas características permanecem arraigadas até os dias atuais orientando a política de assistência estudantil, distanciando-a do caráter de direito.

Na perspectiva de materialização da AE, a década de 1940 marcou um momento importante, pois a partir da Constituição Federal (1946, art.172) pela primeira vez a educação é considerada direito de todos e a AE assume caráter de obrigatoriedade em todos os níveis de ensino: “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”.

No mesmo ano foi aprovado o Decreto nº 20.302/1946 que estabeleceu que na Seção de Prédios, Instalações e Estudos dos Estabelecimentos de Ensino

⁸⁴ O Teatro do Estudante Brasileiro foi criado por Paschoal Carlos Magno durante o II Congresso Nacional dos Estudantes, inspirado nos teatros universitários europeus. Tinha por objetivo a formação de atores, diretores e público de teatro por meio da montagem de peças de grandes nomes da dramaturgia nacional e internacional (ARAÚJO, 2007).

Superior deveriam ser pensadas alternativas para os problemas relacionados à assistência médico-social destinada dos e das discentes.

Com o fortalecimento do Movimento de Reforma Universitária na segunda metade do século XX, a pauta da democratização do acesso e das condições de permanência, mediante ações de AE, integrou a agenda de luta desse movimento, o qual era formado por discentes, intelectuais e comunidade acadêmica que lutavam pela democratização da universidade. Cabe salientar que esse movimento pensava a Reforma Universitária como parte das reformas de base, ou seja, como parte de um projeto político mais amplo articulado aos anseios de transformação da sociedade (ARAÚJO, 2007, NASCIMENTO, 2014).

Todo esse processo repercutiu no campo da AE que, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1961, passou a ser considerada como direito social garantido de forma igual a todos estudantes que precisarem. Assim, nesse período a AE expandiu na medida em que deveriam ser criadas alternativas para os problemas relacionados aos discentes necessitados (KOWALSKI, 2012).

De acordo com Nascimento (2013) na década de 1960, em um contexto de movimento a favor da Reforma Universitária, as discussões sobre a temática da AE se fortaleceram no âmbito da sociedade civil, promovidas pelos estudantes, intelectuais e comunidade acadêmica em geral. Destaca-se a atuação da UNE que defendia intensamente a reforma universitária na qual a AE compunha a pauta das principais bandeiras de luta, dando maior visibilidade ao tema.

Nessa conjuntura durante os anos de 1962/63 o Conselho da UNE, juntamente com suas respectivas comissões, dentre elas a Comissão de Política de Assistência Cultural e Material ao Estudante, discutiu e levou várias reivindicações ao governo sobre diversos pontos da AE durante o II Seminário Nacional de Reforma Universitária⁸⁵. Entre as reivindicações destacamos a criação de gráficas universitárias, assistência médica, aumento do número de restaurantes universitários e assistência habitacional com a construção de casas para discentes (ARAÚJO, 2007).

No período correspondente a ditadura brasileira, tempos de repressão social e política, se identifica “um forte apelo ideológico sobre o ensino superior como

⁸⁵ Cabe mencionar que em 1960 aconteceu na Bahia o I Seminário Latino-Americano de Reforma e Democratização do Ensino Superior que reuniu entidades de vários países que assumiram o compromisso de luta pela democratização do ensino universitário (ARAÚJO, 2007).

forma de simular um processo ilusório de inclusão das camadas mais populares”. Esse movimento acontece por meio da adoção de orientações “aparentemente equitativas” por parte dos governos militares (KOWALSKI, 2012, p.90).

Nesse contexto foi promulgada em 1967 a Constituição Federal que reafirmou a educação como direito e a garantia de assistência ao discente. No entanto, tais direitos não foram efetivados devido aos artifícios concebidos pelos governos militares que, por meio de emendas constitucionais, reajustaram questões relacionadas ao acesso e a permanência no ensino superior adequando-os aos panoramas internacionais (KOWALSKI, 2012).

Devido sua atuação forte e combativa, a UNE foi alvo de perseguição na ditadura brasileira e teve sua sede invadida, incendiada e fuzilada em 1964 como ação de intimidação por parte do governo. Sua representatividade foi legalmente retirada por meio da Lei nº 4.464 de 6 de abril de 1964, conhecida como Lei Suplicy de Lacerda que proibia as atividades políticas nas organizações estudantis. Diante dessa situação, a UNE passou a atuar na ilegalidade até o final dos anos 1970, quando os primeiros sinais de enfraquecimento do regime despontavam e a entidade começou a se reestruturar (ARAÚJO, 2007; UNE, 2016).

Ainda que a resistência à ditadura tenha persistido, somente após a reativação da UNE, movimento estudantil organizado voltou às ruas realizando manifestações reavivando assim a luta pela AE, sendo a moradia sua principal demanda⁸⁶. O marco representativo dessa retomada foi a realização do 1º Encontro de Casas de Estudantes em 1976 no Rio de Janeiro.

No âmbito do Estado houve algumas tentativas de estruturação da AE nos anos 1970. Nesse período, o governo federal criou o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), órgão ministerial vinculado ao MEC que tinha como objetivo manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando destaque aos programas de alimentação, moradia, assistência médico-odontológico. Esse departamento foi extinto nos governos posteriores e a AE se

⁸⁶ Araújo (2007) destaca que no mesmo período que a UNE foi reconstruída politicamente, sua sede histórica foi fisicamente demolida, por representar um lugar de memória para o movimento estudantil, um símbolo de sua força política e importância histórica. A legalização da UNE ocorreu somente em 1985 com o projeto de Lei nº 5.192/1985. Nessa nova fase o movimento estudantil estava polarizado em dois grandes blocos políticos (PC do B e PT).

manteve em nível formativo sem efetivação prática⁸⁷. Com o fim do DAE as ações relacionadas à permanência dos e das discentes passaram a ser desenvolvidas pelas instituições de ES por meio de ações e programas de acordo com suas possibilidades (FONAPRACE, 1997).

Chamamos atenção para o fato de que até esse momento as ações de AE eram executadas e controladas, exclusivamente pelo governo federal por meio de órgãos e medidas. No entanto, mesmo diante de uma conjuntura de grande repressão e controle das ações, inclusive dos e das discentes, e da academia pelo governo, a base da AE passa a ser de responsabilidade das IFES, ou seja, ocorre a descentralização das ações da assistência estudantil.

Observamos no contexto desse período aspectos contraditórios e necessários a serem considerados que dizem respeito a um discurso de inclusão e estão articulados à configuração econômica e política do país. O primeiro se refere ao fato da ampliação do número de matrículas e o segundo está relacionado à transferência da responsabilidade da AE para as instituições públicas.

Sobre o primeiro aspecto, conforme apresentado anteriormente, o aumento da demanda por ensino superior está associado ao período de desenvolvimento econômico promovido durante a ditadura brasileira, o chamado milagre econômico. Como desdobramento, houve a prosperidade da classe média, que demandou maior acesso ao ensino superior, visto como um elemento de ascensão social. Além disso, houve a ampliação do mercado de trabalho tanto nos setores da economia que estavam em desenvolvimento quanto nos departamentos estatais que demandava pessoal qualificado.

Diante dessa realidade, o governo aumentou o orçamento destinado ao ensino superior fomentando a ampliação de matrículas, tanto em instituições públicas quanto privadas. A partir de uma leitura apurada do estudo produzido por Durham (2005) e analisando os dados numéricos, é notório que apesar do aumento de matrículas nas instituições públicas, que passou de 182.700 em 1965 para 492.000 em 1970, houve maior incentivo no setor privado que, nesse mesmo período, aumentou de 142.386 para 885.054 o número de matrículas⁸⁸. Apesar da

⁸⁷ O Decreto nº 66.967 de 27 de julho de 1970 que dispõe sobre a organização do Ministério da Educação e Cultura, apresenta em seu artigo 1º que na organização deste órgão haverá uma Diretoria de Assistência ao Estudante compondo o Departamento de Apoio.

⁸⁸ Ilustramos o crescimento do número de matrículas no setor público e privado a partir dos dados apresentados por Durham (2005) em seus estudos.

autora afirmar que não foi bem uma privatização que o governo ditatorial promoveu nesse período, observamos a destinação de recursos públicos em maior escala para o setor privado, alterando o patamar de participação desse setor no ensino superior promovendo sim a privatização da educação nesse nível de ensino.

Como citado anteriormente, o segundo aspecto está relacionado à transferência de responsabilidade da AE para as universidades, com a extinção de órgãos e ações do governo no que se refere à permanência dos e das discentes, sem a destinação de recursos para desenvolver estas ações.

Analisando esses dois aspectos, entendemos que a descentralização das ações de AE promovidas pelo governo está associada à expansão do ensino superior, pois o crescimento no número de matrículas levaria ao aumento da demanda por assistência estudantil e com isso, aumentaria os gastos do governo. Diante dessa realidade o governo transfere para as universidades a responsabilidade pelas ações de AE sem a destinação de recursos para desenvolvê-las.

Essa postura do governo que num primeiro momento pode soar como algo positivo, proporcionando autonomia para as instituições, na verdade precarizou e até mesmo impediu o prosseguimento das ações de AE nas instituições que se encontraram num cenário de aumento de discentes sem recursos para tais ações.

Já no final dessa década e início dos anos 1980 o governo passou a efetivar ações relacionadas à AE, todavia, sua preocupação estava voltada para políticas que abrangessem outros níveis de ensino – fundamental e médio⁸⁹ (FONAPRACE, 1996; COSTA, 2009; KOWALSKI, 2012).

Resumidamente, temos que a primeira fase da AE no Brasil contempla ações desenvolvidas desde a década de 1930 até o período de transição democrática. Durante todo esse período, a temática alcançou maiores repercussões no âmbito do ES a partir do Movimento da Reforma Universitária. Nesse contexto, avanços foram possíveis devido a presença ativa de movimentos sociais no campo da educação formados por distintos sujeitos, com destaque para o movimento estudantil organizado via UNE, que traziam reivindicações de caráter democrático com a

⁸⁹ Em 1983 o MEC aprovou a criação da Fundação de Assistência ao Estudante, meio pelo qual o MEC executava as ações da Política Nacional de Assistência ao Estudante dos níveis de educação pré-escolar e de 1º e 2º graus, não abarcando o ensino superior. Esta fundação foi extinta em 1997.

intenção de colocar a universidade a serviço das classes menos favorecidas, incluindo a temática da assistência estudantil.

Apesar dos direitos garantidos nos textos constitucionais e decretos relacionados à permanência do e da discente no processo educacional, as manobras dos governos militares impediram a efetivação dos textos legais. A ausência de previsão orçamentária, de programas voltados para a permanência e corpo técnico específico, também contribuíram para a não efetivação da política de assistência estudantil (KOWALSKI, 2012).

Importante destacar também que nesse período de surgimento das ações de assistência aos discentes aspectos relevantes permanecem na atual configuração da política de assistência estudantil. Conforme apresentado nessa trajetória histórica as medidas de tratavam sobre a permanência estudantil, especificava previamente o público atendido tendo como eixo central a situação econômica do e da discente. Destes, se esperava retorno por meio do êxito acadêmico e contrapartidas às ações de permanência.

Desse modo, podemos afirmar que nesse longo período a AE é marcada por avanços e retrocessos. Avanços no âmbito das lutas sociais, da consolidação do movimento estudantil e da participação governamental, mesmo que frágil, por meio de garantias legais, tanto da educação como direito como da previsão de assistência ao discente. No entanto, houve também retrocessos que determinaram os caminhos da AE, pois além da não efetivação dos instrumentos legais, não havia um projeto de âmbito nacional que tratasse da AE no ensino superior, nem mesmo recursos destinados para a permanência dos e das discentes. De modo geral, temos que a AE se caracterizou por ações pontuais e restritas a determinados segmentos e durante esse período não obteve caráter expressivo de forma a repercutir na garantia da permanência dos e das discentes.

A partir da década de 1980, com o fim da ditadura brasileira, ocorre o processo de redemocratização do país. Esse período de reordenamento da política brasileira gerou diversos desdobramentos, pois como vimos na primeira parte deste estudo, é nesta década que houve grande efervescência de mobilizações em prol dos direitos sociais e políticos, culminando na promulgação da Constituição Federal/1988.

No que tange a educação a Carta Magna traz a garantia desta como direito social, elemento que irá contribuir para a intensificação e sistematização do debate

acerca da AE, dando início a uma nova etapa identificado por Kowalski (2012) como a segunda fase da assistência estudantil.

2.1.2 - Debates e projetos de leis: a segunda fase da assistência estudantil (1980- 2006)

A forte crise econômica do período da ditadura brasileira conduziu o país ao processo de redemocratização nos anos 1980 fazendo emergir um novo contexto político e social. Os clássicos movimentos sociais que lutavam pelos direitos dos cidadãos se reorganizaram e outros novos surgiram, abrindo espaço para uma série de debates e frentes de luta. Esse movimento abarcou diversas áreas, como a educação superior incluindo o tema da assistência estudantil.

O ano de 1985 marcou o fim do ciclo da ditadura brasileira. A partir de então, o país reingressou na democracia por meio do que Araújo (2007, p.249) caracteriza como “saída negociada” do regime ditatorial, formando uma nova conjuntura.

Todavia, mesmo diante desse cenário de redemocratização as consequências do longo período ditatorial e da crise capitalista da década de 1970, ainda estavam presentes pois,

os problemas sociais tais como o desemprego, as deficiências nos serviços de saúde, as desigualdades na educação superior decorrentes das dificuldades de acesso e permanência persistiam. Esses movimentos de disputas se convergem e provocam mudanças na agenda política que, por sua vez, culminam na criação de novas políticas públicas (KOWALSKI, 2012, p.93).

Esse panorama propiciou debates no meio acadêmico relacionados à permanência dos e das discentes no ensino superior, uma vez que, mesmo com a possibilidade do acesso, a realidade social tinha peso significativo em relação à continuidade dos estudos, pois a diversidade da situação socioeconômica dos e das discentes nas universidades dificultava, e até mesmo impedia, o bom aproveitamento nos cursos.

Assim, diante da realidade que demonstrava a necessidade de atividades de promoção e apoio voltados para a permanência no ES e impulsionadas pelos movimentos sociais, as discussões sobre AE se fortaleceram.

Diante desse contexto, preocupados com as políticas de promoção e apoio aos discentes Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das IFES, se

reuniam desde meados de 1984, em encontros regionais e nacionais para discutir questões relacionadas à “permanência dos estudantes nas universidades, dentro de condições mínimas necessárias ao ensino de boa qualidade” (FONAPRACE, 2012, p. 14).

Após dois anos de realização de encontros e produção de documentos que demonstravam a necessidade de definição de políticas de ação por parte do MEC, em 1987 na efervescência do movimento de redemocratização, foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários - FONAPRACE⁹⁰. Este órgão de representação oficial e permanente, formado por pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das IFES públicas no Brasil, tinha o objetivo de discutir, elaborar e propor ao MEC a política de promoção e apoio ao discente, visando contribuir para a estruturação de uma Política de Assistência Estudantil em nível federal (FONAPRACE, 2012).

Mesmo diante de uma conjuntura não favorável de sucateamento das universidades, minimização de recursos e descompromisso do governo federal com o ensino público e gratuito, no seu surgimento, o FONAPRACE surgiu com função reivindicativa. Articulou a luta pela consolidação de uma política de assistência estudantil e as bandeiras levantadas pelo Movimento de Reforma Universitária a crítica aos processos de expansão, precarização e privatização do ES. Assim, buscou integrar as demandas defendidas pelos intelectuais, estudantes e movimentos sociais da educação à luta pela construção de uma universidade pública, gratuita e de qualidade, incluindo inclusive a permanência (FONAPRACE, 2012; NASCIMENTO, 2013).

Nascimento (2013) ressalta que nos primeiros encontros e nos anos iniciais após a formação do FONAPRACE as discussões tratavam de temáticas que não estavam diretamente relacionadas ao objeto específico da assistência estudantil, abarcando também questões relacionadas ao cenário mais geral das universidades, que diziam respeito aos TAEs e aos docentes das IFES. Essa postura pode ser observada no trecho abaixo extraído do IV Encontro Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários realizado em Brasília em 1993, p.60

⁹⁰ Para aprofundar a pesquisa sobre a história de surgimento do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários e documentos que compõem a memória de criação deste Fórum, consultar: FONAPRACE. Revista Comemorativa 25 anos: memórias, histórias e olhares, publicada em 2012.

(...) o FONAPRACE entende que a luta pelo atendimento às questões específicas de sua área de atuação [os assuntos comunitários e estudantis] deve estar vinculada à luta que vem sendo desenvolvida pelo CRUB, ANDES, FASUBRA, UNE, e de outras entidades representativas da sociedade, em defesa do ensino público, gratuito e de qualidade.

Tendo em vista a redemocratização do ES e a consolidação de uma PAE, representantes do FONAPRACE defendiam que para além do acesso, era necessário garantir condições concretas para a permanência dos e das discentes de baixa renda nas universidades. Para tanto, o Fórum definiu como meta prioritária

Trabalhar na sistematização da proposta de uma política de assistência ao estudante que garantisse o acesso, permanência e conclusão de cursos nas IFES, na perspectiva da inclusão e do direito social e da democratização do ensino (FONAPRACE, 2008, p. 01).

Nos primeiros anos o FONAPRACE realizou levantamento entre as IFES e identificou que grande parte destas não possuíam nenhuma política ou programa de AE sendo que algumas ofereciam restaurantes, residências e programas de bolsas, os quais eram insuficientes e ineficientes. Diante dessa realidade, foram criadas algumas estratégias, por meio da produção de documentos e interlocução com o MEC⁹¹.

Em âmbito nacional, sob o terreno fértil de transição democrática uma série de debates que versavam sobre os direitos sociais ocorriam no país. O resultado mais consistente em nível nacional foi a promulgação da Constituição Federal em 1988, importante marco histórico que possibilitou o aprofundamento das discussões e a garantia dos direitos sociais.

No campo da educação, a CF/1988 (art. 206, incisos I e IV) contemplou o processo de universalização que é considerada como direito baseada no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Embora esta legislação não abordasse especificamente a temática da assistência estudantil na educação superior, é a partir dela que se começa a aprofundar as discussões e buscar fundamentos para justificar a importância e legitimidade da AE no espaço universitário.

⁹¹ Em âmbito governamental, em 1985 a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior Brasileira, em meio às propostas de uma nova política para a educação superior, recomendou a realocação de recursos suficientes para o custeio de um plano nacional de recuperação e conservação de prédios de moradias estudantis e de refeitórios, bem como a criação desses serviços nas IFES que ainda não possuíam esta estrutura. Entretanto, essa recomendação não foi concretizada (FONAPRACE, 1995).

A garantia constitucional da educação enquanto direito social possibilitou o aprofundamento da discussão da AE que entrou em uma nova fase em relação aos direitos dos e das discentes. A partir das proposições do FONAPRACE essa temática ganhou notoriedade numa perspectiva de política governamental possibilitando também a adoção de instrumentos no campo da permanência. Desse modo, o amadurecimento das discussões relativas a AE ganhou amplitude pois,

além de buscar a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a prevalência dos princípios democráticos, também contemplavam o processo de redemocratização da educação, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão (KOWALSKI, 2012, p. 93).

Ainda que se considere o amadurecimento em relação às discussões sobre a AE e o desenvolvimento de programas de alimentação, bolsas e moradia universitária no interior das IFES, estas aconteciam de maneira fragmentada e restrita a algumas instituições, uma vez que os programas de apoio aos discentes ocorriam

(...) num esforço quase que isolado de cada instituição, nem sempre suficiente, dependendo muitas vezes da sensibilidade dos gestores e do poder de convencimento dos setores de assistência estudantil junto à comunidade universitária (...) (FONAPRACE, 2012, p.21).

Tais esforços eram na maioria das vezes impulsionados pelos movimentos estudantis que criaram novas organizações para a defesa da ampliação das condições de acesso e permanência na universidade pública. Nascimento (2013) ressalta a organização política dos próprios usuários da assistência em torno de iniciativas como o Movimento de Casas de Estudantes (MCE), cuja instância articuladora, em nível nacional, é a Secretaria Nacional de Casas de Estudante (SENCE), criada no final da década de 1980.

Após conquistas importantes no campo dos direitos sociais, principalmente com a promulgação da CF/1988, a década de 1990 apresentou uma conjuntura adversa, principalmente para a área social, que sofreu retrocessos devido à consolidação da agenda neoliberal no Brasil, marcando também a história da educação e da assistência estudantil.

Relembramos em 1996, após derrota das proposições dos movimentos sociais numa conjuntura adversa foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da

educação (LDB). Apesar da correlação de forças e defesa de projetos distintos, LDB foi aprovada numa perspectiva governista e, mesmo contendo dispositivos voltados para a assistência ao estudante, estes não abarcam o ensino superior.

Essa afirmativa pode ser visualizada na (LDB, 1996, art. 3º, inciso I) que garante que o ensino será ministrado com base no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Todavia, a própria legislação define no artigo seguinte para qual nível educacional destinará recursos para a assistência ao estudante.

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: atendimento ao educando, no **ensino fundamental** público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996, art. 4º, inciso VIII, grifo nosso).

Foi também durante esta década que o FONAPRACE, na luta contra a ofensiva neoliberal de FHC, concentrou seus debates e trabalhos na construção de subsídios sólidos que fundamentassem a formulação e a elaboração de uma proposta da Política de Assistência Estudantil (PAE).

Para tanto, se empenhou no desenvolvimento de um trabalho sistemático, em 1994 por meio do levantamento amostral do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES na perspectiva de identificar dados considerados indispensáveis para a construção e implementação de uma PAE, que assegurasse não somente o acesso como também a permanência dos e das discentes no ES.

Nessa direção, num processo de aprofundamento em relação ao levantamento amostral, foi realizada a I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES⁹² com o objetivo de

fundamentar a definição de políticas de equidade, de acesso e assistência estudantil, essenciais no contexto da indissociabilidade do ensino pesquisa e extensão, garantindo assim a permanência dos estudantes e conclusão

⁹² A I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras foi aplicada e concluída nos anos de 1996 e 1997, com a participação de 44 instituições, correspondendo a 84,6% do total de IFES. Esta pesquisa desconstruiu o imaginário social que permeava o senso comum de que as universidades públicas, em sua maioria, eram frequentadas por elites econômicas. No entanto, os dados obtidos nesta pesquisa apontaram que 44,2% dos graduandos apresentavam demanda potencial para assistência ao estudante, dado este que fundamentou a pressão em prol da AE (FONAPRACE, 2012).

do curso, agindo preventivamente nas situações de retenção e evasão (FONAPRACE , 1997, p. 29).

Os levantamentos realizados para dimensionar a AE praticada nesse período, bem como a identificação do perfil dos e das discentes que frequentavam as universidades públicas foram essenciais no processo de construção de estratégias para a permanência destes no ES. Esses dados foram apresentados à ANDIFES⁹³ e ao MEC na perspectiva de elaboração de um Plano Nacional de Assistência Estudantil.

Essa primeira pesquisa permitiu identificar, entre várias outras questões, que as ações de AE promovidas pelas IFES eram realizadas de maneira isolada, subordinada a vontade dos gestores e do poder de convencimento dos setores de AE junto à comunidade acadêmica. Além disso, eram insuficientes e precárias, uma vez que além de não existir um plano nacional que as norteasse, não existiam recursos destinados à assistência estudantil nas IFES.

Em âmbito mundial, a UNESCO em 1998 publicou a Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI. Este documento, entre outros temas, menciona um tipo de assistência ao estudante tanto para o acesso quanto para a continuidade dos estudos na educação superior. Todavia, como podemos observar nas citações a seguir, as ações devem ser direcionadas a um público específico visando compensação futura.

(...) o rápido e amplo aumento da demanda pela educação superior exige, quando procedente, que em todas as políticas futuras referentes ao acesso à educação superior dê-se preferência a uma aproximação baseada no mérito individual (...).

(...) Deve-se facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e linguísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (UNESCO, art.3º, 1998).

⁹³ A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior –ANDIFES - foi criada em 1989 sendo a representação oficial das IFES na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnicos-administrativos, dos estudantes e com a sociedade em geral. Esta e demais informações sobre a ANDIFES estão disponíveis em <http://www.andifes.org.br/> Acesso em fevereiro de 2017.

No final dessa década algumas mudanças aconteceram nacionalmente, as quais potencializaram a inclinação da educação para a perspectiva neoliberal.

Como tratado no capítulo anterior, a postura do governo FHC (1999-2002) de assumir as diretrizes dos organismos multilaterais do capital acirrou o processo de contrarreforma do ES. Intensificou-se o incentivo ao setor privado com a ampliação do acesso, principalmente via diversificação do sistema. Houve também o contingenciamento de recursos de custeio e capital afetando diretamente as universidades. Dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) revelam que o número de instituições da rede privada passou de 905 em 1999 para 1.442 em 2002, ou seja, um aumento de 59,3% durante o governo FHC.

Nesse processo, a preocupação central do governo com a educação superior era elevar o número de matrículas e incentivar a rede privada de ensino superior. Para atender a combinação desses fatores, promoveu ações voltadas para o acesso sendo por meio da isenção (total ou parcial) e até mesmo programas de financiamento de mensalidades nas instituições privadas⁹⁴. Destacamos como exemplo o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) criado por FHC através da medida provisória nº 1.827/1999.

Ou seja, a assistência ao discente se dava por meio de programas que possibilitavam o acesso de determinados segmentos ao ensino superior privado através de mensalidades custeadas parcial ou totalmente pelo governo com repasses de verbas públicas para o setor privado. A permanência dos e das discentes nos cursos não se configurava uma problemática naquele momento.

Foi nesse período que o FONAPRACE estreitou relações com a ANDIFES e encontros em Brasília foram promovidos a fim de estabelecer uma aproximação com o MEC e com políticos para facilitar o acesso e inserção da discussão sobre AE junto aos governantes. No ano seguinte, enquanto “órgão assessor da ANDIFES”, o

⁹⁴ Em relação ao movimento estudantil nesse período, apesar de não protagonizar ações específicas no campo da AE, essa demanda compunha a bandeira de luta dos e das estudantes. As principais pautas estudantis na década de 1990 foram a “luta contra o neoliberalismo e a privatização do patrimônio nacional”. Além disso, a UNE “posicionou-se firmemente contra a mercantilização da educação, promovida pela gestão FHC”, em um período marcado por pouco diálogo e negociação entre o governo e a UNE. In formações disponíveis em <http://www.une.org.br/memoria/> Acesso em fevereiro de 2017.

FONAPRACE atuou como ator político no Congresso Nacional e nas instâncias governamentais na defesa da AE (FONAPRACE, 2012, p.84)⁹⁵.

Nos anos 2000, período em que o governo federal preparava o PNE (Lei nº 10.172/2001) pró-reitores de assistência estudantil que compunham FONAPRACE naquele período, ao observar que este documento não trazia questões relacionadas à AE apresentaram o documento da I Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes, formalizando a solicitação de inclusão da “AE e de indicadores para a permanência estudantil nas IFES públicas” no documento (FONAPRACE, 2012, p. 25).

Diante da relação estabelecida entre representantes do Fórum e do governo, o PNE/2001 trouxe a seguinte redação na meta 34 sobre a AE, observando a exigência de colaboração da União para provê-la.

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

Chamamos atenção para o fato da contrapartida do e da discente estar novamente presente nas discussões e legislações sobre assistência estudantil. A questão do retorno que o e a discente atendido pela AE deve cumprir, devido sua condição é uma característica recorrente desde o surgimento das discussões sobre a temática.

