

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

PAULA HELENA MACEDO NASCIMENTO

A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Juiz de Fora no período de 2007 a 2017

Juiz de Fora – MG

2018

PAULA HELENA MACEDO NASCIMENTO

A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Juiz de Fora no Período de 2007 a 2017

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, área de concentração: “Políticas Sociais e Gestão Pública” da Universidade Federal de Juiz de Fora, requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora – MG

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Macedo Nascimento, Paula Helena.

A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO
PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANÇÃO DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS : A implementação do Programa
Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal de
Juiz

de Fora no período de 2007 a 2017 / Paula Helena
Macedo Nascimento. -- 2018. 150 p.

Orientador: Rodrigo de Souza Filho

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade
Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social.
Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2018.

1. Expansão universitária nos anos 2000. 2. Assistência
estudantil - PNAES. 3. Racionalização burocrática no Brasil.
I. Souza Filho, Rodrigo de , orient. II. Título.

“Ao filho que ainda não veio”.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, tenho mais uma vez a certeza de que não estamos sozinhos. Obrigada, Deus, por seus ensinamentos sempre contemporâneos! À Maria de Nazaré, por se permitir sentir ao longo desta caminhada de forma tão concreta e singela, meu mais profundo agradecimento.

Agradeço a minha família, meus sóis, minha fortaleza. Que bom que os sinto assim! Como sou feliz por ter a oportunidade de conhecê-los. Pai, mãe: vocês me ensinam a cada dia que desanimar é uma palavra que deve estar fora do nosso vocabulário e que a nossa mente deve estar aberta ao novo. SEMPRE!

À minha irmã, essa menina mais velha e mais nova. Obrigada por ser os ouvidos quando eu preciso e coração para acolher.

Ao meu amor, Guilherme, por sempre apoiar os meus sonhos e por fazer parte deles. As cores viajam com os pássaros!

Aos meus sogros, por partilharem comigo da sua fé e coragem e pelo amor que generosamente me dão.

Aos amigos do CEFET/RJ – Campus Valença, pelo apoio e carinho tão fundamentais durante estes anos. De modo particular, agradeço à equipe da SAPED, que participou desta construção através dos nossos diálogos e da vivência enriquecedora de todos os dias.

Agradeço a Elisângela pelo companheirismo e pela presença sempre tão alegre e corajosa. Sigamos remando!

Agradeço ao meu orientador, Rodrigo de Souza Filho, pelas contribuições ao longo deste estudo. Por compreender meu processo de construção e por me mostrar caminhos e possibilidades à 'navegação'. Gratidão eterna!

À professora Alexandra Eiras e ao professor Cláudio Gurgel, meu agradecimento por aceitarem avaliar este estudo.

Às minhas queridas amigas da *Turma 2016*. Encontra-las me fez muito feliz. Esquecê-las: como? De resto, qualquer coisa que eu diga, ficará piegas além do limite. Levo vocês junto da minha história.

Gratidão!

A todos os professores e trabalhadores da faculdade de Serviço Social que tornaram essa formação possível.

À equipe da PROAE pela colaboração na realização desta pesquisa. A vocês meu respeito por todo trabalho desenvolvido.

Agradeço à querida Thássia Soares, que, muito antes que eu pudesse ingressar neste Programa de Pós-Graduação, me incentivou, me apoiando sempre de forma solidária em todas as etapas desta conquista, sem, contudo, sequer me conhecer o suficiente para dizer de humanos méritos. E à Aline Therezinha, que com o mesmo desprendimento iluminou essa caminhada.

A todos os amigos, são tantos e de tantas formas, cada um a seu modo, estiveram comigo nesta trajetória, perto ou longe, mas sempre ao alcance do que não se pode ver. Obrigada a todos!

RESUMO

O presente estudo buscou conhecer a organização da Assistência Estudantil na UFJF a partir do marco da formalização do PNAES – Portaria nº 39/2007 – e posteriormente do Decreto presidencial 7.234/2010. Retomando a trajetória da Assistência Estudantil, verifica-se que esta evolui muito lentamente desde o início de sua oferta na década de 1930. Com o processo de expansão e reestruturação universitária realizado nos anos 2000, a oferta de assistência estudantil ganha espaço e uma regulamentação que formaliza sua dotação orçamentária. A formalização da Assistência Estudantil possuía certo caráter funcional para o êxito do programa de expansão universitária. Esta sua utilidade, contraditoriamente, abriu espaço para a aprovação do programa nacional, atendendo a uma luta histórica por Assistência Estudantil. Sendo assim, tanto o REUNI quanto o PNAES vão atender a dois diferentes projetos: o da classe dominante e o da classe trabalhadora. Considerando que o Estado tem por essência de sua gênese a manutenção da condição de dominação da classe hegemônica, este vai criar mecanismos para manter a legitimidade em torno da ordem vigente, requerendo para tanto realizar concessões à classe trabalhadora. Para tanto, vale-se da racionalização burocrática, igualmente instrumento de dominação, mas que vai proporcionar a concretização de certos elementos que podem democratizar o acesso a direitos, tais como a condição de impessoalidade e de publicidade. Nosso argumento se baseia na tese de Souza Filho e Gurgel (2016), ao demonstrarem que, na ordem vigente, a racionalização burocrática exerce importante papel no aprofundamento de direitos quando exercida em aproveitamento da relativa autonomia da administração pública. A gestão é uma dimensão da intervenção social que pode ser direcionada a finalidades democráticas e no campo da luta de classes a mesma poderá utilizar seus recursos de modo a tendenciar ao projeto da classe trabalhadora. Situamos a Assistência Estudantil neste campo de contradições e, portanto, de possibilidades. Identificamos, na UFJF, uma organização burocrática que tem sinalizado no sentido da democratização de direitos e no esforço em utilizar seus recursos humanos e financeiros a partir de um entendimento amplo da política de Assistência Estudantil, apesar da necessária constância quanto a reflexão crítica que a política requer.

Palavras-chave: Assistência Estudantil; Expansão Universitária; Gestão Democrática.

ABSTRACT

The present study sought to investigate the organization of Student Assistance at the Federal University of Juiz de Fora (UFJF), starting from the framework of the formalization of the PNAES-Ordinance No. 39/2007- and, later, the Presidential Decree No. 7.234/2010. Taking up the Student Assistance trajectory, it has been observed that it has evolved very slowly since its beginning in the 1930s. With the process of university expansion and restructuring of the 2000s, the offer of student assistance has gained space and a regulation that have formalized its budget allocation. The formalization of the Student Assistance had a certain functional character for the success of university expansion. This utility, contradictorily, made room to the approval of the national program, living up to a historic fight for Student Assistance. Thus, both REUNI and PNAES go towards two contradictory projects, that of the hegemonic class and that of the working class. Considering that the essence of the Government is its maintenance of the domination condition of the hegemonic class, it will create mechanisms to maintain legitimacy around the existing order, which requires making concessions to the working class. For that, it uses bureaucratic rationalization, which is also an instrument of domination, but which will provide certain elements that can democratize access to rights, such as the condition of impersonality and publicity. The argumentation here is based on the thesis of Souza Filho and Gurgel (2016), who showed that in the current order - bureaucratic rationalization - plays an important role in the deepening of rights when exercised in the use of the relative autonomy of public administration. Management is a dimension of social intervention that can be directed to democratic ends and, in the field of class struggle, it can use its resources in order to incline to the project of the working class. Student Assistance is placed here in this field of contradictions and, therefore, of possibilities. Thus, UFJF appears to be a bureaucratic organization that has promoted the democratization of rights and makes an effort to use its human and financial resources due to its broad understanding of student assistance policies. However, it lacks the necessary constancy regarding the critical reflection that policies requires.

Key words: Student Assistance; University Expansion; Democratic Management.

LISTA DE ABREVIATURAS

AE – Assistência Estudantil

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

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica CEFESS - Conselho Federal de Serviço Social

BM – Banco Mundial

CAE - Coordenação de Assuntos Estudantis

CONSU - Conselho Superior

DA - Diretório Acadêmico

DAE - Departamento de Assistência ao Estudante

DCA - Departamento de Assuntos Comunitários

DCE - Diretório Central do Estudante

DEC - Departamento de Educação e Cultura

EAD - Educação a distância

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

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

FMI - Fundo Monetário Internacional

GAA - Gerência de Apoio ao Acadêmico.

GT - Grupo de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFET - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IES – Instituições de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MG - Minas Gerais

MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

PAE - Política de Assistência Estudantil

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE - Plano Nacional de Educação

PROAE - Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

PROAE - Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Educação Inclusiva

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

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

RU - Restaurante Universitário

SENCE - Secretaria Nacional de Casas de Estudante

SISU - Sistema de Seleção Unificado

TAE - Técnico Administrativo em Educação

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UNE - União Nacional dos Estudantes

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL	20
1.1 HISTÓRICO DO RECONHECIMENTO LEGAL DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL.....	22
1.2 A EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NAS DÉCADAS DE 90 E 2000: INTENCIONALIDADES E CONSEQUÊNCIAS	30
1.2.1 Expansão do ensino superior público nos anos 2000	33
1.3 A FORMALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DA EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA: POSSIBILIDADES PARA A GESTÃO	42
1.4. A QUESTÃO SOCIAL E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: O DIÁLOGO ENTRE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	48
2 GESTÃO PÚBLICA ENTRE CONSERVADORISMO E DEMOCRATIZAÇÃO	54
2.1 PATRIMONIALISMO: MARCA PREDOMINANTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	60
2.2 CARÁTER CONTRADITÓRIO DA BUROCRACIA NO SISTEMA CAPITALISTA	65
2.2.1 O caráter de dominação	65
2.2.2 O campo das possibilidades	69
2.3 A REFORMA GERENCIAL DOS ANOS 1990 E SUAS INTENCIONALIDADES	72
3 A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF A PARTIR DO MARCO LEGAL DO PNAES	90
3.1 FORMALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: FRAGILIDADES E POSSIBILIDADES.....	94
3.2 TRAJETÓRIA HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF	104
3.3 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF A PARTIR DOS ANOS 2000	116
3.3.1 Equipamentos de uso coletivo	124
3.3.2 Promoção da Assistência Estudantil para além do apoio material ...	126
3.3.3 Organização do quadro de pessoal	130
3.3.4 Estruturação hierárquica	132
3.3.5 Apropriação de mecanismos de participação democrática	133

CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS.....	143

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa consiste em conhecer elementos constituintes da organização da política de Assistência Estudantil na UFJF a partir do marco formal do PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil – a partir da regulamentação da Portaria nº39/2007 no contexto do processo de expansão do ensino superior realizado durante o governo PT nos anos 2000. O universo escolhido para realização da pesquisa se justifica por ser esta uma instituição que vivenciou a expansão universitária ocorrida na referida década e todo o processo de formalização do PNAES, tendo consolidada a sua política institucional de assistência estudantil.

Compartilhamos do pensamento de que “a missão da universidade cumpre-se à medida que gera, sistematiza e socializa o conhecimento e o saber, formando profissionais e cidadãos capazes de contribuir para o projeto de uma sociedade justa e igualitária” (FONAPRACE, 2007). Para atingir a tal finalidade, o acesso a uma educação gratuita e de qualidade é condição necessária, porém não suficiente para garantir o êxito e a permanência dos alunos das Instituições de Ensino.

Um curso de nível superior envolve anos de estudo e, conseqüentemente, o aluno precisa ter suprida a reprodução de sua vida material durante todo este período. As limitações financeiras impostas à classe trabalhadora cerceiam direta e indiretamente tanto o acesso quanto à permanência nas instituições de ensino.

A universidade é parte do contexto social e econômico do país e como tal as mais diversas expressões da questão social vão redundar em dificultadores para que o estudante possa ingressar e concluir seu ensino em todas as fases. E, neste sentido: “Torna-se necessária a criação de mecanismos que viabilizem a permanência e a conclusão de curso dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades” (Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2007). Os mecanismos de que trata o plano nacional são as ações de Assistência Estudantil que este tinha por missão parametrizar a nível nacional de modo a ser acessado por estudantes nas mais diversas regiões, respeitando as diferentes necessidades identificadas por cada IFES.

Minha primeira aproximação com a política de Assistência Estudantil se deu no ano de 2004, na condição de aluna usuária do Programa de Apoio Estudantil da UFJF, instituição na qual me graduei em Serviço Social. Minha situação, assim como a de muitos alunos advindos de família da classe trabalhadora, exigia permanência no

mercado de trabalho durante toda a graduação como forma de manter meu próprio sustento, uma vez que o orçamento familiar já era comprometido com as despesas pré-existentes. Com o apoio do Programa de Assistência Estudantil me foi possível deixar as extensas jornadas de trabalho, tendo, então, a oportunidade de vivenciar um projeto de extensão, bem como de realizar a disciplina de Estágio Curricular, concluindo assim o curso dentro do prazo previsto. Essa experiência pessoal tornava evidente que mais do que ingressar em uma instituição pública de nível superior, a permanência na universidade por quatro anos era muito mais complexa do que havia suposto.

No ano de 2014, iniciei meu trabalho como Assistente Social no CEFET – Centro Federal Tecnológico Celso Suckow da Fonseca – *Campus Valença*. Nesse mesmo pleito, todos os *campi* dessa instituição passaram a contar em seu corpo técnico com o profissional do Serviço Social. Assim como em diversas instituições de ensino, a principal demanda apresentada ao assistente social foi o programa de Assistência Estudantil, ainda muito compreendido no âmbito da análise e concessão de bolsas. A presença desse profissional nas equipes técnicas aqueceu o debate acerca das questões estudantis, enriquecendo nossa reflexão e inquietando-nos sobre o tema.

O CEFET-RJ tem por tradição a oferta do ensino técnico desde o ano de 1917; porém, nos últimos anos, conta com a oferta de cursos de graduação, havendo uma proposta da atual gestão de ampliar a oferta desse nível de ensino, a fim de elevar a instituição à categoria de Universidade. Nessa instituição, a inclusão dos alunos e das alunas de nível superior ocorre via SISU em sua integralidade, recebendo, assim, alunos ingressantes via reserva de vagas por recorte de renda, etnia, deficiência e vínculo a ensino público. Portanto, lidamos cotidianamente com as diferenças regionais e as mais diversas expressões da questão social manifestas na vida dos discentes e para seu atendimento sentimos a necessidade de fortalecer e expandir ainda mais as frentes de ação de apoio estudantil. Os alunos e as alunas vinculados a cursos de graduação não raras vezes apresentam ainda a particularidade da migração temporária para o município onde realizam seu curso, exigindo o custeio de moradia e toda a sua estrutura, ou de deslocamento diário entre suas cidades para o município onde podem realizar o curso superior escolhido. Aqueles que realizam cursos em horário integral não podem sequer buscar o vínculo por um emprego formal de modo a sustentar suas despesas no período de estudo, e o aluno e a aluna de

curso noturno, frequentemente, apresenta um perfil de discente que já possui um emprego, porém sua renda já tem como destinação seu orçamento familiar, ficando as despesas geradas para manutenção de seus estudos prejudicadas em razão de prioridade do custeio de necessidades básicas. O conflito diário vivido por muitos alunos é: como manter-se até o final do curso?

Essa realidade imposta pelo cotidiano profissional exigiu uma reflexão que a interrogasse para além dos muros institucionais. Neste sentido, nossa pesquisa tem por pano de fundo o contexto da formalização da Política de Assistência Estudantil particularmente no início do século XXI, sendo parte do processo de expansão universitária promovida pelo governo Lula e tendo por marco a sua formalização enquanto portaria ministerial nº 39/2007 e em Decreto Presidencial nº 7.234/2010. Buscamos conhecer os avanços e limites ainda presentes para a Assistência Estudantil a partir da formalização da sua política.

A pesquisa que nos propomos a realizar objetiva conhecer a organização burocrática da política de Assistência Estudantil na UFJF desde a regulamentação do PNAES pelo MEC em 2007 até o ano de 2017, conhecendo e refletindo sobre os recursos utilizados para atingir a finalidade da política. Para tanto, nosso diálogo com a realidade se dará por meio de pesquisa documental com interpretação qualitativa dos dados obtidos. Antes, contudo, faz-se necessário expor os conceitos que norteiam nossa compreensão de método, tendo em vista que a compreensão de quaisquer técnicas e instrumentos deve estar sintonizada ao método pretendido.

A pesquisa social tem por objetivo fundamental descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Vale-se, portanto, da escolha de um método científico que lhe oriente a processualidade. Esta será sua essência. Teoria e método se imbricam e as diferentes vertentes metodológicas levarão a diferentes abordagens, conceitos, perspectivas, conclusões e proposituras. Compreendida como meio de obtenção de conhecimento acerca da realidade social em todos os aspectos no que tange ao homem em suas relações sociais, a definição do método será fundamental para a compreensão desta realidade. Métodos esclarecem acerca dos procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. São, pois, métodos desenvolvidos a partir de elevado grau de abstração que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações (GIL, 2008, p. 8).