No mesmo ano, a versão final do Plano Nacional de Assistência Estudantil elaborada pelo FONAPRACE foi encaminhada à ANDIFES, se tornando documento base para as ações da AE. Este Plano trazia diretrizes norteadoras, apontava as áreas estratégicas e demonstrava aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos para o desenvolvimento de programas e projetos de AE nas IFES.

No entanto, mesmo diante dos dados provenientes da pesquisa do perfil do discente apresentados à Secretaria de Educação Superior (SeSU) e da atuação política do FONAPRACE, até o fim do segundo mandato de FHC não houve

⁹⁵ Alicerçados na convicção de que a AE é uma importante estratégia de redução das desigualdades sociais nas universidades, o FONAPRACE e as lideranças estudantis, com o apoio da ANDIFES começaram a dar mais visibilidade para a AE, por meio da divulgação dos dados pesquisados e publicidade com jornais impressos e meios eletrônicos (FONAPRACE, 2012).

destinação orçamentária da União para atender as demandas de AE (KOWLASKI, 2012).

Visando rever o Plano elaborado a partir do resultado da I Pesquisa do Perfil, membros do FONAPRACE identificaram a necessidade de atualização dos dados e, para tanto realizaram nos anos de 2003 e 2004, sob a orientação da ANDIFES, a II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras⁹⁶.

Esta pesquisa visava atualizar as informações relativas aos aspectos da vida social, econômica e cultural dos e das discentes de graduação, a fim de mapear a realidade da demanda por assistência estudantil e definir indicadores que embasassem a construção da Política de Assistência Estudantil e a necessidade de definição orçamentária (FONAPRACE, 2012).

A pesquisa foi realizada em 44 das 53 instituições de ensino superior, número equivalente a 88,6% das IFES existentes nesse período. Na conclusão da II Pesquisa do Perfil se destaca que 42,8% dos e das discentes são oriundos de famílias pertencentes às categorias C, D e E, considerados abaixo do padrão médio das necessidades materiais, culturais e de serviços, constituindo-se público potencial para a assistência estudantil.

Esse resultado confirmou as informações da I Pesquisa do Perfil e ressalta que

Embora o índice de estudantes que se encontravam em piores condições de renda familiar não tenha se alterado, da pesquisa de 1997 para esta, houve um incremento real de 10% para 13% no total daqueles assistidos pelos programas ora existentes, indicando o esforço, ainda que tímido, das IFES em ampliar esse atendimento. Não há dúvida, entretanto, de que houve um volume de demanda represada que deveria ser substantivamente ampliado, com a dotação crescente de recursos para tais programas (FONAPRACE, 2012, p.29).

O percurso da segunda fase da assistência estudantil evidencia movimentos importantes da história da educação articulada à temática da permanência estudantil. Podemos destacar como principais acontecimentos desse período a consolidação de um órgão que discutisse de maneira sistemática e permanente a

⁹⁶ A II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras foi realizada com orientação da ANDIFES nos anos 2003 e 2004 com a participação de 88,68% das IFES (47 instituições). O documento final dessa pesquisa está disponível em http://unb2.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/perfil/2004/IFES/fonaprace_com_linhas.pdf Acesso em março de 2017.

temática da AE com a intenção que esta fosse assumida institucionalmente; a realização de estudos e pesquisa relacionados ao perfil dos e das discentes a fim de fundamentar por meio de dados empíricos a situação socioeconômica dos universitários; a inserção desses debates na agenda pública; a inclusão, ainda que de maneira enviesada, da assistência estudantil no PNE/2001 e a reorganização dos movimentos sociais da educação em torno de questões sobre o acesso, a permanência e em defesa da educação pública.

Esse novo cenário de desenvolvimento de programas e ações do governo na área de AE no ensino superior passou a ganhar notoriedade numa perspectiva de política governamental a partir dos programas de expansão e reestruturação do ensino superior.

2.1.3 - A permanência no processo de expansão do acesso: terceira fase da assistência estudantil (2006 – até a atualidade)

Os anos 2000 trouxeram mudanças significativas no campo do acesso ao ES no contexto de contrarreforma da educação, principalmente devido ao processo de expansão das IFES e de programas voltados para a diversificação nas formas de ingresso. Nesse mesmo período, as ações no campo da AE passaram a ter maior legitimidade na agenda governamental, marcando o início da terceira fase da política de assistência estudantil.

Como contextualizado na primeira parte deste estudo, o processo de reestruturação e expansão das universidades teve maior estímulo a partir de 2003, início da gestão do governo Lula da Silva (2003-2006) o qual em sintonia com os organismos internacionais do capital, deu continuidade as contrarreformas instauradas na educação superior. Entre as ações realizadas, salientamos a proposta apresentada pela ANDIFES ao então presidente de

dobrar o número de estudantes nas universidades sem comprometer a qualidade, priorizando cursos noturnos, a formação de professores para a educação básica e a superação das desigualdades regionais (FONAPRACE, 2012, p.30)

Essa iniciativa da ANDIFES constituiu como uma das ações para o processo de reestruturação das universidades. Outra proposta expressiva da contrarreforma

do ES se refere às Normas Gerais do Ensino Superior que ainda está em trâmite legal⁹⁷ por meio do Anteprojeto de Lei (PL 7.200/2006), que em sua 4ª versão, apresenta um conjunto de medidas contrarreformistas inclusive no campo da AE, conforme disposto no artigo 47:

As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição:

I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;

II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;

III - auxílio para transporte e assistência à saúde; e

IV - apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais.

Apesar do discurso de inclusão social, de igualdade de oportunidades e de responsabilidade social, esta legislação não apresenta aumento de orçamento para a implementação das ações de AE. Prevê ainda que as instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% de sua verba de custeio, exceto pessoal, para implementar as medidas previstas neste artigo.

Esse dado nos leva a refletir que não se trata apenas dos 9%, percentual inclusive considerado insuficiente para atender as demandas de permanência dos e das discentes, trata da origem desse recurso. Este será proveniente do orçamento existente nas IFES, que já são escassos e ainda deverão ser realocados para as ações de AE⁹⁸.

Assim, o que em uma leitura superficial pode parecer como solução para a AE ao destinar verbas específicas para a área, significa na realidade um processo de redução de recursos de uma maneira geral, diante inclusive de um contexto de ampliação de vagas. Ou seja, sob um discurso de democratização do acesso e da permanência, as ações devem ser realizadas sem a destinação proporcional de recursos, sem considerar nem mesmo os déficits anteriores.

⁹⁷ Causa-nos estranheza um Projeto de Lei estar tramitando todo esse tempo, contudo esta é a realidade. Ao Projeto inicial foram acrescentadas 368 emendas parlamentares e apensados outros projetos (PL 7322/2006; PL 7444/2006; PL4055/2008 e PL6733/2016) sendo a última juntada em janeiro de 2017.

⁹⁸ Em relação ao PL 7.200/2006 o ANDES-SN realizou análise do documento a fim de alertar sobre a continuidade do trâmite da contrarreforma universitária e o profundo redimensionamento da relação público/privada na educação superior. O documento está disponível em http://www.anped11.uerj.br/analise_PL7200_06.pdf Acesso em 12 de março de 2017.

Ainda no final de 2006, durante 40ª Reunião do FONAPRACE, foi proposta a criação de um “Programa Nacional de Bolsas Permanência” para viabilizar uma “política de inclusão social nas universidades públicas” por meio de pagamento de bolsa com valor semelhante de bolsas de iniciação científica sendo reajustadas conforme esta. Essa sugestão estava alinhada aos anseios governistas que “intencionava desenvolver uma política de ampliação do acesso dos jovens de baixa condição socioeconômica ao ensino superior” (FONAPRACE, 2012, p. 30). Como veremos, anos mais tarde esta proposta foi reeditada pelo governo em um novo programa de assistência estudantil.

Nesse contexto de expansão do ES nos moldes contrarreformistas, no início de seu segundo mandato (2007-2010) o governo Lula da Silva lançou um dos principais programas de reestruturação do ES, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto nº 6.096/2007.

Este Programa, que tem por objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência no ES, apresenta como uma de suas principais diretrizes a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil (...)” elemento que possibilitou maior inserção da AE na agenda do governo federal (BRASIL, 2007, art. 2º inciso V).

Nascimento (2014) afirma que a AE emerge tanto como resultado desse processo de expansão promovido pelo REUNI, quanto como condição para se alcançar a meta global do Programa de elevação da taxa de conclusão, no intuito de contribuir no controle das taxas de evasão e retenção.

A autora evidencia que mesmo que as propostas remetam as bandeiras históricas de luta dos movimentos sociais da educação,

No contexto de contrarreforma universitárias nos anos 2000 as mesmas são alvos de ressignificações conservadoras responsáveis por instrumentalizar os conteúdos na direção dos objetivos contrarreformistas em voga na educação superior. Tal instrumentalização está presente na concepção que fundamenta a suposta relação orgânica, disseminada pelo discurso oficial existente entre o REUNI e o PNAEs (NASCIMENTO, 2014, p. 98).

No mesmo ano, a articulação do FONAPRACE com movimento estudantil, representado pela UNE, possibilitou a organização dos dados dos e das discentes das IFES coletados nas duas Pesquisas do Perfil. Essa ação possibilitou a definição

de indicadores socioeconômicos destacando fatores preponderantes na garantia das condições de permanência. Diante desse resultado e tendo por base legal a CF/1988, a LDB/ 1996, o PNE/2001 e o REUNI/2007 foi construída a proposta de um Plano Nacional de Assistência Estudantil (FONAPRACE, 2012; KOWALSKI, 2012).

Concluído em 2007 e aprovado pela ANDIFES no mesmo ano, o Plano Nacional de Assistência Estudantil estabeleceu conceitos, princípios⁹⁹, diretrizes norteadoras¹⁰⁰ para definição de programas, áreas estratégicas¹⁰¹ e acompanhamento da AE nas IFES. Apresentou também aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros específicos para a área principalmente no contexto de expansão das universidades, ampliação de vagas e diversificação do público (FONAPRACE, 2012). Assim, o Plano Nacional de AE (2007, p.14) apresenta como objetivos

- garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, da formação ampliada, da produção de conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida;
- garantir que recursos extra-orçamentários da matriz orçamentária anual do MEC destinada às IFES sejam exclusivos à assistência estudantil.

Somado ao Plano apresentado anteriormente à ANDIFES em 2001, o Plano Nacional de AE de 2007 foi apresentado ao MEC iniciando assim um processo de

⁹⁹ O Plano Nacional de AE (2007) rege-se pelos seguintes princípios: afirmação da educação superior como uma política de Estado, gratuidade do ensino, igualdade de condições de acesso, permanência e conclusão dos cursos nas IFES, formação ampliada, garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica, liberdade de expressão cultural e de pensamento, liberdade do ensino, da pesquisa e do aprendizado, formação humanística e preparação para o exercício da cidadania, pluralismo de ideias, reconhecimento da liberdade como valor ético central e em favor da justiça social e eliminação de todas as formas de preconceito.

¹⁰⁰ De acordo com FONAPRACE (2012), as diretrizes do Plano Nacional de AE são: atualizar o perfil dos discentes por meio da pesquisa a cada 4 anos; redimensionar as ações desenvolvidas pelas instituições e consolidar programas e projetos; consolidar a expansão de um sistema de informações sobre assistência aos estudantes nas IFES, definir um sistema de avaliação dos programas e projetos por meio da adoção de indicadores quantitativos e qualitativos e viabilizar por meio das IFES uma estrutura organizacional em nível de Pró-Reitoria com finalidades específicas de definir e gerenciar os programas e projetos de assistência estudantil.

¹⁰¹ O Plano Nacional de AE de 2007 apresentou como áreas estratégicas: Permanência que engloba questões referentes à moradia, alimentação, saúde física e mental, transporte, creche e condições básicas para atendimentos às pessoas com deficiência; Desempenho acadêmico incorporando linhas temáticas relativas às bolsas, estágios remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, fomento à participação político-acadêmica e acompanhamento psicológico e pedagógico; Cultura, Lazer e Esporte contemplando o acesso a ações de educação, esportiva, recreativa e de lazer, bem como a difusão de manifestações artísticas e culturais; por fim Assuntos da Juventude com orientação profissional, mercado de trabalho, prevenção a fatores de risco, meio ambiente, política, ética, cidadania, saúde, sexualidade e dependência química (FONAPRACE, 2012, p. 69).

discussão com o objetivo de implementar um programa de AE. Respondendo as proposições do FONAPRACE, o MEC instituiu a Portaria Normativa nº 39 de dezembro de 2007.

Esta legislação apresentou que as ações de AE deveriam ser executadas pelas IFES considerando suas especificidades de acordo com as necessidades dos e das discentes e que estas deveriam estar vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2007b, art.3º § 1º).

Em relação aos recursos, estes seriam repassados para as IFES a partir de 2008 para implementação e manutenção das ações de AE, conforme estabelecido no Plano. Contudo, o Plano (2007b, art.5º) não definia a matriz orçamentária nem mesmo os recursos financeiros específicos para a AE, os quais seriam provenientes

das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira.

Ainda que o debate da construção da ação institucionalizada da AE tenha se concentrado em órgãos governamentais como o MEC e naqueles órgãos que de alguma forma possuem articulação com o governo, como a ANDIFES e o FONAPRACE, é impossível negar que a base das universidades, formada por discentes, docentes e TAEs organizados em movimentos sociais e sindicais protagonizaram debates, formando um espaço de resistência e luta nessa disputa, com embates externos e internos.

Em 2008, durante encontro nacional do FONAPRACE, representantes do MEC alegaram que a falta de uma legislação específica dificultava a liberação de recursos para a AE. No ano seguinte foi estabelecida como meta principal a consolidação do PNAEs pois

A transformação social e econômica promovida pelos programas de ações afirmativas e a interiorização das universidades, demandava novas regras para a definição dos investimentos em assistência estudantil (FONAPRACE, 2012, p.33).

Diante da realidade comprovada pelos dados da pesquisa se discutia a necessidade da construção de uma matriz orçamentária que pudesse garantir recursos específicos para a AE de acordo com o perfil socioeconômico dos e das discentes. Para tanto, o FONAPRACE encaminhou à ANDIFES um documento¹⁰² com a proposição de alteração na matriz orçamentária para a AE. Alegava que os recursos destinados pelo MEC eram insuficientes para o financiamento das ações de permanência, uma vez que a demanda por AE se intensifica na atual política expansionista do governo federal.

O FONAPRACE se preocupava também com a nova forma de ingresso nas IFES via ENEM, que poderia provocar mudanças significativas no perfil socioeconômico dos e das discentes das IFES, aumentando a demanda por AE. No entanto, representantes do MEC presentes na reunião nacional do Fórum em 2009 informaram que “as IFES que fizessem a adesão ao ENEM receberiam maiores aportes de recursos financeiros” (FONAPRACE, 2012, p. 33).

Observamos que aparecem nesse processo elementos de barganha do governo, representado pelo MEC, pressões no sentido de induzir as instituições a aderirem a um sistema avaliativo e de ingresso, que de algum modo está atrelado à possibilidade de repasse de recursos. Ou seja, a adesão ao ENEM se constitui como moeda de troca para o repasse de recursos e, diante da situação de ingresso de um novo público que começa a acessar as IFES devido ao processo de ampliação de vagas iniciado em 2003 pelo governo, as IFES tendem a aderir ao ENEM para garantir minimamente recursos para sua manutenção.

Em 2010 o Plano foi transformado no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs) após assinatura do Decreto nº 7.234 em Julho de 2010, “dando um grande passo para que o PNAEs saísse da dimensão de política de governo para política de Estado” (FONAPRACE, 2012, p.62). Deste modo, representa uma importante conquista na luta pela consolidação da AE em nível nacional, atendendo parte dos anseios e lutas dos movimentos que defendem o acesso e permanência na educação superior.

Atualmente o PNAEs é o principal documento norteador da construção das ações de assistência estudantil no nível de graduação tendo por finalidade “ampliar

¹⁰² Ofício 04 FONAPRACE de 13 de outubro de 2009.

as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010, art.1º).

Apresenta diversas áreas estratégicas das quais devem se desenvolver ações de AE, como: moradia estudantil; alimentação, transporte, inclusão digital, atenção à saúde, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acessibilidade e atendimentos aos discentes com altas habilidades e superdotação.

Ainda que se considerem os avanços e a importância da consolidação da AE através do PNAEs, é importante ter a compreensão que este Programa, mesmo que atenda às demandas de permanência no ES, foi implementado no rastro do REUNI como um dos mecanismos para a efetivação deste, podendo ser caracterizado como uma política estratégica com ênfase nos resultados e na racionalização de recursos públicos, seguindo a tendência de caráter funcional às propostas contrarreformistas.

Essa perspectiva pode ser observada nos objetivos do PNAEs (2007, art. 2º incisos I a IV):

- democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Nascimento (2014) coloca que a integração da AE à agenda contrarreformista além de apresentar vínculos estreitos com o REUNI, fortaleceu a tendência a exclusividade e rebaixamento do corte de renda como critério de acesso as ações da assistência estudantil.

Sobre esse aspecto identificamos a diferença em relação a definição do público a ser atendido. A Portaria Normativa nº 39/2007 cita apenas a seleção socioeconômica de discentes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES. Já o Decreto nº 7.234/2010 especifica o grupo de discentes que poderão acessar a AE, conforme podemos comparar

As ações do PNAEs atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, **selecionados por critérios socioeconômicos**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio. (BRASIL, 2007b, art. 4º, grifo nosso).

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, art.5º, grifo nosso).

No que tange ao financiamento da AE é inegável o aumento de verbas para as ações de permanência desde a aprovação da Portaria Normativa nº39/2007 MEC. No entanto o próprio FONAPRACE apontou insuficiência de recursos destinados pelo MEC, pois diante da política expansionista do governo, o orçamentário da AE se apresenta limitado em relação à demanda existente (FONAPRACE, 2012; NASCIMENTO, 2014).

Cislaghi e Silva (2012) afirmam que por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) foram repassados recursos para a AE nas IFES através de Programas. Todavia, somente a partir de 2008 houve rubrica específica para esta área. No entanto, assim como sinalizado pelo FONAPRACE, os autores afirmam que os recursos são insuficientes.

Após a instituição do PNAEs, no final de 2010 o FONAPRACE realizou a III Pesquisa Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES. Participaram da pesquisa 56 IFES de todo o país, sendo coletados dados de 19.691 discentes. Informações sobre a classificação econômica dos e das discentes, sexo, raça, cor, etnia, moradia, trabalho, acesso à internet, escolaridade dos pais, compuseram os indicadores da pesquisa.

O resultado revelou que quase metade dos e das discentes que integram famílias pertencentes às categorias econômicas C, D e E, ratificando informações das pesquisas anteriores. Além disso, foi identificado aumento no percentual de discentes afrodescendentes. Atribui-se essa nova configuração às políticas de inclusão como as ações afirmativas e os programas de expansão das universidades (FONAPRACE, 2012).

Durante o primeiro mandato governo Dilma Rouseff (2011- 2014) observamos a continuidade da política de AE nos moldes do governo anterior. Nos anos iniciais de seu governo foi sancionada a Lei nº 12.711/2012 conhecida como Lei de Cotas, que juntamente com os dispositivos legais que a regulamentam¹⁰³,

¹⁰³ Decreto nº 7.824/2012 que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, mediante processo seletivo do sistema ENEM/SiSU, e a Portaria Normativa nº 18/2012 que trata sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino superior.

propôs a redução das desigualdades étnico-raciais e ampliação do acesso e permanência dos e das discentes egressos de escola pública, afrodescendentes e indígenas.

A semelhança dos critérios (recorte de renda e procedência escolar) adotados pelo governo nas políticas de acesso e de permanência, associados aos programas de interiorização e expansão do ES, tendem a alterar o perfil dos e das discentes nas IFES, ampliando assim a demanda por AE.

Nesse contexto, tentando escamotear esta situação, o governo criou por meio da Portaria nº 389/2013, o Programa Bolsa Permanência (PBP) do MEC. De acordo com as informações na plataforma digital do Programa este se constitui em uma

ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. (...) que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica

Neste programa o auxílio financeiro é repassado diretamente ao discente por meio do cartão de benefício. Para tanto, além do recorte de renda estabelecido em consonância com o PNAEs (renda *per capita* de até um salário mínimo e meio), apresenta também como condição de participação “estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias”. Sobre o PBP/MEC cabem algumas considerações. Primeiramente, é importante resgatarmos que este programa decorre de uma proposta realizada em 2006 pelo FONAPRACE, que sugeriu a criação de um programa no formato de pagamento de bolsas. Desse modo, entendemos que as sugestões daquele momento subsidiaram a construção do atual programa, uma vez que a forma de execução é semelhante.

A implementação do PBP/MEC impacta na autonomia das universidades em relação a gestão da AE e gera desdobramentos na concepção de AE que o governo reproduz, bem como a inclusão de outro critério de seleção.

Como descrito anteriormente, no PBP/MEC ocorre o repasse direto de auxílio financeiro entre governo e discente. Isso significa que os recursos não passam pelas IFES, cabendo a estas apenas a operacionalização¹⁰⁴ do Programa. Essa ação do

¹⁰⁴ A operacionalização do sistema do PBP pelas IFES ocorre por meio dos seguintes procedimentos: verificação das condições dos critérios estabelecidos no Programa; responsabilização, juntamente com os e as discentes,

governo, além de retirar das IFES a autonomia na gestão dos recursos destinados à assistência estudantil, qualifica as ações voltadas para a permanência apenas como repasse de auxílio financeiro, restringindo a AE à bolsa. Salientamos ainda que essa ação inverte, em parte, o processo de descentralização da AE que vem ocorrendo nas últimas décadas, concentrando os recursos no governo federal, cabendo às IFES selecionar o público a ser atendido a partir de critérios básicos pré-estabelecidos pelo governo.

Entendemos esse movimento como um retrocesso no contexto de implementação do PNAEs que, como vimos, apresenta um leque amplo de áreas estratégicas para serem desenvolvidas no campo da AE.

Outra questão está relacionada à criação de mais um critério para acesso à AE. Isso significa que além de ter que atender critérios socioeconômicos para acessar o PBP/MEC os e as discentes devem estar matriculados em determinados cursos que atendam a carga horária estabelecida no Programa. Ou seja, ocorre a seleção dos selecionados. Essa condição restringe ainda mais o público da AE.

Houve inclusive mobilizações por parte da UNE e do FONAPRACE que reivindicaram junto ao MEC a reformulação do PBP/MEC para que fosse retirada a condição da carga horária mínima, mantendo apenas o critério socioeconômico para acesso ao Programa, assim como ocorre no PNAEs. No entanto, as reivindicações não foram atendidas e para acessar o Programa permaneceram os dois critérios.

Ainda sobre o PBP/MEC, este prioriza discentes indígenas e quilombolas que, independente da carga horária dos cursos matriculados poderão participar do Programa, sendo que o valor da bolsa recebida por esses grupos (indígenas e quilombolas) é o dobro da bolsa dos demais discentes. Isso se justifica em “razão de suas especificidades com relação à organização social de suas comunidades, condição geográfica, costumes, línguas, crenças e tradições” (PBP/MEC, 2013, p.20).

Outro elemento importante nas discussões da temática da AE nos anos 2000 se refere à mobilização estudantil, na qual se destaca a UNE que protagonizou ações importantes sobre essa temática. Realizou nos anos de 2011 e 2013 o I e II Seminário de Assistência Estudantil, os quais aconteceram conjuntamente ao

pela veracidade dos dados registrados; arquivamento dos documentos comprobatórios; homologação do cadastro; manutenção no sistema específico do Programa da relação de todos discentes que cumprem os requisitos, envio mensal da lista dos discentes para que FNDE efetuar o pagamento (PBP, 2013).

Congresso Nacional de Entidades Gerais. Em 2014, entendendo a necessidade de priorizar a pauta de AE como eixo central da luta, diante de novas demandas e desafios, o Seminário ganhou agenda própria com espaço exclusivo para as discussões.

Sob o título “Entrar, Permanecer e Transformar a Universidade” foi realizado em maio de 2014 na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) o III Seminário de Assistência Estudantil¹⁰⁵. Enfatizando o debate sobre a concepção e participação estudantil na formulação das Políticas de Permanência e Assistência Estudantil, as discussões foram organizadas nos seguintes eixos centrais: concepção de assistência estudantil; gestão democrática da política de AE nas IFES com participação dos e das discentes na elaboração e implementação dessas políticas; ampliação dos investimentos em AE, luta pela garantia dos direitos conquistados nos últimos anos materializado no PNAEs, dentre outros.

Deste Seminário resultou o documento intitulado Carta de Ouro Preto que criou o Grupo de Trabalho Nacional de Assistência Estudantil com o objetivo de discutir a permanência e as políticas assistência estudantil. Foi lançado também nesse Seminário a Campanha de Assistência Estudantil da UNE intitulada “Entrar, Permanecer e Disputar a Concepção das Políticas de Assistência e Permanência Estudantil”. Esta última tem por objetivo lutar pela ampliação imediata de recursos para a área e a adoção de medidas de apoio aos universitários para além das bolsas, como por exemplo, apoio psicopedagógico¹⁰⁶.

Em âmbito governamental, convergindo com as políticas desenvolvidas pelo governo nos últimos anos, foi aprovada a Lei nº 13.005/2014 que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024. Como já explicitado o PNE é um documento legal que determina as diretrizes, metas e estratégias para todos os elementos que envolvem a educação. Por ser o direcionador da estrutura e configuração da educação para uma década, foi alvo de muitas lutas e embates

¹⁰⁵ De acordo com informações disponíveis na página eletrônica oficial da UNE, este Seminário foi organizado pela diretoria da entidade e por diversas forças políticas, coletivos juvenis e organizações através de uma comissão organizadora ampla e democrática. O evento contou com a participação de mais de 600 estudantes de todas as regiões do país, dezenas de coletivos de moradias estudantis, de executivas e federações de cursos e de grupos de discentes que discutem as demandas de assistência estudantil e as dificuldades de permanência no cotidiano das IFES. A diretoria da UNE afirma que a forma de organizar e construir este Seminário fez dele um marco histórico na contemporaneidade do Movimento Estudantil e da UNE.

¹⁰⁶ Todas as informações referentes aos Seminários de Assistência estudantil da UNE foram extraídas da página eletrônica da entidade <http://www.une.org.br> Acessada em 21 de abril de 2017.

tanto entre a sociedade civil e órgãos governamentais, como também entre os próprios movimentos sociais organizados que possuem perspectivas e alianças distintas. Para a assistência estudantil no ensino superior, este Plano (2014, meta 12.5) objetiva

ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil (...) de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

Os estudos até aqui desenvolvidos nos permite afirmar as ações implementadas pelo governo, como o PNE (2014-2024), as políticas de ações afirmativas e a reestruturação do ensino superior caminham na perspectiva de atendimento às diretrizes dos organismos multilaterais de aumento dos níveis educacionais para atendimento das demandas do capital. Esse aspecto pode ser observado nas meta do PNE/2014 que está afinada com os objetivos do PNAEs e em conformidade com as políticas de ações afirmativas.

Apesar da matriz da política de educação ter orientação neoliberal, cabe reconhecer que as lutas dos movimentos sociais empreendidas nesse período contribuíram no processo de democratização do ensino superior. Entendemos que mesmo em condições controversas e de maneira enviesada este contexto tem possibilitado o desenvolvimento de políticas de acesso e mínima permanência nas universidades.