A concepção hegeliana de dialética é idealista por admitir a hegemonia de ideias sobre a matéria. Para Marx e Engels, a dialética possui base materialista e a hegemonia desta em relação às ideias. Por não admitir que os fatos sociais sejam considerados isoladamente (como se não fossem inter-relacionados à política, economia, cultura, etc.), o método dialético possibilita a compreensão totalizante de realidade.

Neste sentido, Minayo (2006) aponta que, se teoria, método e técnicas são indispensáveis para a investigação social, também o são a experiência reflexiva do pesquisador, sua memória intelectual, seu comprometimento com o objeto e seus interesses. Neste método, esta íntima relação com a história faz com que a ciência não seja, portanto, neutra; é, ao mesmo tempo, subjetivação e objetivação e o conhecimento que é sempre construído, aproximado. É uma constante busca, o ponto de chegada leva a outro ponto de partida e assim por diante.

De acordo com Netto (2011), o ponto de partida do método marxista de investigação será sempre o fato, ou um conjunto de fatos, pois é a expressão empírica da realidade. A aparência dos fenômenos sociais não revela sua essência, sendo necessário um conhecimento profundo da mesma, negando-a, ultrapassando-a, no sentido de um conhecimento minucioso e circunstanciado capaz de produzir conhecimento acerca da realidade. Partindo da aparência o que teremos serão processos cabendo à razão compreendê-los por meio da abstração, indo além da factualidade, dos processos, explicando-os. Sem essa abstração não é possível a produção do conhecimento profundo da realidade, pois é pelo movimento da abstração intelectual que se torna possível a sua elevação do conhecido ao concreto. Neste processo, a razão supera o caráter abstrato da razão factual, superando-a.

Ainda segundo esse autor, deve-se atentar para a conexão existente entre os processos; por isso o pensamento parte de um dado factual, abstraindo os processos que esse dado sinaliza, desvendando os vínculos que possui em relação a outros processos, e identifica os fatos os fenômenos que sinalizam esses outros processos, retornando à forma empírica de que se partiu. A teoria produzida acerca do investigado não produziu uma modificação; o fato a partir do qual se iniciou o processo cognitivo será encontrado tal qual donde se iniciou a análise, porém sua apreensão será diferente daquela inicial, pois que, após esta etapa, será possível visualizar suas determinações, o que a superficialidade inicial não permitia compreender, sem, contudo, criar definições.

O método marxista indica trabalhar a saturação destas determinações. Conhecer o fato implica em conhecer suas determinações, pois este, por si só, em uma visitação imediata, não revela sua essência. Por sua vez, suas determinações, são de diversas ordens que estão imbrincadas, relacionadas, e compreendendo estas relações, compreende-se as suas mediações. A relação imediata, através do processo de conhecimento, é desvendada, identificando as mediações, as determinações do fato. A isto Marx denomina de concreto. O concreto é o resultado da síntese de múltiplas determinações. Por isso é fundamental compreender que não foi o pensamento que construiu o concreto, o pensamento apenas reconstruiu o processo de sua constituição. O concreto pensado é produto do pensamento: a reprodução ideal do movimento real. Ser é movimento, a questão do conhecimento é apreender o movimento e conhecer a sua natureza. Este movimento do ser é contraditório, posto que é um campo de tensões, e este permeia toda a realidade (NETTO, 2011).

A pesquisa documental acerca da referida política na UFJF possibilitou uma visão geral do modo como a mesma tem sido organizada UFJF a partir de dados obtidos por meio de portarias, editais, projetos, informações oficiais publicadas em ambiente eletrônico e organograma institucional. Considerando que os recursos disponíveis e o direcionamento que recebem traduzem a mensagem do fim a que se destina, conhecer tal racionalização burocrática possibilita compreender seu alinhamento ou contradições existentes entre a formulação e operacionalização. Inserida em um projeto mais amplo, também consideramos relevante registrar a trajetória da política na UFJF como meio de demonstrar sua evolução histórica anteriormente ao marco formal a nível nacional do próprio PNAES.

O entendimento que baseia nosso estudo considera a relação fundamental existente entre o papel do Estado na sociedade capitalista na qual este proporciona condições favoráveis à classe hegemônica. Portanto o cenário no qual é feita a leitura da política de expansão do ensino superior nos anos 2000 é composto por determinantes econômicos que revelam a funcionalidade desta política para o capitalismo.

No primeiro capítulo, nos aproximamos da evolução histórica da Assistência Estudantil desde as primeiras manifestações de sua oferta na década de 1930 até os dias atuais. Neste item buscamos compreender a racionalização da política ocorre através da portaria 39/2007 e é endossada pelo Decreto Presidencial 7.234/2010. O

contexto da expansão universitária se mostrou propício à formalização da política em decorrência da necessidade de garantir êxito ao REUNI, que, dentre suas diretrizes, sinalizava a necessidade de ampliar políticas de permanência aos estudantes nas instituições. A formalização do PNAES, apesar de seus limites, representou a conquista de uma dotação orçamentária específica para o PNAES; também identificou-se positivamente a expressão das áreas para atendimento pautada em estudos comprobatórios da realidade dos alunos de curso superior a nível nacional; a autonomia concedida às IFES na sua implementação, possibilitando definir o direcionamento a ser dado na utilização de seus recursos e também a extensão de sua abrangência aos próprios Institutos Federais de Ciência e Tecnologia, não contemplados em normatização anterior.

Observa-se uma perspectiva mais crítica acerca da temática nas discussões realizadas nos espaços coletivos de debate acerca da política tais como o movimento estudantil e o FONAPRACE – Fórum de Pró-Reitores de Assistência Estudantil. Nesses espaços o rebatimento aos critérios de inclusão meritocrático e de contrapartida em troca de atividades prestadas à instituição de ensino já se mostra mais presente. Todavia, ainda não foi possível avançar em termos formais que balizem qualquer direcionamento neste sentido. Ao longo deste estudo, buscamos compreender limites e possibilidades da formalização do PNAES.

Em essência, as políticas sociais são respostas do Estado às expressões da questão social enquanto forma de garantir a reprodução da mão de obra e de formar legitimidade em torno do processo de dominação da ordem social vigente. No entanto, o caráter de reprodução da ordem atravessa a materialização de alguns interesses da classe trabalhadora. Apesar de o PNAES ainda se constituir como um programa, o mesmo se materializa institucionalmente sob a perspectiva de política. Portanto, será no entendimento do movimento contraditório das ações do Estado que vamos situar a política de Assistência Estudantil. Sua concretização racional pelo Estado ocorre em razão de fatores econômicos, políticos e sociais determinantes em cada momento de seu desenvolvimento. Entretanto, igualmente representa a expressão da luta de classes por ensino e conseqüentemente por condições de permanência nas instituições durante o curso.

No capítulo 2, buscamos conhecer a constituição da racionalização burocrática para a administração pública brasileira. Partindo da análise de Souza Filho e Gurgel (2016) acerca da gestão pública, compreendemos que a administração em si (a

gestão) possui caráter contraditório, podendo ser direcionada tanto para a manutenção da ordem de exploração e dominação de classe, quanto para o aprofundamento de direitos na perspectiva de construção de uma nova ordem societal, a depender da concepção ético-política adotada em sua condução (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016). Desse modo, a administração penderá mais ao seu caráter transformador quanto mais os seus objetivos forem comprometidos com propósitos transformadores, sendo necessário que haja vontade e organização coletiva dos homens quanto à utilização dos recursos disponíveis de forma intencional e consciente a favor de uma gestão democrática (PARO, 2006).

No capítulo 3, apresentamos nossa compreensão sobre o instrumento formal-legal do PNAES, qual seja a Resolução 39/2007 e o Decreto 7.234/2010. Em análise acerca de seus limites e possibilidades, verificamos como aquela, apesar de manter o caráter de seletividade, também representou conquistas na medida em que criou a previsão orçamentária específica para a assistência estudantil e, mais especificamente o Decreto 7.234/2010 ampliou o atendimento do PNAES aos Institutos Federais de Tecnologia. Também sinalizamos a autonomia burocrática para implementação da política institucional um viés que pode ser apropriado democraticamente pela gestão no sentido da melhor adequação dos recursos aos fins de proporcionar assistência aos estudantes.

A finalidade da gestão, quando possui por objetivo a ampliação de direitos, necessitará utilizar os seus recursos (humanos e financeiros) de forma democrática. Considerando que a finalidade irá nortear a utilização dos recursos, esse movimento permite uma aproximação do modo como tem sido apropriada a autonomia relativa inerente à própria racionalização burocrática.

Conhecer a apropriação dos elementos constituintes dessa racionalização por meio da organização da política institucional proporcionará uma leitura acerca da perspectiva administrativa. Dado que a organização se subordina à orientação da gestão, esta pode contribuir com o processo de emancipação política e, apesar de ser radicalmente diferente da emancipação humana, pode conter elementos que, se superados, podem contribuir para a concretização desta (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016). Deste modo, compreende-se que a política de Assistência Estudantil ao mesmo tempo que contribui para um projeto da classe hegemônico, contribui para um projeto da classe subalterna. A leitura que realizamos neste estudo tem por objetivo conhecer a função organização da política de assistência estudantil a partir da

formalização do PNAES. Em análise da trajetória da política na instituição, verificamos que, apesar de constatada a limitação orçamentária a mesma vem se organizando no sentido da democratização de direitos e, ao menos em termos formais, a concepção da Assistência ao Estudante vem sendo apreendida a partir de uma apreensão sensível acerca das necessidades dos discentes.

Conforme aponta Paro (2006), igualmente equivocados estão aqueles que identificam a administração empresarial como valor universal, e aqueles que reduzem a administração única e exclusivamente como instrumento de dominação capitalista, pois ambos não enxergam as reais determinações da ordem societária vigente, movida por interesses contraditórios. Buscamos contribuir com a reflexão acerca da política e das possibilidades para a administração (compreendendo aqui todos os envolvidos na administração da política), inclusive com o reconhecimento de elementos que já estão sendo fortalecidos bem como da abrangência dos mesmos no aprofundamento de direitos.

1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

Nossa trajetória de estudo percorrerá o modo como a reforma universitária favoreceu a formalização da Assistência Estudantil. Partiremos da compreensão de que a incessante busca por acumulação de capital impõe à ordem vigente a necessidade de reinventar-se, e esse movimento abarca as esferas privada e pública. Entende-se que “a expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século só pode ser apreendida em sua essência, em suas múltiplas determinações, quando inscrita no movimento do capital” (LIMA, 2013, p. 13). Objetivar esta crítica torna possível apontar a política de educação como uma das primeiras políticas sociais da história, antes mesmo de ser reconhecida como tal constitucionalmente, dado o interesse depositado sobre ela em virtude de sua capacidade de manutenção da ordem e também de produção de valor.

Para tanto, novas tecnologias e formas de organização são produzidas. Nesse contexto, a educação torna-se estratégica à reprodução do capital, seja por meio de sua mercantilização, seja porque produz a mão de obra especializada necessária à criação e ao manejo dessas novas tecnologias. Assim, a educação, como esfera potencialmente lucrativa, ocorre a partir de três necessidades do capital, quais sejam: a subordinação da ciência à lógica mercantil (produção do novo, da concorrência); constituição de novos campos de lucratividade (instituições de educação como fonte de acumulação de riqueza); e construção de estratégias de obtenção de consenso em torno do projeto burguês de sociabilidade em tempos de neoliberalismo reformado – cursos de curta duração que atendam à lógica do mercado (LIMA, 2013).

O Estado, aqui compreendido como garantidor das condições necessárias à reprodução da sociabilidade capitalista, utiliza o espaço de contradição das políticas sociais para conciliar determinações econômicas e demandas postas pela classe trabalhadora. Assim, o processo que fora denominado como democratização de acesso ao ensino, na primeira década dos anos 2000, realizou-se sob as exigências do capitalismo intelectualizado, sob a intervenção Estatal em política de educação e em instituições públicas e privadas, porém sempre em razão do mercado (PINTO, 2013).

Conforme sustenta Lima (2013), pensar a democratização do ensino na primeira década dos anos 2000 remete ao pensamento de Florestan Fernandes, que permanece clarificando os dias atuais com o que este denominou:

[...] “milagre educacional” da década de 60 (FERNANDES, 1989). Em contradição ao movimento de democratização a constituição federal manteve caráter híbrido e ambíguo, com a possibilidade de privatização do público e a distribuição de verba pública para o setor privado – laico e confessional – por meios diretos ou indiretos”. (LIMA, 2013)

Além disso, a democratização do ensino, conduzida pelo Estado com a implantação de “velhas” novidades, traduz-se em uma “reforma universitária consentida” (FERNANDES, 1975). Essa categoria a que Lima (2013) se refere está “associada à noção de capitalismo dependente – enquanto um eixo analítico basilar para a compreensão do padrão dependente de educação superior vigente entre nós.” (SILVEIRA e NASCIMENTO, 2016).

É evidente que a expansão do ensino superior é uma bandeira histórica do movimento estudantil. Entretanto, a concepção de democratização da educação e da universidade que tal movimento preconiza “não é uma fórmula abstrata para um mundo em mudança, mas sim da educação como um meio de auto emancipação coletiva dos oprimidos e de conquista do poder pelos trabalhadores” (FERNANDES, 1989, p. 31). Compreende-se, desse modo, que um projeto de reestruturação universitária democrático deve favorecer uma ampla participação de toda a comunidade acadêmica, respeitando as necessidades e os limites regionais e primando por uma formação acadêmica crítica, o que demanda a concomitância ensino, pesquisa e extensão, além de uma política que respeite os recursos humanos que lhe são catalisadores.

A evolução da política de educação, ao mesmo tempo em que corresponde a uma resposta do Estado às lutas de classes, vem alinhando-se às demandas postas para o atendimento da ordem vigente e não propriamente das necessidades do desenvolvimento humano em si.

Não se pode negar que a efetiva ampliação da rede federal de ensino superior, incluindo novas universidades distribuídas pelo país, representa, de fato, um ganho e não é fruto de mera concessão; é também conquista obtida na luta de classes na qual a bandeira da classe trabalhadora é pela democratização do ensino. Contudo, uma vez que o Estado propiciou frentes de ampliação de vagas em escolas de nível superior, urge conhecer o balanço social do investimento feito por esta mesma esfera em política de permanência, qual seja, a Política de Assistência Estudantil.

Do mesmo modo, há a necessidade de se compreenderem os aspectos contraditórios que permeiam a Política de Assistência Estudantil enquanto

fomentadora da inserção e permanência de estudantes na rede de ensino pública. Se, por um lado, a estruturação da política de Assistência Estudantil em nível nacional contribuiu para um atendimento que compreende o aluno de forma mais ampla em suas necessidades (ainda que o atendimento não seja universal), por outro lado representou também uma das medidas contrarreformistas, especialmente dos governos PT, tangenciando as diretrizes neoliberais que orientaram aquela administração.

1.1 HISTÓRICO DO RECONHECIMENTO LEGAL DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

Compartilhamos do pensamento de que:

[...] a missão da universidade cumpre-se à medida que gera, sistematiza e socializa o conhecimento e o saber, formando profissionais e cidadãos capazes de contribuir para o projeto de uma sociedade justa e igualitária. (FONAPRACE, 2007)

Para atingir tal finalidade, o acesso a uma educação gratuita e de qualidade é condição necessária, porém não suficiente para garantir o êxito e a permanência dos alunos das Instituições de Ensino.

Um curso de nível superior envolve anos de estudo e, conseqüentemente, o aluno precisa ter suprida a reprodução de sua vida material durante todo este período. As limitações financeiras impostas à classe trabalhadora cerceiam direta e indiretamente tanto o acesso quanto à permanência nas instituições de ensino.

A universidade é parte do contexto social e econômico do país e, como tal, as mais diversas expressões da questão social vão redundar em dificultadores para que o estudante possa ingressar e concluir seu ensino em todas as fases. Neste sentido, aponta o Plano Nacional de Assistência Estudantil:

Torna-se necessária a criação de mecanismos que viabilizem a permanência e a conclusão de curso dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso. (BRASIL, 2007)

Os mecanismos de que trata o Plano Nacional são as ações de Assistência Estudantil que este tinha por missão parametrizar a nível nacional de modo a ser

acessado por estudantes nas mais diversas regiões, respeitando as diferentes necessidades identificadas por cada IFES.