Embora nos últimos anos tenhamos vivenciado uma expansão quantitativa do ensino superior, mesmo cercado de diversos problemas, as previsões não são positivas, pois o momento político e econômico que o país tem vivenciado apresenta um contexto crítico para a educação de uma maneira geral. Na educação superior, um dos alvos desse contingenciamento é sem dúvidas a assistência estudantil que começa a sofrer impactos, como por exemplo, a restrição de novos acessos em um dos últimos programas criados, o Programa Bolsa Permanência.

Por meio de seu secretário de educação superior a presidenta Dilma Rouseff encaminhou aos dirigentes das IFES um ofício¹⁰⁷ declarando a suspensão de novas

¹⁰⁷ Ofício-Circular nº 2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC de 11 de maio de 2016 trata sobre a suspensão de novas inscrições para o Programa Bolsa Permanência – PBP.

inscrições no PBP/MEC a partir de maio de 2016. De acordo com o documento a decisão foi justificada pelo crescimento de discentes bolsistas do programa que em 2013, momento de sua criação, era de 4.736 alcançando em 2016 o número de 13.931. Assim, considerando que o Programa está condicionado à existência de dotação orçamentária e alegando que haverá repasses para o PNAEs, o governo tomou essa decisão antes de seu afastamento.

Ora, antes mesmo da criação do PBP/MEC existia o PNAEs com rubrica específica. Todavia foi implementado o Bolsa Permanência/MEC com repasse de recurso direto entre governo e discente. Em meio ao processo de crescimento acelerado da demanda, o governo federal se viu em meio a um cenário que não conseguia administrar. Assim, recua nesse tipo de ação justificando que o PNAEs permanece. A meu ver, isso indica algumas possibilidades futuras, como por exemplo, o rebaixamento do critério de renda e adoção de outros critérios para participação no PNAEs¹⁰⁸, sendo que tais ações podem ser justificadas pela insuficiência de recursos.

Michel Temer assumiu o governo após o golpe de Estado e permanece à frente da presidência até hoje (agosto de 2017). No campo das políticas públicas estabeleceu teto orçamentário para os próximos 20 anos por meio da PEC 55/2016, que sem dúvidas levará a precarização dos serviços públicos incidindo sobre a condição e qualidade de vida da classe-que-vive-do-trabalho composta também pelo discente trabalhador, pela discente trabalhadora e seu grupo familiar.

O cenário atual não é promissor e a austeridade do governo demonstra isso. Além dos retrocessos no campo da seguridade social e trabalhista em curso¹⁰⁹, as propostas e ações governistas evidenciam um intenso processo de precarização da educação com sua desvinculação orçamentária, cobrança de mensalidades para pós-graduação nas IFES, comprometendo avanços históricos do ensino superior.

O contingenciamento no orçamento das IFES tem sido significativo nos dois últimos anos, sendo intensificado no ano atual e com previsão de diminuição futura.

¹⁰⁸ Importante informar que além do critério renda per capita, as IFES podem estabelecer outros critérios de acordo com suas especificidades.

¹⁰⁹ No momento em que escrevemos esta dissertação está em curso a votação pelo governo e a luta da sociedade civil, seja ela organizada ou não, em relação as propostas contrarreformistas do governo sobre: Previdência Social, Trabalhista e a proposta de emenda constitucional recém aprovada PEC 55/2016. Não nos esqueçamos de que o discurso de reformas necessárias para assegurar direitos e equilibrar as contas públicas, como por exemplo o direito a aposentadoria, esteve presente nas propostas do governo Lula da Silva logo em seu primeiro mandato. Para mais informações consultar <http://www.auditoriacidada.org.br/>

Diante disso vislumbramos que a AE será alvo desses cortes, diretamente, via redução dos recursos do PNAEs, ou indiretamente, impactada pela redução de recursos das IFES repassado para a área.

Apesar dessa realidade, as ações de AE continuam a ser desenvolvidas, pois como vimos ao longo dessa trajetória, a política de assistência estudantil vem sendo construída em diferentes contextos sociopolíticos e econômicos em meio a mobilizações e contramobilizações, e somente a luta pode garantir avanços.

Destacamos que no ano de 2016 o FONAPRACE, juntamente com a ANDIFES, publicou a IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação, aplicada em 2014 nas IFES, a qual aponta o aumento de segmentos atendidos nas políticas de ações afirmativas no ensino superior.

Para melhor visualização dos resultados das pesquisas do perfil dos e das discentes, apresentamos alguns dados no quadro abaixo.

Tabela 1 - Dados das Pesquisas do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação

Pesquisa Ano	Total de IFES	IFES participantes	Universo de discentes	Amostra de Discentes pesquisados	Discentes pertencentes as classes C, D e E**	Procedência escolar do Ensino médio Majoritariamente Escola Pública
I Pesquisa 1996/1997	52	44	327.660	32.348	44,3%	45%
II Pesquisa 2003/2004	53	47	483.768	38.340	42,8%	46,2%
III Pesquisa 2010/2011	57	57	656.167	19.691*	43,7%	50,39%
IV Pesquisa 2014/2016	64	62	939.604	130.959	66,19%***	63,83%

Fonte: I, II, III e IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação.

* Número referente a estudantes que responderam o questionário.

** As classes C, D e E são consideradas demanda potencial por programas de assistência estudantil para permanência nas universidades públicas federais segundo a pesquisa.

*** Na IV Pesquisa não foi identificada a classe do discente, sendo o percentual apresentado referente a grupos familiares que possuem renda bruta per capita mensal de até 1,5 salários mínimos.

Os dados acima confirmam a trajetória apresentada neste estudo, de expansão do ensino superior com o aumento de IFES e ampliação no número de

matrículas nos últimos anos. Assim, identificamos a ampliação do acesso de segmentos de menor renda e o crescimento do público alvo das ações de assistência estudantil.

Atribuímos esse panorama às Políticas de Ações Afirmativas implementadas nos anos 2000, como a Lei de Cotas que se constituiu um importante meio que possibilitou o acesso ao ensino superior de segmentos que até então não acessavam à universidade. Nesse cenário, o PNAEs vem contribuindo, para a permanência desses segmentos durante o processo formativo.

Ainda que se considerem os avanços no campo do acesso e permanência, os dados da IV Pesquisa do Perfil comprovam que mais da metade dos e das discentes constituem público alvo da política de assistência estudantil e, embora os recursos sejam historicamente crescentes, identifica-se a necessidade de revisão da matriz de distribuição de recursos para a AE, pois os recursos permanecem insuficientes. Sobre o financiamento da assistência estudantil discutiremos no próximo item deste estudo

A contextualização histórica realizada até aqui nos permite afirmar que a PAE está intimamente vinculada à conformação do ES desde a criação das universidades. Fundamentada nos momentos históricos que demarcaram as fases proposta por Kowalski (2012), sistematizamos no quadro abaixo os principais acontecimentos no processo de institucionalização da assistência estudantil no Brasil.

Tabela 2 – Sistematização da trajetória da assistência estudantil no Brasil

<p>PRIMEIRA FASE (1920-1980)</p>	<p>1928: Construção da Casa do Estudante Brasileiro em Paris; 1930: Criação da Casa do Estudante do Brasil (CEB) no Rio de Janeiro; 1931: Decreto nº 19851/1931- Estatuto das Universidades Brasileiras. Marca a gênese da AE → participação estudantil → DA e DCE → assistência aos discentes. 1934: Constituição Federal: inclusão da AE → artigo 157; 1937: Criação União Nacional dos Estudantes; 1938: II Congresso Nacional dos Estudantes → discussões sobre AE e aprovação do Plano de Reforma Universitária. 1946: Constituição Federal → educação direito de todos e caráter de obrigatoriedade da AE em todos os níveis; 1946: Decreto nº 20.302/1946 → alternativas para problemas relacionados á assistência médico-social dos e das discentes devem ser pensados;</p>
--------------------------------------	--

<p>PRIMEIRA FASE (1920-1980)</p>	<p>1961: Aprovação da LDB: AE considerada como direito social devendo ser garantida de forma igual a todos discentes;</p> <p>1964: Lei nº 4.464/1964 → proibiu as atividades políticas nas organizações estudantis. Suspensão da UNE pela ditadura;</p> <p>1967: Constituição Federal → reafirmou a educação como direito e a garantia de assistência ao discente. Não teve efetivação na prática;</p> <p>1968: Movimento de Reforma Universitária → debate da AE no ES ganha maior relevância devido ao fortalecimento da temática na sociedade civil;</p> <p>1970: Criação DAE → visava manter uma política de AE para graduandos em nível federal. Extinta nos anos seguintes;</p> <p>1976: 1º Encontro de Casas de Estudantes no RJ. Reativação da UNE.</p>
<p>SEGUNDA FASE (1980-2006)</p>	<p>1987: Criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE);</p> <p>1988: Constituição Federal → educação como direito social baseado no princípio de igualdade de condições de acesso e permanência. Amadurecimento na sobre AE no espaço universitário;</p> <p>1990: Limitação de recursos para assistência estudantil; discussões sobre a PAE de forma fragmentada e restrita a algumas IFES;</p> <p>1996: Aprovação da LDB Lei nº 9.394/1996 → menciona igualdade de condições de acesso e permanência para o ensino fundamental, sendo que o ES não é definido como responsabilidade do Estado;</p> <p>1996/1997: I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES realizada pelo FONAPRACE;</p> <p>1998: Aprovação, na Conferência de Paris, da “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI”, que prevê a relevância social dos programas assistenciais oferecidos nas IFES.</p> <p>1999: Aproximação do FONAPRACE com ANDIFES;</p> <p>2000: FONAPRACE, enquanto órgão assessor da ANDIFES atua como ator político no Congresso Nacional em prol da AE;</p> <p>2001: FONAPRACE formaliza inclusão da AE na proposta do PNE;</p> <p>2001: Lei nº 10.172/2001 aprova o PNE → meta 34 dispõe sobre a AE;</p> <p>2001: FONAPRACE encaminha à ANDIFES a versão final do Plano Nacional de Assistência Estudantil, o qual foi a base para as ações de AE;</p> <p>2003/2004: II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES realizada pelo FONAPRACE.</p>
<p>TERCEIRA FASE (2006- até a atualidade)</p>	<p>2006: Anteprojeto de Lei PL nº 7.200/2006 → descreve as medidas de AE mínimas;</p> <p>2006: Proposta do FONAPRACE de criação de um Programa Nacional de Bolsas Permanência;</p> <p>2007: Decreto nº 6.096/2007 institui o Programa de Apoio a Planos de</p>

<p>TERCEIRA FASE (2006- até a atualidade)</p>	<p>Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que prevê a ampliação de políticas de inclusão e de AE; 2007: criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil cujo objetivo é dar subsídios para permanência de alunos de baixa renda nos cursos presenciais na IFES.</p> <p>2007: Portaria Normativa nº 39 que trata sobre as ações de AE;</p> <p>2010: Decreto nº 7.234/2010 instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs);</p> <p>2010/2011: III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES realizada pelo FONAPRACE.</p> <p>2011 e 2013: Seminário de Assistência Estudantil da UNE durante o Congresso Nacional de Entidades Gerais;</p> <p>2012: Lei nº 12.711/2012 Lei de Cotas → ingresso nas universidades federais na modalidade de reserva de vagas para determinados grupos sociais</p> <p>2013: Portaria nº 389/2013 estabelece o Programa Bolsa Permanência (PBP) do governo federal/MEC;</p> <p>2014: III Seminário de Assistência Estudantil da UNE;</p> <p>2014: Lei nº 13.005/2014 institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024;</p> <p>2014/2016: IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES realizada pelo FONAPRACE;</p> <p>2016: Ofício-Circular nº 2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC → suspende novas entradas para o PBP/MEC, exceto para indígenas e quilombolas;</p> <p>2016: PEC nº 55/2016 estabelece teto orçamentário para as políticas públicas, inclusive para a educação para os próximos 20 anos. Retrocesso e precarização da educação.</p>
---	--

Com essa sistematização é possível identificar que, desde sua gênese a AE passou por mudanças ao longo das décadas, provenientes da luta de ideais e projetos distintos, até sua conformação atual em que assume um caráter ambíguo, pois ao mesmo tempo em que atende parte das demandas dos e das discentes em relação à permanência nas universidades, se constitui como mecanismo no processo da contrarreforma do ES.

CAPÍTULO 3 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

As políticas de acesso e permanência nas universidades públicas federais, implementadas pelo governo federal na última década, tem gerado questionamentos devido à conjuntura de contrarreforma universitária. Nesse cenário, está presente um instrumento determinante: o financiamento. Este se constitui em um dos elementos chave quando se analisa qualquer política pública, pois revela o conteúdo estratégico da política governamental e as relações nela embutidas.

Nesse sentido, apresentamos alguns debates importantes acerca dos recursos destinados à educação e aos programas de permanência estudantil, os quais subsidiarão a análise da relação entre ampliação do acesso e política de assistência estudantil nas universidades públicas federais no contexto da contrarreforma universitária. Não pretendemos aprofundar a discussão sobre os elementos que compõem o financiamento da educação superior brasileira, mas sim, situar o leitor sobre este cenário para postular uma visão ampla desse processo.

Para tanto, organizamos a apresentação em três eixos: o financiamento da educação de acordo com as legislações brasileiras, a forma de financiamento das universidades públicas federais a partir do REUNI e os recursos para a assistência estudantil com a normatização do PNAEs.

Para tratar sobre o financiamento das universidades públicas federais, de acordo com o que é preconizado nas legislações brasileira, definimos como período inicial a Constituição Federal 1988. Isso se justifica pelo fato de que na trajetória da política educacional a CF/1988 é uma inflexão, como foi com todos os direitos sociais, principalmente porque ela assegurou como pressuposto central a responsabilização do Estado e definiu os percentuais de financiamento. Além disso, ela é base de sustentação para um conjunto de legislações que procuram regulamentar essa compreensão de direito.

Sendo assim, recorreremos também às legislações que, juntamente com a CF/1988, estabelecem os preceitos que demarcam as responsabilidades, competências, as fontes e percentuais de recursos para o setor educacional. Para tanto, é fundamental buscar compreender a forma como a distribuição dos recursos tem sido feita a partir dessas determinações legais.

Em relação ao financiamento das universidades federais tomamos como ponto de partida da análise o ano de 2007, por representar o momento de instituição do REUNI no processo de contrarreforma da educação superior. No que tange à assistência estudantil, a referência inicial é o ano de 2008, momento em que se registra o início dos repasses financeiros para a área de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 39/2007. A apresentação dos dados atuais será de acordo com disponibilidade destes pelos órgãos responsáveis.

3.1 - O financiamento da educação superior nas legislações brasileiras

Iniciada em fins da década de 1960 a crise estrutural do sistema capitalista deu origem a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, marcando as transformações mais recentes do capitalismo para o novo século. A partir de então a economia capitalista mundial passou por mudanças significativas sob a hegemonia norte-americana, em que os organismos multilaterais capturam os estados nacionais, por meio da articulação dos grandes grupos industriais internacionais e o mundo financeiro, efetivando a mundialização da sociedade e radicalizando as relações de dependência entre as nações (IAMAMOTO, 2008).

Nesse novo estágio de desenvolvimento capitalista as empresas industriais se associam às instituições financeiras e ambas passam a comandar o processo de acumulação. Essa nova configuração incide sobre as relações econômicas e sociais, uma vez que nesse cenário

o capital financeiro assume o comando do processo de acumulação, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais (IAMAMOTO, 2008, p.107).

Chesnais (1996) denomina essa nova fase de acumulação de “mundialização do capital”, marcada pelo crescimento das transações financeiras e predominância da acumulação nesta esfera.

Enquanto, nos anos 1970, em nível mundial a economia estava desacelerada devido à crise e transformações do ideário neoliberal sob a lógica da financeirização, no Brasil, o regime ditatorial promoveu um processo de industrialização acelerado conhecido como “milagre econômico” (IAMAMOTO, 2008; SOUZA FILHO, 2011).

Na educação superior, vimos que nesse período houve aumento no número de matrículas e no orçamento deste nível de ensino, seja ele público ou privado. Todavia, nesse processo não existe nenhum milagre, pois o país só conseguiu passar pela crise da década de 1970 devido ao endividamento externo, a superexploração do trabalho visando o aumento da produtividade, a perda de direitos com rebaixamento dos salários entre outras medidas.

É nesse período que tem início o atual ciclo do endividamento brasileiro, que serviu tanto para financiar a ditadura brasileira e o processo de urbanização e industrialização, quanto para submeter à economia do país aos grandes bancos privados internacionais, conforme afirma Maria Lúcia Fattorelli¹¹⁰ em diversas entrevistas aos meios de comunicação. Desde então, o endividamento brasileiro vem submetendo o país a intensificação das desigualdades sociais.

Nesse sentido, para compreender sua essência, buscamos o conceito da dívida pública na Auditoria Cidadã da Dívida¹¹¹:

A dívida pública é composta por empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privada, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. A dívida pública federal pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Teoricamente, a dívida pública é classificada como dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações (FATTORELLI, 2012, p.27).

Nesse processo, cabe registrar que a operacionalização da dívida pública só é possível devido à ação de um sujeito social fundamental: o Estado, o qual opera financeira e politicamente para que esse modelo se implemente e fortaleça.

Como demarcamos, a partir dos anos 1990, com o acirramento da crise capitalista o governo adotou um conjunto de medidas consideradas de ajuste fiscal sob o argumento de necessidade de equilíbrio nas contas públicas. Esta ação implicou na realização de uma série de medidas que se traduzem na contenção dos

¹¹⁰ Maria Lúcia Fattorelli é auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada, ex-presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, e Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida desde a fundação do movimento no ano 2001.

¹¹¹ A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação sem fins lucrativos que possui o objetivo de realizar, de maneira cidadã, a auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais, demonstrando a necessidade de cumprimento do disposto no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Visa popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos. Maiores informações disponíveis em <http://www.auditoriacidada.org.br/> Acesso em junho de 2016.

gastos sociais, realização de “reformas” e drenagem de recursos públicos para pagamento da dívida pública.

Assim, segundo princípios neoliberais e sob a hegemonia da financeirização da vida social, o Estado mantém características acumuladas nas outras etapas do capitalismo e se reconfigura assumindo diferentes funções para manter sua legitimidade e a ordem vigente.

Entrelaça suas funções repressivas e integradoras e submete as políticas sociais a interesses internacionais, a fim de atender as necessidades das minorias mediante a redução de gastos sociais, privatizando o que é público e submetendo as políticas nacionais às políticas de ajuste recomendadas por organismos internacionais (IAMAMOTO, 2008).

Esse contexto impede a consolidação efetiva dos direitos sociais conquistados constitucionalmente na perspectiva de um sistema de proteção social fundado no acesso universal e na ampliação dos direitos sociais (BEHRING E BOSCHETTI, 2007).

Sobre esse aspecto, vimos que a reestruturação em torno do ensino superior brasileiro confirma o alinhamento das políticas educacionais brasileiras na perspectiva de educação disseminada pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, principalmente a partir da década de 1990. Por meio de documentos produzidos, estes organismos ditam a direção das políticas a serem desenvolvidas pelos governos. Assim,

Examinando-se as reformas tópicas em curso no Brasil, que vão da legislação (LDB, Decretos, Portarias Ministeriais, Propostas de Emendas Constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc.) ao financiamento (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público), passando pela questão da natureza das IES, como já demonstrado por diversos estudos, é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM (SGUISSARDI, 2000, p.9-10).

O estudo de Reis (2015) contribui com uma importante reflexão sobre o papel do Estado na acumulação capitalista. Segundo o autor, a destinação dos recursos do fundo público que deveriam garantir e ampliar a proteção social da classe trabalhadora é utilizado nas tentativas de recuperação das taxas de rentabilidade do capital em crise. Assim, o Estado tem destinado significativas parcelas do orçamento público para o pagamento da dívida pública, em detrimento do financiamento das políticas sociais, inclusive da educação superior, uma vez que

(...) a dívida pública converteu-se, na maioria dos países do mundo, num instrumento privilegiado para a transferência de riquezas, expressas no montante dos impostos arrecadados, para a acumulação do capital. Para viabilizar a crescente transferência de recursos do Estado para os circuitos de valorização do capital, o Estado procura implementar um ajuste nas contas públicas de modo a garantir, especialmente, a rentabilidade do capital financeiro em detrimento da expansão do financiamento das políticas sociais (...) (REIS, 2015, p.22).

Para demonstrar em números a relação do montante destinado à dívida pública e àqueles destinados à educação, pesquisamos os dados últimos cinco anos, conforme disposto na tabela abaixo.

Tabela 3 - Participação da Educação e da Dívida Pública no Orçamento da União (2012-2016)

Ano	Orçamento geral da União	Pagamento da Dívida Pública*	Educação	Ensino Superior
2012	1,9 trilhões	45,7%	4,75%	1,55%
2013	2,0 trilhões	41,1%	5,74%	1,88%
2014	2,4 trilhões	48,6%	6,06%	1,83%
2015	2,5 trilhões	46,6%	5,83%	1,87%
2016	2,7 trilhões	50,6%	5,90%	1,70%

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponíveis no Siga Brasil Cidadão – Despesa Executada paga – Senado Federal Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em junho de 2017.

*Dívida Pública: para o cálculo foram considerados os valores referentes ao refinanciamento ou rolagem da dívida + juros e encargos + amortizações da dívida.

Os dados evidenciam de maneira incontestável a prioridade da política no Brasil de privilegiamento do setor financeiro, em detrimento da política de educação. Isso significa que, a dívida pública tem sido nas últimas décadas um mecanismo de transferência de recursos, na forma de impostos arrecadados pelo Estado, para os circuitos capitalistas, sendo uma fonte segura devido às garantias oferecidas pelo governo.

De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida nos anos de 2014, 2015 e 2016, do total executado do Orçamento Geral da União, o percentual destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública foi respectivamente de 45,11%, 42,43% e 43,94%. Nesse mesmo período, as porcentagens dos valores destinados à educação oscilaram entre 3,73%, 3,90% e 3,70%. Ou seja, nos últimos

três anos os valores destinados ao pagamento da dívida pública correspondem em média a onze vezes àqueles aplicados em educação.

Importante destacar que, apesar dos valores vultuosos destinados ao pagamento da dívida pública, estes não diminuem o montante da dívida, uma vez que são utilizados para o pagamento de juros, encargos, amortizações, refinanciamento ou rolagem da dívida. Isso significa que servem para pagar atualizações monetárias e cambiais e dessa forma não extinguem a dívida pública, a qual na verdade se torna uma infinita garantia para a manutenção do capital financeiro por meio da transferência de recursos públicos (REIS, 2015).

Apesar da evidência do objetivo da dívida pública (alimentar e ampliar os lucros do sistema financeiro em detrimento do investimento em serviços públicos), Fattorelli e Ávila (2015) afirmam as atenções sobre a dívida pública não podem se restringir aos valores direcionados ao seu pagamento. É preciso salientar que a dívida atual é questionável, uma vez que é produto de inúmeras ilegalidades desde sua origem até os tempos atuais.

Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, apesar da determinação constitucional de necessidade de auditoria sobre o processo de endividamento brasileiro, esta vem sendo desrespeitada em todos os governos¹¹².

Com a crise econômica mundial, o endividamento brutal do país e intensificação das lutas da classe trabalhadora, o ciclo de desenvolvimento do capital foi ameaçado e interrompido, marcando um período de inflexão na história do país. Este cenário, juntamente com a organização dos movimentos sociais, viabilizou a garantia de direitos sociais a partir da promulgação da CF/1988.

No que tange ao objeto deste estudo, consideramos que uma das maiores conquistas, sem dúvidas, foi a garantia do direito à educação no campo dos direitos sociais. Relembramos que apesar dos avanços importantes devido a participação ativa da sociedade civil e forte influência de conceitos universalistas de direitos a CF/1988 manteve velhos traços da política nacional.

¹¹² No artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988 consta que após um ano da promulgação desta Constituição, “o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial [auditoria] dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” (BRASIL, 1988, art.26 ADCT). De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida, essa determinação foi mencionada na legislação, pois naquela época já havia indícios que havia ilegalidades no crescimento da dívida externa brasileira gerando prejuízos à população brasileira.

Ao determinar a quem cabe o provimento da educação, a própria legislação sinaliza que este não se limita ao Estado. Em seu artigo 205, a Carta Constitucional determina que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (...)”. Desse modo, essa corresponsabilidade possibilita a efetivação de outras formas de oferta da educação, e

seu financiamento pode se efetivar pelos recursos constantes do fundo público, que é estatal, pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias, e da interação das instituições educacionais com empresas, indústrias, associações etc, (AMARAL E PINTO, 2011, p.1).

Entendemos que destacar esse aspecto é importante quando tratamos sobre o financiamento da educação, pois esta relação implica diretamente na forma como o Estado direciona e define os recursos para a política de educação no que tange à educação pública e ao setor privado.

Ao abordar sobre a organização político-administrativa do Estado, a Constituição federal (1988, art. 23, inciso V) determina que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. Desse modo, é responsabilidade desses mesmos entes federativos legislarem concorrentemente sobre tais atividades.

A leitura isolada desse artigo pode nos levar a compreensão que esta responsabilidade se estende a todos os níveis de ensino. Entretanto, a própria legislação especifica que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de

- I - **educação básica obrigatória e gratuita** dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva **universalização do ensino médio gratuito** (...);
- V - **acesso aos níveis mais elevados do ensino**, da pesquisa e da criação artística, **segundo a capacidade de cada um** (...);
- VII - **atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica**, por meio de programas suplementares de material didático e escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, art.208, grifo nosso).

Particularmente no que se refere ao direito à educação superior pública a CF/1988 adota um princípio mais restritivo, não atendendo à universalização deste

nível de ensino, estabelecendo que este somente seja efetivado mediante a capacidade de cada um. Desse modo, o que fica assegurado como direito ao acesso universal à educação está inscrito no chamado ensino obrigatório (ensino básico). Neste tipo de ensino, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Art. 211 §2º) e os Estado e Distrito Federal no ensino fundamental e médio (Art. 211 §3º).

Seguindo a tradição histórica do provimento da educação superior centrado no governo federal¹¹³ a CF (1988, art. 211 § 1º) estabelece que a União seja responsável pelo sistema federal de ensino e pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais. Assim, à União deve assegurar, em seu orçamento geral anual, os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (BRASIL, art. 55, 1996).

Todavia, o financiamento da educação superior pela União não significa exclusividade de destinação de recursos para o ensino superior público. Ao permitir a livre oferta da educação pela iniciativa privada, desde que atendidas algumas condições a CF (1988, art. 209) permite outras formas de provimento do ensino superior. Reforçando esse aspecto, a UNESCO (1998) afirmou que o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados.

Com a hegemonia neoliberal, que adentrou o país principalmente a partir da década de 1990, órgãos como o Banco Mundial, UNESCO, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intensificaram as relações com o governo federal para que a intervenção estatal se pautasse, prioritariamente, para a valorização do capital e a fim de responder à crise capitalista em detrimento à satisfação das necessidades e garantias sociais.