Cabe destacar que comungamos da compreensão de que a política de educação é uma via dupla: suas características, assim como outras políticas sociais, respondem a demandas tanto do capital quanto da classe trabalhadora, pois socializa o conhecimento historicamente acumulado e atende às necessidades de valorização do capital, formando mão de obra para suas atividades (CISLAGHI e SILVA, 2012).

Portanto, política social e política econômica se encontram imbrincadas na totalidade da sociedade de classes e “poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados” (MÉSZAROS, 2008, p. 25).

Aproximar-nos do objeto pretendido por este estudo, qual seja, *conhecer a implementação da Assistência Estudantil a partir do marco do PNAES*, remete-nos a uma aproximação da trajetória do ensino universitário no Brasil, o que, por sua vez, revela o desenvolvimento da Assistência Estudantil.

Em breve retomada histórica, percebe-se que a trajetória da política de educação e do ensino superior estão intimamente ligadas e dialogam com o momento social, econômico e histórico do país. Podem-se também notar nuances do apoio estudantil durante sua evolução, particularmente no decorrer do século XX, como meio de acessar a educação ofertada em cada época da história desta política. Mesmo quando o ensino superior era algo acessível apenas à elite, já era possível notar o embrião, ainda que às avessas, do apoio estudantil. Dizemos às avessas pois a primeira *Casa de Estudantes* em Paris¹, apesar de ser o gérmen da Assistência Estudantil, destinava-se a auxiliar brasileiros que estudavam naquela cidade e ainda não possuía nenhum compromisso com as classes empobrecidas.

Não nos aprofundaremos na etapa de exploração colonial no Brasil, mas, em relação ao atraso na evolução da política de educação (assim como ocorreu em outras políticas), faz-se necessário frisar que, enquanto submetido à Portugal, não havia para o Brasil, obviamente, um projeto de desenvolvimento educacional, restando apenas a extração de suas riquezas sob fiscalização constante. Na época, a obtenção do ensino superior aos que por aqui viviam exigia o deslocamento para território europeu,

¹ Em 1928, na cidade Francesa de Paris, “A Casa do Estudante” foi considerada a primeira prática de auxílio aos estudantes (COSTA, 2010).

ficando, portanto, o acesso ao ensino superior restrito aos altos funcionários da Igreja e da Coroa bem como de filhos de famílias abastadas (VASCONCELLOS, 2010).

Apenas a partir da chegada da família real no século XIX, foram criados cursos de nível superior, porém ainda de forma isolada e voltados quase sempre ao ensino de Medicina e Engenharia. A criação de cursos isolados permeou o período colonial e, mesmo após Proclamação da Independência, só se pode dizer que efetivamente foi instituída no Brasil a primeira universidade em 1920, qual seja, a Universidade do Rio de Janeiro. Em 1927 foi criada uma faculdade de Direito em São Paulo e outra em Olinda, e a formação superior verificava-se ainda muito voltada para carreiras como as de advogados, engenheiros e médicos.

A década de 1930 foi marcada no âmbito econômico como uma transição inicial do Brasil de uma sociedade oligárquica para urbano-industrial, implicando tanto a redefinição das estruturas de poder e quanto as mudanças na educação em razão do processo de industrialização. Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde e o Sistema Nacional de Ensino, até então inexistente. Contudo, o acesso ao ensino terciário ainda era muito restrito, devido à escassez de vagas e também pelas barreiras socioeconômicas que impunham dificuldades para concluir a fase básica de aprendizado.

Também nessa década foi possibilitado o reconhecimento da educação como um direito público². A Constituição da República de 1934 foi um marco para a Assistência Estudantil ao prever, em seu texto, que a União, os estados e o Distrito Federal deveriam reservar parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos seus respectivos fundos de educação, que seriam alimentados por sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros. Esses recursos deveriam ser utilizados em obras educacionais, sendo que parte deles deveria ser concedida em forma de auxílios a alunos necessitados.

A assistência aos estudantes já aparece como uma implicação da oferta da educação³. Iniciava-se, nesse período no Brasil, “A Casa do Estudante”, primeira

² CF 1934 - Art. 149: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a LDB consciência da solidariedade humana.” (BRASIL, 1934)

³ Em relação às ações de regulamentação das políticas de Assistência ao Estudante no Brasil, em 1931, ocorreu a promulgação do Decreto nº 19.851, denominado de Estatuto das Universidades Brasileiras, no qual o Estado reconheceu a Assistência Estudantil, conforme consta em seu Art. 108:

entidade de apoio estudantil de âmbito nacional visando à assistência social aos estudantes. Uma importante prática de auxílio aos estudantes de que se tem registro foi instituída no Rio de Janeiro por iniciativa de um grupo de estudantes e recebeu de Getúlio Vargas em 1931 apoio financeiro para sua manutenção. Prestava, além de serviços de residência estudantil restaurante popular, biblioteca, entre outros, tendo sido “a primeira organização que, com apoio Estatal, ofereceu Assistência Estudantil no país”⁴.

Observa-se que a Assistência Estudantil não nasce universal. Ao menos no que concerne aos auxílios materiais, seu foco estaria em conceito de carência. Tal conceito é amplo e polêmico, já que não é capaz de abarcar a compreensão das mazelas do sistema capitalista enquanto causa do problema que expressa.

A década de 1940 foi marcada por um aumento das populações urbanas. Entre os períodos populistas compreendidos entre 1947 e 1964, houve a criação e a federalização de universidades e tomada de algumas já existentes na esfera federal. A Constituição Federal de 1946 torna obrigatória as ações de Assistência Estudantil para todos os sistemas de ensino, conforme registrado em seu Art.172, ao determinar que: “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (BRASIL, 1946). Porém, ainda é marcada a condição de necessitado para se receber atendimento.

Nos anos da década de 1950, não há registros de avanços em termos de Assistência Estudantil, mas em razão do período de modernização econômica que gerou da industrialização e urbanização crescente no Brasil, houve o aumento da demanda por educação. Atender às necessidades geradas nesse processo por mão de obra especializada implicava também ampliação das formações curriculares.

Em 1961, a UNE realizou, em Salvador, o Seminário Nacional de Reforma Universitária, com o intuito de debater o conteúdo sancionado por essa lei, resultando na Declaração da Bahia (COSTA, 2010, p. 59). O conteúdo desse documento

“Para efetivar medidas de providência e beneficência, em relação aos corpos discentes dos institutos de ensino superior, inclusive para a concessão de bolsas de estudos, deverá haver entendimento entre a Sociedade dos Professores Universitários e o Diretório Central dos Estudantes, a fim de que naquelas medidas seja obedecido rigoroso critério de justiça e de oportunidade. 3 Parágrafo único. A seção de providência e de beneficência da Sociedade de Professores organizará, de acordo com o Diretório Central dos Estudantes, o serviço de assistência médica e hospitalar aos membros dos corpos discentes dos institutos de ensino superior” (BRASIL, 1931, *apud* PINTO, DAVID e MACHADO, 2015, p. 2-3)

⁴ Fonte: verbete disponível em FGV/CPDOC, s./d.

reivindicava a universidade como um espaço democrático, sendo necessária a ampliação de cursos de modo a atender a todos que a demandassem.

Nesse mesmo ano, a Lei de Diretrizes e Bases veio dar abrigo ao direito apoio estudantil à formação universitária, reafirmando-o como uma necessidade ao acesso e à permanência do estudante, especialmente os jovens de famílias pobres (COSTA, 2010). Essa norma legal estabelecia que os sistemas de ensino, junto a outros órgãos ou sozinhos, deveriam prover, orientar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos, o que já sinalizava uma delimitação do que seria um serviço de apoio estudantil, mas ainda de forma muito incipiente.

Apesar do momento político de repressão ditatorial vivido na década de 1960, o período foi marcado pela resistência dos estudantes; dentre suas lutas encontrava-se a ampliação de vagas nas universidades. Também a categoria de professores reivindicava maiores incentivos a pesquisas e autonomia das universidades em sua gestão. A esse respeito, Carvalho explica que:

O último ator, com reduzido poder estratégico no processo decisório, à época da reforma universitária, foi o corpo docente das instituições públicas de ensino superior. A Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) foi fundada apenas em 1981, proveniente das Associações Docentes em algumas Universidades. Como não havia uma organização do corpo docente que congregasse os interesses difusos em termos nacionais, este ator participava do jogo de interesses por meio de aliança informal com a UNE. O recurso de poder do corpo docente também era exclusivamente de natureza político-ideológica, manifestando-se por meio da cooperação com o movimento estudantil, apoiando e recebendo apoio em manifestações, em greves e em atos públicos. (CARVALHO, 2002, p. 62)

O cenário da educação foi tomado por diferentes propostas de reforma universitária e, apesar de haver indicação mais radical de mudança, prevaleceu a proposta elaborada pelo grupo de trabalho instituído pelo Estado para proposta de reforma universitária (COSTA, 2010). Tal proposta teve prevalência dos anseios do grupo hegemônico ajustado às exigências do capital na década de 1960.

Esse movimento coincide com a necessidade do Estado em formar recursos humanos para atender as necessidades de modernização do capital, incluindo-se o ensino universitário, o que se intensifica a partir de 1968, sob o comando do regime militar.

A “Reforma Universitária⁵” da década de 1960 foi uma grande expansão do ensino superior, ainda que, devido ao período político vivido à época, a mesma tenha sido promovida sem a necessária participação democrática que o processo exigia. A ampliação de vagas proporcionou um ingresso mais acessível, provocando a consequente mudança no perfil de parte do alunado deste nível de ensino devido a um ingresso mais diversificado possibilitado por novas regras de seleção.

Apesar das modificações no processo de inclusão, possibilitadas pela reforma universitária, podemos evidenciar que a ampliação de vagas nas universidades privadas foi maior do que nas públicas⁶, e o déficit de vagas em instituições públicas permeou as décadas seguintes, tornando o direito à igualdade de oportunidades à educação ainda um tanto distante da realidade que se vivia à época.⁷

A década de 1970, ainda sob os ditames da ditadura militar, foi marcada pela concentração urbana, e o momento econômico exigia uma melhor formação para suprir a necessidade por mão de obra industrial e de serviços, requerendo, assim, ampliação do ensino universitário por parte do governo. Entretanto, isso não ocorreu pela via pública. O Estado aprovou milhares de cursos novos, porém a falta de um planejamento adequado resultou em perda na qualidade do serviço ofertado, especialmente no que concerne à iniciativa privada (VASCONCELLOS, 2010).

Ainda na década de 1970, houve a criação do Departamento de Assistência ao Estudante, vinculado ao MEC e com a missão de implantar programas assistenciais a esse público. Destaque-se que algumas bolsas de apoio eram concedidas em razão de atividade de contrapartida por parte do estudante, demarcando o caráter meritocrático com que as ações ocorriam.

Esse departamento foi extinto em fins dos anos 80, permanecendo as ações de apoio ao estudante fragmentadas e executadas de acordo com o estabelecido por cada instituição (IMPERATORI, 2017). Observam-se práticas de Assistência Estudantil ainda muito limitadas a uma relação de compensação, revelando o cunho conservador a que estava vinculado seu planejamento.

⁵ Lei nº 5.540 de 1968: Lei da Reforma Universitária. Possibilitou mudanças tais como vestibular classificatório; a criação de institutos básicos e departamentos; cursos de curta duração; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; regimes de tempo integral e dedicação exclusiva de professores; institucionalização da pesquisa; e extinção das cátedras (BRASIL, 1968).

⁶ De acordo com Netto (apud CISLAGHI e SILVA, 2012), a oferta de ensino aumentou de 210% na rede pública e 410% na rede privada.

⁷ Nas décadas de 1960 e 1970, a maior expansão de matrículas ocorreu em instituições do setor privado (NEVES, 2009).

Em meio à opressão do sistema político da época, surgem duas grandes frentes políticas de discussão sobre as questões educacionais, em especial sobre questões relativas à Assistência Estudantil, que foram em 1987 o FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e a ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

O fortalecimento deste movimento resultou em 1987 na criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários – FONAPRACE – “o qual passaria a representar oficialmente e de forma permanente os Pró-Reitores da área. Este Fórum ficaria ainda, encarregado de discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção e Apoio ao Estudante”. (FONAPRACE, 2012, p. 15)

A década de 80 foi um importante marco para a luta por Assistência Estudantil; meio ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis se uniram em encontros regionais e nacionais no sentido de pensar políticas de promoção e apoio aos estudantes. Diversos documentos foram gerados a partir desses encontros, apontando-se a necessidade de estabelecimento de condições mínimas necessárias ao ensino de boa qualidade e que, neste sentido, houvesse uma definição acerca de uma política de ação por parte do MEC. Veremos adiante que o empenho por parte desse coletivo foi de fundamental importância para a estrutura que hoje as IFES possuem em termos de Assistência ao Estudante. Porém, apesar das conquistas democráticas da década de 80, o cenário político que se seguiria não foi favorável o acolhimento das recomendações do grupo às esferas superiores de decisão, de modo que suas primeiras grandes conquistas ocorram, praticamente, 20 anos após a sua fundação.

Dentre alguns dos principais apontamentos contidos nessas recomendações estavam: Promoção de Apoio ao Estudante Universitário; Participação e Representação Estudantil; Projeto Emergencial de Manutenção dos Restaurantes Universitários do Norte e Nordeste; Diretrizes e Estratégias para uma Política de Promoção e Apoio ao Estudante Universitário: subsídios para um Programa do Ministério da Educação (FONAPRACE, 2012).

A Constituição Federal de 1988 representou uma grande conquista no que diz respeito a direitos políticos e sociais. A população até então tida como carente, marginal, passa a ser reconhecida como população em situação de risco e/ou vulnerabilidade, compreendendo que sua condição advém não de uma condição pessoal/particular, mas, sim, de uma estrutura social (SPOSATI, 2004).

Todavia, contrariamente ao fértil ganho democrático, a década de 90 é marcada sobremaneira pela aridez da perspectiva neoliberal tanto nas esferas política quanto econômica. A proposta do governo para a política de ensino superior no período era denominada de “modernizadora” e englobava diversas medidas, tais como: redução das funções executivas do MEC; aprovação de legislação que flexibilizasse a cooperação entre os níveis de governo e parcerias com a sociedade civil; revisão nos padrões de financiamento, gastos e transferências dos recursos do setor educacional visando a autonomia e descentralização; implementação do sistema nacional de avaliação de desempenho para acompanhar metas de melhoria da qualidade de ensino.

Lima (2013) ressalta que o direcionamento da política de foi conduzido sob dois mecanismos: a ampliação do setor privado⁸ e a privatização interna das IES públicas.⁹ No ano de 1995, de acordo com Censo das Instituições de Ensino Superior, o Brasil contava 894 instituições de educação superior, das quais eram 684 privadas e 210 públicas (incluindo as municipais, estaduais e federais). Ocorreu, assim, um movimento de ampliação da contratação por terceirização, aproximando a universidade da via privada. Os cortes representaram um duro golpe não apenas na Assistência Estudantil, mas na educação superior federal (Secretaria Nacional de Casas de Estudantes, acesso em 15 jul. 2017).

É nítido, portanto, o projeto de desresponsabilização do Estado e de incentivo à privatização dos mecanismos públicos, incluindo-se, nesta ofensiva, a política de educação. O processo dito reformatório compunha, na realidade, os ditames da política gerencialista adotada para o país e gestada por Bresser Pereira, então Ministro de Administração e Reforma do Estado, a qual era marcada pela liberalização comercial e privatização de empresas estatais.

⁸ Dados do Censo da Educação Superior de 2002 registram um ingresso de 320.354 alunos em IES públicas, ao passo que nas IES privadas o ingresso somava 1.090.854 (BRASIL, MEC-INEP, 2002, in: LIMA, 2013)

⁹ De acordo com LIMA (2013), o governo Cardoso promoveu a “venda de serviços educacionais”, especialmente cursos de pós-graduação *lato sensu*; parcerias, consultorias, assessorias, mestrados profissionalizantes, dentre outros.

1.2 A EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000: INTENCIONALIDADES E CONSEQUÊNCIAS

O período pós-ditatorial no Brasil tem a figura do proletariado-urbano industrial como um importante agente de lutas das décadas de 1970 e 1980, favorecendo naquele momento histórico a formação de um concreto processo de democratização no qual a materialização da Constituição Federal de 1988 expressou importante conquista. Os rumos que conduziram a economia brasileira nos anos seguintes à promulgação da Constituição contribuíram ainda mais para a continuidade da condição dependente do capitalismo no Brasil. O aumento do endividamento¹⁰ e a fragilização da indústria formou o cenário perfeito às alternativas neoliberais para o país cujo rol de soluções apresentava medidas de ajuste fiscal, reforma do Estado, desregulamentação dos mercados e sistema financeiro, retirada de direitos, redução dos serviços públicos e privatizações (WATANABE-MINTO, 2012). A doutrina neoliberal tratava-se de um retorno às ideias que fundamentaram o Estado no liberalismo no séc. XVIII, preconizando o desemparelhamento do Estado, sua intervenção mínima na economia assim como na oferta de políticas sociais.

Em rebatimento às forças sociais que se formaram na década de 1970, a classe dominante, interessada no processo de contrarreforma da sociedade brasileira, emplacou discursos e ideologias cunhadas no conceito de meritocracia, de haver um exagero nos gastos públicos, de ineficiência da máquina pública e outros na mesma linha de demérito das conquistas de cidadania, porém sempre no sentido de manter a acumulação de capital, especialmente com a financeirização da economia.

Essa contrarreforma se operou também na educação superior, tendo como pano de fundo todas as mudanças ocorridas, em especial aquelas no âmbito da reforma do Estado. Seus passos iniciais foram dados em meados dos anos 1980, ganhando formas definitivas dez anos mais tarde, com as “reformas” do governo Fernando Henrique Cardoso. (WATANABE-MINTO, 2012)

Ideologicamente, tais submissões às precarizações cada vez mais agressivas são mantidas e sustentadas ideologicamente a partir do conceito de que não há alternativas “a história acabou” e que não há alternativas ao capitalismo. Assim, a

¹⁰ De acordo com registro de Pedras (2009, p. 64) acerca da dívida pública no Brasil, “Ao se iniciar o novo governo, em 1990, a situação do endividamento público era crítica, com o estoque de títulos em mercado representando 15% do PIB, recorde histórico. [...] Além disso, a inflação encontrava-se em níveis superiores a 1.000% ao ano, e o déficit primário havia atingido 1% do PIB no ano anterior.”

gestão administrativa da década de 90 segue seu projeto para a educação sob perspectiva neoliberal.

Especificamente, a Reforma de Estado elaborada no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, embora não tenha sido integralmente aplicada quando da sua formulação, definiu uma racionalidade que penetrou profundamente o coração do Estado no que diz respeito à sua estrutura, atuação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas em todos os campos, inclusive na educação superior. (MANCEBO e VALE, 2015, p. 35)

Assim, o projeto empenhado na política de educação nesse período alinhava-se à ética hegemônica em detrimento do pensamento crítico, alocando conceitos de competência e empregabilidade em condição superior ao ensino-pesquisa e deslocando o conceito de ensino superior para ensino terciário (BARRETO e LEHER, 2008). O que fora historicamente construído em anos de luta era frontalmente atacado por medidas conservadoras e que representavam a condição de capitalismo subordinado (WATANABE-MINTO, 2012).

De acordo com Leher (1999), esse movimento de contrarreforma da educação, iniciada na década de 90, desdobrando-se em razão das recomendações de organismos internacionais para países periféricos, apontavam no sentido de uma formação profissional aligeirada.

Nesta mesma linha de adequação aos interesses hegemônicos, as políticas avaliativas da universidade estimulam o produtivismo necessário a fim de se comprovar que melhores índices de rendimento sejam obtidos. Neste contexto, as lutas sociais nas instituições de ensino superior, sobretudo aquelas vinculadas apenas ao ensino, são apenas um objeto de análise que em nada tangencia a política de educação em si. A submissão a editais que selecionam as pesquisas a serem financiadas subordinam a academia aos critérios do mercado. Os “critérios acadêmicos” de produção, exigindo rapidez e quantidade de publicações, prejudica o aprofundamento necessário para que a realidade concreta seja pensada, transitando em uma superficialidade do real. Este processo se reproduz permanentemente, sendo que uma das estratégias para legitimá-lo é a da individualização: cada indivíduo deve ver a si próprio como sendo aquele que “faz a sua parte”, minimizando a capacidade do trabalho coletivo e das resistências possíveis contra a ordem estabelecida (WATANABE-MINTO, 2012).

A lógica do mercado absorveu de tal modo as instituições de ensino superior que estas mais se assemelham a empresas do que a instituições de ensino

propriamente ditas (LEHER e LOPES, 2008). Sob a justificativa de uma suposta “democratização de acesso à educação”, que seria a porta de entrada para as camadas empobrecidas da população, adota-se uma gama de estratégias de acesso ao ensino, primando pela certificação, a fragmentação do ensino, dos conhecimentos e de uma formação profissional “relâmpago”, por meio de cursos tecnólogos.

Essa racionalização imposta pela “democratização do ensino superior”, bem como de sua complementariedade pela via privada, é, antes, uma continuidade do modelo gerencial iniciado pelo governo FHC na década de 90 e de clara opção de continuidade pelo governo PT. “O governo Lula optou pelas orientações apresentadas por Bresser Pereira e aprofundou as alterações estruturais do Estado” (PINTO, 2013, p. 37). Ao utilizar como pressupostos de sua ação para o mundo do trabalho as políticas do Banco Mundial “sugeridas” para a periferia do capitalismo, esse governo afetou a essência da educação enquanto um direito social (PINTO, 2013, p. 37). A mesma administração favoreceu a mercantilização da educação em larga escala, trazendo para seu âmago a lógica empresarial. A exemplo disso, temos o PROUNI – Programa Universidade para Todos – que financia vagas em instituições privadas para alunos considerados de baixa renda e o fortalecimento do FIES, através da intensificação do financiamento de vagas também em instituições particulares¹¹. Assim, paralelamente ao crescimento de acesso ao ensino público, há um crescimento potencializado do setor privado de educação. Acresce-se a isso que o interesse de apropriação do capital sobre a educação ocorre não somente sobre seus aparatos, com fins diretos de obtenção de lucro, como também de seu produto, por meio do direcionamento do conteúdo de ensino oferecido.

A ampliação em larga escala de instituições privadas, posteriormente, necessitariam do aporte do Estado para sua manutenção. Essa sustentabilidade adveio em grande parte dos programas de repasse de recursos do fundo público para a iniciativa privada. No caso especificamente do FIES, apesar de existir em torno do pagamento posterior aos cofres públicos, tal restituição não ocorre simultaneamente ao final da conclusão do curso e, além disso, deve contar também com a inadimplência dos alunos contratantes, situações nada inusitadas, tendo em vista a insuficiente

¹¹ Há ainda outra questão no que concerne ao processo de democratização do ensino público do governo PT: a transferência de recursos do fundo público ao setor privado da economia por meio do financiamento de vagas em instituições privadas de ensino em um franco estímulo à mercantilização de um direito social e evidente promoção da acumulação do capital.

absorção de profissionais formados pelo mercado de trabalho. Todavia, ainda que o aluno ao concluir seu curso não consiga honrar a dívida adquirida, a instituição privada de ensino não sofre nenhum reflexo desta inadimplência porque seu repasse é garantido pelo Estado.

1.2.1 Expansão do ensino superior público nos anos 2000

No ano de 2003, é iniciado o primeiro governo PT, sob a presidência de Luiz Inácio da Silva, coroando o *layout* administrativo da nova universidade em consonância às orientações ditadas pela divisão mundial do trabalho, na primeira década do novo século.

Com vistas à “democratização” do ensino superior, o governo PT regulamentou, em 2007, o programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que teria por objetivo a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior “pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

O processo de expansão foi marcado tanto pela interiorização das universidades federais quanto pela implementação da reestruturação das mesmas através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tendo por principais diretrizes a balizar suas frentes de ação:

- I - aumento do número de matrículas, por meio da redução das taxas de evasão, da ocupação de vagas ociosas e do aumento da oferta de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;**
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos flexíveis, baseados no aproveitamento de créditos e na circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III – revisão da estrutura acadêmica, por meio da reorganização dos cursos de graduação e da atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e**
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007, grifo nosso)

Dentre as suas diretrizes, estabelece a “ampliação de políticas de inclusão e Assistência Estudantil”, pois apenas a ampliação de vagas na instituição de ensino e

o acesso a estas através políticas de ingresso não são suficientes para que o estudante tenha garantido o direito à educação.

A permanência dos estudantes em uma instituição de ensino superior, suprindo todas as suas necessidades, até a conclusão de seu curso, é um dos maiores desafios a serem enfrentados por eles, pois envolve fatores que superam o individual, a força de vontade, o interesse ou a dedicação, perpassando a condição social e econômica vivenciada. Neste sentido, pensar o êxito do programa de reestruturação universitária requer pensar também em oferta de proteção social aos estudantes.

O programa possui os seguintes objetivos: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação (relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais); diversificar as modalidades dos cursos de graduação, por meio da flexibilização dos currículos, do uso do EAD, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (públicas e/ou privadas).

Considerando que as políticas públicas se situam em um campo contraditório, pondera-se que: ao mesmo tempo em que o REUNI é uma espécie de reconhecimento da necessidade de alocação de recursos financeiros para a expansão das universidades federais (reconhecendo o pequeno quadro de universidades federais no Brasil), algumas de suas metas afetavam a qualidade do ensino, inclusive sobrepondo este à realização de pesquisa e extensão (MARCONI, 2015, p. 213).

A expansão das vagas nas universidades públicas é uma reivindicação histórica dos sujeitos coletivos da sociedade. Apropriando-se dessas bandeiras, o decreto REUNI conseguiu grande adesão. A expansão proposta, porém, está atrelada a uma reestruturação da universidade para os padrões requisitados pelo capitalismo, em sua fase atual, materializados nas propostas do Banco Mundial. (CISLAGHI e SILVA, 2012, p. 489-512)

Ainda sob a ótica do mercado, a educação representa um ramo de altos lucros, interessante, pois, ao capital. É capaz de produzir trabalhadores que posteriormente servirão à reprodução do capital e, quando ofertada por instituições privadas, a promove lucro “imediato”. Nesse sentido, o REUNI:

[...] ao mesmo tempo que se apresentou como uma resposta à sociedade brasileira de expansão da educação superior pública e um contraponto à política do governo anterior em relação a esse segmento educacional, mostrou-se contraditório em relação às suas ações. A autonomia da universidade foi questionada quando o financiamento ficou condicionado ao

cumprimento de metas padronizadas exigidas pelo MEC. (CAMPOS e CARVALHO, 2015, p. 10)

De acordo com Campos e Carvalho (2015), aliar questão social e econômica foi estratégico, atendendo a agenda de governo e a histórica demanda por expansão do ensino superior público. A existência do governo Lula e das perspectivas democráticas que se esperava de seus mandatos, de certo modo, colaboraram em uma credibilidade dada ao programa.

A exigência do REUNI de melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes desconsiderou a situação na qual residiam as universidades brasileiras. Além disso, a exigência por 90% de aprovação dos estudantes requereria que a mesma ocorresse praticamente de forma massificada. Sob o ponto de vista de Campos e Carvalho (2015, p. 11) “a busca por altas taxas de diplomação termina por afetar a qualidade e excelência do ensino superior público”.

Nessa perspectiva, “a escola torna-se gradualmente um sistema hierárquico de empresas produtoras de ‘capital humano’ a serviço da ‘economia do conhecimento’, onde as pessoas passam a ser incorporadas pela máquina econômica” (MARCONI, 2015, p. 230).

Ao analisar as diretrizes e objetivos do programa, verifica-se que o ensino se sobrepõe à pesquisa e à extensão, demonstrando que o foco dado à formação para o trabalho no primeiro mandato do governo Lula da Silva (em franca convergência às orientações das políticas dos organismos internacionais para a educação escolar) preparava a política mais especificamente para a “sociedade do conhecimento”, o que se comprova com toda a ênfase dada para a educação superior científica e tecnológica no século XXI (NEVES e PRONKO, 2008).

Com o objetivo de melhorar o posicionamento do país nos escalonamentos internacionais, o ensino em caráter quantitativo também desponta como um meio de elevar a condição pela qual o país é percebido pela economia mundial (LIMA, 2011). Essa exacerbação da formação para o trabalho sobrepõe-se à capacidade do pensar crítico, mantendo a alienação de conformação com a venda da mão de obra como única alternativa para se obter recursos a sua sobrevivência.

Assim, tal forma histórica de sociabilidade torna-se naturalizada e a liberdade de opção entre alternativas é comprometida pelo próprio modelo educacional, o qual é um forte mantenedor da ordem vigente por não fornecer os meios que explicitem os elementos causadores de suas contradições. (MARTONI, 2015, p. 230)

Outra modalidade de ensino que se destacou sobremaneira na expansão da educação superior foram os cursos de EaD. Sob a justificativa da democratização do ensino, sua oferta vem se multiplicando em instituições privadas e também em instituições públicas. Isso pode ser justificado pelo fato de que a elevação do nível de escolarização nacional interessa ao capitalismo.

Nos primeiros anos do recorte histórico aqui considerado (1995), o número de matrículas no EaD era tão pequeno que sequer foi divulgado oficialmente. Os primeiros dados sobre o uso do EaD só passam a fazer parte das estatísticas oficiais brasileiras em 2000, constando o insignificante número de 1.682 matrículas, todas na rede pública. (MANCEBO e VALE, 2015, p. 39)

Desde então, cresceu, sem parar, chegando a 1,7 milhão em 2010, o que demonstra forte investimento na área, especialmente pelas instituições privadas. De acordo com dados do MEC em 2010, do total de 930.179 matrículas na EaD, somente 181.602 encontravam-se nas instituições públicas, enquanto 748.577 eram da rede privada, ou seja, mais de 80% das matrículas. Tratava-se, assim, da expansão e aproveitamento do mercado da educação, já extremamente expandido na modalidade presencial e que agora estendia-se sobre a modalidade EaD em busca (sempre) de mais acumulação de capital.

No entanto, a Universidade Aberta do Brasil, criada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 com a finalidade de, através da modalidade EaD, “promover a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006). Idealizada pelo Fórum das Estatais pela Educação no ano de 2005, tinha por objetivo primeiro a capacitação e professores do ensino básico por EaD, objetivando tanto o mercado, tendo em vista a necessidade da educação para o desenvolvimento econômico, quanto o fortalecimento do trabalho desenvolvido pelas universidades públicas. Criam-se, portanto, convênios e parcerias entre as esferas municipais, estaduais e federal com as IES existentes.

Assim, os municípios partícipes devem constituir o espaço físico que sirva como polo presencial. Neste deve haver estrutura para laboratório e biblioteca. A partir de edital de seleção do MEC, as universidades públicas podem concorrer à titularidade pela execução dos cursos e material didático-pedagógico a serem utilizados. Entretanto, esse modelo de ensino possui diversas fragilidades que terminam por precarizar a formação pois são a sua metodologia fundamenta-se apenas no ensino, excluído o espaço necessário para o desenvolvimento de pesquisa e extensão, de maneira que o corpo docente trabalhe “por intermédio de bolsas concedidas a

professores e tutores, que, em muitos casos, nem a qualificação necessária possuem em termos de titulação e produção acadêmica” (MANCEBO, VALE, MARTINS, 2015).

Além disso, ressalte-se que:

Assim concebida, a UAB possui um grande potencial para a oferta de vagas no ensino superior, porque não considera os mesmos padrões de investimento das IES. Todavia, ao assim fazê-lo, muda estruturalmente o perfil da universidade, os rumos de sua valorização e prestígio, por meio do sucateamento deste nível de ensino. Em acréscimo, contribui para a intensificação do trabalho docente e a dissociação entre “ensino-pesquisa-extensão”. (MANCEBO, VALE, MARTINS, 2015, p. 42)

Por requerer para seu funcionamento um investimento bem menor à oferta do ensino superior, possui enorme capacidade na oferta de vagas. Entretanto, devido às inconsistências (nada casuais) de sua operacionalização, observa-se que a intencionalidade de sua idealização não fora outra se não a de, conforme ocorre com a expansão do ensino superior privado e também do ensino público, obter formação de “recursos humanos”. Apesar da qualidade de esse nível de ensino ser prejudicado em razão dos motivos já expostos, reserva-se aos cargos que, na divisão do trabalho, exigem menor complexidade intelectual, ou formação de exército industrial de reserva o que é perfeitamente aceitável no papel do Brasil enquanto parte da periferia mundial para o capitalismo. Conforme sinaliza Lima (2007), o “ensino a distância” estrutura-se “à distância da educação”.

Na prática, os cursos EaD vêm se propagando sem nunca terem recebido o devido debate que tal frente de expansão requer. Uma vez propagado e absorvido pela sociedade em condição de passividade, é hoje um desafio a ser pensado e discutido com maior profundidade, o que, embora não seja o objetivo deste estudo, necessita que se joguem luzes sobre o assunto de modo a proporcionar a reflexão que extrapole a academia e as grandes dissertações mas que chegue efetivamente, especialmente à classe trabalhadora, que, por sua condição de maior dificuldade de acesso ao ensino, por diversas razões, é a que mais utiliza essa modalidade de ensino.