Para os organismos multilaterais os recursos destinados à educação são ineficientes e por isso as reformas nesse setor deveriam abarcar também o financiamento e gestão da educação, uma vez que segundo a concepção do BM "(...) la mayoría de los gobiernos intervienen mucho en todos los niveles de educación, y esa actividad absorbe en muchos casos unaporción considerable del gasto público" (BANCO MUNDIAL, 1996, p.58).

¹¹³ Como vimos no capítulo anterior, no Brasil, o provimento da educação superior esteve tradicionalmente centrado na União. No entanto, identifica-se desde sua gênese o compartilhamento desta responsabilidade com a Igreja Católica e com o setor privado. A relação entre o público e o privado é constante durante a trajetória deste nível de ensino e está presente até os dias atuais.

De acordo com as concepções dos organismos multilaterais os gastos com educação deveriam ser priorizados na educação básica e o ES deveria ser compartilhado com o setor privado. No que se refere ao setor público o BM (1996, p.60) defende a diversificação das formas de financiamento da educação e o acesso ao ensino público para aqueles que não tem condições de arcar com os estudos nas instituições privadas.

No todos los grupos de la sociedad pueden pagar los costos directos e indirectos relacionados con la inversión en educación, y el Estado debe intervenir por eso para promover la igualdad de oportunidades. Si la educación se suministrara en condiciones de mercado, sólo se podrían matricular los que tuvieran medios para pagar los derechos de matrícula.

Essa concepção difundida pelo BM descaracteriza a universalização da educação superior, uma vez que o acesso ao ensino público e gratuito caberia apenas àqueles que fossem considerados incapazes de pagar pelo ensino. Além disso, abre precedente para o pagamento de mensalidades em instituições públicas, pois àqueles que não se encaixasse nos critérios de pobreza, deveriam pagar mensalidades nestas instituições. Essa visão do BM evidencia o aprofundamento das diretrizes neoliberais no setor educacional em que a priorização do setor privado e a privatização do público constituem elementos chaves no processo de acumulação financeira a partir do fundo público.

Ainda na década de 1990, destacamos um marco importante para a educação, a criação da Lei nº 9.394/1996 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Como apresentado anteriormente, após a derrota do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) construído democraticamente entre os movimentos sociais da educação, a proposta da LDB (1996, art. 68) aprovada pelo governo definiu a origem dos recursos destinados à educação que deverão ser provenientes da

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Desse modo, conforme já definido na CF (1988, art. 212), a LDB (1996, art. 69) ratifica que cada ente federado deve aplicar um percentual determinado para a

educação sendo que compete a União aplicar no mínimo 18%, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25%. Em relação ao financiamento a LDB/1996 define também em seus artigos 70 e 71, o que constitui ou não despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, respectivamente.

Por constituir objeto deste estudo, destacamos que de acordo com esta legislação, “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, não se constituem despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, art.71, inciso IV).

Importante demarcar que esse elemento está alinhado às orientações do BM consolidadas no documento publicado em 1994, anteriormente a instituição da LDB. Segundo este documento, “Los países pueden también eliminar todos los subsidios para gastos distintos de la instrucción, como la vivienda y las comidas” (BANCO MUNDIAL, 1994, p.45).

A LDB/1996 também define que a União em colaboração com os demais entes federados, deverá elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE), o qual deverá conter as diretrizes e as metas para educação para o período de um decênio.

Assim sendo, numa conjuntura marcada pela correlação de forças entre as propostas governamentais conduzidas pela hegemonia neoliberal e, pela organização da sociedade civil em diversas instâncias, que lutavam pela efetivação dos direitos garantidos constitucionalmente no âmbito da educação, foi construído o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2011.

Mesmo após intensa organização e mobilização da sociedade civil em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172/2001 que consistia na proposta defendida pelo governo, o qual ficou aquém do que foi reivindicado pelas entidades educacionais.

No âmbito do financiamento e gestão, o diagnóstico apresentado pelo PNE/2001 propôs que todas as esferas federativas, atingissem um aumento contínuo e progressivo de um percentual equivalente a 7% do PIB com educação num prazo de 10 anos, ou seja, até 2011.

Este foi um dos principais embates ocorridos na tramitação do PNE/2001, pois conforme já havia sido apontado no PNE-Sociedade Brasileira, este percentual era insuficiente para o desenvolvimento de políticas educacionais no país. De acordo com balanço realizado nas discussões do PNE-Sociedade Brasileira, era

necessário investimento de, no mínimo 10% do PIB até o final da década, bem como a distribuição das responsabilidades proporcional à capacidade tributária de cada ente federado (PNE-SOCIEDADE BRASILEIRA, 1997).

Ao final da tramitação prevaleceu a hegemonia do governo e foi aprovado o percentual de 7% do PIB. Todavia, nem mesmo esta insuficiente previsão constou no Plano, pois foi vetada pelo governo FHC (ARAÚJO, 2012).

Em 2009, foi incluída na CF/1988 a Emenda Constitucional nº 59 que estabeleceu a criação do Plano Nacional de Educação. Entre outras funções¹¹⁴, o Plano deveria conduzir ao estabelecimento de “meta de aplicação de recursos em educação como proporção do Produto Interno Bruto” (BRASIL, art.214, 1988). Diante disso, na construção do PNE seguinte deveria constar em suas metas os recursos aplicados em educação em relação ao PIB, não podendo ser vetado pelo governo.

Chaves e Amaral (2014) salientam que resgatando o disposto no PNE da Sociedade Brasileira acerca do financiamento da educação, a CONAE deliberou em 2010 que era necessário consolidar as bases da política de financiamento da educação e para tanto era necessário

Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) (CONAE, 2010a, p. 110).

No final de seu segundo mandato, o presidente Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que tratava do Plano Nacional de Educação (2011-2020). Composto as diretrizes, constava “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (PL nº 8.035/2010, art. 2º Inciso VIII). A proporção deveria ser ampliada progressivamente até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB (PL nº 8.035/2010, meta 20). Este índice percentual não atendeu à proposta da CONAE e nem mesmo aquela que o PNE-Sociedade Brasileira elaborou na década anterior.

¹¹⁴ De acordo com a CF/1988 o Plano Nacional de Educação terá duração de dez anos e tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, Art.214, 1988).

Finalizado seu governo, o novo PNE ainda não tinha sido aprovado e o percentual do PIB não havia sido definido e destinado à educação. Na mesma linha política, Dilma Roussef protelou a aprovação do PNE, o qual foi aprovado somente no final de seu primeiro mandato, por meio da Lei nº 13.006/2014, para o decênio 2014-2024.

No que se refere ao financiamento público para a educação, o PNE (2014, art.2º) estabelece que a aplicação de recursos seja proporcional ao PIB, “assegurando atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade”. A proporção da relação entre recursos públicos para a educação pública seria de no mínimo 7% do PIB até 2019 e, o equivalente a 10% no mínimo até o final do decênio, conforme consta no documento

ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, meta 20).

Ao analisar esta meta no conjunto do Plano e no contexto contrarreformista educacional, Lima (2015) afirma que a estrutura do PNE/2014 privilegia a transferência de recursos para o setor privado, uma vez que no percentual de recursos públicos, estão incluídos aqueles destinados para o setor público e para o setor privado, seja por meio de programas de financiamento ou de bolsas a estudantes, de cursos presenciais ou à distância.

Essa proposta levou mais uma vez a mobilização de movimentos sociais da educação que entendiam que devido ao déficit histórico da educação, e como apresentado no PNE- Sociedade Brasileira em 1997 era necessária a aplicação imediata dos 10% do PIB. Assim, em oposição a esta política governista, foi organizada a Campanha 10% do PIB para a educação pública, já!

Lima (2015) explica que a luta desta campanha não se restringe a percentuais do PIB, mas sim na aplicação desses. Segundo a autora, a campanha defende a aplicação de recursos públicos na educação pública e gratuita, excluindo a alocação de verba pública para o setor privado, seja por via transferências de recursos seja por isenções fiscais. Além disso, a aplicação de 10% do PIB na educação pública deve ocorrer de maneira imediata e não gradualmente, para que a educação pública, gratuita e de qualidade seja garantida.

Na contramão das propostas dos movimentos sociais da educação, o percentual de recursos com referência no PIB na última década tem ficado abaixo do que é realmente necessário.

Tabela 4 - Investimento Público Direto em educação em relação ao PIB (2003-2014)

Ano	Todos os níveis de ensino	Educação Superior
2003	3,8%	0,7%
2004	3,8%	0,6%
2005	3,9%	0,7%
2006	4,2%	0,7%
2007	4,4%	0,7%
2008	4,6%	0,7%
2009	4,8%	0,7%
2010	4,9%	0,8%
2011	5,0%	0,8%
2012	5,0%	0,8%
2013	5,1%	0,8%
2014	5,0%	0,8%

Fonte: INEP/MEC.

Os dados revelam que o percentual do PIB destinado à educação tem se mantido aproximadamente constante. Observemos que mesmo com o processo de expansão do ensino superior intensificado nas universidades públicas em 2007 com o REUNI, não identificamos aumento do percentual do PIB para a educação em geral e nem mesmo para o nível superior. Ou seja, há uma desconexão na relação ampliação da rede e manutenção de financiamento.

As análises realizadas nos permite afirmar que é notório que o projeto educacional brasileiro, as legislações que o orienta e especificamente o que lhe mantêm, que é o financiamento, estão enraizados nas orientações dos organismos multilaterais. Nem mesmo alterações na gestão governamental, que num primeiro momento demonstrava mudança, foram capazes de romper com essa perspectiva. Ao contrário, comprova um movimento de manutenção e aprofundamento das políticas anteriores com privilegiamento de destinação dos recursos públicos para os setores privados reforçando o processo de acumulação e valorização do capitalismo.

Apesar dessa tendência majoritária, não somos fatalistas, senão não acreditaríamos na força da luta e organização dos movimentos sociais. Consideramos que houve avanços importantes no campo da educação superior nesse período, com aumento de vagas, ampliação das formas de acesso, construção de novas universidades públicas, ações de permanência estudantil e garantia legal, mesmo que insuficiente, de investimento público em educação em relação ao PIB. O fato é que ainda temos muito que almejar e alcançar, pois ainda não temos um ensino superior universalizado.

Em relação a esses acontecimentos mais recentes, trataremos no próximo item sobre o financiamento das universidades federais brasileiras no contexto do REUNI.

3.2 - O financiamento das universidades federais brasileiras a partir do REUNI

Desde a década de 1990, momento de ascensão das políticas neoliberais no Brasil, o ensino superior foi alvo de projetos contrarreformistas. Apesar do histórico de incentivo ao setor privado com recursos públicos, na década seguinte, foi necessário readequar estas estratégias. Assim, o ajustamento das universidades públicas à lógica de produção e difusão do conhecimento foi fundamental.

Nesse contexto o governo federal, a partir das diretrizes do BM, criou o REUNI que se constituiu “componente articulador central” da política do governo Lula da Silva para a rede federal de ensino, não apenas aprofundando como também dando continuidade ao processo de reestruturação das universidades públicas federais (PINTO et al, 2009, p. 76).

Esse Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), para ganhar adesão, se apoiou fundamentalmente em três bases: ampliação de vagas públicas, ações de permanência estudantil e aumento de recursos para as IFES.

Com o discurso de liberdade das IFES para participação no Programa¹¹⁵, estratégia do BM utilizada para facilitar a adesão e consenso da comunidade

¹¹⁵ Como vimos no primeiro capítulo, a adesão ao REUNI se daria por meio da assinatura de um Termo após a aprovação da proposta pelo Conselho Superior da instituição. No entanto, vivenciamos a aprovação cercada de interesses distintos, sob a força da repressão sem debates prévios com a comunidade acadêmica.

universitária, o MEC com o apoio da mídia, divulgou maciçamente esses pilares do REUNI (expansão, acesso, permanência, recursos) amparado no mote da democratização do ensino superior.

Com essa configuração, o Programa lançou as bases para as transformações significativas na estrutura das universidades públicas na linha das políticas elaboradas pelo BM em uma lógica de racionalização de recursos físicos e humanos existentes. Esse aspecto sinalizou à época, de modo muito evidente, o formato de estruturação e desenvolvimento do Programa.

No processo de adesão, cada universidade deveria elaborar a proposta de reestruturação da instituição, nos moldes pré-estabelecidos pelo REUNI. Nesta proposta deveria conter estimativas de recursos e metas fixadas, estratégias e etapas para atendimento dos objetivos, que deveriam ser cumpridos em um período de cinco anos, a contar do início da etapa de cada plano (BRASIL, 2007a).

Esta proposta deveria ser submetida ao MEC para aprovação e somente após a liberação, a instituição assinaria um termo de adesão ao Programa, chamado de Acordo de Metas. Este condiciona o cumprimento das metas estabelecidas ao repasse de recursos.

O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas (...) (BRASIL, 2007, art.3º).

Isso significa que o REUNI por meio do Acordo de Metas, impôs às instituições o cumprimento das etapas apresentadas em seus planos vinculando este ao repasse de verbas públicas, as quais contemplam gastos com

I - construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa;
II - compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e
III - despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação (BRASIL, 2007, art. 3º).

Os incisos acima confirmam que a relação entre o governo federal e as universidades públicas seria regida por um contrato de gestão. Este instrumento é utilizado pelos governos para gerenciar os serviços públicos por meio de acordos

bilaterais em que o repasse de verbas está condicionado ao cumprimento de metas previamente definidas (LIMA, 2008; CHAVES E MENDES, 2009).

Assim, esse contrato de gestão segue a lógica gerencial da administração por resultados, que vincula o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas por etapas (CHAVES E MENDES, 2009).

Segundo o discurso governamental presente no Decreto nº 6.069/2007, essa forma de contrato tem por finalidade alcançar melhores resultados respeitando a autonomia das instituições.

O plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, **respeitados** a vocação de cada instituição e o **princípio da autonomia universitária**, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º (BRASIL, 2007, art.4º, grifo nosso).

Todavia, questionamos que autonomia o governo se refere, pois a reestruturação das universidades federais, por essa via, estabeleceu na verdade um controle das universidades pelo Estado, tanto na sua forma de gestão, quanto na organização administrativa e acadêmica.

A partir da distorção do discurso para adesão da comunidade acadêmica e aprovação da sociedade em geral, o REUNI conduziu o estabelecimento desse Acordo nas IFES, colocando que essa seria a única via de repasse de recursos. Assim, definiu metas para todas as universidades federais as quais deveriam ser cumpridas para que os recursos fossem repassados.

Esse contexto deixa aparente o desrespeito ao princípio da autonomia universitária, constitucionalmente garantido e tão relevante para a construção da universidade enquanto espaço de formação crítica e cidadã. Contraditoriamente, a determinação central desse Programa atrela o cumprimento de rígidas metas de desempenho ao recebimento de contrapartidas financeiras. Diante disso cabe questionar: Como pensar na autonomia das IFES sem a autonomia de seu financiamento?

Nessa linha o MEC fixou também estratégias de controle e acompanhamento que condicionam a alocação de verbas do Programa. As metas são acompanhadas e avaliadas por indicadores quantitativos em períodos determinados por meio de

(...) instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, vinculando os repasses ao cumprimento das etapas (BRASIL, 2007, art.6º).

Nessa lógica, o Programa definiu que:

O **processo de acompanhamento da execução das metas** propostas pelas universidades integrantes do REUNI será realizado por meio da Plataforma PingIFES, cujo objetivo consiste na coleta de informações sobre a vida acadêmica das instituições federais de ensino superior. **Seus dados são utilizados na distribuição de recursos orçamentários** das IFES [...]. Com o horizonte fixado pelas metas relativas à abertura de novas vagas, às taxas de conclusão dos cursos e ao aumento gradativo da relação entre o número de alunos e professor estabelecidas nos projetos de cada universidade aderente, o PingIFES oferecerá o instrumental necessário para o desenvolvimento do processo de acompanhamento [...]. Além disso, **o processo de verificação das informações incorporará a extensa gama de dados coletados por diversos órgãos** (INEP, CAPES), inserindo-se, ainda, no contexto do sistema de avaliação estabelecido pelo SINAES. Assim, a integração dos resultados das diferentes dimensões da avaliação [...] deve ser efetuada para que se tenha uma adequada aferição das mudanças ocorridas a partir da adesão ao REUNI. (MEC, 2007a, p.9, grifo nosso).

Importante ressaltar também que o próprio Decreto nº 6.096/2007 (art.3º, §3º) colocou limites orçamentários, ao condicionar o atendimento dos planos à capacidade orçamentária e operacional do MEC. Ao mencionar essa condição, temos que os recursos destinados a essa expansão das universidades públicas são restritos e desde sua implemetação vem comprometendo a qualidade e o funcionamento das universidades.

Sintetizamos esses aspectos com a análise de Cislighi (2010, p. 179) sobre o REUNI como uma nova expressão da contrarreforma universitária.

O REUNI só tem aprofundado uma lógica gerencial de gestão com financiamento por contrato baseado em resultados e metas. Esses espaços reduzem ainda mais o espaço de autonomia universitária (...). Essa lógica de financiamento e gestão (...) que o REUNI generaliza, coloca a universidade pública brasileira a serviço dos interesses do capitalismo atual, com a facilitação garantida pelo governo. O financiamento por contrato de gestão funciona como uma chantagem para o conjunto da comunidade universitária. Ainda que parte dela seja cúmplice consciente das mudanças promovidas, muitos são levados pela suposta inevitabilidade das adequações e a ilusão da autonomia, em troca de recursos.

Apresentada a forma de gestão dos recursos do REUNI, buscamos compreender alguns conceitos sobre o financiamento das universidades federais.

Conforme consta na CF (1988, art. 165), o modelo orçamentário para gestão dos recursos públicos consiste basicamente em três documentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O

PPA consiste em um instrumento elaborado pelo governo federal destinado a organizar e viabilizar o conjunto de políticas públicas nele declaradas para um período de 4 anos, que deve ser aprovado pelo Congresso Nacional. A partir do que foi estabelecido no PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que possui vigência anual, define as metas e as prioridades a serem contempladas no orçamento anual, ou seja, a LDO serve como um ajuste anual das metas do PPA. Para a execução dos programas previstos no PPA e delineados na LDO, é definida a Lei Orçamentária Anual que prevê o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos estatais. A LOA apresenta os gastos do governo federal para o ano seguinte, com estimativa de receita e fixação das despesas do governo. Assim como outras áreas, o orçamento destinado à educação, e, portanto às IFES está inserido nesse contexto.

O orçamento público, segundo o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU)¹¹⁶, compreende a previsão de todas as receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todos os gastos /despesas que os governos estão autorizados a executar. As receitas¹¹⁷ e despesas são classificadas em duas categorias econômicas: corrente e capital.

Em revisão de literatura, Soares et al (2009) afirmam que os recursos públicos são, tradicionalmente, uma fonte de financiamento da educação superior no Brasil. Nas universidades federais, identifica-se três fontes de recursos: receitas governamentais, receita de convênios e receitas próprias. As receitas governamentais são provenientes da União especificadas inclusive nas legislações. As receitas de convênios são aquelas recebidas por meio de acordos, sendo esta fonte a segunda maior em todas as universidades federais, por isso as universidades procuram pactuar o maior número possível de convênios. A terceira

¹¹⁶ O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Exerce também a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. Mais informações em <http://www.cgu.gov.br/> Acesso em 27 de junho de 2017.

¹¹⁷ Em relação às receitas, temos que as receitas correntes são aquelas decorrentes do poder de tributar de cada ente da Federação, dos serviços prestados mediante cobrança de determinada taxa, da exploração do seu patrimônio e ainda das transferências recebidas de outras esferas de governo para custear despesas correntes. Já as receitas de capital são aquelas provenientes de fatos permutativos, ou seja, são receitas não efetivas que não afetam o resultado financeiro do ente público. São classificados nesta categoria os ingressos provenientes da alienação de bens móveis e imóveis, os empréstimos recebidos e as amortizações de empréstimos concedidos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2005).

fonte de recurso advém de receitas próprias das universidades, que podem ser captados, por meio de taxas e aluguéis, por exemplo. Esta última é a forma que as universidades possuem para complementar os recursos para sua manutenção.

Devido ao seu tamanho e estrutura complexa as universidades federais possuem inúmeras despesas, que correspondem à aplicação de recursos do Estado a partir de uma autorização legislativa visando uma finalidade de interesse público. As despesas podem ser classificadas em corrente e de capital (CGU, 2005).

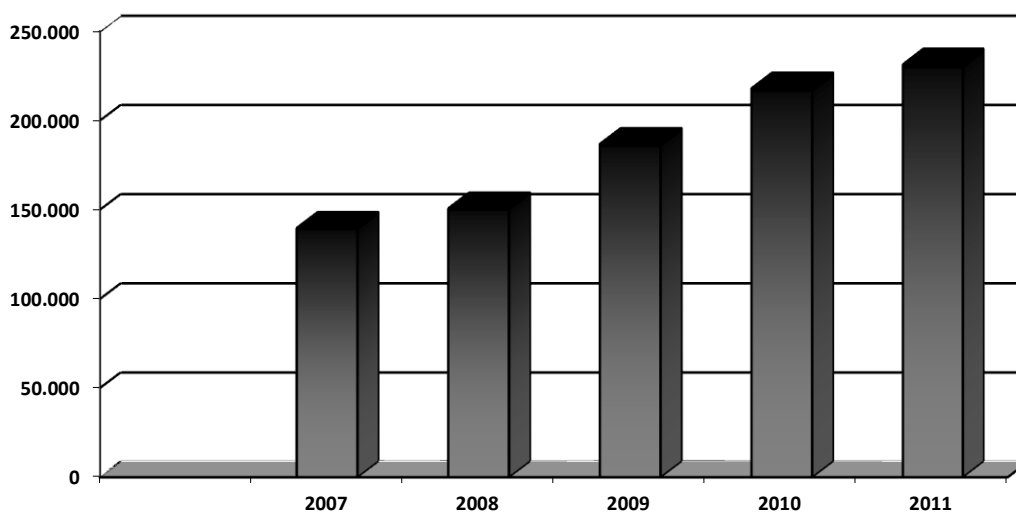
As despesas correntes se referem aos gastos de natureza operacional realizados pela administração pública para a manutenção dos serviços públicos (CGU, 2005). Fazem parte delas as despesas de custeio, que nas universidades públicas contemplam, por exemplo, aquisição de materiais de consumo, contratos de prestação de serviços (vigilância, limpeza, manutenção), bolsas e auxílios, pagamentos das contas como água, energia, ou seja, gastos com o funcionamento diário das instituições. Já as despesas de capital são aquelas destinadas à execução de obras públicas ou aquisição de bens e materiais permanentes. Assim, por sua natureza são consideradas investimentos.

A partir dessa breve explicação, analisamos os dados do REUNI no período de cinco anos, prazo estabelecido para o cumprimento de cada plano nas universidades federais. Buscamos dois dados que consideramos importantes e estão relacionados à temática deste estudo: ampliação de vagas e recursos.

O gráfico abaixo apresenta o panorama da oferta de vagas e recursos nas universidades federais brasileiras nos primeiros cinco anos a partir da implementação do REUNI¹¹⁸.

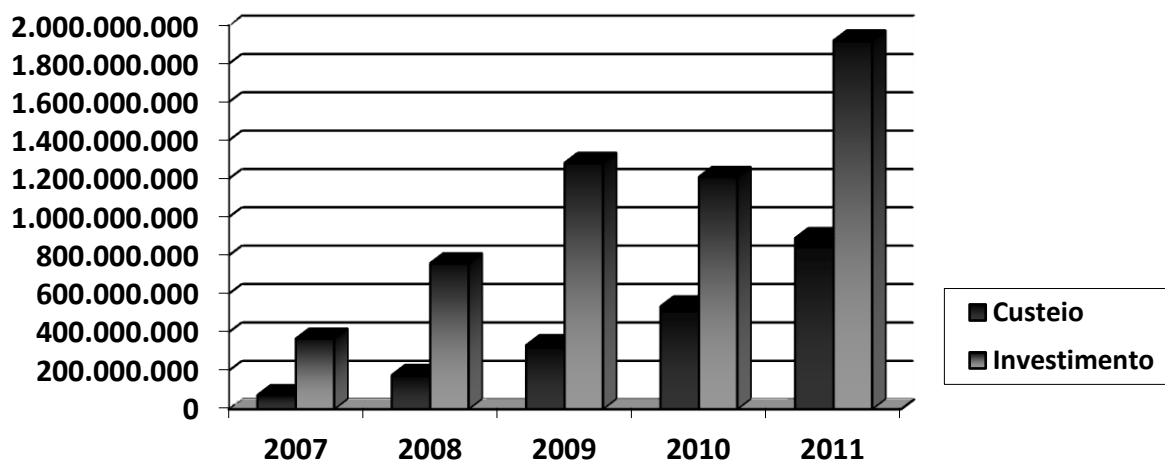
¹¹⁸ Os gráficos foram construídos pela autora a partir dos dados disponibilizados no documento Análise sobre a expansão das universidades federais 2003-2012 elaborado pelo Ministério da Educação.

Gráfico 1 - Vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades públicas federais (2007-2011)



Fonte: Gráfico construído pela autora a partir dos dados do MEC, 2012.

Gráfico 2 - Orçamento de custeio e investimento destinados aos programas de expansão (2007-2011)



Fonte: Gráfico construído pela autora a partir dos dados do MEC, 2012.

Os gráficos acima apresentam o panorama dos primeiros cinco anos do REUNI. Observamos que houve aumento significativo no número de vagas ofertadas na graduação presencial nas universidades públicas federais, passando de 139.875

em 2007 para 231.530 em 2011, totalizando um crescimento de 39,5%. Em relação ao orçamento, nesse período inicial de expansão, temos que o montante destinado ao investimento das universidades foi, em todos os anos, maior do que o de custeio sendo mais expressivo nos anos de 2009 e 2011.

Entretanto, como vem sendo apontando nas análises da ANDES-SN elaboradas desde o período de anúncio do REUNI, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa de Desenvolvimento da Educação não preveem, de fato, recursos novos, mas sim uma redistribuição desses para alcançar seus objetivos. Desse modo, o REUNI como parte desse conjunto de ações, não representa aumento real de recursos para as universidades federais. Na verdade o que ocorre é uma mudança no padrão de gastos que afeta a execução orçamentária de acordo com as metas pré-fixadas pelo governo. Isso significa que com os recursos já existentes, o governo passa a direcionar as verbas de acordo com os grupos de despesa (pessoal, custeio e investimento) (PINTO et al, 2009).

Uma visão ampla desse processo nos leva a analisar que se o financiamento da educação vem crescendo a passos lentos e até mesmo decrescendo ao longo dos anos, o REUNI não apresenta aumento substancial no orçamento das universidades públicas federais e sim a redefinição destes, com aumento limitado a 20% com despesas de custeio e pessoal em uma conjuntura de expansão física e estrutural.

Vimos que os valores em relação a proporção com PIB se manteve praticamente o mesmo durante esses anos iniciais do REUNI tendo um ínfimo aumento de 0,1% em 2010. Nesse contexto há que se considerar que a drenagem de recursos públicos para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública vem comprometendo significativamente o orçamento público. Além disso, no âmbito da educação superior o governo tem incrementado as formas de financiamento do ensino superior no setor privado e incorporado uma lógica de gestão privada nas universidades públicas, e ao mesmo tempo desencadeada por um processo de expansão precarizada.

Esses elementos estão expressos no Programa REUNI que estabeleceu contratos de gestão fixando metas por meio de Acordos assinados com as instituições e, a partir da avaliação do cumprimento das metas realizava o repasse de recursos. Quando havia adiantamento de repasses, o valor seria descontado posteriormente caso a meta não fosse cumprida.

Dados recentes divulgados pela Associação dos Docentes revelam que os cortes nos recursos destinados às instituições federais de ensino foram intensificados a partir de 2014. No ano seguinte, o orçamento que já era insuficiente, foi diminuído ainda mais, atingindo cerca de R\$ 11 bilhões. Somente no primeiro trimestre de 2016 o orçamento da educação foi reduzido em mais de R\$ 6,4 bilhões¹¹⁹.

Após o processo de expansão originado do REUNI, as universidades federais públicas, que já apresentavam déficits anteriores tem enfrentado uma grave crise financeira. Corte de bolsas, de verbas de custeio, falta de pagamento dos trabalhadores terceirizados, são alguns exemplos da realidade das IFES que em alguns casos tem inclusive, o funcionamento regular da instituição afetado¹²⁰.

3.3 - O financiamento da Política Nacional de Assistência Estudantil

As políticas sociais possuem contradições inerentes a sua natureza, pois ao mesmo tempo em que atendem algumas das demandas da classe trabalhadora, cumprem também papel importante no processo de manutenção e reprodução do sistema capitalista. A política de assistência estudantil não foge a essa regra. Assim, sem nos esquecer de que esse processo é carregado de contradições, temos que nesse contexto esta política compõe um conjunto de ações do processo contrarreformista de reestruturação das universidades públicas federais. Lembremos que, somente a partir da criação do REUNI a permanência estudantil passou a compor a agenda governamental e a assistência estudantil se constituiu enquanto política social, com diretrizes gerais e recursos específicos.

A leitura de Nascimento (2013) nos traz um elemento interessante, a expressão “cereja do bolo” utilizada por Leher em uma entrevista para definir a institucionalização da assistência estudantil em âmbito nacional pelo Decreto nº 7.234/2010.

De acordo com Nascimento (2013, p. 138) a integração da assistência estudantil nesse conjunto de projetos de reestruturação universitária

¹¹⁹ Para acessar a matéria completa <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=8062> Acesso em 11 de julho de 2017.

¹²⁰ Informações extraídas dos endereços eletrônicos <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7525> Acesso em 11 de julho de 2017.

ao mesmo tempo em que atende parcialmente à demandas históricas do movimento discente por melhores condições de permanência no ensino superior, contribui também para atenuar a mobilização estudantil contra o caráter ofensivo das propostas contrarreformistas em curso, desviando o foco do debate que deve ser realizado em torno de questões centrais para se pensar os rumos da universidade.

Desse modo, com base nos estudos realizados podemos afirmar que a PAE no Brasil vem sendo construída em uma conjuntura permeada de interesses sociais, políticos e econômicos cada vez mais antagônicos e abissais, em âmbito nacional e internacional, os quais orientam e determinam as condições em que esta se desenvolve e o formato que assume.

Entre os elementos importantes no desenvolvimento desta política, destacamos o financiamento. Essa discussão é essencial para as reflexões deste estudo, pois nosso objetivo é apreender em que medida os recursos destinados para as ações de permanência estudantil acompanham o programa de expansão de matrículas da política de ampliação do acesso.

Ao recuperar brevemente a trajetória da AE identificamos que a forma de provimento das ações de permanência estudantil, desde a Constituição de 1934, ficou sob responsabilidade das próprias instituições de ES. Assumiu também caráter beneficente quando a Casa do Estudante do Brasil (1930) era mantida por meio de doações de cunho solidário.

Resguardadas as necessárias e importantes lutas dos movimentos sociais em relação à defesa de condições de permanência estudantil nas universidades públicas federais, temos que a institucionalização da assistência estudantil ocorreu no processo de reestruturação das IFES nos anos 2000. Nesse contexto, a partir de uma ressignificação das demandas dos movimentos sociais, a assistência estudantil passou a compor as diretrizes do Programa REUNI (Decreto nº 6.069/2006) sob o discurso de democratização do acesso e permanência.

No ano seguinte à criação do REUNI, após um processo de discussão com o objetivo de implementar um programa de AE, o MEC aprovou o Plano Nacional de Assistência Estudantil, por meio da Portaria Normativa nº 39 de dezembro de 2007. Apesar desta legislação assegurar repasse de recursos para o desenvolvimento de ações de assistência estudantil nas IFES não definia a matriz orçamentária e nem mesmo os recursos específicos para a AE.

As despesas do PNAEs correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007b, Art.5º).

No primeiro ano de vigência do Plano, foram repassados R\$125,3 milhões para as IFES desenvolverem ações de assistência estudantil. No ano seguinte, foram R\$ 203,8 milhões. Segundo análises do FONAPRACE, esses valores ainda eram insuficientes para atender toda demanda que constituía público alvo da AE, conforme comprovado nos dados da II Pesquisa do Perfil.

Representantes do Fórum alegavam que o modelo adotado na distribuição dos recursos do PNAEs tinha que ser revisto, pois sua validade já havia sido superada. O método utilizado na matriz de distribuição do PNAEs seguia o modelo de alocação de recurso de OCC (Outros Custeios e Capital)¹²¹, inspirado no modelo inglês que tinha a produtividade como um de seus componentes. Assim, por estabelecer pesos diferentes entre os diversos cursos, sobretudo naqueles de maior prestígio social, promovia distorções na distribuição de recursos, causando inclusive disputas entre as IFES (FONAPRACE, 2012).

O Fórum argumentava que era necessário definir uma matriz orçamentária que pudesse garantir recursos específicos para a AE de acordo com o perfil socioeconômico dos e das discentes. Para tanto, o FONAPRACE encaminhou à ANDIFES o Ofício 04 FONAPRACE, de 13 de outubro/2009, propondo alteração na matriz orçamentária para a AE visando a garantia da permanência.

¹²¹ O modelo OCC (Outros Custeio e Capital) é um modelo adotado pela Secretaria de Educação Superior do MEC para alocar anualmente Recursos Orçamentários de Outros Custeios e de Capital entre as Instituições Federais de Ensino Superior. É utilizado desde 1994, quando foi editada a Portaria 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994, que instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no “modelo holandês” para a distribuição de recursos de OCC para as IFES. Em 1999 o MEC desenvolveu e implantou um novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES, entendido à época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema Inglês, baseado na produtividade. A metodologia adotada em 1999 era integralmente de partição sobre um montante fixado de recursos, provocando uma competição desigual entre IFES com tamanhos e perfis bastante diferentes. Em 2002 a SESu/MEC juntamente com a ANDIFES e o Fórum de Pró- Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD) desenvolveram uma nova proposta que previa financiamento. No cálculo de distribuição orçamentária são utilizados diversos indicadores acadêmicos sobre uma base de dados anuais das IFES, sendo um dos principais o Aluno Equivalente (NFTE). A matriz OCC atual tem como base legal a Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 e a Portaria nº 651, de 14 de julho de 2013. Para maiores informações sobre a matriz de distribuição orçamentária das IFES consultar www.andifes.org.br Acesso em junho de 2017 e o documento A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários (SESu/MEC, 2006).

Esse período de efervescência de discussões em torno da defesa da assistência estudantil nas IFES e de definição de mecanismos para sua efetivação teve como desfecho a assinatura do Decreto nº 7.234/2010 que regulamentou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs).

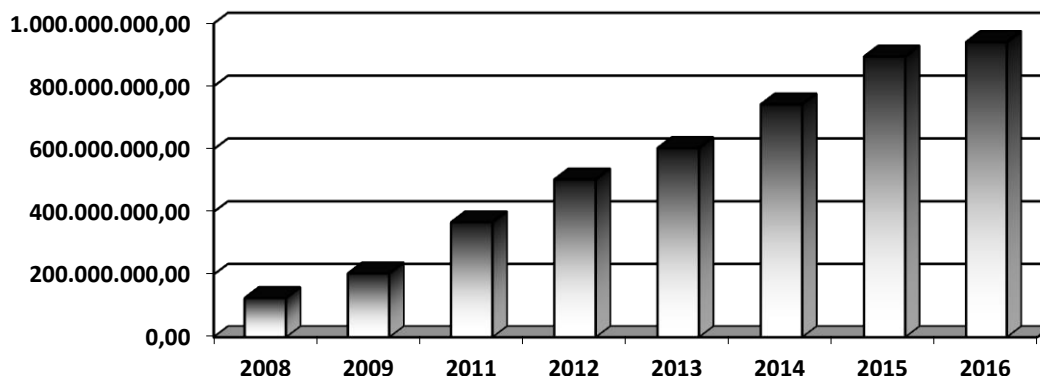
Os artigos 7º e 8º deste decreto versam sobre o financiamento da assistência estudantil, definindo que estes devem ser repassados às IFES, responsáveis pela realização das ações conforme previsto nessa legislação (artigos 3º e 4º) e que as despesas deste Programa

correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010, art.8º).

No final de 2010, na 48ª reunião do FONAPRACE, foi deliberada e encaminhada ao Conselho Pleno da ANDIFES, uma proposta de reestruturação da matriz de distribuição orçamentária do PNAEs, considerando a atualização do perfil dos estudantes diagnosticada na III Pesquisa do Perfil. Além disso, o Fórum recomendava aos gestores da área maior participação no planejamento institucional para obter parte dos orçamentos das universidades, além dos recursos do PNAEs (FONAPRACE, 2012).

De acordo com documento disponibilizado pelo Grupo de Trabalho Matriz (GT-matriz) do FONAPRACE para este estudo, a distribuição dos recursos previstos no Decreto nº 7.234/2010 para cada uma das IFES desenvolver as ações de AE é definida por uma fórmula chamada de matriz PNAEs. Esta fórmula é composta por duas partes iguais: a primeira considera o cálculo do aluno equivalente, que leva em conta o total de alunos equivalentes da graduação presencial (NAEg) e a segunda se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano do município (IDHm) em que a IFES está localizada Acrescenta-se ainda um bônus por adesão ao SiSU, externo a fórmula

Por meio desses cálculos os valores repassados pelo MEC para as instituições públicas federais desenvolveram ações de assistência estudantil a partir de 2010, ano de instituição do PNAEs estão expressos no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Recursos PNAEs destinados às IFES (2010- 2016)

Fonte: Gráfico construído pela autora a partir dos dados disponibilizados pela ANDIFES, FONAPRACE e SIC (Sistema de Informação do Cidadão).

O gráfico apresenta um crescente aumento dos recursos destinados à assistência estudantil desde a implementação da Portaria Normativa nº39/2007 MEC em 2008. No entanto, Cislahi e Silva (2012, p.502) chamam atenção para esse aspecto, pois da forma como está exposto, visualizamos um grande aumento nos recursos para as ações de assistência estudantil. Todavia, os autores afirmam que a Lei Orçamentária Anual repassava recursos para a área por meio de programas antes mesmo da transferência rubricada como PNAEs.

Além disso, analisar apenas o valor numérico do orçamento não contempla a dimensão do Programa e o contexto em que se desenvolveu. Isso porque este envolve uma dinâmica composta por variáveis distintas, que são desdobramentos dos programas implementados para a viabilização do processo de reestruturação das universidades federais.

Programas como SiSu, ENEM e sistema de reserva de vagas possibilitaram além do crescimento no número de discentes nas IFES, maior acesso de segmentos que até então não conseguiam entrar nas universidades. Esse dado não altera substancialmente o perfil dos discentes das IFES, pois como demonstra os resultados das pesquisas realizadas pelo FONAPRACE, em média 43% dos discentes das universidades públicas já constituíam, antes das políticas de expansão, público alvo da assistência estudantil. O que ocorre é o aumento quantitativo de discentes que compõem esse público.

CAPÍTULO 4 - ACESSO E PERMANÊNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA NO CONTEXTO DE CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA

Apresentamos que o ensino superior surgiu tardiamente no Brasil com lento desenvolvimento, com crescimento significativo somente a partir de meados da década de 1940. Esse crescimento estava associado ao desenvolvimento da sociedade brasileira em direção ao padrão urbano-industrial, que gerou, além do crescimento econômico, aumento dos espaços de trabalho, principalmente na indústria. Destaca-se também que as pressões da sociedade por vagas no ensino superior ganhava visibilidade com a questão dos excedentes, que são aqueles que tinham nota mínima de aprovação e não podiam ingressar por falta de vagas.

De acordo com os estudos de Sampaio (1991) o número de escolas de ensino superior passou de 95 em 1945 para 223 em 1960. Já o número de matrículas entre as décadas de 1940 a 1960 aumentaram em mais de três vezes, incluindo os setores público e privado. Contudo, independente do aumento quantitativo cabe lembrar que a forma como ocorreu esse crescimento foi pela sobreposição de modelos e pela diferenciação institucional. Este fato pode ser exemplificado com os números do ensino superior privado que em seis anos (1954-1960) absorveu cerca de 44,3% do total de matrículas (SAMPAIO, 1991).

Em relação ao setor público, houve também o desenvolvimento do sistema federal de ensino superior, que entre as décadas de 1950 e 1970 registrou a criação de 32 universidades federais. O surgimento dessas instituições ocorreu basicamente via transformação de institutos federais em universidades e pela federalização de escolas privadas e públicas (estadual e municipal)¹²².

Entre as universidades criadas nesse período, destacamos a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), uma vez que esta se configura campo de análise deste estudo.

Criada em 23 de dezembro de 1960 pela Lei n^o 3.858/1960 a Universidade Federal de Juiz de Fora se formou a partir da agregação de estabelecimentos de ensino superior de Juiz de Fora reconhecidos e federalizados. Inicialmente sem campus, os cursos funcionavam em diferentes espaços da cidade. Quase uma

¹²² Esses dados foram obtidos por meio do documento elaborado pelo SESu/MEC - Criação das universidades – linha do tempo disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf> Acesso em julho de 2017.

década depois, em 1969, foi construída a Cidade Universitária, o campus sede da UFJF que atualmente abriga a maioria dos cursos oferecidos pela instituição. Nesse período, após a Reforma Universitária de 1968, a UFJF foi composta por três institutos: Instituto de Ciências Exatas, Instituto de Ciências Biológicas e Instituto de Ciências Humanas¹²³.

Além do campus sede a UFJF fazem parte da universidade, o Hospital Universitário (HU)¹²⁴, o Museu de Arte Moderna Murilo Mendes (MAMM); o Fórum da Cultura e o Cine-Theatro Central.

Definimos como período inicial deste estudo o ano de 2007, por se tratar do momento em que a instituição aderiu ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Relembramos que o processo da contrarreforma do ensino superior público federal teve no REUNI uma de suas formas de materialização. No mesmo ano da criação do Programa, em 2006, alguns segmentos da UFJF começaram a criar as bases para a adesão a este. Conforme acontecia nas demais universidades em todo o país, esse processo ocorreu em meio a diversas críticas e manifestações da comunidade universitária em geral.

¹²³ Os primeiros cursos da UFJF foram Medicina, Engenharia, Ciências Econômicas, Farmácia e Odontologia. Em seguida foram vinculados os cursos de Geografia, Letras, Filosofia, Ciências Biológicas, Ciências Sociais e História. Destacamos que o curso de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora foi criado em 1958 sendo que a profissão foi legitimada na cidade e região em 1961. Desde sua criação até 1968, a faculdade funcionou em caráter estritamente particular como instituição de ensino superior sem fins lucrativos. Reconhecida pelo Decreto Federal nº 52.210 de 02 de julho de 1963, foi agregada à Universidade Federal de Juiz de Fora em 12 de março de 1969 e a ela incorporada em 11 de novembro de 1974, pela Lei nº 6.139. Com a Reforma Universitária dos anos 1970, três institutos básicos passaram a compor a UFJF, sendo eles: Instituto de Ciências Exatas (ICE), Instituto de Ciências Biológicas e Geociências (ICBG) e Instituto de Ciências Humanas e Letras (ICHL). O Centro de Ciências da Saúde (CCS) foi criado somente em 1999. Já o Instituto de Artes e Design foi criado em 2006. As informações sobre a história da Universidade Federal de Juiz de Fora estão disponíveis e podem ser consultadas em www.ufjf.br Acesso em fevereiro de 2016

¹²⁴ Sobre o Hospital Universitário cabem algumas considerações. Criado em 1963 por meio de um convênio entre a Santa Casa de Misericórdia e a UFJF, o HU inicialmente nomeado de Hospital Escola passou por mudanças em sua estrutura e concepção ao longo dos anos. Dentre as mudanças, destacamos: a Portaria nº 447/1984/MEC que definiu o nome Hospital Universitário devido a ampliação das atividades de ensino para os cursos de saúde desenvolvidos na Universidade; a incorporação do HU ao Sistema de Saúde do Município de Juiz de Fora sendo também referência na Região a partir de 1990; construção do Centro de Atenção à Saúde (CAS) como um novo modelo de atenção à saúde iniciada em 2000 e concluída em 2006. Em 2010, a partir do desenvolvimento de um conjunto de medidas do governo federal para a Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF) vinculados às instituições federais de ensino superior, o Conselho Superior da UFJF assinou o contrato de gestão com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) em 2013 e no ano seguinte, devido a assinatura desse contrato, a instituição transferiu para a EBSERH a gestão do Hospital Universitário. Ressaltamos, que assim como o REUNI esse processo ocorreu cercado de lutas, debates e manifestações contrárias. Estas informações e o histórico da instituição estão disponíveis em <http://www.ebserh.gov.br/web/hu-ufjf> Acesso em julho de 2017.

No documento *Proposta para apreciação do Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora*, criado em 2007, consta que o Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF foi construído coletivamente a partir da sistematização dos projetos das unidades acadêmicas, realizada pela Comissão de Planejamento da Expansão da instituição, a qual afirma no documento que “manteve entendimentos com as unidades acadêmicas, examinando propostas e recolhendo sugestões” (UFJF, 2007, p.2).

No entanto, a vivência¹²⁵, os relatos e os registros em plataformas digitais¹²⁶ evidenciam que não foi exatamente isso que aconteceu na realidade. Professores da instituição realizaram atos em protesto contra a falta de discussões sobre uma possível adesão a este programa governamental e inclusive, por meio do sindicato que lhes representa (APESJF), entraram com uma ação judicial contra o projeto do REUNI. Discentes realizaram manifestações e ocuparam a reitoria exigindo que o reitor assinasse uma carta feita pelo DCE se comprometendo realizar um plebiscito na instituição para conhecer a opinião da comunidade acadêmica sobre o programa do governo federal. Para tanto, era necessária apresentação e debate sobre o REUNI e votação dos docentes, técnicos administrativos em educação (TAE's) e discentes.

Mesmo com as mobilizações e com a promessa de discutir sobre o assunto com a comunidade acadêmica, o Conselho Superior (CONSU) da UFJF aprovou em 25 de outubro a Resolução nº 15/2007 para adesão ao Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades. Do total de conselheiros presentes 30 votaram a favor, 04 contra e tiveram duas abstenções.

Importante registrar a forma como ocorreu esse processo. O Conselho Superior da instituição assinou o Termo de Adesão ao REUNI, a portas fechadas no Museu de Arte Moderna Murilo Mendes, espaço pertencente a UFJF, cercado por dezenas de policiais. Enquanto isso, do lado de fora centenas de pessoas

¹²⁵ Nos anos de discussão e adesão ao REUNI, 2006 e 2007, a autora estava como acadêmica do curso de graduação da Faculdade de Serviço Social da instituição, fato que proporcionou a vivência e o entendimento do que ocorria naquele momento. Participou de atos contra a adesão da UFJF ao REUNI, inclusive na manifestação no dia da assinatura do Termo de Adesão que ocorreu no Museu de Arte Moderna em outubro de 2007.

¹²⁶ Essas informações podem ser acessadas nos links <http://www.acesa.com/educacao/arquivo/noticias/2008/03/12-reuni/> e <http://www.acesa.com/educacao/arquivo/noticias/2007/10/25-reuni/> <http://www.acesa.com/educacao/arquivo/noticias/2007/10/25-reuni/> <http://www.artnet.com.br/~apesjf/manifesto.pdf> Acesso em julho de 2017.

manifestavam contra a adesão ao Programa. Dezesete conselheiros abandonaram a reunião alegando que era necessário discutir mais sobre o assunto que envolvia toda a universidade e que a adesão estava acontecendo de maneira brutal e arbitrária, dentre estes estavam o representante do DCE, o presidente da APES, representante do CONGRAD e diretores de faculdades.

Mesmo assim, a adesão ao Programa foi firmada por meio da assinatura do Termo de Acordo de Metas nº 22 em 29 de outubro de 2007. A proposta do REUNI aprovada pelo Conselho Superior da UFJF previa aumento progressivo de matrículas iniciando com 2.115 em 2007 até 3.790 em 2012, alcançando o total de 7.923 matrículas nos cursos de graduação. Lembramos que conforme consta no Decreto nº 6.96/2007 (art. 1º § 1) o cumprimento desses acordos deveriam ocorrer num prazo de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Outro desdobramento da adesão da UFJF ao REUNI foi a criação de um campus avançado da UFJF por meio da Resolução nº 01/2012. Apesar da distância do campus sede, este foi implementado na cidade de Governador Valadares/MG. O início de suas atividades ocorreu no mesmo ano oferecendo cursos nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências da Vida¹²⁷. Todavia, desde sua criação os cursos e as atividades administrativas do campus avançado funcionam nas dependências de duas instituições de ensino privado alugadas pela UFJF, uma vez que não possui sede própria.

Entre as seis dimensões do REUNI, dispostas no Decreto nº 6.096/2007, art.2º, este estudo enfoca a questão relativa à ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil (inciso V). Nesse sentido, destacamos as formas de ingresso na instituição e as ações voltadas para a permanência estudantil, para assim poder analisar a relação entre a ampliação do acesso e a assistência estudantil no contexto de contrarreforma universitária. Recuperamos algumas iniciativas antes mesmo da adesão ao REUNI para melhor compreensão.

¹²⁷ O campus avançado da UFJF em Governador Valadares oferece vagas em nove cursos: Medicina, Odontologia, Farmácia, Fisioterapia, Nutrição, Direito, Economia, Administração e Ciências Contábeis.

4.1 – As formas de ingresso e a ampliação do acesso na UFJF

Constituindo-se como forma tradicional de ingresso nas universidades federais, o vestibular também foi utilizado pela UFJF como meio de acesso aos cursos de graduação presencial. Em 1999, foi criado o Programa de Ingresso Seletivo Misto (PISM) que, juntamente com o vestibular constituíam as formas de ingresso na instituição, conforme consta na Resolução nº 18/1999 do Conselho Setorial de Graduação (CONGRAD). O PISM, ainda utilizado pela UFJF, consiste em um processo de avaliação seriada, em que os candidatos às vagas oferecidas pela universidade participam de três módulos de avaliação que são realizados ao final de cada ano do ensino médio. Desde 2005, do total de vagas de graduação presencial ofertadas pela instituição 30% são reservadas para o PISM, conforme previsto no artigo 4º da Resolução CONSU nº 05/2005.

Outra questão importante sobre o acesso na UFJF consiste no sistema de reserva de vagas. Apresentamos neste estudo que em âmbito nacional o Projeto de Lei nº 3.627/2004 instituiu o sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Em obediência a este Projeto, a UFJF aprovou a adoção do sistema de cotas por meio da Resolução CONSU nº 16/2004. A implementação do sistema foi feita de forma gradual iniciando em 2006 até atingir em 2008 o índice de 50% das vagas de todos os cursos de graduação para egressos de escolas públicas e, dentro deste percentual, uma reserva de 25% de vagas para autodeclarados negros (UFJF, 2004, art.2º).

Com o intuito de mudar a forma de ingresso na instituição, em 2010, a UFJF aprovou a utilização do ENEM como forma de ingresso nos programas de ingresso para os cursos de graduação da instituição (UFJF, 2010). Lembramos que o ENEM como mecanismo de ingresso foi estabelecido pela Portaria do MEC nº 807/2010 e implementado de maneira gradual e complementar a outras formas de ingresso nas IFES.

A partir de 2011 a UFJF acabou com o vestibular tradicional e passou a utilizar a nota do ENEM, por meio do SiSU, como uma das formas de ingresso nos cursos de graduação da instituição. Assim, a distribuição das vagas entre PISM e SiSU estão dispostas na seguinte proporção: 70% das vagas oferecidas são destinadas ao ingresso por meio do SiSU e 30% via PISM.

No ano seguinte, em 2012, a partir da promulgação da Lei nº 12.711/2012 e das legislações a ela relacionadas que dispõem sobre o ingresso e a reserva de vagas nas universidades federais, a UFJF regulamentou o sistema de cotas para preenchimento das vagas nos cursos de graduação da instituição da seguinte maneira:

Art.1º A Universidade Federal de Juiz de Fora reservará para o Sistema de Cotas 50% (cinquenta por cento) das vagas em seus processos seletivos de ingresso para candidatos que tenham cursado o Ensino Médio, ou seus equivalentes, integralmente em Escola Pública.

§1º 50% (cinquenta por cento) das vagas reservadas serão destinadas a candidatos que comprovem a renda per capita familiar mensal igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, sendo que tais vagas serão assim distribuídas:

I – vagas destinadas aos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas, observado o percentual apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto à população do Estado de Minas Gerais, por cor e/ou raça;

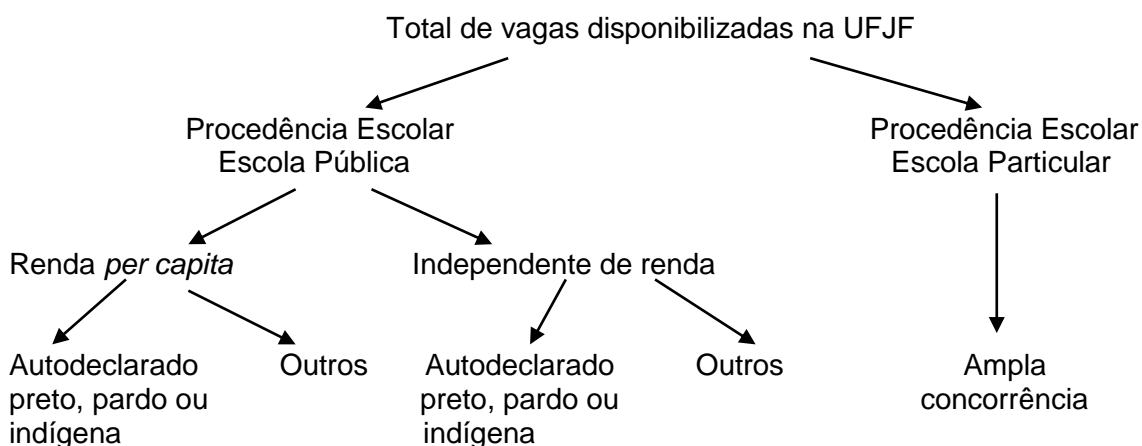
II – vagas destinadas aos demais candidatos que não se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas, até o limite estabelecido.

§2º 50% (cinquenta por cento) das vagas reservadas serão destinadas a candidatos independentemente de renda, sendo que tais vagas serão assim distribuídas:

I – vagas destinadas aos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas, observado o percentual apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto à população do Estado de Minas Gerais, por cor e/ou raça;

II – vagas destinadas aos demais candidatos que não se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas, até o limite estabelecido (UFJF, 2012, art.1º).

Isso significa que do total de vagas disponibilizadas pela instituição 50% são reservadas para candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escola pública. Os outros 50% são para aqueles oriundos do ensino médio em escolas particulares. Além dessa divisão, existem outras situações que preveem reserva de vagas conforme a legislação. O esquema abaixo ilustra essa divisão.