Os espaços de ensino são espaços de disputa de poder; portanto, cabe à universidade (e àqueles que lhe dão materialidade) a disputa pela qualidade do ensino, pela valorização da extensão como uma das formas de socialização de conhecimento com a comunidade e pela realização de pesquisas que promovam não apenas o desenvolvimento econômico com vistas ao mercado, mas que sejam propulsoras do desenvolvimento social (MARTONI, 2015).

Refletir sobre a intencionalidade da qual se reveste o processo de expansão universitária é de extrema importância para que a mesma não seja vista apenas sob a ótica do atendimento exclusivo das demandas por educação superior, tampouco que o desenvolvimento da educação subjacente à lógica do mercado não seja a única possibilidade de se socializar educação. Esta é, antes, uma marca da ordem social e econômica vigente, o sistema capitalista.

Quanto a esta relação direta existente entre desenvolvimento educacional e desenvolvimento do sistema capitalista, Gurgel (2007) esclarece que as forças produtivas reprodutoras do sistema incluem “todo aparato infraestrutural e tecnológico capaz de cumprir com o papel de acolher, aperfeiçoar e intensificar o processo produtivo. Tem, portanto, também a forma humana, dos trabalhadores” (GURGEL, 2007, p.18). Ademais, ressalte-se que:

As habilidades são parte das forças produtivas, razão do reducionismo ético, mas revelador, do conceito de recursos humanos. Por isto, torna-se evidente que ao lado dos investimentos na base físico-material – portos, aeroportos, silos e armazéns, pontes e estradas, energia e telecomunicações – é necessário investir em recursos humanos. Seja no sentido do aumento relativo da sua quantidade, seja no sentido da sua qualificação. (GURGEL, 2007, p. 18)

Sendo assim, nada há de romântico ou inocente no processo de expansão do ensino superior, pois, conforme sinaliza o autor em menção a entrevista concedida à revista *Época* em março de 2006 por Paulo Guedes, empresário do ramo da educação:

Não dá para esperar a melhoria do ensino fundamental e médio para dispor de *recursos humanos* qualificados, de nível técnico ou superior. É preciso fazer do ensino superior o celeiro de *recursos humanos*, tanto para reproduzir um melhor padrão de ensino fundamental e médio, quanto para responder ao desafio que Guedes chama de “competitividade internacional. (GURGEL, 2007, p. 20)

Verifica-se que a corrida do mercado internacional leva a um estratégico (sob o ponto de vista do mercado) “atropelar” de etapas do desenvolvimento educacional em nome dos interesses de formação de recursos humanos “colaboradores” do próprio acúmulo de capital.

De acordo com LIMA (2007), o modo como fora planejado e implementado o REUNI reforça o padrão de dependência econômica de nosso país ao estabelecer uma reforma do ensino superior em consonância com os ditames da burguesia nacional, mas principalmente internacional

De acordo com Druck e Filgueiras (2017), na década de 1990 o ensino universitário privado se amplia em todo o território nacional especialmente em razão de financiamentos concedidos pelo BNDES (com longos prazos e juros subsidiados) às instituições privadas que já existiam e que para a criação de novas. Em 1995 havia 684 instituições privadas e em 2002 esse número chega a 1.442, ao passo que quantitativo das instituições públicas no mesmo período caiu de 210 para 195. Os autores demonstram que:

O aumento exacerbado de instituições privadas “criou uma grande capacidade ociosa não utilizada, em virtude da diminuta renda per-capta dos brasileiros, em especial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A solução para o problema, criado com o uso do dinheiro público, foi aportar mais dinheiro público para as instituições privadas. Se os governos FHC estimularam o ensino privado pelo lado da oferta, os governos Lula e Dilma o incentivaram pelo lado da demanda, com a grande ampliação do financiamento do pagamento das matrículas e mensalidades dos estudantes. (FIES e PROUNI). (DRUCK e FILGUEIRAS, 2017, p. 615)

Neste mesmo sentido, o setor de educação, visto como um nicho lucrativo do mercado, teve na expansão da educação o envolvimento em parcerias público-privadas com grupos de investimento estrangeiros em um processo de internacionalização e centralização de capitais (DRUCK e FILGUEIRAS, 2017, p. 618).

De acordo com Pereira e Brito (2014), processo de fusões e aquisições no mercado do ensino superior privado no Brasil movimentou mais de R\$1,6 bilhão, entre janeiro de 2007 e abril de 2009. Três grandes grupos educacionais lideraram esses investimentos: as transações envolvendo o grupo Anhanguera Educacional somaram mais de R\$ 671 milhões, ou 40,0% de todos os valores envolvidos; as transações envolvendo a Estácio Participações movimentaram R\$ 364 milhões (22,0%), e o grupo Kroton Educacional envolveu R\$ 132 milhões (8,0%).

Se tomarmos por base o último relatório do Banco Mundial (BM) parece que o mercado primeiramente esperou que o bolo das universidades públicas crescesse para depois reparti-lo. Desde o ano de 1949, o BM estabelece “diretrizes” aos países da periferia de modo a impor condições ao estabelecimento de empréstimos e financiamentos para o “desenvolvimento da economia” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2017).

No que concerne à política de ensino superior, no ano de 1995, essa instituição financeira divulgou o documento “*O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência*”. Neste constavam “recomendações” aos países “em desenvolvimento”,

apontando para a relação entre educação e desenvolvimento econômico, leia-se, expansão mercadológica. Sob esta lógica foi realizada a expansão universitária no Brasil, ainda que sua operacionalização no espaço público tenha ocorrido com mais veemência nos anos 2000.

Muito recentemente, “novo” direcionamento tem sido apresentado para nossas universidades a partir de “velhos” receituários. No ano de 2017, sob pedido do então ministro da educação do governo Dilma, Joaquim Levy, o Banco Mundial lança o novo documento que em essência vai justificar o “ajuste fiscal” que já estava sendo gestado àquela época. Trata-se do documento intitulado *“Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”*, no qual apresentam-se as fontes nas quais o fundo público precisa reduzir investimentos (mais ainda) de modo a sobrar maior margem para redirecionamento à iniciativa privada, inclusive e especialmente com pagamento de juros da dívida pública.

O que o BM apresenta como um justo ajuste é exatamente a precarização dos serviços públicos e a privatização forçada dos mesmos, o que, aliás, já há muito vem se propagando através da ausência, da insuficiência ou do desmanche de serviços a serem prestados à população, como é o caso das políticas de Saúde e Previdência Social. Em coro com as recomendações emitidas na década de 90, orienta que as instituições de ensino superior ampliem suas fontes de recursos, quer dizer, busquem outras fontes mantenedoras para suas despesas, uma vez que alega serem as elas mais dispendiosas do que as próprias instituições privadas. Sendo assim, “sugere” a cobrança de mensalidades pelo ensino ofertado (o que já se iniciara em cursos de pós-graduação). Tal cobrança se justificaria pelo argumento de que o estudante de nível superior das instituições públicas, além de muito mais dispendioso do que aqueles de instituições privadas, também pertenceriam, em sua maioria, às camadas ricas da população, podendo, assim, custear, ao menos em parte, com o investimento que lhe é feito.

Direcionando-se, agora, a crítica aos aspectos específicos do documento, referentes ao ensino superior, constata-se que o BIRD compara/rebaixa a complexidade de uma Universidade Federal ao compará-la com uma Instituição de Ensino Privado que, na esmagadora maioria dos casos, se limita ao ensino: presencial e, também agora, ao novo filão de ganhar dinheiro que é a “Educação à Distância - EAD”, contando, para isso, com um corpo docente bem menos qualificado/titulado, mal remunerado e carregado de turmas para dar aulas. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2017, p. 624)

Os autores apontam também que:

As Universidades Federais têm, como regra, além do ensino, atividades de pesquisa e extensão, hospitais universitários de alta complexidade, clínicas e laboratórios, museus, orquestras, teatros, cinemas, escritórios de assistência jurídica à população mais pobre, etc. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2017, p. 624)

O referido documento do BM sinaliza ainda que “é justo” que alunos que não tenham condição de pagar as mensalidades possam ter o apoio do governo em uma espécie de FIES para universidades “públicas”. Aliás, em suas recomendações, o FIES e o PROUNI devem ser mantidos.

Assim segue aconselhando a redução de “gastos” com demais políticas públicas bem como com a folha de pagamento do funcionalismo público. Entretanto, no que concerne ao pagamento da dívida pública, atualmente responsável por mais de 40% do orçamento público, apontam ser uma consequência, justamente, do descontrole dos gastos.

Se a proposta da privatização do ensino (porque é disso que se trata) endossa a margem de orçamento para direcionamento ao grande capital, seja através do pagamento de dívida pública, seja através de subsídios aos grandes capitais, o negócio é altamente lucrativo.

Contudo, se, no movimento da correlação de forças, as conquistas sociais advindas da luta de classes são combatidas, o grande capital não tem como banir a força de trabalho necessária para sua reprodução. E, apesar da margem estreita por que transita o espaço público, as possibilidades históricas apresentam em seu movimento contraditório que não é o fim.

De acordo com dados do Censo da Educação Superior realizado pelo INEP verifica-se que houve expansão significativa do ensino público superior nos anos de 2002-2014. As IFES passaram de um quantitativo de 45 universidades em 2002, para 63 em 2014. Os *campi*, no mesmo período, passaram de 148 (2002) para 321 (2014). Cursos Graduação Presencial cresceram de 2.047 (2002) para 4.867 vagas (2014); a oferta de vagas na graduação presencial subiu de 113.263 (2002) para 245.983 (2014); já as matrículas em graduação presencial passaram de 500.459 para 932.263 no mesmo período; as matrículas em Educação a Distância representaram o maior crescimento passando de 11.964 (2002) para 83.605 (2014), e as matrículas de Pós-Graduação no mesmo período passaram de 48.925 para 203.717.

Após a breve apresentação de elementos que compuseram a expansão universitária, vamos nos aproximar de um dos elementos elencados como diretriz para

o REUNI, qual seja, a ampliação da oferta de Assistência Estudantil, o que vai se materializar através da formalização do seu programa nacional – PNAES.

1.3 A FORMALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO DA EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA: POSSIBILIDADES PARA A GESTÃO

A análise da implementação da política de Assistência Estudantil no contexto da reforma universitária demonstra a contradição do próprio sistema, que, para se reproduzir, necessita realizar, ao menos em parte, concessões à luta da classe trabalhadora. No campo da reprodução social, o Estado é responsável pela gestão de uma ordem social, jurídica, política, ideológica e cultural que mantenha a exploração econômica da força de trabalho. A burocracia estatal é mecanismo de dominação que legitima o sistema através de concessões feitas por regras legais. Entretanto, na medida em que a finalidade da gestão tem rebatimentos na melhoria da condição de vida e aprofunda direitos, fortalece o processo de democratização. Pode, assim, favorecer a emancipação política contribuindo com processos sociais vinculados a transformação necessária à emancipação humana. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 62-75)

Em consonância ao projeto de reestruturação universitária e em atendimento à demanda preconizada pelo Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários, no ano de 2007 é publicada pelo MEC a Portaria nº 39, instituindo o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Foi um salto qualitativo na história do apoio estudantil, se considerarmos a história pregressa da mesma, brevemente apresentada na seção 1.1 deste capítulo.

Em 2010, a Portaria nº 39/07 do MEC foi transformada no Decreto Presidencial nº 7.234, mantendo as áreas de atuação e praticamente todo o conteúdo da portaria. O programa vincula ações de Assistência Estudantil a atividades de ensino pesquisa e extensão, delinea áreas para desenvolvimento das atividades de Assistência Estudantil e concede autonomia às IFES para, em sua implementação, designar quais serão desenvolvidas considerando suas especificidades e as principais demandas apresentadas por seus alunos. Abordaremos mais especificamente o conteúdo

desses instrumentos legais em seus limites e possibilidades no capítulo 3 deste estudo.

Observada a trajetória da Assistência Estudantil, até então realizada de forma isolada e com recursos escassos, temos, na aprovação e na regulamentação do PNAES, uma conquista histórica para o movimento estudantil que por anos lutou e luta pela sua sobrevivência acadêmica, qual seja, o apoio do Estado para suprir condições essenciais de manutenção de vida, de dignidade. A elaboração do programa foi pautada em pesquisas empíricas realizadas pelo FONAPRACE com o público usuário desta, o que proporcionou uma construção muito mais próxima da realidade (FONAPRACE, 2001).

A implementação do REUNI gerou o momento propício à formalização do PNAES. Considerando que a o programa de reestruturação e expansão universitária requeria a redução da evasão, seu êxito dependia – objetivamente – também da assistência material e imaterial que é dada aos estudantes. Atrelando a ampliação de cursos e vagas a uma correspondente ampliação da proteção social ao estudante ingressante, a reestruturação universitária requereria um correspondente aumento das ações de Assistência Estudantil contraditoriamente ao tímido desenvolvimento desta política ao longo do século XX.

Quanto aos recursos, observa-se que o volume de recursos investidos no Programa de Assistência Estudantil desde 2008 teve uma evolução com crescimento.¹² Em 2013, o programa proporcionou mais 1,4 milhão de benefícios a estudantes distribuídos em todas as instituições federais de educação superior.

O fato é que a expansão universitária vivida nos anos 2000 e a consequente ampliação de acesso no ensino superior, seja via políticas afirmativas de direitos, seja através da ampliação de vagas em si, provocam uma mudança no perfil socioeconômico dos alunos desse nível de ensino, aumentando a comunidade discente em situação de vulnerabilidade social, advinda de famílias da classe trabalhadora. Conseqüentemente, há um aumento na demanda por Assistência Estudantil que o próprio Estado regulamenta através do PNAES, o que também é uma resposta a anos de reivindicações do FONAPRACE, e organizações dos movimentos estudantis. Sendo assim, apesar da oferta realizada ainda ser insuficiente para

¹² Orçamento das Universidades Federais referente ao PNAES (em milhões de R\$) – 2008 – 2014 – MEC.

atender, de forma universal, às necessidades geradas por estes estudantes o PNAES vai auxiliar na consolidação de programas de inclusão.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹³ e publicada no ano de 2015, a alta no percentual de estudantes cursando nível superior foi registrada em todas as regiões brasileiras mas continuam a apresentar patamares desiguais. No Sul, a proporção subiu de 50,5% para 72,2% no período pesquisado, enquanto no Norte o percentual subiu de 17,6% para 40,2%. O maior crescimento, de 29,1 pontos percentuais, foi verificado no Nordeste, onde a proporção passou de 16,4% para 45,5%. Do total de estudantes na faixa entre 18 e 24 anos, a parcela de 32,9% frequentava o Ensino Superior em 2004.

No ano de 2014, dos estudantes dessa mesma faixa etária, 58,5% estavam na faculdade o que declaram ser um salto de mais de 30 pontos percentuais. Os dados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram calculados com base no número de estudantes, e não no total de jovens – o que incluiria também os que não estudam. As informações estão presentes na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2015.

Com relação a etnia, em 2004, 16,7% dos estudantes pretos e pardos com 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior. O PNAD registra crescimento desse grupo, que passou para um quantitativo de 45,5% em 2014. Para a população branca, essa proporção passou de 47,2%, em 2004, para 71,4%, em 2014. Ou seja, o percentual de pretos e pardos no ensino superior em 2014 ainda era menor do que o percentual de brancos no Ensino Superior, mas há que se registrar uma mudança significativa no perfil de grupos historicamente excluídos do acesso a política de educação, sobremaneira a de nível superior.

Outros indicadores relevantes são identificados no PNAD: ao longo de dez anos, o percentual de jovens entre 15 e 29 anos que tinham que estudar e trabalhar diminuiu de 22,6%, em 2004, para 17,3% em 2014. Nessa década da pesquisa (2004/2014), o número de jovens entre 20 e 22 anos que concluíram o Ensino Médio ou níveis superiores também subiu de 45,5% (2004) para 60,8% (2014), sendo o aumento mais significativo entre negros e pardos (IBGE, 2015).

¹³ Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira, divulgada no ano de 2015.

Para alguns grupos historicamente desfavorecidos, ingressar na instituição de ensino superior consiste em esforço excepcional. Como exemplo disso, pode-se considerar o egresso da escola pública, cujo ciclo básico defrontou-se com inúmeros dificultadores, prejudicando sua formação e sua capacidade de concorrer a uma vaga universitária com outros candidatos que tiveram condições econômicas para investir em sua formação.