Essa forma de reserva de vagas foi classificada nos seguintes grupos:

- **Grupo A (combina critérios de renda, etnia e procedência escolar):** candidatos com renda bruta familiar mensal igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita*, que tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escola pública e se declarem pretos, pardos ou indígenas;
- **Grupo B (combina critério de renda e procedência escolar):** candidatos com renda bruta familiar mensal igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e que tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escola pública;
- **Grupo C (não possui critérios):** vagas de ampla concorrência;
- **Grupo D (combina critérios de procedência escolar e etnia):** candidatos que tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escola pública e que se declarem pretos, pardos ou indígenas;
- **Grupo E (somente critério procedência escolar):** candidatos que tenham cursado o Ensino Médio integralmente em escola pública.

Desse modo, obedecendo ao disposto nas legislações nacionais, os termos posteriores de adesão do SiSU reservaram vagas conforme estabelecido na Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). Essas vagas são ofertadas nos dois campi, sendo que o ingresso via SiSU no campus Governador Valadares teve início na primeira edição de 2014, conforme tabela.

Tabela 5– Vagas ofertadas via SiSU na UFJF (2013-2016)

Ano	Total de Cursos não participantes do SiSU	Total de cursos participantes do SiSU	Vagas SiSU ampla concorrência	Vagas SiSU Lei de Cotas	Total de vagas SiSU
2013	59	55	1.325	1.351	2.676
2014 (1ª ed.)	31	54	855	878	1.733
2014 (2ª ed.)	39	39	637	645	1.282
2015 (1ª ed.)	59	54	867	890	1.757
2015 (2ª ed.)*	-	-	-	-	-
2016 (1ª ed.)	26	55	884	908	1.792
2016 (2 ed.)	35	40	636	649	1.285

Fonte: Construído pela autora a partir dos Termos de Adesão ao SiSU da UFJF.

* Não foi possível apresentar os dados do Termo de Adesão 2015 / 2º edição, pois este não está disponível na plataforma digital da instituição.

A tabela apresenta crescimento de vagas de ingresso por meio do SiSU, com destaque para aquelas destinadas ao programa de reserva de vagas, correspondendo a 50,6% do total. Em relação ao quantitativo de vagas ofertadas na graduação presencial, desde a adesão ao REUNI, temos os seguintes dados.

Tabela 6 – Vagas ofertadas na graduação presencial da UFJF (2007-2016)

Ano	Campus sede - JF	Campus avançado – GV	Total de vagas para ingresso
2007	2.343	---	2.343
2008	2.353	---	2.353
2009	2.829	---	2.829
2010	3.305	---	3.305
2011	3.938	---	3.938
2012	3.644	310	3.954
2013	3.842	556	4.398
2014	4.197	536	4.733
2015	3.822	611	4.433
2016	3.512	394	3.906

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional da UFJF (2007).

Analisando as tabelas evidenciamos que a UFJF apresentou progressiva ampliação de vagas nos campus Juiz de Fora e Governador Valadares, por meio de seus programas de ingresso nos dois campi. Somente no campus de Governador Valadares, em cinco anos (2012-2016), ofereceu 2.407 vagas.

Esse panorama demonstra que a UFJF, em conformidade com a política de ampliação do acesso do governo federal, implementou programas seguindo as diretrizes de reestruturação do ensino superior, como a adesão ao REUNI e a adoção do SiSu como forma de ingresso mais expressiva.

4.2 – A política de assistência estudantil na UFJF

Configurando-se objeto deste estudo, além das questões relativas ao acesso é necessário tratar também sobre a permanência estudantil na UFJF. Para tanto, apresentamos um breve panorama da política de assistência estudantil na instituição

fundamentada, principalmente, no documento *Memória da Assistência Estudantil na UFJF* de outubro de 1998.

As primeiras ações de assistência aos estudantes na UFJF surgiram logo no início da criação da instituição na década de 1960. Nesse período foi criada uma Comissão de Bolsas de Estudo composta pelo Reitor, pelo presidente do DCE e por três professores efetivos. O e a discente que tivesse interesse em pleitear a bolsa deveria preencher uma inscrição que além de seus dados socioeconômicos, deveria conter o testemunho de duas pessoas idôneas, de preferência professores ou outras pessoas vinculadas à universidade que atestassem a veracidade das informações prestadas. Assinava ainda a ficha de inscrição o representante de classe, um representante do DA, o diretor da unidade e um representante do DCE.

Além da necessidade material, o e a discente contemplado deveria atender a critérios como índice de aproveitamento, capacidade intelectual e possibilidade de colaboração nas atividades da UFJF.

Não existia um órgão específico responsável por estas ações e, portanto a bolsa era distribuída pelo reitor.

O movimento estudantil nesse período reivindicava melhorias na área de assistência ao discente como, por exemplo, o diretório acadêmico de medicina que solicitava aumento da bolsa para dedicação exclusiva do e da discente aos estudos, possibilidade de acumular bolsa manutenção com monitoria, pagamento anual das bolsas sem interrupção nas férias, dentre outros.

Identifica-se ainda nessa época a existência de um fundo de bolsas que canalizava recursos de natureza diferente daqueles oriundos do governo federal, conforme consta no item bolsa de estudo da Resolução nº 1/1965 da Comissão de Bolsas, artigo 9º: “os alunos que possuíssem Bolsa Manutenção ficavam dispensados da ‘Contribuição Anual para o Fundo de Bolsas de Estudo’, não havendo devolução do que já foi pago” (UFJF, 1998, s/p).

Em relação às modalidades de bolsas estudantis existiam: a Bolsa de Estudo de Manutenção, que poderia ser integral ou parcial, de acordo com recursos da instituição e, a Bolsa de Merecimento e Aplicação, distribuída somente para aqueles que quisessem se dedicar excepcionalmente a atividades na instituição, independente da condição de renda.

Na década seguinte, 1970, a assistência aos discentes passou a ser coordenada e executada pelo departamento responsável pela educação e cultura

denominado Departamento de Assuntos Comunitários. Vinculado diretamente a coordenação do reitor, além da assistência aos discentes, este Departamento era responsável, também pela assistência aos docentes e demais servidores, e pela administração dos restaurantes universitários.

Em relação às bolsas de assistência estudantil, destacamos nessa década a criação de uma Comissão responsável pelo levantamento do índice de carência de recursos dos e das discentes, com vistas à distribuição de bolsas de alimentação, trabalho, estágio e também desenvolvimento do projeto de Bolsas Reembolsáveis¹²⁸.

A década de 1980 na UFJF, assim como em âmbito nacional, apresentou também alguns movimentos em prol da assistência ao estudante.

A partir da verificação da desproporção na distribuição de verba institucional, o DCE reivindicou a necessidade de implantação de prioridades orçamentárias visando ampliação da política de assistência estudantil na UFJF, que naquele momento tinha no restaurante universitário sua principal atividade. No ano seguinte, a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (antigo Departamento de Assuntos Comunitários) criou a Gerência de Apoio Acadêmico que tinha como objetivo coordenar e sistematizar as ações dos programas de apoio aos discentes, uma vez que a assistência que existia era realizada por iniciativas isoladas de alguns setores da universidade.

Esta Gerência definiu uma política de assistência aos estudantes, orientando uma pesquisa sobre as condições socioeconômicas dos e das discentes da UFJF. A partir disso surgiu a necessidade de implantar um sistema assistencial na UFJF que abrangesse diversos setores, tais como: lazer, cultura, saúde, esporte, transporte e alimentação. Esta política de assistência estudantil objetivava abranger questões além da carência socioeconômica, considerando também suas diferentes necessidades.

Observamos que a década de 1980 apresentou o início de um movimento sobre uma nova forma de compreensão da assistência ao discente, que vai além da questão socioeconômica, movimento este que seguiu a tendência nacional, pois foi também nesse período que foi criado o FONAPRACE e novas propostas e discussões sobre a assistência estudantil começaram a ser sistematizadas.

¹²⁸ Conforme consta no documento Memória da Assistência estudantil na UFJF, o levantamento histórico da década de 1970 foi prejudicado, pois não foram encontrados arquivos desse período. Dessa forma, não foi possível descrever e explicar as ações e programas de assistência estudantil.

A década de 1990 marcou um período de retrocessos nos direitos sociais. Essa conjuntura nacional impactou as ações de permanência estudantil na UFJF, afetando a principal atividade de AE desenvolvida pela instituição naquele período, o restaurante universitário. Assim, logo no início desta década o RU deixou de ser prioridade na UFJF, e até mesmo o valor da refeição e a garantia do subsídio foram discutidas pelo Conselho Superior.

A dificuldade referente ao preço e subsídios do RU vem do Governo Federal e da emissão de verbas. Por achar que os RU's são mordomias aos estudantes das IFES, esse relutava em destinar verbas para a manutenção dos mesmo e a maior parte consumida pelas IFES nos RU's passa a advir de mais uma dotação não específica para esse fim. Isto tornou-se um empecilho para que as IFES continuassem a subsidiar seus restaurantes. As IFES que possuíam uma postura de incentivo à política de assistência estudantil destinaram parte de suas verbas para subsidiar os restaurantes universitários, outras não (UFJF, 1998, s/p).

Diante desse contexto, representantes da universidade e dos e das discentes se reuniram para buscar junto ao MEC recursos para a melhoria do ensino e dos RU's. Institucionalmente, em 1992 o CONSU criou o Programa de Apoio ao Estudante a fim de planejar, organizar, gerir e fiscalizar as atividades de apoio, assistência e promoção aos estudantes. Este Programa era de responsabilidade da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários, através de seu centro de Integração Comunitária e do Departamento de Assuntos Comunitários. Dois anos depois a extensão foi vinculada a este setor que passou a chamar Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Extensão.

Até meados dos anos 1990 as atividades de assistência ao estudante estavam restritas aos RU's, à seleção dos candidatos à isenção da taxa do vestibular e ao empréstimo de becas para formaturas. Diante dessa situação, visando discutir as políticas gerais relativas à assistência aos estudantes e aos servidores da UFJF foi criado o Grupo de Trabalho do Departamento de Assuntos Comunitários. Apesar desse movimento, o programa de bolsas foi reiniciado somente a partir da demanda espontânea de discentes que tinham dificuldades socioeconômicas. Os discentes que recebiam bolsas nesse período tinham que

oferecer contrapartidas realizando atividades nos programas que tinham como público os demais discentes da instituição¹²⁹.

Relembramos que a partir de 1996 algumas mudanças ocorreram na educação, como discussões e aprovação da LDB/1996, realização da I Pesquisa do Perfil do discente pelo FONAPRACE e publicação pela UNESCO de um documento que menciona a questão da assistência ao estudante. Esse contexto refletiu no âmbito local e na UFJF foi instituída a Resolução do Conselho Superior nº 10/1996 que tratou sobre os princípios, objetivos e linhas gerais dos programas de assistência estudantil.

Com esta resolução foi regulamentado os Programas de Assistência Estudantil da UFJF com os seguintes benefícios:

- I – Refeição subsidiada nos RU's da UFJF;
- II - Isenção de pagamento da refeição nos RU's mediante Bolsa de Assistência Estudantil (art.9º);
- III – Assistência à Saúde através do Programa de Saúde Estudantil;
- IV – Intermediação de serviço temporário que o beneficiário possa prestar, através do Balcão de Serviços;
- V – Intermediação de vagas para moradia em Juiz de fora através do Banco de Vagas;
- VI – Outros projetos ou programas, temporários ou permanentes, que redundem em benefícios relativos à melhoria das condições de acesso e permanência dos estudantes na UFJF (UFJF, 1996, art. 4º).

Ainda foram definidos dois tipos de bolsa: a bolsa parcial e a bolsa integral, que consistiam em

- §1º a bolsa parcial consiste na isenção de pagamento das refeições nos Restaurantes Universitários (RU'), mediante uma contrapartida de seis horas semanais de trabalho.
- §2º a bolsa integral consiste em remuneração mensal, além de isenção das refeições nos RU's mediante uma contrapartida de 12 (doze) horas semanais de trabalho (UFJF, 1996, art. 9º).

O subsídio da refeição no restaurante universitário, que no início da década foi cerne de cortes e discussões, com a Resolução CONSU nº 10/1996 foi garantido a todos os discentes matriculados na UFJF, não estando restrito aos bolsistas da assistência estudantil.

¹²⁹ Os programas existentes nesse período eram: Bolsistas do RU, Balcão de Serviços (intermediar serviços temporários prestados por discentes da UFJF) e Banco de Vagas em moradias para estudantes.

Chamamos atenção para a contrapartida de trabalho, elemento presente em ambas as bolsas de assistência estudantil. Ou seja, além de estar restrita apenas ao acesso ao RU e ao repasse de um valor mensal, a bolsa exige que o e a discente exerça atividade de trabalho na instituição.

Esse formato da assistência estudantil segue a tendência das políticas sociais brasileiras que coloca contrapartidas para acesso e permanência no programa, penalizando ainda mais os sujeitos que devido sua condição social e econômica são obrigados a cumprir condicionalidades para poder continuar com seus estudos.

Em 1997 foi implantado o processo de seleção socioeconômica para os candidatos às bolsas de assistência estudantil, que até o momento acontecia de acordo com demanda espontânea. Todavia, devido ao aumento de candidatos, mesmo com a seleção socioeconômica, foi necessário realizar uma lista de espera.

Findando a década de 1990, a resolução que regulamentava os programas de assistência estudantil da UFJF foi reformulada pelo Conselho Superior da instituição. Assim, a partir de 28 de dezembro de 1999 passou a vigorar a Resolução CONSU nº 21/1999 que revogou a anterior e definiu objetivos, princípios e critérios de seleção, avaliação e permanência dos e das discentes no programa, denominado Programa de Apoio Estudantil.

Entre seus princípios consta a interação com atividades de ensino, pesquisa e extensão da instituição; a gestão articulada com o DCE e o acesso aos benefícios. Mantendo um elemento da resolução anterior, traz a contrapartida, que deve ser, preferencialmente, em atividades de ensino, pesquisa, extensão e nos programas e projetos da Coordenadoria de Relações Estudantis (CRE)¹³⁰.

A Resolução nº 21/1999 definiu como objetivos da política de assistência estudantil da UFJF

- I – Contribuir para a formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida dos estudantes, sobretudo daqueles menos favorecidos socioeconomicamente, através da implementação de uma política social que contemple suas necessidades de moradia, alimentação, saúde, transporte, cultura, lazer, entre outras;
- II- Criar condições para viabilizar o acesso e a permanência dos estudantes na UFJF, contribuindo para a redução da retenção e da evasão,

¹³⁰ Em 1999, a Coordenadoria de Relações Estudantis (CRE) estava vinculada à Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH) da UFJF. Em 2006, a CRE foi denominada como Coordenação de Assuntos Estudantis (CAE), sendo transferida para a Pró-Reitoria de Assuntos Acadêmicos.

principalmente quando determinada por fatores socioeconômicos (UFJF, 1999a, art.2º).

A partir da nova resolução foram criadas as seguintes modalidades¹³¹: alimentação, transporte, moradia e manutenção, sendo que esta última exigia contrapartida de 12 horas de atividades em projetos ou programas da CRE (UFJF, 1999a, art.5º).

Destacamos que para participar do programa de assistência estudantil o e a discente deveria atender critérios socioeconômicos, os quais a partir de 2008 seguiram as orientações do Plano Nacional de Assistência Estudantil¹³². Além disso, para ser habilitado e permanecer no programa era preciso ter matrícula ativa na UFJF em no mínimo 15 créditos, exceto no último período do curso, ter aprovação em, no mínimo 70% dos créditos cursados no semestre anterior e apresentar desempenho satisfatório nas atividades pertinentes aos programas e projetos, no caso de discentes que recebessem a modalidade manutenção.

A partir de 2010, considerando as disposições do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAEs) o critério socioeconômico de acesso às bolsas foi alterado, sendo atendidos prioritariamente estudantes egressos de escola pública ou com renda familiar *per capita* de até 1,5 salários mínimos. Além disso, uma nova modalidade foi incluída por meio da Resolução CONSU nº 02/2011, o auxílio-creche¹³³.

Na mesma data, o Conselho Superior alterou a estrutura administrativa dos órgãos da administração superior da UFJF por meio da Resolução CONSU nº 03/2011 e criou a Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. Desde então, as atividades

¹³¹ Em relação as modalidades, estas consistem em: Alimentação: refeições gratuitas no RU sem contrapartida de atividades; moradia: recebimento mensal em pecúnia, sem contrapartida de atividades e exclusiva para discentes provenientes de outras cidades, que não possuem residência familiar própria, alugada ou cedida em Juiz de Fora; transporte: recebimento de vales transporte mês, sem contrapartida de atividades, preferencialmente para discentes residentes em bairros periféricos de Juiz de fora ou cidades vizinhas; manutenção: recebimento mensal em pecúnia, refeições gratuitas no RU e transporte centro-campos, mediante contrapartida de 12 horas semanais em programas e projetos da Coordenadoria de Relações Estudantis (CONSU, UFJF, 1999, art.5º).

¹³² Relembramos que a Portaria nº 39/2008 do MEC definia que deveriam ser atendidos estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por critérios socioeconômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio. (BRASIL, 2007b, art. 4º).

¹³³ O auxílio creche consiste no recebimento de auxílio financeiro para custeio parcial das despesas do discente com seus dependentes legais até a idade de 6 anos incompletos (CONSU/UFJF, 2011, art.2º).

voltadas para a permanência dos e das discentes estão vinculadas a estrutura de uma Pró-Reitoria, que nos anos seguintes passou por alterações na nomenclatura¹³⁴.

No segundo semestre de 2014, a gestora da Pró-Reitoria de Apoio Estudantil e Educação Inclusiva propôs a realização da I Jornada de Apoio Estudantil para discutir, conjuntamente entre os TAE's que compunham a equipe, os e as discentes e a administração superior, as diretrizes norteadoras da política de assistência estudantil para o ano seguinte. Identificou-se naquele momento que a resolução em vigor não atendia a realidade acadêmica e era alvo de muitos questionamentos tanto dos e das discentes quanto dos profissionais que trabalhavam na Pró-Reitoria. Assim, um dos elementos principais da I Jornada de Apoio Estudantil foi a discussão em torno da Resolução CONSU nº 21/1999.

Após a contribuição conjunta desses sujeitos e aprovação do Conselho Superior, foi publicada em dezembro a Resolução CONSU nº 33/2014 que alterou a anterior. Um dos principais pontos desta nova resolução é a extinção da exigência de contrapartida de atividades dos e das discentes. Foi modificado o formato das bolsas de assistência estudantil e incorporada outras¹³⁵, conforme consta no artigo 6º da referida resolução

Art. 6º - A Política de Apoio Estudantil constitui-se das seguintes modalidades:

I-A – Bolsa Permanência: incentivo pecuniário mensal, concedido nos termos do Programa de Bolsa Permanência do Ministério da Educação;

I – Bolsa PNAES: incentivo pecuniário mensal, com valor equiparado ao da Bolsa Permanência, concedido nos termos dessa resolução, edital próprio e observado o número de bolsas a ser definido anualmente, nos limites orçamentários da UFJF;

II – Auxílio Alimentação: refeições gratuitas no Restaurante Universitário;

III – Auxílio Moradia: incentivo pecuniário mensal, exclusivo para alunos (as) provenientes de outras cidades, de caráter provisório, a ser reavaliado, ao se definirem política e normas sobre moradia estudantil da UFJF;

IV – Auxílio Transporte: recebimento de vale-transporte mensalmente para o deslocamento da residência ao respectivo Campus Universitário durante os períodos letivos, sendo a quantidade de vales estipulada conforme endereço comprovado, trajeto e comprovante de matrícula;

V – Auxílio Creche: concessão de auxílio financeiro para custeio parcial das despesas com os (as) dependentes legais do (a) beneficiário (a), até o limite

¹³⁴ Em setembro de 2014 o CONSU alterou novamente a estrutura organizacional da reitoria (Resolução nº 14/2014) acrescentando ao nome da Pró-Reitoria a temática da educação inclusiva, assim, o nome foi modificado para Pró-Reitoria de Apoio Estudantil e Educação Inclusiva.

¹³⁵ O Programa Bolsa Permanência do MEC, criado em 2013, foi incorporado nas modalidades de bolsas e auxílios estudantis da UFJF. Contudo, devido ao critério estabelecido pelo MEC (carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias) na UFJF os cursos atendidos são somente medicina e enfermagem. Foi criado também o auxílio emergencial, conforme consta no artigo 6º da referida resolução.

de idade de 05 (cinco) anos, 11 (onze) meses e 29 (vinte e nove) dias, inclusive;

VI – Auxílio Emergencial: concessão excepcional de valor pecuniário, por apenas 01 (um) mês, ao (à) aluno (a) que, não contemplado (a) com os benefícios dos incisos I-A e I, comprovar situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, a ser criteriosamente identificada pela coordenação de assistência social da PROAE, e acompanhada pela PROAE, nos limites da reserva do financeiramente possível da UFJF¹³⁶.

Além das modalidades de bolsas e auxílios estudantis, a Pró-Reitoria de Apoio Estudantil e Educação Inclusiva contava também com atendimento pedagógico e psicológico para os e as discentes matriculados nos cursos de graduação presencial da UFJF, independente de critérios socioeconômicos, bem como oferecia outras atividades em grupo.

Nos chama atenção um aspecto que permaneceu na Resolução CONSU nº 33/2014 relacionado ao critério para habilitação e permanência no Programa de AE da UFJF: a exigência de matrícula em carga horária média mínima de 225 horas por semestre, exceto no último período do curso, que corresponde a 15 créditos; bem como rendimento acadêmico mínimo, que passou de 70% para 60%, ou seja, aprovação em no mínimo 60% das disciplinas cursadas no semestre anterior (UFJF, 2014, art.8º e 9º).

Entendemos que apesar de não se configurar uma troca de trabalho por bolsa e/ou auxílios estudantis, esse critério também se configura em um tipo de contrapartida que o e a discente atendido pelo programa de AE devem cumprir devido sua condição socioeconômica. Tais exigências não são exigidas dos demais discentes matriculados na instituição. Mais uma vez, identificamos que a situação socioeconômica de determinado segmento o coloca em situação diferenciada dos demais ao exigir o cumprimento de condicionalidades para acessar seus direitos.

Em 2015 a conjuntura da UFJF foi adversa devido a fatores, nacionais e locais, como: maior mobilização do movimento estudantil que envolveu a estratégia de ocupação nacional que ocorreu também na UFJF; lutas nacionais no segmento de docentes e TAEs; período em que governo federal reduziu os recursos das IFES fato que gerou, na UFJF, dificuldades de prosseguimento de ações iniciadas na gestão anterior; fim de uma gestão local que durou quase uma década e início de outra que passou por momentos delicados e não teve seu mandato terminado. Tudo

¹³⁶ Sobre as modalidades é importante destacar que a partir dessa resolução foi permitido o acúmulo de bolsas com auxílios e ficou estabelecido a isonomia no valor da Bolsa Permanência e Bolsa PNAES, conforme consta nos parágrafos 1º e 2º do artigo 6º da Resolução CONSU nº 33/2014..

isso impactou a UFJF de diferentes formas, porém não nos cabe nesse momento analisar esses aspectos visto que não é central nesse estudo.

Essas questões repercutiram também no interior da administração da instituição nas suas diferentes unidades acadêmicas e pró-reitorias, inclusive na Pró-Reitoria de Apoio Estudantil e Educação Inclusiva. Assim, o que se experimentou nesse setor foi um conjunto de mudanças político-administrativas, que envolveu novamente alteração na sua gestão, como também no seu corpo técnico. Esse cenário não apenas exigiu como também foi propício para reformulações da política de assistência estudantil da instituição, bem como da organização dos processos de trabalho do setor.

Por meio de observações, vivência diária e estudos, a equipe técnica de TAE's que compunham Pró-Reitoria naquele período, identificou que o tradicional formato de edital não atendia as necessidades dos e das discentes e até mesmo inviabilizava o cumprimento das etapas pelo setor, devido ao estabelecimento de períodos curtos para execução das ações que envolvem a dinâmica desse processo.

Desse modo, com estudo das legislações, compreensão do perfil dos e das discentes da UFJF e também a partir da troca de experiências com outras instituições, o corpo técnico elaborou uma proposta de trabalho. Esta foi realizada em diálogo com a gestão, com representantes do movimento estudantil e outros setores que de alguma forma estão articulados ao programa de bolsas e auxílios estudantis, como por exemplo, setor de pagamento e sistema operacional.

O desdobramento central desse movimento conjunto foi a construção de um sistema de solicitação e ingresso no programa de bolsas e auxílios estudantis em fluxo contínuo, ou seja, os e as discentes solicitam a participação no Programa a qualquer momento¹³⁷. Esse formato foi implementado como projeto piloto no segundo semestre de 2015 e, ainda que denominado Edital 02/2015 o processo obedeceu ao sistema de fluxo contínuo. A experiência foi exitosa sendo adota no ano seguinte pela nova gestão.

Esse formato se alinha aos programas de ingresso adotados pela instituição que permite que os candidatos ingressem na universidade em períodos distintos de

¹³⁷ O formato de fluxo contínuo não é uma novidade nos processo de solicitação de bolsas e auxílios estudantis, sendo utilizado em universidades como Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

acordo com as convocações e reclassificações. Desse modo, independente do momento da matrícula o e a discente pode participar do programa de bolsas e auxílios estudantis, pois este não define datas para participação. Essa forma de solicitação de bolsas e auxílios estudantis possibilita ainda que o a discente participe do programa em qualquer momento da vida acadêmica, caso haja necessidade socioeconômica de seu grupo familiar.

Além das mudanças relativas a solicitação, o acesso às modalidades também foi alterado, pois devido ao crescimento de discentes participantes do programa de bolsas e auxílios estudantis e o montante de recursos disponíveis para a área, foi necessário estratificar as modalidades em grupo de acesso. Atentamos que em meio a esse formato está presente o discurso em torno da equidade, de atender os desiguais de maneira desigual. Entretanto, apesar da questão prática de operacionalizar uma política que determina o público-alvo com recurso específico, destacamos que é importante não perder de vista a perspectiva universal da política de permanência estudantil, sobretudo nesse cenário adverso.

No ano de 2016, a UFJF passou por nova mudança na administração superior fato que implicou em nova alteração na gestão da assistência estudantil. Apesar de não haver resoluções que trate sobre o assunto, o setor passou a ser identificado nos documentos oficiais e no site institucional como Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAE).

Os procedimentos de avaliação socioeconômica para acesso às bolsas e auxílios estudantis permaneceram os mesmos do segundo semestre do ano anterior e a modalidade auxílio emergencial foi extinta. Propostas de novos projetos foram apresentadas pela gestão bem como de uma nova resolução¹³⁸ para a assistência estudantil.

Destacamos como um dos equipamentos da assistência estudantil da UFJF a moradia estudantil, que após lento processo foi inaugurada no período em que este trabalho foi construído. Resgatamos alguns momentos desse processo.

Anunciadas no final de 2009, as obras da primeira moradia estudantil da UFJF foram iniciadas em 2010 com prazo de entrega em um ano. A estimativa era que os dois prédios da moradia estudantil comportassem 220 discentes. Para ocupar os prédios era necessário a criação de uma comissão para elaboração de

¹³⁸ No período de elaboração desta dissertação foi construída e aprovada pelo Conselho Superior da UFJF a Resolução nº 12 de 30 de maio de 2017, que revogou as anteriores.

um regimento com normas de ocupação do espaço. Somente em 2014 essa Comissão da Moradia Estudantil foi criada, no mesmo ano em que as obras de um dos prédios foi concluída. Porém, a moradia não foi ocupada naquele momento, pois além da segunda unidade faltavam ainda equipamentos necessários para seu funcionamento.

Devido a transição política na instituição foi preciso reformular a Comissão que passou a atuar de forma ativa em 2015. Esta Comissão era composta por representante dos discentes, TAE's das Pró-Reitorias afins e representantes da administração superior. A princípio, a finalidade da Comissão era somente definir as normas de ocupação dos prédios, no entanto, após visitas aos prédios foi verificada a necessidade de ajustes na estrutura física e aquisição de equipamentos. Além disso, houve reivindicação do movimento estudantil em relação ao número de discentes por quarto, alegando que devido ao tamanho, estes não comportavam o número de discentes inicialmente proposto. Diante disso, o quantitativo foi revisto e redefinido¹³⁹. Ao final de 2015 o regimento de ocupação foi aprovado e aguardava revisão jurídica para aprovação no CONSU.

Após nova mudança de gestão, a moradia estudantil voltou a ser pauta de discussão e foi criado um Fórum de discussão permanente que revisou o regimento. As obras foram finalizadas e os equipamentos adquiridos em 2017, ano em que foi lançado o edital para ocupação parcial dos prédios. A inauguração ocorreu no primeiro semestre de 2017.

A partir desse breve panorama da política de assistência estudantil na UFJF evidenciamos que instituição desenvolveu suas ações e programas conforme a tendência nacional. Inicialmente, a UFJF era responsável pelas ações e custeio da assistência aos discentes sem uma diretriz geral que a orientasse. A partir da regulamentação de legislações nacionais que tratavam sobre a temática, os programas de assistência aos discentes da instituição foram se consolidando, até a estruturação e formato atual. Nessa trajetória, a atuação dos e das discentes foi importante para alcançar a estrutura que se tem hoje.

Diante do cenário apresentado, buscamos dados referentes aos recursos da assistência estudantil para analisar a relação destes com a ampliação do acesso no contexto de contrarreforma universitária.

¹³⁹ Os dois prédios de moradia estudantil disponibilizam atualmente 113 vagas. A maioria dos quartos é duplo. Existe também quarto triplo e individual, de acordo com o tamanho do cômodo.

4.3 – A relação entre os recursos da política de assistência estudantil e a ampliação do acesso na UFJF

Tratar sobre o financiamento e aplicação dos recursos das políticas sociais nas instituições públicas não são tarefa fácil. Envolve dentre outras questões acesso aos dados, compreensão e contextualização destes e da fonte orçamentária, uma vez que alterações nas formas de repasse dos recursos, devido à criação de legislações e programas distintos, podem nos levar a interpretações errôneas.

No caso da assistência estudantil, relembramos que para analisar o orçamento é importante compreender que, antes mesmo da regulamentação do PNAEs, a Lei Orçamentária Anual previa repasse de recursos para a área de assistência ao estudante do ensino superior por meio de programas na LOA, conforme nos ensina Cislighi e Silva (2012).

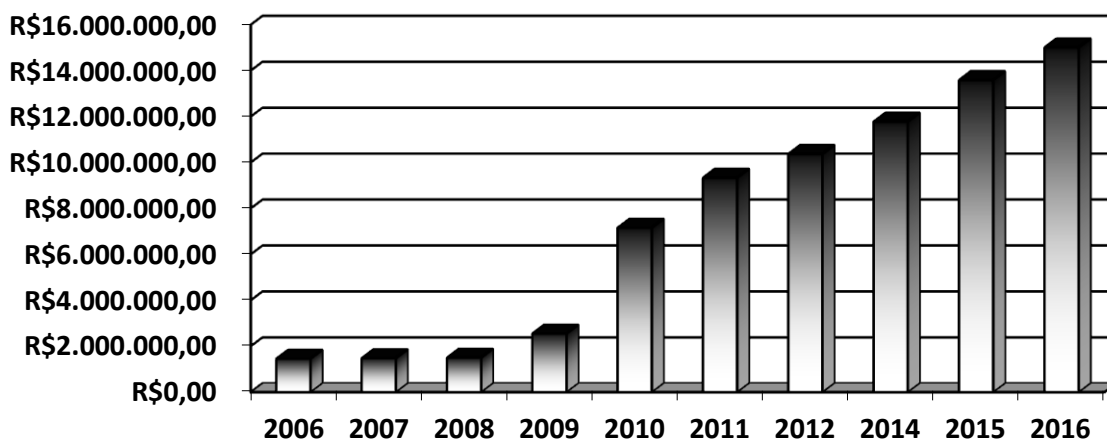
Considerando a dinâmica interna da UFJF temos que a transferência de recursos para a assistência estudantil vem sendo realizada por meio da ação 4002 – Assistência ao Educando, associada a determinado programa na Lei Orçamentária Anual¹⁴⁰.

Nos anos de 2006 e 2007, a assistência ao educando na UFJF estava relacionada ao Programa 1073 - Universidade do Século XXI. A partir de 2008 houve transferência de recursos para assistência estudantil rubricada como PNAEs, a qual foi vinculada na LOA ao Programa 1073 - Brasil Universitário. Em 2010, a partir da aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil, os recursos continuam sendo transferidos pela ação 4002 via Programas na LOA, De 2012 até 2015 os recursos PNAEs fizeram parte do Programa 2032 – Educação Superior-Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Em 2016, o repasse financeiro para a área de AE estava associado ao Programa 2080 – Educação de qualidade para todos.

A partir dessas considerações, apresentamos os recursos da política de assistência estudantil na UFJF repassados pela LOA nos últimos dez anos.

¹⁴⁰ Informações repassadas pela Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF) vinculada a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPOF) em julho de 2017.

Gráfico 4 – Orçamento da Assistência Estudantil na UFJF (2006-2016)

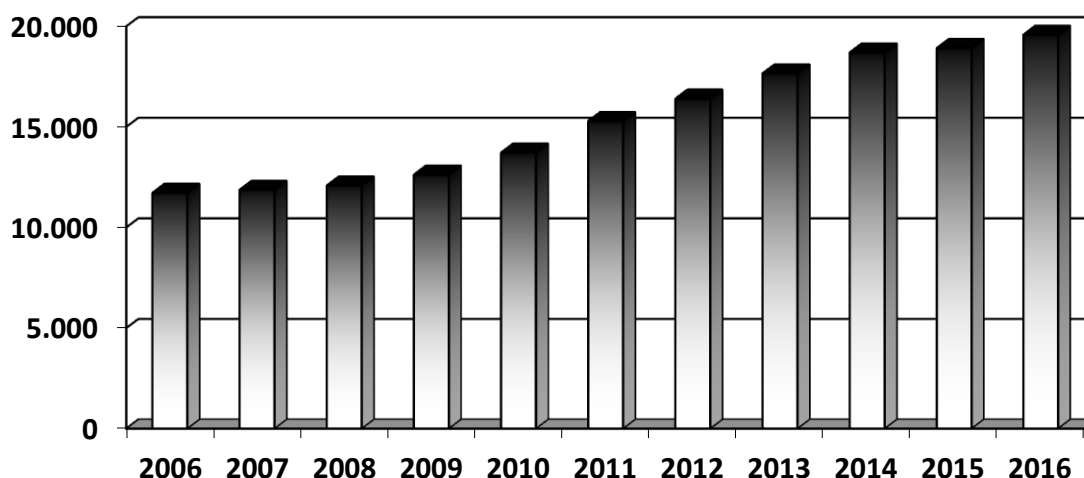


Fonte: Gráfico construído pela autora a partir dos dados disponibilizados pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças PROPOF/UFJF - julho de 2017.

A leitura simples e pura dos dados evidencia aumento de recursos para a área de assistência estudantil, com maior discrepância entre os anos de 2009 e 2010, sendo este último, o ano em que passou a vigorar o Programa Nacional de Assistência Estudantil. A partir do conhecimento dos números relativos aos recursos da assistência estudantil, buscamos também os dados de outra variável que compõe este estudo: o total matrículas¹⁴¹ na graduação presencial na UFJF.

¹⁴¹ Utilizamos como referência o número de matrículas, pois este representa o número real de discentes na instituição e as vagas podem ou não ser ocupadas. Além disso, importante registrar que para um aluno ser considerado matriculado, ele deve ter matrícula ativa em pelo menos uma disciplina no relativo ano.

Gráfico 5 - Total de discentes matriculados na graduação presencial na UFJF (2006-2016)



Fonte: Gráfico construído pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional –CGCO/ UFJF – julho de 2017.

O gráfico retrata o resultado de uma das ações implementadas no processo expansão e reestruturação das universidades públicas federais, que compõe um dos objetivos do REUNI: a ampliação do acesso. Nesses últimos dez anos a UFJF apresentou crescimento de 67% no total de matrículas, isso significa 7.859 discentes a mais nos cursos de graduação presencial da instituição.

Analisando as duas políticas na UFJF (acesso e permanência), os dados dos gráficos mostram que houve aumento tanto de recursos para a assistência estudantil quanto no total de matrículas na instituição. Todavia, cabe questionar se ambas as políticas cresceram na mesma proporção. Comparando esses dados temos a seguinte relação.

Tabela 7 – Proporção de recurso de assistência estudantil por discente matriculado na UFJF (2006-2016)

Ano	Orçamento anual da Assistência Estudantil	Total de discentes matriculados	Recurso por discente/ano	Proporção recurso por discente no orçamento da AE*
2006	R\$ 1.454.941,00	11.717	R\$ 124,17	0,0085%
2007	R\$ 1.475.000,00	11.870	R\$ 124,26	0,0084%
2008	R\$ 1.500.000,00	12.079	R\$ 118,84	0,0079%
2009	R\$ 2.546.194,00	12.621	R\$ 201,74	0,0079%
2010	R\$ 7.156.710,00	13.718	R\$ 521,70	0,0072%
2011	R\$ 9.335.458,00	15.286	R\$ 610,71	0,0065%

2012	R\$ 10.370.137,00	16.400	R\$ 632,32	0,0060%
2013	R\$ 11.033.879,00	17.654	R\$ 625,00	0,0056%
2014	R\$ 11.775.960,00	18.693	R\$ 629,96	0,0053%
2015	R\$ 13.587.013,00	18.918	R\$ 718,20	0,0052%
2016	R\$ 15.006.738,00	19.576	R\$ 766,58	0,0051%

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponibilizados pela PROPOF e CGCO (UFJF) em julho de 2017.

* A proporção de recurso por discente no orçamento da assistência estudantil se refere a porcentagem do valor destinado a discente por ano no orçamento anual da assistência estudantil¹⁴².

Quando olhamos apenas para o valor em reais de recurso de assistência estudantil por discente a impressão que temos é que houve grande incremento na última década, pois partimos de R\$ 124,17 por discente/ano em 2006 para R\$ 766,58 por discente/ano em 2016. No entanto, analisando os dados evidenciamos que, mesmo sem deflacionar o orçamento, esse aumento não acompanhou o crescimento de matrículas, pois o recurso por discente que em 2006 correspondia a 0,0085% do orçamento geral, em 2016 corresponde a apenas 0,0051%. Isso anualmente.

Assim, afirmamos que apesar da regulamentação da política de assistência estudantil em âmbito nacional e do aumento no orçamento desta política nos últimos dez anos, na UFJF as políticas de acesso e permanência não cresceram proporcionalmente.

Além da evidência da proporção desigual dessas políticas, nenhum investigador sobre um objeto pode se contentar apenas com aquilo que os dados numéricos trazem friamente, porque este é apenas uma fotografia do processo. Interessa-nos também entender a dinâmica deste, e para tanto analisamos a relação e os desdobramentos dessas políticas inseridas no contexto das transformações instauradas na contrarreforma universitária nos anos 2000.

¹⁴² Os cálculos da tabela foram realizados da seguinte forma: Dividimos o orçamento geral anual da assistência estudantil pelo total de discentes matriculados. O resultado apresenta o recurso de assistência estudantil destinado para cada discente da graduação presencial na UFJF por ano. O cálculo da proporção foi obtido por meio da porcentagem que o recurso de assistência estudantil por discente corresponde no orçamento anual geral da assistência estudantil, ou seja, quantos por cento o recurso por discente equivalem no montante anual. Por exemplo, no ano de 2006 dividimos 1.454.941,00/11.717 = 124,17, que corresponde ao recurso de AE por discente ano. Esse valor equivale a quanto no orçamento geral? Proporção por discente x 1.454.941,00 = 124,17 x 100; proporção por discente = 12.417/1.454.941 = 0,0085. Isto significa que em relação ao montante anual o recurso destinado para cada discente corresponde a 0,0085% no ano de 2006. Conforme consta na tabela, os cálculos apresentam que esta porcentagem diminui gradativamente nos anos posteriores, apesar do aumento do montante geral anual da assistência estudantil.

Relembramos que sob o discurso de democratização do ensino superior o governo federal criou condições para a implementação de programas de reestruturação das IFES os quais foram desenvolvidos a partir das orientações dos organismos internacionais do capital e da ressignificação das demandas sociais.

Nessa perspectiva, identificamos no Brasil a implementação de programas que viabilizaram a ampliação do acesso ao ensino superior público federal como, as políticas de ações afirmativas, a expansão de instituições com a criação de novos campus e campi avançado (principalmente no interior do país), a utilização de uma nova forma de ingresso nas IFES de magnitude nacional (ENEM/SiSU) e a institucionalização da política de assistência estudantil.

Esse conjunto de ações alterou a dinâmica interna das instituições, e como vimos, não veio acompanhada dos meios necessários para uma expansão com qualidade. Os desdobramentos desse processo criaram novas condições que interferem e determinam os rumos da assistência estudantil nas universidades federais, entre os quais destacamos:

- O aumento de discentes matriculados na graduação presencial resultante do processo de expansão;
- A efetivação do sistema de cotas em âmbito nacional, por meio da política de ação afirmativa, aspecto que permite o crescimento da demanda por assistência estudantil devido a semelhança no critério de acesso e
- A alteração na forma de ingresso que, por meio do SiSU, permite que o discente concorra a vagas em qualquer instituição possibilitando maior mobilidade estudantil em todo país.

Considerando nosso campo de pesquisa, vimos no gráfico 5 que a UFJF teve nos últimos dez anos aumento expressivo no total de discentes matriculados, passando de 11.717 em 2006 para 19.576 em 2016, aspecto que por si já aumenta o público da política de assistência estudantil. Em relação ao crescimento de matrículas, é importante tratar sobre o sistema de reserva de vagas, pois este possibilita o acesso de segmentos diferentes da sociedade.

Para tratar sobre esse aspecto, apresentamos o número de ingressantes por grupos de acesso do sistema de reserva de vagas, para então refletir sobre a relação desta política com a política de assistência estudantil.

Conforme já tratamos, no ano de 2006 a UFJF iniciou a implementação do sistema de cotas conforme estabelecido na legislação nacional. A primeira legislação não previa critério de renda para participação nas vagas reservadas no sistema de cotas, considerando apenas a procedência escolar e étnica. Desse modo, as vagas foram ocupadas de maneira gradual da seguinte forma.

Tabela 8 - Ingressantes na graduação presencial por grupos de acesso na UFJF (2006 - 2011)

Ano	Ensino médio Escola pública	Ensino médio Escola pública + autodeclarado negro	Ampla concorrência	Total de ingressantes
2006	69	262	791	1.122
2007	81	304	632	1.017
2008	130	413	578	1.121
2009	128	466	679	1.273
2010	158	561	794	1.513
2011	208	670	917	1.795

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional da UFJF em junho de 2017.

Em 2012, atendendo o disposto na Lei nº 12.711/2012 a UFJF reeditou o programa de reserva de vagas e a partir de 2013, além de considerar a procedência escolar e étnica, acrescentou o critério renda *per capita* para ingresso no programa de reserva de vagas, estratificando ainda mais as vagas destinadas aos candidatos com procedência do ensino médio em escola pública, conforme esquema apresentado anteriormente. Vejamos a disposição de ingressantes na instituição a partir da implementação da Lei de Cotas.

Tabela 9 - Ingressantes na graduação presencial por grupo de acesso na UFJF (2013 - 2016)

Ano	Grupos A	Grupos B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total de ingressantes
2013	368	348	1.497	373	331	2.917
2014	435	338	1.713	416	329	3.231
2015	446	332	1.637	452	362	3.229
2016	541	395	1.926	550	395	3.807

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional da UFJF em junho de 2017.

Ratificando o crescimento do total de matriculados na UFJF, os dados demonstram o crescimento de ingressantes, bem como o aumento de discentes que compõem os grupos dos programas de ações afirmativas.

Entre 2006 e 2011 os grupos de reserva de vagas já traziam alterações no perfil dos ingressantes na UFJF, com gradual crescimento de discentes oriundos do ensino médio em escolas públicas.

A legislação de 2012, que trata sobre a reserva de vagas para o ingresso nas IFES, além de ter como critério a procedência escolar do ensino médio em escola pública trouxe também o critério renda *per capita* para ingresso. Desse modo, a partir de 2013 observamos aumento numérico de vagas e por consequência de discentes que fazem parte dos grupos de cotas.

Sobre esse aspecto cabe destaque, pois o critério de renda per capita da Lei nº 12.711/2012 é o mesmo estabelecido no Programa Nacional de Assistência Estudantil. Essa semelhança gera desdobramentos na política de assistência estudantil, uma vez que logo no ingresso é definido um público que já constituiu perfil desta política.

Essa semelhança pode nos induzir a uma interpretação enviesada da política de permanência no sentido de entender que somente os e as discentes que ingressaram pelo sistema de reserva de vagas com critério renda *per capita* possam fazer jus aos programas de assistência estudantil.

No entanto, apesar de estarmos tratando de uma política social focalizada, que estabelece previamente critérios de participação, entendemos que independente do grupo de acesso qualquer discente se configura público da política de assistência estudantil.

Para ilustrar a participação dos discentes nas bolsas e auxílios estudantis na UFJF na última década apresentamos nas tabelas abaixo o número de discentes atendidos pela PROAE¹⁴³. A primeira tabela corresponde ao período em que o sistema de reserva de vagas não considerava o critério renda per capita, já na segunda tabela, separamos os grupos que consideram esse critério dos demais.

¹⁴³ De acordo com informações do Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional da UFJF, para ser definido como discente participante dos programas de bolsas e auxílios estudantis, foi considerado a data de início e fim de recebimento da bolsa/auxílio. O grupo de acesso foi definido a partir da matrícula do ano em que o e a discente participaram do programa.

Tabela 10 – Discentes atendidos pelo programa de bolsas e auxílios estudantis da PROAE/UFJF (2006-2011)

Ano	Discentes que ingressaram pelo sistema de reserva de vagas	Outros grupos e formas de ingresso	Total
2006	01	438	439
2007	13	441	454
2008	101	587	688
2009	484	842	1.326
2010	893	1.338	2.231
2011	1.392	1.620	3.012

Fonte: Tabela construída pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional da UFJF em junho de 2017.

Tabela 11 - Discentes atendidos pelo programa de bolsas e auxílios estudantis da PROAE/UFJF (2012-2016)

Ano	Discentes que ingressaram pelo sistema de reserva de vagas com critério renda <i>per capita</i>	Outros grupos e formas de ingresso	Total
2012	1.888	2.114	4.002
2013	2.586	2.769	5.355
2014	2.760	3.174	5.934
2015	3.045	2.722	5.767
2016	2.448	1.896	4.344

Os dados demonstram que o grupo de ingresso não restringe a participação dos e das discentes na política de assistência estudantil. Somente nos últimos dois anos a participação nos programas de bolsas e auxílios estudantis de discentes que ingressaram pelos grupos de cotas de renda é maior do que aqueles que ingressaram por outros grupos de acesso. Confirmando a afirmativa anterior, temos que independente do grupo de acesso todos os e as discentes constituem público da assistência estudantil, ainda que esta seja focalizada.

O Sistema de Seleção Unificada (SiSU), além do programa de reserva de vagas permite que o candidato a uma vaga nas universidades públicas concorram em qualquer instituição do país. Entendemos que esta característica é interessante, pois a partir do resultado de um único processo seletivo, que é o ENEM, o candidato pode tentar ingressar em qualquer universidade do país. Isso exige o candidato de passar por vários exames vestibulares, de ter que se deslocar entre cidades e até

mesmo estados. No entanto, esse modelo de ingresso traz outras consequências, tanto em relação à forma de acesso e classificação (ranking de notas e alterações a todo o momento) quanto após o ingresso, em relação à permanência na instituição. Trataremos deste último por se estar relacionado a temática deste estudo.

Ingressar em uma universidade pública altera a dinâmica da vida do sujeito, e por consequência de sua família, pois surgem novas necessidades, acessos e relações que demandam mais atenção. Quando essa mudança acontece fora do círculo de vivência, demandas maiores são postas, uma vez que ingressar em uma universidade longe de casa interfere na condição econômica, em questões emocionais, de adaptação e outras dificuldades que envolvem tanto o e a discente quanto seu grupo familiar.

Na UFJF, dos discentes matriculados nos cursos de graduação 52% são oriundos de outros municípios¹⁴⁴. Esse dado gera desdobramentos na política de assistência estudantil, uma vez que ocorre o aumento das necessidades imediatas dos e das discentes como moradia, alimentação, transporte, bem como da demanda por atendimentos psicológicos, pedagógicos e sociais, de uma maneira geral.

Nesse sentido, temos que a mobilidade estudantil motivada pelo SiSU diversifica as necessidades estudantis e até mesmo aumenta o grau destas e, como vimos esta política não vem acompanhada das condições que de fato possam garantir a permanência estudantil.

Em suma, confirmamos que apesar do aumento orçamentário para a assistência estudantil este não acompanhou a ampliação do acesso e nem mesmo os desdobramentos das demais variáveis imbricadas nesse processo.

Assim, mesmo tratando de uma política de assistência estudantil focalizada, destinada a determinado grupo que atenda os critérios de renda estabelecidos legalmente, os recursos permanecem insuficientes.

A perspectiva de política de assistência estudantil defendida neste estudo é uma política universal, pois acessar e permanecer nas universidades públicas federais envolve inúmeras questões que impactam tanto o discente quanto sua família. Por isso, além de defender sua universalidade, cabe ainda desmistificar que a assistência estudantil é uma ação direcionada para o pobre, pois entendemos que

¹⁴⁴ Informação extraída do portal eletrônico da instituição. Disponível em <http://www.ufjf.br/noticias/2017/05/30/seminario-aborda-desafios-de-estudar-longo-de-casa-e-da-familia/> Acesso em julho de 2017.

acessar, permanecer e concluir o ensino superior público, gratuito de qualidade é um direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar aspectos do processo de reestruturação do ensino superior brasileiro, como a relação entre ampliação do acesso e assistência estudantil, se constituiu como difícil tarefa em meio à dinâmica da realidade que, a todo o momento, imprime novos contornos e configurações. Desse modo, destacamos que o esforço realizado está inscrito em um processo em curso em nosso país.

O estímulo em estudar este objeto surgiu da inquietação provocada na atividade profissional como assistente social na Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da UFJF. A partir da expressão empírica, iniciada em 2013, a intuição intelectual apontava para uma desproporcionalidade entre a política de acesso e a política de assistência estudantil na UFJF. Apesar do atendimento a todos e todas discentes que comprovem o critério renda *per capita*, estabelecido na legislação nacional, a ampliação do acesso e a implementação do sistema de reserva de vagas com critério de renda semelhante indicavam que os recursos do governo federal para a assistência estudantil eram insuficientes.

Assim, recuperamos o processo histórico, buscando desvendar e problematizar suas determinações e desdobramentos. Nesse caminho identificamos subsídios para apreender o objeto deste estudo na atual configuração do ensino superior brasileiro, considerando o contexto de formação social e política do país, que por sua vez está inserida numa dinâmica em que impera o sistema capitalista dependente e que tem no Estado seu mediador.

Numa reflexão extensa, porém necessária, o estudo demonstrou que a educação, e, portanto o ensino superior, passam por reformulações de acordo com a dinâmica política, econômica e social em âmbito nacional e internacional.

O padrão de dependência do Brasil em âmbito mundial, desde sua origem como colônia até os anos 2000 como país de capitalismo dependente constituiu um dos aspectos que fundamenta a relação de subordinação da educação superior às classes dominantes e aos países centrais via organismos internacionais, sujeitos políticos coletivos do capital. Além disso, particularidades da formação social brasileira como a tradição escravista, o coronelismo, o clientelismo e o paternalismo, influenciam e determinam a forma e a condução das políticas sociais, bem como a condição de pertencimento social e apreensão dos indivíduos como sujeitos sociais.

O resgate histórico nos permite afirmar que as contrarreformas instauradas no Brasil tiveram como eixo central os interesses dos grupos dominantes que constituíram as elites e as demandas de uma economia externa. Assim, a educação é condicionada pela forma como se estabelece a política brasileira, a correlação de força entre as classes, o perfil de Estado, que desenham um novo modelo de educação. Esse é ao mesmo tempo é produto desse processo e reproduz e fortalece essa lógica, num movimento dialético. Isso significa que a reformulação da educação superior em curso é usada no entrelaçamento desses condicionantes e ao mesmo tempo se torna um destes.

O estudo realizado mostrou que desde o seu surgimento, o acesso e a permanência no ensino superior no Brasil estiveram destinados à burguesia, sendo considerados privilégios dessa parcela da sociedade. O elitismo e a exclusão, características presentes desde sua fase embrionária persistiram no decorrer da constituição dessas políticas se metamorfoseando de acordo com os interesses do capital, sob a aparência de concessões e avanços.

Com a configuração histórica das lutas de classes no Brasil, a década de 1980 trouxe conquistas no campo dos direitos sociais. Esse período foi marcado pelo o fim da ditadura brasileira, pela primeira eleição direta após esses anos sombrios e pela elaboração e promulgação da Constituição de 1988. No campo da educação, esta foi garantida como direito social de todos e dever do Estado, e movimentos voltados para a permanência do estudante universitário se consolidavam.

Já na década seguinte esse movimento se altera, pois os anos 1990 são marcados por uma inflexão mundial. Diante dessa situação o sistema capitalista se reorganiza sob novas formas de produzir e circular mercadoria para obtenção do lucro, novas relações de trabalho, novas modalidades de ação do Estado. Esse processo vai ser marcado pela mercantilização dos direitos conquistados pela classe trabalhadora de maneira significativa na década anterior e retração na condição de cidadania.

Esta realidade incide no processo de educação, pois diante da intensificação das relações em âmbito mundial, alianças são estabelecidas e avivadas com organismos internacionais do capital que identificam a educação como peça chave tanto para formar e qualificar força de trabalho, quanto para preparar a base para a reprodução do sistema capitalista, seja por meio da manutenção do lugar que o

Brasil ocupa em âmbito mundial, como através do atendimento mínimo às demandas da sociedade civil para que esta não ameace a “ordem”.

Nessa relação, organismos internacionais do capital elaboram documentos orientadores para as políticas públicas dos países de capitalismo dependente, inclusive para a educação superior, que tem nos documentos produzidos pelo BM as suas principais diretrizes norteadoras. Juntamente com estas orientações, em âmbito nacional transformações sociais, políticas e econômicas criaram condições para a reestruturação do ensino superior brasileiro.