Fato é que a mudança de perfil dos estudantes universitários, conforme demonstrado pela PNAD, tem em potencial a possibilidade de proporcionar uma massa mais crítica, se não pela essência ao menos pela noção de acesso aos seus direitos, dentre os quais o da educação.

Em análise dos dados dos três primeiros ciclos do Exame Nacional de Desempenho do Estudante - ENADE¹⁴, Ristoff (2014) identifica que, nos anos 2000, houve um grande aumento do quantitativo de estudantes advindos de famílias cujos pais não possuíam nível superior, demonstrando que uma camada da população historicamente excluída do ensino superior vem obtendo acesso à mesma. Essa expressiva mudança no perfil do estudante de graduação sinaliza que:

[...] as políticas de inclusão dos últimos anos estão trazendo ao campus legiões de estudantes que representam a primeira geração da família a ter oportunidade de ser aluno de graduação. (RISTOFF, 2014, p. 741)

Tal possibilidade de socialização do conhecimento, ocorrida em razão do investimento do Estado em políticas de inclusão, requer, na mesma proporção, o fortalecimento de políticas de permanência que abarcasse as demandas trazidas pela mudança no perfil da comunidade discente de nível terciário.

Neste sentido, a normatização do PNAES nos anos de 2007¹⁵ e 2010¹⁶ vem corroborar com o apoio que esse grupo de estudantes, advindo de famílias da classe trabalhadora, necessita para, mais do que ingressar em um curso universitário, ter condições para sustentar a reprodução de sua vida material até concluí-lo. Esse aluno, por força das circunstâncias para se manter estudando, não raramente é levado a abandonar seu emprego ou a compatibilizar sua vida no trabalho com a vida acadêmica. Ambas situações são complexas e requerem apoio no sentido de ter condições de permanência até a conclusão de sua formação.

¹⁴ Instituído pela Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004.

¹⁵ Portaria nº 39/2007 – MEC.

¹⁶ Decreto nº 7.234/2010.

Aponta-nos Leher (2016) que a democratização do acesso à educação superior não se realizará sem o “radical redimensionamento das políticas de Assistência Estudantil” (p.185) e, para tanto, é de suma importância a participação dos movimentos estudantis neste processo, afinal são eles o público usuário, sujeitos de necessidades a serem atendidas. Esse movimento organizado deve ter abrangência não apenas a nível institucional, como também em instâncias superiores da administração pública. Isso se deve ao fato de que “[...] a origem das receitas, assim como as prioridades da gestão e alocação dos recursos orçamentários de qualquer governo se definem politicamente, com ou sem crise fiscal” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2017, p. 608). A forma como se constitui a distribuição orçamentária é, antes, uma questão de prioridade do que de existência de recursos a serem destinados a determinado fim ou não.

Em síntese, um projeto de reestruturação universitária requer pensar em expansão de vagas, mas também requer proporcionar educação de base de qualidade; requer criar vias de ingresso, mas, tão importante quanto, requer investimento em programas de permanência. Em meio às contradições pelas quais se deu o processo de expansão universitária, importa também conhecer como ocorreu este processo de implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil, considerando sua importância para tornar o aluno acessível à Política de Educação.

Um espaço de trabalho interessante deixado pelo decreto foi estabelecer que os recursos destinados pelo PNAES fossem repassados às instituições federais de ensino superior que queiram aderi-lo, e que estas terão autonomia para implementar sua política de atendimento com ações de Assistência Estudantil dentro das áreas pré-definidas¹⁷, possibilitando à gestão designar a aplicabilidade do recurso na forma da sua implementação. O fato de delinear áreas de atuação não engessa a forma como será empregado o recurso financeiro recebido pela instituição, ao contrário, concede-lhe discricionariedade no processo de implementação.

Ao mesmo tempo, exige-se proatividade no fazer administrativo, uma vez que, a partir da PNAES, torna-se necessária a constituição de uma política institucional de

¹⁷ Áreas para atendimento: moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Contudo, a permanência dos estudantes perpassa, para além das áreas de abrangência do PNAES, também por suporte acadêmico, bibliotecas e laboratórios de informática que lhe confirmam o desenvolvimento de sua formação.

atendimento ao estudante cuja construção também permeia o âmbito da autonomia burocrática.

Essa abertura legal deixada pelo PNAES¹⁸ pode ser um espaço de apropriação burocrática no sentido do *aprofundamento de direitos*; por isso, analisar esse processo a nível institucional permitirá conhecer o alinhamento ético-político de tal política.

O programa estabelece ainda que as instituições federais devem reavaliar¹⁹ suas práticas institucionais. Tal ato visa possibilitar possíveis ações de correção e adequação as necessidades do seu público usuário o que pode modificar ao longo da existência da política institucional.

Compreendida a gestão como “a utilização racional de recursos para fins determinados” (PARO, 2006, p. 25), analisar a implementação da política de Assistência Estudantil a partir de sua formalização legal se faz mister como meio de compreender em que medida o âmbito de uma política social vem sendo utilizada para a construção efetiva da democracia e da cidadania a que deveria favorecer.

Considerando que políticas sociais não são fruto de mera concessão realizada pelo Estado, mas, sim, são direitos conquistados no âmbito da correlação de forças, o processo participativo na construção e reconstrução da política de Assistência Estudantil favorece a que essa política institucional seja implementada em consonância às reais necessidades de seu público usuário. A participação destes na sua elaboração e avaliação também a conjuga como direito e não como um recurso disponibilizado ao qual os estudantes devem se ajustar. Naturalmente, os caminhos escolhidos pela gestão serão um reflexo da perspectiva política da mesma. Compreende-se que, neste movimento, uma finalidade democrática se valerá de recursos também democráticos. A perspectiva ética que guia a implementação de qualquer frente de ação, neste caso, a implementação da Assistência Estudantil, possibilitará que a finalidade e o direcionamento de recursos para seu atendimento estejam alinhados.

A práxis ética exige sujeitos conscientes em seu exercício de liberdade e deliberação social. Conforme Barroco (2001), “a ética é uma capacidade humana posta pela atividade vital do ser social”. É a capacidade de “agir conscientemente com

¹⁸ Ou seja, a autonomia para implementação e condução da política institucional de assistência estudantil.

¹⁹ Decreto nº 7.234/2010, Art. 5º, parágrafo único aponta que as instituições federais deverão fixar, II – mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

base em escolhas de valor, projetar finalidades de valor e objetivá-las concretamente na vida social, isto é, ser livre”. Portanto, importa conhecer como se deu a apropriação dessa liberdade de escolha por parte da instituição, ou seja, qual foi o traçado ético-político que conduziu a implementação da política.

O processo de racionalização do PNAES envolve aspectos ético-políticos e técnico-operativos presentes em todas as etapas de sua implementação, desde o aceite do programa até a sua avaliação e monitoramento, e, por conseguinte, é, sim, um espaço de tensionamentos, afinal a existência formal de um programa não homogeneiza perspectivas a seu respeito. A existência de espaços coletivos nos quais os diversos atores envolvidos possam discutir acerca do programa deve ser um recurso utilizado pela gestão institucional, possibilitando, assim, a construção e reconstrução da política de Assistência Estudantil em prol daqueles a quem se destina seu objetivo final.

Deve-se levar em conta que a constituição formal da primeira universidade data de menos de um século em nossa história e também que a tímida evolução da assistência ao estudante nesses espaços ao longo desse período o histórico é ainda mais recente. Assim, muito ainda há que se discutir acerca da temática em questão, especialmente diante do momento histórico em que vivemos, no qual a limitação em investimentos em políticas públicas é uma afronta formal à Assistência Estudantil assim como as demais políticas sociais. É necessário trazer o debate acerca da temática para que seu público usuário se aproprie dos fatos e, mais do que ser um ator que colabora em sua implementação, possam os estudantes serem partícipes ativos da luta pela continuidade e qualidade de investimentos na política de Assistência Estudantil. Diante disso, interessa-nos conhecer a apropriação da dinâmica democrática do PNAES quando de sua implementação.

1.4. A QUESTÃO SOCIAL E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: O DIÁLOGO ENTRE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Reconhecida pelo Plano Nacional da Assistência Estudantil (debatido coletivamente por diversos atores envolvidos com a causa dos estudantes e endossado pelo FONAPRACE em 2007, a Política de Assistência estudantil deve ser compreendida enquanto um direito social (PAZ, 2012). Este autor reitera a informação

de que o processo de expansão e democratização do Ensino Superior, cujo movimento se intensifica a partir do ano de 2003, trouxe à tona um debate do que afinal seria Assistência Estudantil.

Sposat (1988) sinaliza que, embora as políticas sociais sejam resultado do processo de correlação de forças entre classes, sua finalidade posta pelo Estado no movimento de concessão e consenso tem sido a de contenção do que o autor denominou “acumulação da miséria”, minimizando-a por meio de uma regulação estatal das desigualdades sociais.

Contudo, a análise da implementação da política de Assistência Estudantil no contexto da reforma universitária demonstra a contradição do próprio sistema que para se reproduzir necessita realizar, ao menos em parte, concessões à luta da classe trabalhadora (PAZ, 2012).

A Assistência Social constitui-se em uma política autônoma, regulamentada pela LOAS –Lei Orgânica da Assistência Social, porém, consoante Boschet (2003), suas ações estão presentes em quase todas as políticas sociais.

Verifica-se que todas as políticas sociais têm por essência a satisfação de alguma necessidade, ainda que imediata. Assim, conclui-se que, do ponto de vista dos serviços, “[...] toda política social é assistência na medida em que se propõe a prover uma necessidade” (YASBEK, 1993). Isso significa dizer que a dimensão assistencial é transversal a essas políticas e se expressa na assistência médica, na educacional, etc. (NASCIMENTO, 2012, p. 148).

Tal interface e intercessão entre a Assistência e as demais políticas, mais particularmente no caso da política de educação, está fortemente associada à presença histórica de ações assistenciais do Estado na educação ao longo de sua evolução e – possivelmente – justifica a vinculação que alguns fazem entre Assistência Social e Assistência Estudantil, porém esta se constitui como política específica (NASCIMENTO, 2012, p. 152). Revela-se, no âmbito da educação também como fruto de:

[...] reivindicações dos movimentos sociais organizados em defesa do provimento, pelas instituições educacionais e Estado, das condições materiais e imateriais necessárias à permanência dos estudantes nessa modalidade de ensino. (NASCIMENTO, 2012, p. 149)

Neste sentido, a política de Assistência Estudantil, apesar de ter sua gênese no espaço da política de educação, possui traços assistenciais tanto quanto as demais políticas e considerando-a como uma política social que se desenvolve no contexto

da manutenção da ordem vigente, compreende-se também os seus limites. Um de seus objetivos principais é o de garantir a permanência dos estudantes na instituição de ensino. É um objetivo um tanto audacioso, tendo em vista a insuficiência desta em abarcar todas as necessidades que são geradas a partir da condição de estudante inserido em uma sociedade cujo cotidiano é a espoliação e na qual se renovam sempre as expressões da questão social.

Para Sposati (1995, p. 17), “a assistência social não constitui a direção de suas demandas, recorta o universal em clientelas fragmentadas ou em clientes individuais”. De acordo com a análise da autora sobre a Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras, aquela constitui-se tanto como um subprograma de uma política setorial quanto em uma política em si. Tal entendimento acerca da política de Assistência Social, evita equívocos conceituais, como por exemplo, confundi-la ou fundi-la à política de Assistência Estudantil, que, por sua vez, é um “subprograma da política de educação”.

Do artigo 203 da Constituição Federal (CF/88) temos que a assistência social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Além disso, a Lei Orgânica a regulamenta apresenta a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. A Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações tanto por parte da iniciativa pública como da sociedade, deve garantir o atendimento às *necessidades* básicas. E em parágrafo único do artigo 1º da mesma lei:

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Entretanto, a política de assistência social, apesar da conquista de ser reconhecida como dever do Estado e direito do cidadão pela CF/88, não se constitui enquanto política universal, possuindo como recorte de público a ser atendido pois que a mesma será ofertada a quem dela necessitar, possuindo seus programas

critérios, muitos com recorte de renda, para acesso. Assim, apesar do livre direito de requerer beneficiar-se de seus serviços e programas, percebe-se seu caráter seletivo em termos de abrangência de atendimento.

Do mesmo modo, a Assistência Estudantil tem como um dos principais critérios para inclusão o recorte de renda, constituindo-se como seu público usuário, prioritariamente aqueles (as) em situação de vulnerabilidade socioeconômica com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo dos demais requisitos fixados pelas instituições para inclusão nos programas que sejam oferecidos por estas nas áreas de atendimento. E, ainda, à medida que:

[...] as diferentes políticas sociais ganham perfil setorial próprio, distanciam-se do âmbito da assistência social, e neste movimento este campo de ação governamental vai se caracterizando como destinado ao trabalhador mais pauperizado, o que significa dizer ao mais espoliado. (SPOSATI, 1995, p. 17)

Feitas essas considerações, pode-se verificar que, de acordo com o posicionamento dos autores em questão, a Assistência Estudantil possui características assistenciais na medida em que oferece o atendimento de alguma necessidade por parte dos alunos, contudo com recorte de atendimento baseado na necessidade, aqui tangenciado pelo critério *renda*.

Mediante a configuração dada à política pelo Sistema Único de Assistência Social, a proteção básica destina-se à população que está em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social, discriminações de gênero, étnicas, por idade, por deficiências. Através de suas ações e programas, objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como visa ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Sendo assim, temos no atendimento das necessidades uma intercessão entre a política de Assistência Social e as demais políticas sociais e do mesmo modo ocorre com a política de Assistência Estudantil. Apesar de esta ainda não se constituir como uma política de Estado, formaliza-se em instrumento legal por força do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, o que a traz para o âmbito formal burocrático tal como política social, cuja matéria é essencialmente de cunho assistencial, uma vez que se destinam a atender necessidades dos estudantes.

O PNAES, apesar do seu caráter seletivo – o que revela o caráter de exclusão da política –, estabelece também que as instituições deverão fixar mecanismos de

acompanhamento e avaliação da Assistência Estudantil. Tais mecanismos deveriam favorecer a máquina administrativa na construção e afirmação da Assistência Estudantil enquanto um direito. O conhecimento da necessidade apresentada pelos estudantes assim como a de sua cobertura pela política é de fundamental importância. Aqui o viés da inclusão pode ser aprofundado.

Incorporar as necessidades dos estudantes nos programas requer a interpretação crítica das mesmas de modo a elevar o serviço oferecido a algo maior do que a monetarização/bolsificação da política; requer torná-la mais coerente ao seu objetivo maior, qual seja a redução das desigualdades educacionais (NASCIMENTO, 2012). Compreender a Assistência Estudantil apenas em seu caráter de seletividade de atendimento é limitar sua extensão apenas a sobrevivência material.

“A necessidade é uma categoria presente em toda sociedade, de todas as épocas” (HELLER apud MAFRA, 2010, p. 237). Em qualquer momento histórico, sempre restam demandas individuais dos seres humanos manifestas no cotidiano. “Tais necessidades podem ser definidas por desejos (quando individuais) e carências (necessidades sociopolíticas)” (MAFRA, 2010, p. 237). Se os desejos revelam o caráter subjetivo de nossas necessidades, as carências expressam o seu caráter coletivo demandado, geralmente, àqueles que, por força do ordenamento político, deveriam representar as instituições e a sociedade como um todo.

[...] a educação, que é uma necessidade sociopolítica, é uma carência em função do seu caráter genérico. Todavia, se nos referirmos ao indivíduo, esta carência adquire o sentido de desejo, devido a seus interesses pessoais neste ou naquele tipo de educação. (MAFRA, 2010, p. 237)

E assim, entre o que seja carência e o que seja desejo, vivemos em uma sociedade insatisfeita; mas contraditoriamente é justamente a insatisfação que nos garante sobrevivência, uma vez que seu oposto motivaria a estagnação. E no entendimento de Heller, este pode ser um instrumento que nos leve a, uma vez insatisfeitos com a democracia atual, com as contingências por que passamos, a criar um terreno fértil à pressão pela radicalização da democracia.

O caráter compensatório das políticas assistenciais legitima a função do Estado, e este seleciona o nível de carência a ser abrangido, muitas vezes pulverizando recursos que são insuficientes para atender realmente à demanda. O fato é que o espaço das necessidades não se resume ao espaço da sobrevivência, ele faz parte de um contexto histórico.

De acordo com Pereira (2008), necessidades de sobrevivência em nada nos distingue das necessidades dos animais, e a satisfação das mesmas implica em um mínimo de esforço e de recursos; por consequência tal perspectiva (a de resumir necessidades à sobrevivência) torna a política cada vez mais seletiva e excludente. Portanto, uma análise crítica acerca do que sejam tais necessidades de modo a não as reduzir a um entendimento empobrecido do que sejam as carências dos estudantes e como resposta estatal fragmentada. O mesmo vale para a política de Assistência Social em seu âmbito.