Nesse universo o Estado é um agente importante presente em todos os momentos na condução do projeto burguês de sociabilidade. Para tanto são realizadas contrarreformas no aparelho do Estado, redefinindo e reorganizando suas funções constituindo na verdade contrarreformas do Estado brasileiro, as quais são realizadas em setores estratégicos que viabilizam e garantem esse processo.

Assim temos que a política interna do país se constitui peça chave na formatação do projeto educacional brasileiro, uma vez que viabiliza e concretiza as propostas dos organismos internacionais do capital no Brasil, sendo este o eixo norteador da contrarreforma do ensino superior brasileiro. Essa relação pautou a elaboração das legislações que conduziram a formulação das políticas de ensino superior brasileiro, bem como o financiamento dessas ações.

O financiamento se configura como elemento revelador do conteúdo estratégico da política governamental e as relações nela embutidas. A partir de sua análise vimos que a dívida pública se constitui como o meio de privilegiamento do capital em detrimento às políticas sociais, pois por meio desse mecanismo escoam milhões do orçamento público para um caminho sem fim. Enquanto isso, as políticas sociais, e nela a política de educação superior com seus programas ficam sucateados.

É nesse contexto que nos anos 2000 houve não somente o prosseguimento, como também o aprofundamento do padrão dependente de educação superior historicamente vigente no Brasil. A desconstrução da educação pública como um direito social se intensifica a partir da implementação dos pressupostos do BM no desenvolvimento das políticas de educação superior.

Sob a condução do governo Lula da Silva, que utilizou sua origem e base histórica de relação com os movimentos sociais para empreender as reformulações em âmbito estatal. Capturou as demandas da classe, as reescreveu

descaracterizando e desconstruindo os direitos sociais. A partir do discurso de democratização implementou o reordenamento da universidade viabilizando seu projeto estratégico coadunado com as diretrizes dos organismos internacionais.

Esse processo se concretizou na implementação do REUNI, que se configura como um contrato de gestão que subordina a esfera acadêmica ao cumprimento de metas que determinam o repasse de recursos para às universidades. Essa forma de repasse de recursos altera a estrutura da política do ensino superior e não traz um aumento real de recursos, pois o que muda é o padrão de destinação orçamentária pautado em metas e quantitativo de discentes.

É com esse Programa que mudanças na estrutura da política de educação superior foram realizadas, por meio da criação de outros programas que concretizam os objetivos do REUNI de ampliação do acesso e permanência nas universidades públicas, como ENEM, SiSU e sistema de reserva de vaga. Outro componente também foi adotado, o Programa de assistência estudantil no ensino superior, normatizado nesse processo de reestruturação das universidades.

Cabe destacar que em meio a esse conjunto de ações evidenciamos a presença dos movimentos sociais em prol da educação pública e de qualidade em todos os períodos, ora mais aguerridos ora arrefecidos. Esses, são sujeitos sociais importantes nesse processo que mesmo em meio a situações adversas e desalentadoras, permanecem sem perder o horizonte e a essência da luta. Por meio de suas lutas avanços foram conquistados, mesmo que de forma parcial, e retrocessos, de certa forma impedidos.

No modelo de sociabilidade vigente, a política de acesso e de assistência estudantil assumem características contraditórias, comum às políticas sociais, pois atendem a interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevaletentes. Ao mesmo tempo em que se constituem em instrumento de legitimação para uma classe e consolidação hegemônica do Estado, é permeada de conquistas da classe trabalhadora no campo dos direitos sociais.

A contradição dessas políticas se explicitam nos desdobramentos de sua implementação que em certa medida atendem as algumas demandas dos movimentos sociais. Entretanto, no processo contrarreformista em que estão inseridos e da maneira como foram e ainda são implementadas, tais ações servem para garantir a coesão social, a reprodução da ideologia de ascensão social via educação, característica presente na história, bem como sustentar o processo de

valorização do capital. Desse modo, a massificação do ensino superior, mascarada de democratização, redimensionou a assistência estudantil alterando inclusive a concepção defendida pelos movimentos sociais.

Nascimento (2014, p.90) afirma que essa “mudança substancial do projeto de assistência estudantil historicamente defendido pelos movimentos sociais” revela que no contexto de contrarreforma das universidades públicas, o que se configura é uma assistência estudantil consentida, ou seja, uma assistência estudantil que “expressa um projeto restritivo, definido, nos limites da agenda educacional dominante”. O formato de política de assistência estudantil implementado não possui a pretensão de alterar a dinâmica posta, mas sim de “consolidar projetos educacionais coerentes com a as requisições mercantilização, flexibilidade, produtividade e aligeiramento”.

Nesse sentido, as análises realizadas nos permite afirmar que existe nexos entre a política de assistência estudantil e as principais propostas contrarreformistas, ou seja uma funcionalidade da assistência estudantil nesse modelo de educação superior. Esse caráter funcional está presente na base desta política, no modo como ela se estrutura e alinha suas diretrizes às propostas produtivistas do processo de massificação do ensino superior.

Essa funcionalidade pode ser analisada sob dois prismas que se entrelaçam e com isso obscurecem a retração do direito imbricada nesse processo. O primeiro está relacionado à possibilidade de permanência na universidade a partir das ações de assistência estudantil. Isso significa dizer que, de algum modo a assistência estudantil permite que determinado segmento se mantenha nas universidades, mesmo que de maneira mínima. Com isso, o processo de expansão de matrículas, vinculado aos objetivos do REUNI, pode ser cumprido ou pelo menos se reproduz de forma mais viável. Associado a isso, a assistência estudantil se vincula às políticas de evasão, uma vez que apresentam alguma possibilidade para manutenção dos e das discentes na universidade.

O segundo, se refere a fixação, pelas universidades, de requisitos além daqueles estabelecidos na legislação nacional para participação e permanência dos e das discentes nos programas de bolsas e auxílios estudantil. Essa ação é resultado da dissonância entre ampliação do acesso e recursos para assistência estudantil, fato que obriga as instituições a adotarem tais medidas para conseguir atender a demanda posta. Em âmbito nacional, o Programa Bolsa

Permanência/MEC estabelece tempo de recebimento da bolsa, que não pode ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação que estiver matriculado. Em âmbito local, a UFJF instituiu por meio de resolução critérios para habilitação e permanência no programa de bolsas e auxílios, como a exigência de matrícula em determinado quantitativo de horas/aula, rendimento acadêmico, bem como o tempo de permanência no curso. Com isso, o e a discente deve cumprir esses condicionantes para continuarem recebendo bolsas as quais minimamente garantem sua permanência na universidade.

Esses aspectos demonstram a estreita relação entre os programas, principalmente quando identificamos seus objetivos centrais que apresentam condições para obterem resultados. Isso pode ser identificado na relação entre redução das taxas de retenção e evasão do PNAEs, que ao ser operacionalizada permite o alcance da meta do REUNI de elevação da taxa de conclusão.

O formato como vem se constituindo a assistência estudantil gera desdobramentos que se configuram desafios na operacionalização da própria política, bem como na atuação do assistente social. Exemplo disso, na UFJF está expresso nos números que apresentamos referente desproporcionalidade entre aumento de discentes na graduação presencial e orçamento do governo federal para a assistência estudantil. Nesse processo de ampliação do acesso ressaltamos o crescimento do número de ingressantes pelo sistema de reserva de vagas, com destaque para aqueles que ingressam por grupos que possuem recorte de renda como critério. Esse cenário é desafiador para a instituição que diante do aumento da demanda tende a desenvolver estratégias para a continuidade das ações, cada vez mais focalizadas.

Esta realidade da UFJF não se constituiu desta forma como algo pragmático. O formato da política de assistência estudantil na instituição é resultado da luta constante dos movimentos sociais dose das discentes em suas formas de representação como DAs e DCE que por meio de uma construção histórica e permanente vem permitindo que a assistência estudantil seja um dos principais pilares da instituição. Assim, presenciamos nos últimos anos que as gestões, de acordo com suas direções político-administrativas, têm assumido compromisso com a assistência estudantil na UFJF, seja por conveniência ou por convicção.

Enquanto assistente social, identificamos na experiência prática e em alguns debates a presença da analogia entre a política de assistência estudantil e a política

de assistência social, que na nossa compreensão é uma interpretação equivocada e confusa. Ao relacionar essas políticas perdemos de vista a universalidade da política de assistência estudantil, reduzindo-a a uma política voltada para o pobre no interior da universidade. Cislaghi e Silva (2012) apontam que seguir esse caminho leva a reprodução da lógica das políticas de assistência social para o campo da AE

Ao assumir essa concepção, a assistência estudantil se torna uma política voltada para o pobre e vem carregada de um discurso individualização do direito, com isso reproduz a lógica das políticas de assistência social que tem na focalização e bolsificação suas marcas centrais. Essa relação leva os sujeitos a disputarem entre si o pouco que existe, segmentando ainda mais os e as discentes.

Contudo, a forma como foi implementada e vem sendo conduzida na atualidade, a política de assistência estudantil tem na bolsificação sua maior expressão. Como nos apresenta Sara Granemann (2007) o sistema capitalista em suas reconfigurações determina um novo formato para as políticas sociais como uma necessidade de sua reprodução, assim, ocorre a redução de políticas como equipamentos públicos em políticas monetarizadas, traz na perspectiva do capital um novo cidadão que irá consumir no mercado.

Esse processo se instala na política de assistência estudantil devido a redução dos recursos da política, que como vimos apesar do aumento de recursos este é desproporcional a ampliação de vagas e ao sistema de reserva de vagas. Assim, ao invés da construção de equipamentos voltados para a política ao discente, como creche, moradias, restaurantes universitários, oferta de transporte, são criadas bolsas nomeadas com esta finalidade ou simplesmente manutenção/permanência com valores rebaixados que não contemplam nem mesmo as necessidades imediatas dos e das discentes.

Além da bolsificação que se instala nos programas de assistência estudantil das universidades públicas federais, o subfinanciamento da política de permanência estudantil gera ainda a estratificação do acesso às bolsas e auxílios, como ocorre na UFJF por exemplo.

Esse formato pode ser visto como uma forma de equidade, de atender os diferentes de maneira diferentes, mas essa diferença, no final, numa soma dialética, ela tem que servir a catapultar a universalidade e não segmentar cada vez mais setores da classe trabalhadora. Isso é contra a ideia da perspectiva de cidadania.

Assim, partindo de uma perspectiva de assistência estudantil universal, a equidade não pode ser um fim em si mesmo, ela deve ser o meio para a garantia do acesso e da permanência na universidade pública, se constituindo uma mediação fundamental nesse processo.

As oscilações no campo da educação, tanto para os direitos sociais quanto para a lógica capitalista ocorre de acordo com a intensificação ou arrefecimento das lutas sociais e o grau de necessidade no âmbito econômico e político, em nível nacional e internacional. No entanto, como afirmam Cislaghi e Silva (2012) por mais progressistas que sejam as ações realizadas, elas podem diminuir os piores efeitos do sistema capitalista, mas não são capazes de desafiar sua lógica do capitalismo. Por isso, por mais que a conjuntura seja adversa, os números não sejam estimuladores, é necessário lutar pela política de assistência estudantil e por uma universidade pública gratuita e de qualidade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALTMAN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. In: **Educação e pesquisa**. São Paulo, v. 28, n.1 p.77-89, jan./jun. 2002.

AMARAL, Nelson Cardoso; PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos Públicos, privados e custo dos alunos. **Cadernos ANPAE**, v. 11, p. 150-165, 2011.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **A contrarreforma da educação superior. Uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva**. Brasília, DF, ANDES-SN, 2004. Disponível em www.andes.org.br Acesso em maio de 2016.

_____. As novas Faces da Reforma da Universidade do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. **Caderno ANDES-SN**, Brasília, DF, n. 25, p. 1-41, ago. 2007.

_____. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. **Cadernos ANDES-SN**. Ed.4 – revisada e atualizada. Brasília, DF, n.2, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1999.

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

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Whashington, D.C. 1994. Disponível em www.bancomundial.org.br Acesso em janeiro de 2016.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**. Whashington, D. C. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, 1996.

_____. **Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para La Edicación Terciaria**. Whashington, D. C. Banco Internacional para REcisintrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2003.

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

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social** – fundamentos e história. 2 ed. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica do Serviço Social, v 2, 2007.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879**. Dispõe sobre a Reforma Leôncio de Carvalho. 1879. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html> Acesso em abril de 2016.

_____. **Decreto nº 981 de 08 de novembro 1890**. Dispõe sobre a Reforma Benjamim Constant. 1890. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/4_1a_Republica/decreto%20981-1890%20reforma%20benjamin%20constant.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Decreto nº 8.658 de 05 de abril de 1911**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Ensino e Fundamental. 1911. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em abril de 2016.

_____. **Reforma Francisco Campos**. 1930. Disponível em http://www.helb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88:a-reforma-francisco-de-campos&catid=1015:1931&Itemid=2 Acesso em abril de 2016.

_____. **Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931**. Dispõe sobre o Estatuto das Universidades Federais. 1931. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Decreto nº 20.302, de 10 de janeiro de 1946.** Aprova os Regimentos das Diretorias do Ensino Superior, Ensino Secundário, Ensino Comercial e Ensino Industrial, do Ministério da Educação e Saúde. 1946. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=438734> Acesso em abril de 2016.

_____. **Lei nº 3.858 de 23 de dezembro de 1960.** Cria a Universidade Federal de Juiz de Fora. 1960. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3858-23-dezembro-1960-354438-normaatualizada-pl.html> Acesso em maio de 2017.

_____. **Lei nº 4.024 de 20 de novembro de 1961.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1961. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em abril de 2016.

_____. **Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Dispõe sobre a Reforma Universitária. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm Acesso em março de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em março de 2016.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm em Acesso em março de 2016.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm Acesso em maio de 2016.

_____. **Decreto de 20 de outubro de 2003.** Dispõe sobre Grupo de Trabalho Interministerial. 2003. Disponível em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm> Acesso em junho de 2016.

_____. **Projeto de Lei nº 3.627 de 2004.** Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf Acesso em junho de 2016.

_____. **Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre o Programa Universidade Para Todos. 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em junho de 2016.

_____. **Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm Acesso em junho de 2016

_____. **Projeto de Lei nº 7.200 de 12 de junho de 2006.** Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino. 2006a. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=402692 acesso em junho de 2016.

_____. **Programa de Aceleração do crescimento.** 2007. Disponível em <http://www.pac.gov.br/> Acesso em junho de 2016.

_____. **Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). 2007a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm Acesso em junho de 2016.

_____. **Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm Acesso em julho de 2016.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação**. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. (Documento Final). Brasília, 2010a. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf Acesso em agosto de 2016.

_____. **Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm Acesso em agosto de 2016.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em agosto de 2016.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira. In. **Educação e Sociedade**. Campinas, Centro de Estudo Educação e Sociedade (CEDES), v. 31, n. 112, p. 657-676, jul-set. 2010.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. REUNI: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira. **Políticas da educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de Financiamento da Educação Superior – Análise dos Planos Nacionais de Educação pós constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p.43-55, 2014.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do REUNI: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira** Dissertação mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

_____. A formação profissional dos assistentes sociais em tempos de contrarreforma do ensino superior: o impacto das mais recentes propostas do governo Lula. **Serviço Social e Sociedade**. Editora Cortez. São Paulo, n.106, 2011, p. 241-266.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o REUNI: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, Brasília, v.14, n. 31, p. 489-512, jul./dez., 2012.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Programa de governo Lula Presidente 2007-2010**. Lula de novo com a força do povo, 2006. Disponível em http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf Acesso em junho de 2016.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente - Uma escola do tamanho do Brasil**, 2002. Disponível em <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf> Acesso em junho de 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes municipais**. Secretaria Federal de Controle Interno, Brasília, DF, 2005. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf> Acesso em maio de 2017.

COSTA, Simone Gomes. **A permanência na educação superior no Brasil: uma análise das políticas de assistência estudantil**. IX Colóquio Internacional sobre gestão universitária na América Latina. Florianópolis, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. Constant Rodrigues. **A universidade temporã**. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1986.

_____. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação e sociedade**. Campinas, vol.35, n. 127, abr./ jun. 2014, p. 357-377. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n127/v35n127a02.pdf> Acesso em março de 2016.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte, MG, 1997. Disponível em <http://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf> Acesso em maio de 2016.

DANTAS, Éder.; SOUSA JÚNIOR, Luiz de. **Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior**. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32, 2009. Anais. Caxambu: ANPED, 2009. Disponível em <http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5581--int.pdf> Acesso em junho de 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. vol.27, n. 1, jan./ abr. 2011, p.53-65. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19967/11598> Acesso em março de 2016.

DURHAN, Eunice R. Educação superior, pública e privada. In. Brock, Colin e Simon Schwartzman, editores. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007. Cap IV.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Cadernos de Estudo – A dívida pública em debate**. 2 ed. Editora, Inove. Brasília, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia. ÁVILA, Rodrigo. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. Fevereiro de 2015. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/> Acesso em junho de 2017.

FERREIRA JR., Amarílio. BITTAR, Marisa. Elitismo e exclusão na educação brasileira. In. Rosário, Maria José Aviz do. Araújo, Ronaldo Marcos de Lima (Orgs.). **Políticas públicas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Dez Encontros**. Goiânia, 1993.

_____. **Moradias Estudantis: histórico e realidade atual nas IFES**. Maceió, 1995.

_____. **I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Belo Horizonte: FONAPRACE, 1997.

_____. **Proposta para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior**. Recife: Andifes, 04 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/> Acesso em julho de 2016.

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

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

_____. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares.** Orgs. FONAPRACE, ANDIFES. - UFU, PROEX, 2012.

_____. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior.** Brasília: FONAPRACE, 2016.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil: 1964/1985 Um estudo sobre a política educacional.** Campinas, 1990.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira.** 3ed. São Paulo, Cortez, 2008.

GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financiamento dos direitos do trabalho. **Em pauta**, n. 20, p. 57-68, 2007.

GREGÓRIO, José Renato Bez de. **O papel do Banco Mundial na contra reforma da educação superior no Brasil: uma análise dos documentos que precederam o REUNI.** Trabalho Necessário, n. 14, p. 1-26, 2012. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN14Joserenato.pdf> Acesso em fevereiro de 2016.

GURGEL. Cláudio. A educação entre o valor e a mercadoria. **Revista universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XVI, n.39, fev.2007, p. 16-27.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 3.ed. São Paulo. Cortez, 2008.

KOWLASKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia dos direitos.** Tese doutorado. Faculdade de serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2010, 179 fl.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva.** Tese doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2005.

_____. **Contrarreforma na educação superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.

_____. REUNI e Banco de Professor Equivalente: novas ofensivas da contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XVII, n.41, jun. 2008, p. 69 - 77.

_____. Contrarreforma da educação nas universidades federais: O REUNI na UFF. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XIX, n.44, jul. 2009, p. 147-157.

_____. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis,** Florianópolis , v. 14, n. 1, p. 86-94, jun. 2011.

_____. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In. PEREIRA, Larissa Dahmer, ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Org.). **Serviço Social e Educação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 3.ed. p.1-26. 2012.

_____. O Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito federal. Ano XXIV, n.55, fev.2105, p. 32-43.

LEHER, Roberto. Um novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro,** n. 1, p. 19-30, 1999.

MAGALHÃES, Rosélia Pinheiro de; MENEZES, Simone Cazarin de. Ação afirmativa na UFRJ: a implantação de uma política e os dilemas da permanência. **O Social em Questão.** Ano XVII, n. 32, 2014.

MANCEBO, Deise; SILVA JR., João dos Reis. A reforma universitária no contexto de um governo popular democrático: primeiras aproximações. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XIV, n.33, jun. 2004, p. 32-47.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Da LDB 4.024/61 ao Debate Contemporâneo sobre as Bases Curriculares Nacionais. **Revista e-Curriculum.** São Paulo, v. 12, n. 03 p. 1480 - 1511 out./dez. 2014.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo Perspectiva,** São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, Mar. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9801.pdf> Acesso em junho de 2016.

_____. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o Ensino Superior Privado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, Vol.30, n.106, jan./abr., 2009, p. 15-35.

MARX, Karl Heinrich. **O Capital**: crítica da economia política. 6ª edição, Civilização Brasileira S.A., 1980, v. 1.

MAUÉS, Olgaíses. Reforma universitária ou a modernização mercadológica das universidades públicas. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XIV, n.33, jun. 2004, p. 22-31.

MELO, André Lins de; SANTOS, Elisangela de Jesus Ribeiro dos; ANDRADE, Gercília Pereira de. **Ensino Superior no Brasil: do elitismo colonial ao autoritarismo militar**. VIII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" História, Educação e Transformação: tendências e perspectivas. 2009. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/trabalhos.html Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

MINAYO, M.C.S. Ciências, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis, ed. Vozes, 2004, p 07-29.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reforma da educação superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior**. Documento II. Brasília, Distrito Federal. MEC, 2004.

_____. **A democratização e expansão do ensino superior no país 2003-2014**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192 Acesso em julho de 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em junho de 2016.

_____. **Diretrizes Gerais do REUNI**. Brasília, 2007a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf> Acesso em junho de 2016.

_____. **Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf Acesso em julho de 2016.

_____. **Portaria nº 807 de 18 de junho de 2010.** Dispõe sobre o Exame Nacional do Ensino Médio. 2010. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2010/portaria807_180610.pdf Acesso em julho de 2017.

_____. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): Metas e Estratégias.** 2011. Disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf Acesso em agosto de 2016.

_____. **Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica.** Cartilha MEC, 2011a. Disponível em http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO_EXPANSAO_EDUCACAO_SUPERIOR14.pdf Acesso em agosto de 2016.

_____. **Portaria nº 389 de 09 de maio de 2013.** Cria o Programa Bolsa Permanência. 2013. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13103-resol-13-fnde-pdf&category_slug=maio-2013-pdf&Itemid=30192 Acesso em fevereiro de 2017.

MOEHLECKER, Sabrina. Ação afirmativa: Histórias e Debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, nov., 2002.

MOROSINI, Marília Costa. O ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. vol. III, século XX. Petrópolis, RJ, Vozes, 2005.

NASCIMENTO, Clara Martins do. Assistência Estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Revista universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XXIII, n.53, fev.2014, p. 88-103.

NETO, Francisco José da Silveira Lobo. Leôncio de Carvalho (1847-1912) e a Educação Imperial. **Trabalho Necessário**. Ano 10, n 15, 2012. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/index.php/component/content/article/2-uncategorised/21-201215> Acesso em abril de 2016.

NETTO, José Paulo. **Ditadura de Serviço: uma análise do serviço no Brasil pós-64**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. O capitalismo contemporâneo. In. **Economia política uma introdução crítica**. 3. Ed. São Paulo, Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Jonas de Paula. **Acesso à Educação Superior Pelo ENEM/SiSU: Uma Análise Da Implementação Nas Universidades Sul-Mato-Grossenses**. Dissertação mestrado. Universidade Federal da Grande Dourados, 2013.

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

PEIXOTO, Madalena Guasco. A proposta da Universidade Nova – Encantos, Perigos e Armadilhas. Publicação on-line, julho de 2007. Disponível em http://www.contee.org.br/secretarias/educacionais/materia_56.htm Acesso em junho de 2016.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PINTO, Marina Barbosa. A crise de acumulação de capital e o papel social da universidade brasileira. **Revista universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XVI, n.39, fev.2007, p. 57-69.

_____. O REUNI como estratégia de adequação da universidade pública brasileira às necessidades do capital. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XVIII, n.42, jun. 2008, p. 127-134.

PINTO, Marina Barbosa; RODRIGUES, Sônia Lúcio; CISLAGHI, Juliana Fiuza. Universidade pública na crise atual. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XIX, n.44, jul. 2009, p. 75-81.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem: história da participação política dos estudantes brasileiros**. Rio de Janeiro. 5 ed. Booklink, 2004.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida Pública, política econômica e financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese doutorado. Rio de Janeiro, 2015.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 13. Ed. Petrópolis. Vozes; 1991.

ROTHEN, José Carlos. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. **Revista brasileira de história da educação**. nº17, mai/ago, 2008.

_____. Os bastidores da reforma universitária de 1968. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago, 2008a.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior de 1808 a 1990**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo – NUPES, São Paulo, 1991. Disponível em <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf> Acesso em 31 de março de 2016.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Réquiem ao PT**. (22/02/2005) Disponível em http://resistir.info/brasil/requiem_pt.html Acesso em junho de 2016.

SANTOS, Sales Augusto dos; CAVALLEIRO, Eliane; BARBOSA, Maria Inês da Silva; RIBEIRO, Matilde. Ações Afirmativas: Polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do Estado. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16(3): 913-929, setembro-dezembro/2008.

SAVIANI, Dermeval. **O Legado Educacional do século XX no Brasil**. Campinas. SP, 2004.

_____. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf> Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

_____. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**. v. 8, n. 2, p. 4-17, ago/dez; 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.emnuvens.com.br/poiesis/article/view/14035> Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? In: **Reunião anual da associação nacional de pesquisa e pós-graduação em educação**, 23, 2000, Caxambu. Anais eletrônicos. Caxambu: ANPED, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>> Acesso em maio de 2017.

_____. A Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise & FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade: Políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Thiago Coelho; SERRA, Fernando Antônio Ribeiro; PEREIRA, Maurício Fernandes; MAZON, Gisele. REUNI e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras. **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis, 2009.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI**. Paris, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Resolução do Conselho Superior nº 10 de 12 de fevereiro de 1996**. Dispõe sobre os Programas de Assistência estudantil. Juiz de Fora, 1996.

_____. **Memória da Assistência Estudantil na UFJF**. Documento impresso, s/p. Juiz de Fora, 1998.

_____. **Resolução do Conselho Setorial de Graduação nº 18 de 16 de junho de 1999**. Institui o Programa de Ingresso Seletivo Misto. Juiz de Fora, 1999.

_____. **Resolução do Conselho superior nº 21 de 28 de dezembro de 1999**. Reformula o Programa de Apoio Estudantil. Juiz de Fora, 1999a.

_____. **Resolução do Conselho Superior nº 16 de 04 de novembro de 2004**. Aprova relatório da Comissão sobre a adoção do sistema de cotas na UFJF. Juiz de Fora, 2004.

_____. **Resolução do Conselho Superior nº 05 de 24 de fevereiro de 2005**. Disciplina o disposto na Resolução CONSU nº16/2004. Juiz de Fora, 2005.

_____. **Proposta para Apreciação do Conselho Superior da UFJF.** Juiz de Fora, 2007.

_____. **Resolução do Conselho Superior nº 15 de 25 de outubro de 2007.** Aprova adesão da UFJF ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF. Juiz de Fora, 2007a.

_____. **Termo de Acordo de Metas nº 22 de 29 de outubro de 2007.** Juiz de Fora, 2007b.

_____. **Resolução Conselho Setorial de Graduação nº 30 de 23 de junho de 2010.** Aprova o Exame Nacional do Ensino Médio para utilização nos programas de ingresso nos cursos de graduação da UFJF. Juiz de Fora, 2010.

_____. **Resolução do Conselho Superior nº 12 de 14 de novembro de 2012.** Regulamenta o Sistema de Cotas para preenchimento de vagas nos cursos de graduação da UFJF. Juiz de Fora, 2012.

_____. **Resolução n 33 de 16 de dezembro de 2014.** Altera a Resolução CONSU nº21/1999 sobre o programa de apoio estudantil. Juiz de Fora, 2014.