Portanto, pensar a implementação da política de Assistência Estudantil perpassa a compreensão institucional acerca do conceito do que sejam as *necessidades* dos estudantes sob uma perspectiva crítica de realidade.

Feita esta consideração a respeito da importância de uma leitura crítica da política, buscaremos a partir de então a compreender o lócus da política de AE, qual seja, o espaço público enquanto esfera administrativa.

2 GESTÃO PÚBLICA ENTRE CONSERVADORISMO E DEMOCRATIZAÇÃO

Para obter elementos que nos permita contemplar o objetivo deste estudo, torna-se necessário conhecer melhor o espaço em que se materializa a implementação da política de Assistência Estudantil, qual seja, a esfera do Estado enquanto espaço político e o modo como sua administração é formatada por interesses econômicos desde a sua gênese.

Em brevíssima retomada da concepção clássica de Estado, abordaremos dois filósofos, Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704). Vejamos que a concepção de Estado tem sua existência justificada em razão da segurança, de modo particular, a segurança em relação à propriedade privada. Thomas Hobbes definia o papel do Estado na sociedade sob uma perspectiva contratualista²⁰. Tratava-se da gênese da sociedade moderna na qual nascia uma nova forma de produção e as relações dos homens entre si e com o mundo estavam tomando novo sentido. O contratualismo interpreta a elaboração dos pactos políticos que vinham sendo construídos neste contexto.

A construção política do Estado nasce da sua relação com a sociedade civil. Nesta estruturação política, os indivíduos sociais despojam-se de sua liberdade natural para que possam ser receber proteção do Estado, assim o estado de natureza em que viviam abre espaço para a sociedade civil e o Estado. Funda-se, então, um ideário de soberania política baseada na ideia de um contrato. Daí advém a denominação de contratualismo (GUEDES e SILVA, 2013, p. 134).

Considerava Hobbes (1988) que esta organização seria um pacto firmado em prol da segurança que os homens necessitavam para resguardar os frutos de seu labor. Para este o homem precisava de controle devido a seus instintos naturalmente egoístas. Sua concepção era de um Estado absolutista no qual:

Cedo transiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à

²⁰ A formação da sociedade civil e do Estado compõe o movimento histórico-político que estrutura a sociedade moderna. Ambos, produtos da transformação das bases da estrutura econômica, social e política, inscrevem-se na história como instituições que dão sustentação à convivência humana na modernidade. Os autores contratualistas preocupam-se em interpretar esse movimento político no período de gênese e consolidação do capitalismo, final do século XVII e primeira década do século XVIII. (GUEDES e SILVA, 2013, p.134)

multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado...Deus Mortal, ao qual devemos abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. (HOBBS, 1988)

Nesta concepção, a figura do soberano é a mesma do Estado e esta instituição teria absoluto poder de comando sobre as determinações do que considerasse bem comum. A liberdade em sociedade representaria não estar submetido a outro poder se não aquele do Estado, aceito mediante “consentimento” estabelecido pelo desejo de viver sob sua proteção, porém inquestionável. Constatase, no pensamento de Hobbes, o racionalismo buscando superar o Direito medieval meramente punitivo. Parte do pressuposto de que os homens são possuidores de razão, movidos pelas paixões e pelo medo, e que, em estado de natureza, tendem a dar curso às suas paixões, levando a guerras. Defendeu a delegação de poderes ao Estado, personificado na pessoa do soberano a que cabe exercer a justiça com legitimidade.

Outro filósofo inglês, John Locke, conhecido como pai do liberalismo, reafirma o contrato social, porém fora de uma concepção absolutista de Estado. Diferentemente de Hobbes, sua existência não se daria em um pacto de obediência “cega” pois a liberdade seria administrada pelo Estado a partir *de leis*, e estas seriam elaboradas de forma coletiva.

Contrário ao poder monocrático, compreende que deve haver uma separação entre poder legislativo e executivo. Pensou a divisão dos poderes compreendendo a necessidade de haver um órgão capaz de regular as leis e dar-lhes aplicabilidade mesmo sobre aquele que as criou, ou seja, mesmo sobre a figura do legislador. Neste sentido, o executivo teria força, mas não o poder absoluto, estando passível, portanto, de julgamento. O judiciário teria a configuração de um poder autônomo, contudo não havendo clareza quanto a sua distinção do poder executivo (GOUGH, 1992). Sendo assim, para Locke, os poderes distintos estariam em mãos distintas. Quanto ao judiciário, este não se configura como um poder autônomo, não se distingue claramente e parece incluído no poder executivo, o qual se ocupa da administração total das leis (GOUGH, 1992).

O governo seria consentido pelos seus governados em nome do respeito do direito à vida, à liberdade e à propriedade; neste sentido o pensamento de Locke foi base para muitas Constituições Federais, por suas ideias liberais. Para este, todos nascem iguais e as diferenças seriam adquiridas ao longo da vida, quando uns vão se distinguindo dos outros em razão de posses, força, inteligência.

Em seu pensamento, a unidade vivida em sociedade seria a garantia de proteção que o sujeito necessita e em contrapartida os sujeitos devem abdicar da liberdade natural. “Portanto, sempre que qualquer número de homens estiver unido numa sociedade de modo que cada um renuncie ao poder executivo da lei da natureza e o coloque nas mãos do público, então, e somente então, haverá uma sociedade política e civil” (LOCKE, 1998, p. 460).

O papel do poder legislativo seria de grande importância, pois seria o criador das normas que regeriam a sociedade. Contudo há que se convir que o legislativo terminaria por ter uma composição de membros da elite pois não haveria uma retribuição remuneratória para tal tempo de dedicação, requerendo que o sujeito pudesse dispor de tempo livre. Outra questão era o letramento necessário à elaboração das leis. Algo ainda muito restrito à elite da época. Com isso cria-se um legislativo naturalmente composto por homens de condição econômica abastada. Além disso, como a segurança da propriedade privada estaria em questão, naturalmente os proprietários de bens eram os principais interessados em participar deste poder, portanto historicamente a legislação vai favorecer sobremaneira à propriedade privada. Apesar de não utilizar o termo classe, Locke já apresenta o Estado enquanto protetor do que entendia ser comum interesse a proteção da propriedade.

O que estes dois filósofos contratualistas, cada um a seu tempo, mostram-nos é que, desde os primórdios do capitalismo, os proprietários de bens sempre tiveram seus direitos protegidos pelo Estado, o legitimando e se submetendo à sua dominação enquanto aquele capaz de lhes garantir a segurança de terem sua propriedade protegida. As leis, sempre tidas como referenciais basilares da proteção das ideias “comuns” tinham, na realidade, por principais interessados os proprietários à sua época, restando àqueles que nada detinham de material o poder sobre sua família, seus filhos, como se propriedade sua fosse, além do “trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos” (LOCKE, 1998, p. 409). A apropriação de terras iniciava grandes riquezas particulares e desconsidera o violento processo histórico por meio do qual ocorreu sua posse e o enriquecimento é justificado por razões naturais, assim como a existência de pobres e ricos, servos e escravos. Assim o contratualista, justifica a apropriação de terras: “Terá sido um roubo tomar para si o que pertencia a todos em comum?” E continua afirmando que: “tomar qualquer parte daquilo que é comum e

retirá-la do estado em que a deixa a natureza que dá início à propriedade, sem isso, o comum não tem propriedade alguma” (LOCKE, 1998, p. 410).

A brevíssima retomada à concepção clássica da constituição do Estado tem por objetivo relembrar como as teorias políticas defensoras da sua instituição cunharam na proteção à propriedade privada o argumento necessário à sua constituição se tornando este um defensor genuíno de proteção da classe burguesa desde seus primórdios.

Decodificando a essência da natureza de dominação capitalista, Karl Marx desvela a concepção do Estado o referenciando como “burguês”. A perspectiva histórica de que parte Marx acerca da instituição de um representante público é de que o Estado é por essência representante da classe hegemônica, portanto essencialmente classista, nada mais sendo do que uma instituição a serviço da classe dominante e que tem o individualismo como essência de sua gênese. O Estado que os contratualistas justificavam ser o protetor, o garantidor de seguranças acerca da propriedade dos sujeitos é decodificado por Marx no modo de produção capitalista. Demonstra ser este o validador da exploração da mais valia, “legalizando” a propriedade privada. Concorrem para este fim não só o poder executivo como também os aparatos legislativo e judiciário. A composição da sociedade dividida em classes (burguesia e proletariado) é o que vai determinar a estrutura do Estado. Será com essa base de entendimento que a classe trabalhadora inicia a tomada de conhecimento da própria condição. De acordo com essa lógica marxista, Souza Domingues argumenta que:

[...] o proletariado em seus setores mais avançados percebiam que os ideais revolucionários dessa classe haviam-se objetivado na revolução política e as relações de exploração não seriam eliminadas na sociabilidade burguesa. Tomando ciência desse processo, o proletariado começava a compreender que os seus interesses eram inconciliáveis com os da burguesia, ou seja, compreendia a contradição entre capital e trabalho. É nesta perspectiva, que o proletariado vai se apresentar como o grande antagonista da burguesia, com um projeto de sociedade inteiramente oposto. O projeto da burguesia estava realizado (na emancipação política) e do proletariado estava por ser construído (na emancipação humana) por uma revolução social. (SOUZA-DOMINGUES, 2012, p. 76)

Em cada época, o Estado teve acentuada uma de suas estratégias para apoiar o capital, ora coerção, ora consenso. Mas, seja qual for a estratégia utilizada, sempre foi necessária uma resposta de sua parte para a manutenção da ordem e também para a reprodução das forças produtivas. Ao longo da evolução capitalista o Estado foi ‘convidado’ a intervir em maior ou menor proporção nas expressões das mazelas

próprias deste modo de produzir. A exploração a que o capital impõe a classe trabalhadora, uma vez manifesta por esta mesma classe, através da indignação nas lutas que marcaram a história da evolução capitalista, constituíram ao longo da história no reconhecimento de mazelas sociais que requerem uma resposta por parte do Estado, seja como meio de manter o consenso em torno da ideologia capitalista seja como meio de garantir os mínimos à reprodução da força trabalhadora.

Neste sentido, a evolução histórica do Estado burguês, ainda que marcado por períodos corporativistas, adota as políticas sociais como medida clássica de resposta à questão social. Estas se constituem como um processo de concessão e conquista. Oscilam entre estes dois polos. Considerar-lhe apenas como concessão por parte do Estado seria negar a luta de classes que lhes cunhou. Do mesmo modo, atrelar seu mérito única e exclusivamente a uma conquista da luta dos trabalhadores seria anular o movimento de força contrária à expansão das políticas sociais – força esta que estabelece por limite de expansão a própria acumulação capitalista, ou seja, as políticas públicas terão abrangência de atendimento até a medida que a destinação de recursos públicos necessários à sua existência não interfira no processo de acumulação capitalista.

Nosso entendimento comunga com a ideia de que direitos sociais cunhados pela luta dos trabalhadores e acatados pelo Estado possuem relação com a totalidade da vida social e, portanto, são fruto de um movimento de correlação de forças entre classes. Conforme Guerra:

[...] as chamadas “políticas sociais” constituem-se da síntese de elementos contraditórios que envolvem interesses antagônicos, mediados pelo Estado. Seu espaço de atuação extrapola o âmbito restrito da legitimidade do Estado junto às classes trabalhadoras, via instituições sociais, para se constituir em instrumentos minimizadores das formas selvagens e violentas de exploração que caracterizam o nosso processo de trabalho. (GUERRA, 2011, p. 134)

Neste sentido, situar a Assistência Estudantil no âmbito das políticas sociais implica reconhecer que a sua materialização se encontra na esfera pública sob a sua racionalidade burocrática possuindo os mesmos elementos das demais políticas sociais. Como tal, é efetivada pelo conhecimento técnico, mas possui natureza política, portanto representa interesses de classe e esse direcionamento proporciona ao universo no qual se materializam as ações das políticas públicas um viés que não é apenas o de reprodução da lógica de sua constituição. Assim, em essência, na ordem capitalista, os projetos de classes representam interesses contraditórios e o

Estado constitui-se como seu principal materializador, podendo tendenciar mais ou menos a um dos projetos de classes a depender dos elementos que fortalece.

Na estrutura da sociedade capitalista a igualdade é uma construção na qual todos são tidos como iguais, e os agentes de produção, são como sujeitos individuais de direitos. Porém a relação desigual entre proprietários e produtores necessária à reprodução e ao domínio do capital demonstram ser uma ilusão a ideia de igualdade neste modo de organização social. O direito assume uma função ideológica de alta complexidade com consequências políticas. Naturaliza as relações econômicas e de classe na medida em que os sujeitos são tratados destituídos de suas reais e históricas relações. Essa dissimulação oculta a dominação e impede a tomada de consciência das classes subalternas para que estas realizem a construção da sua identidade. As lutas por direitos é uma luta entre classes pela disputa da hegemonia e o direito quando se objetiva, sofre determinações societárias. Fora dessa dinâmica de classes, a concepção de direito fica no âmbito do domínio ideológico da classe burguesa.

Nem só por violência se impõe nem só por ideologia, mas também pela materialidade de relação entre Estado e massas populares. E, se os meandros da máquina administrativa do Estado estão situados em um âmbito de contraditórios interesses de classe, apesar da essência burguesa do Estado, é preciso considerar que o aspecto de dominação não é exclusivo determinante de suas ações. Sob a perspectiva de Poulantzas (1985), a luta de classes ocorre no coração do próprio Estado pois em sua “ossatura” encontram-se representadas as diversas classes e suas frações, portanto, o seu funcionamento e o de suas políticas públicas não são exclusivamente dependentes dos ditames da classe dominante em razão da necessidade de estabelecer o que entende serem compromissos provisórios entre o bloco do poder e determinadas classes.

Compreendida a historicidade da constituição do Estado na sociedade capitalista, faz-se necessário compreender as particularidades da administração pública no caso do Brasil bem com as características específicas de sua materialização enquanto racionalização burocrática.

2.1 PATRIMONIALISMO: MARCA PREDOMINANTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Ao tratar sobre a temática dominação, mais especificamente o que denominou dominação tradicional, Max Weber (1999) identifica-a como um tipo de dominação cuja legitimidade é ancorada “na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais” cujo domínio está muito mais próximo da condição de senhor do que de superior. Seu quadro administrativo geralmente é recrutado por critérios pessoais do senhor, seja por afetividade, lealdade ou confiança. Um quadro não burocrático, ou seja, a especialização não é necessariamente um crivo de recrutamento.

No caso do Brasil a dominação tradicional permeou a constituição da administração pública no período colonial e estava centralizada no poder político do rei e de seu conselho, não havendo uma padronização de normas ou regras a serem seguidas. As leis se constituíam por determinações particulares e nos órgãos da administração as funções não eram bem delimitadas. O foco na arrecadação de tributos não favorecia a ampliação do conceito de administração. Cargos públicos não exigiam especialização em áreas afins e eram concedidos por influência da condição de nobreza ou de burguês bem-sucedido. Assim, a condição de poder político se torna uma espécie de “patrimônio” por intermédio do qual se detinha a decisão sobre a riqueza, controlando seu direcionamento (PAULA, 2005).

De acordo com Faoro (2012), “o domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas”. Esta dispersão da administração do território assume caráter patriarcal podendo ser verificado no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Os detentores do poder econômico se apropriam de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, “numa mescla de público com privado”. Com o avanço no sentido da racionalização burocrática, separa-se o setor fiscal do setor de pessoa, porém este permanece enrijecido no modelo tradicional patrimonialista, o que acompanha o processo de desenvolvimento do que convencionou chamar de um capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado.

A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro. (FAORO, 2012, p. 313- 314)

Acerca da gestão pública, mais especificamente dos elementos que influenciaram historicamente o modelo de administração brasileira, Ana Paula Paes de Paula (2005) sinaliza para a construção de uma dinâmica patrimonialista em torno da ‘máquina’ pública; recorda que no período colonial obter poder político equivalia a obter controle da riqueza. Porém, esta era administrada de forma personalista e não de acordo com as reais necessidades da coletividade. A autora argumenta que estes traços permanecem influenciando a forma de administração no Brasil, “devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se auferem do Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não públicos” (PAULA, 2005, p. 106).

De acordo com Faoro (2012), o patrimonialismo²¹ permeia o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Este, por sua vez, desenvolve-se sob influência política, mas requerendo uso de técnicas capazes de comportar as necessidades advindas do processo de expansão. Desta mescla de “liberais autoritários” cria-se um capitalismo à brasileira. Compreende este autor haver a burocracia que representa a expressão formal do domínio racional e que é própria ao Estado e à empresa no capitalismo. Mas o que se verifica é o que o estamento burocrático, entranhado pelo patrimonialismo que resiste em permeá-lo, absorve as técnicas da modernidade, porém, conforme o autor, apenas como meras técnicas e não como uma mudança essencial em sua organização.

Paula (2005) argumenta que a “ética de fundo emotivo permeia a nossa cultura”, sendo a nossa “cordialidade” avessa a uma gestão impessoal e formal, portanto, essencialmente contrária à racionalização burocrática. Assim, traços como centralização do poder e autoritarismo permaneceram moldando a gestão pública por largo espaço de tempo

Neste sentido, a organização administrativa brasileira, desde o período colonial vem encontrando meios para conservar traços do patrimonialismo no decorrer de sua

²¹ A origem do termo “patrimonialismo” é atribuída a Max Weber, quando se volta para a análise da legitimidade das formas de poder político. Inserindo-se no seu conceito de “sistema de dominação”, o patrimonialismo equivaleria a uma forma de “dominação tradicional”, cuja “legitimidade repousa na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)”. Em contraposição à dominação racional-legal, em que a burocracia se pautaria por regras universais, visando à eficiência e possuindo uma clara definição entre os funcionários e os “meios da administração”, no patrimonialismo, governantes e funcionários confundem-se com os meios da administração, beneficiando-se privadamente de seus cargos. (LINS RIBEIRO, 2010, p. 8.415)

evolução histórica. Este traçado possibilitou e possibilita a que as ações do Estado possam ser mais livremente direcionadas ao apoio do desenvolvimento da ordem capitalista em todas as suas fases concorrendo para as condições necessárias para acumulação de capital em cada uma delas.

A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar. (FAORO, 2012)

Considerando que esta organização burocrática requerida pela evolução capitalista, deveria ser alcançada em um patamar que não interferisse na concentração de riqueza o espaço para cobertura dos interesses da classe trabalhadora não deveria ser demasiadamente grande. Esta, por sua vez, fora incluída de forma “parcial e fragmentada”. Trata-se, portanto, de uma manutenção conservadora da ordem dominante, combinando “diferentes tipos de dominação e as diferentes lógicas administrativas (dominação racional e burocracia e dominação tradicional e patrimonialismo) que compõem esta estrutura de poder” (SOUZA-FILHO, 2013).

Antes de avançar na discussão acerca da racionalização burocrática no Brasil, cabe ressaltar que o personalismo, elemento marcante do patrimonialismo, permeia o universo das relações pessoais no qual a existência de uma lei, que deveria pressupor igualdade de direitos, termina por depender do que denomina de “especificidade do caso”, ou seja, muitas vezes não basta ser um indivíduo, pois observa-se tratamentos diferenciados quando há uma escala relacional de amizade, parentesco ou outra que possa representar algo a mais diante da administração pública. É um registro radical, mas não deixa de demonstrar a nível micro as expressões do patrimonialismo na aplicabilidade da ordem burocrática (COSTA, 2006).

Sobre esta questão, Costa (2006), em sua crítica a respeito dos condicionantes da reforma do Estado no Brasil, ressalta claramente que elementos tais como a igualdade perante a lei, a universalidade na aplicação da norma e o princípio da isonomia estão sujeitos não raro a uma espécie de hierarquização social que distingue os “indivíduos” e “pessoas” estabelecendo uma relação velada, mas não obscura, de conferir pesos às pessoas conforme seus relacionamentos. “Por isso a todo momento, somos levados a introduzir “elos personalizados em atividades basicamente impessoais” (COSTA, 2006, p. 146).

Contudo, ainda que haja essa mescla é a racionalidade formal-legal, possibilita-se que a estrutura administrativa se constitua de forma impessoal, pois abre espaço para a especialidade técnica e para normativas que possibilitam o acesso a direitos que em sua ausência sequer existiriam formalmente.

Apesar da burocracia ter por essência a dominação de classe (hegemônica), é a sua racionalidade o elemento capaz de possibilitar abertura ao tensionamento da estrutura do Estado no qual o caráter formal-legal pode ser utilizado como uma ponte estratégica para a mudança social, conforme o compreendem Souza Filho e Gurgel (2016) e Costa (2006).

No Brasil, a racionalização burocrática é possibilitada em prol da sustentação do processo de industrialização nacional, porém esta é limitada pelo modo como a dominação conservadora que interliga burguesia nacional e setores tradicionais da sociedade. Compartilhamos do entendimento de Souza Filho e Gurgel (2016) e Paula (2005) de que diante da necessária organização administrativa requerida pelo desenvolvimento do capitalismo no Brasil conduziram para que a racionalização burocrática se desenvolvesse em um imbricamento com o patrimonialismo.

Entre avanços e conciliações políticas, Souza Filho (2013) aponta fatores que levaram ao imbricamento entre os setores capitalistas e não capitalistas em favor do desenvolvimento deste primeiro. O autor demonstra que o processo de industrialização requeria elementos de racionalização da administração. Esse processo ocorreu na combinação de elementos “novos” (burocráticos) e “arcaicos” (patrimonialistas). Essa imbricação não ocorre ao acaso; trata-se de uma mistura funcional à manutenção da ordem tal qual o modo como ela se apresenta na particularidade do caso brasileiro.

Com embasamento no pensamento histórico-dialético, Souza Filho e Gurgel (2016) compreendem que, na particularidade do caso brasileiro, as relações de produção influenciaram na ordem administrativa e se utilizaram desta em um processo de retroalimentação da dominação de classe por intermédio da máquina do Estado. Assim, o aparelho público cria condições favoráveis à existência da estrutura privada. Mas, justamente, por representar os interesses da classe hegemônica, necessita mediar os interesses da classe trabalhadora, seja na formação de consenso em torno da ideologia capitalista, seja em dar sustentação aos elementos necessários para que esta última lhe seja suficientemente útil.

Em uma breve retomada da trajetória do capitalismo “tardio” no Brasil, identifica-se que no período que compreende a década de 1930 até a de 1980, o país passou por acelerada expansão das relações capitalistas no campo e cidade. Na Era Vargas, quando da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP²²), registra-se um investimento inicial em uma burocracia pública profissionalizada no sentido de uma tentativa de modernização. Porém, a busca pela organização burocrática continua a compartilhar espaço de domínio com o patrimonialismo em políticas que mesclavam o mérito e o favor. Tais reformas foram limitadas e sustentadas pelas forças políticas influenciadoras do governo (PAULA, 2005).

De 1945 a 1964, o Estado continua a promover a profissionalização em torno da organização do Estado mantendo as características do período anterior. O período ditatorial de 1964-85 conseguiu uma reforma mais contundente, pois as exigências de conciliação política eram diversas daqueles assumidas no período anterior. “Desta forma, foi possível melhorar a máquina administrativa através de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores” (PAULA, 2005, p. 107). Entretanto, se, por um lado, houve uma melhoria sob o ponto de vista da eficiência, o Estado se manteve centralizador, alijando a sociedade civil dos espaços decisórios. A postura tecnocrática combinou dominação patrimonial tradicional e dominação burocrática dando origem, segundo Paula (2005) a um neopatrimonialismo que se manifestava enquanto uma forma de manutenção da dominação pelos burocratas por intermédio do saber técnico.

A autora em questão define três tipos de patrimonialismo que marcaram a administração pública brasileira, quais sejam, o tradicional, o burocrático e o político. Ela ainda sinaliza estes dois últimos como responsáveis pela tecnocracia do período militar mantendo a utilização de cargos públicos de modo patrimonialista.

Se, por um lado, a década de 1980, obteve-se um saldo positivo no plano político e cultural, materializado na ascensão de lutas dos movimentos sociais, pelo lado econômico, alcançou-se o adjetivo de “década perdida”. Apesar do movimento operário e popular ativo – que teve por ganho social a promulgação da Constituição

²² Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938 - previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938; subordinado à Presidência da República, com objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país.

Federal de 1988 –, o avanço do neoliberalismo, em resposta à crise econômica da década de 1970, com sua marcante natureza contrarreformista, promoveu a insegurança da existência com a perspectiva do desemprego estrutural intensificado, com as mudanças no mundo do trabalho, da mundialização do capital e da refuncionalização do Estado.

Compreender esses elementos essenciais à constituição do Estado nos permite adentrar com mais clareza no modo como este se operacionaliza administrativamente. As possibilidades de sua racionalidade burocrática nos permitem compreender e buscar alternativas aos ditames da dominação capitalista.

2.2 CARÁTER CONTRADITÓRIO DA BUROCRACIA NO SISTEMA CAPITALISTA

A administração em si (a gestão) possui caráter contraditório, podendo ser direcionada tanto para a manutenção da ordem de exploração e dominação de classe, quanto para o aprofundamento de direitos na perspectiva de construção de uma nova ordem societal – a depender da concepção ético-política adotada em sua condução (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016).

2.2.1 O caráter de dominação

O sociólogo Marx Weber, em seu livro *“Economia e Sociedade”*, reconhece o caráter de dominação exercido pela administração. Compreende que só há dominação se há obediência, e esta nem sempre advém da influência ou do poder de uma autoridade sobre uma população, podendo ser exercida por uma recepção inconsciente de quem se permite dominar ou por considerações racionais de ordem afetiva, por interesse de um ganho secundário. Explica Weber que, para tal condição de subjugação, é preciso que haja no mínimo o interesse em dominar e a condição de se permitir dominar; portanto, é necessário que haja, no mínimo, um grupo de pessoas cuja obediência seja realizável. Representam muito bem este grupo o quadro administrativo de servidores bem como dos administrados.

Aponta Weber que a crença na legitimidade de quem domina é um fator que acimenta a dominação dando-lhe sustentação. Cabe dizer que sua perspectiva de

dominação extrapola a relação com o que é convencional ou juridicamente garantida. Para o sociólogo nem toda relação de dominação é constituída de forma legítima. Para este, “a ‘legitimidade’ de uma dominação deve naturalmente ser considerada apenas uma probabilidade de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal” (WEBER, 1999, p. 140). A obediência, segundo esse sociólogo, pode se dar em razão de oportunidade, por interesse material ou imposta em razão da vulnerabilidade em que se encontra o dominado, entretanto, será decisivo à dominação que a pretensão de sua legitimidade seja suficientemente “*valida*” de modo a se consolidar os meios de dominação escolhidos. Para este, o fato de “o dirigente e o quadro administrativo de uma associação aparecerem formalmente como ‘servidores’ dos dominados não constitui, naturalmente, nenhuma prova contra o caráter de ‘dominação’” (WEBER, 1999, p. 140). Um dirigente ao mesmo tempo que aparece como servidor dos dominados também os domina, pois recebeu poder de mando decisivo.

Por meio de sua metodologia de análise calcada na identificação de tipos ideais como parâmetros de estudo, considerou haver três tipos puros de dominação: o de caráter carismático, o de caráter tradicional e o racional. Aquele primeiro advém do respeito a uma santidade, do heroísmo de alguém ou caráter exemplar; o caráter tradicional de dominação está, como o próprio nome diz, relacionado a uma crença nas tradições que ao longo do tempo se estabelecem e conseguem ser legitimadas; a dominação racional cunha sua legitimidade na crença em torno das “ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (WEBER, 1999, p. 141), sendo, portanto, uma dominação legal. São características deste tipo de dominação a impessoalidade, ordens de caráter objetivo e pautados em parâmetros legais que impõe o dever-fazer²³.

Classificou a dominação legal com quadro administrativo burocrático a forma moderna de administração. Nesta, todo direito se constitui de forma legal e possui pretensão de ser acolhido pelos membros da administração que vincula e/ou às pessoas que estejam circunscritas a seu domínio; este direito constitui-se no que ele

²³ Apesar destas categorizações, o próprio autor assume que o fato de dividir as tipologias de dominação em formas puras, não impede que estas, ao se aproximarem do cotidiano, possam absorver outras formas de dominação empíricas.

denomina ser um conjunto de regras abstratas, detentoras de intencionalidades, juridicamente aplicáveis e passíveis de verificação/evocação judicial; tal dominação legal impõe-se também ao que lhe aplica, ou seja, ao superior que a exerce, seja ele ocupante de seu cargo por nomeação ou por eleição. Por se formar este tipo de dominação em torno da impessoalidade, a aquiescência à mesma não seria a obediência a alguém e sim a seus estatutos legais.

Para Weber (1999), este tipo de dominação racional fundamenta-se em categorias como a continuidade do seu exercício, a competência para atuar em determinado âmbito, com atribuição de poder de mando e limitação de capacidade de intervenção coercitiva. Esta organização se dá mediante hierarquia fixa de controle e supervisão e regras (técnicas e normativas). Este tipo de dominação legal exigiria qualificação profissional comprovada com determinada especialidade profissional necessária à materialização desta racionalidade, o que se exige um quadro administrativo composto por “funcionários”. Estes não são detentores de posse alguma sobre os recursos materiais sob a sua responsabilidade, não cabendo assim neste tipo de administração padrões patrimonialistas, nesta não se confundem público e privado. Nem mesmo o cargo pertence ao funcionário sendo este seu ocupante com único fim de exercer as competências que lhe são inerentes dentro das normas que o regem e segundo o autor em questão o grau de qualificação só tende a aumentar cada vez mais dentro dos parâmetros burocráticos.

Quanto às autoridades institucionais considera positivamente a administração monocrática pois, segundo sua análise, seria uma “administração rápida, inequívoca e por isso independente de compromissos e variações de opinião da maioria” (WEBER, 1999, p. 145). Além disso, segundo o mesmo autor:

A administração puramente burocrática, portanto a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 1999, p. 145)

Assim, entende que a administração burocrática por essência significa dominação, porém seria também um caminho para a obtenção dos melhores profissionais, mais qualificados e imparciais, tendo em vista ser um tipo de dominação regido pela impessoalidade. Em sua lógica, Weber defende que sem a burocracia

teríamos o caos; além disso, a tendência da máquina burocrática seria o crescimento, afinal o sistema gera demandas cada vez maiores. O pensador alega que o governado não pode dispensar ou substituir o aparelho burocrático uma vez que ele exista, uma consideração um tanto ideológica, pois o aparato burocrático só é insubstituível se pensarmos nessa sociabilidade como insuperável.

O estudo de Souza Filho e Gurgel (2016) reconhece a validade do pensamento de Max Weber no que concerne à perspectiva deste acerca da relação existente entre estrutura de dominação, as respectivas tipologias administrativas e sobretudo ao reconhecer elementos da racionalização burocrática enquanto materialização da dominação. Porém compreendem estes autores que a análise de Weber não vincula tal racionalização à necessidade do sistema capitalista de produzir (com finalidade central na produção e apropriação de mais-valia) e se reproduzir (mantendo condições para manutenção da ordem social).

Na perspectiva de Weber, a ausência de burocracia representaria o caos, a falta da coesão social. Delimita então a burocracia como sendo outro tipo ideal, e que “o destino material das massas depende cada vez mais do funcionamento estável e correto das organizações crescentemente burocráticas do capitalismo privado” (MESZÁROS, 2008, p. 22). Efetivamente, na ordem capitalista, a máquina burocrática é essencial pois como o próprio Weber identifica, é ela em si a representação da dominação. Considerar a sua infinitude é considerar a impossibilidade de que a sociedade possa se organizar de forma diferente da ordem vigente. Sendo assim, é necessário elucidar que a burocracia é sim, necessária à manutenção da sociedade e classes, entretanto esta mesma racionalização pode ser um caminho para a democratização de direitos e conseqüente colaboração para uma alternativa à atual ordem societária.

Neste quesito, a “reprodução social da ordem”, em decorrência da necessidade de formação de consenso em torno da dominação estabelecida pelo sistema capitalista, há que realizar a incorporação dos interesses da classe trabalhadora, sendo, portanto, de extrema importância à compreensão de que os direitos conquistados têm uma relação de luta e não se devem a uma simples compreensão por parte do estado quanto as necessidades desta classe

O pensamento de Mészáros (2008) é de que a superação da burocracia, apesar de ser um processo de grande complexidade, é, sim, possível, requerendo a tal pleito

grande esforço de planejamento no sentido de construção coletiva de uma alternativa ao sistema vigente.

Retirar o caráter histórico do capitalismo é retirar-lhe todas as possibilidades de compreensão crítica de suas bases reais de desenvolvimento desconectando-o de seus determinantes. A isso Mézáros (2008) denominou “cláusula de salvamento”, pois resguarda a sociabilidade capitalista de “objeções a seu modelo geral”.

Compreender que a administração não está acima das relações sociais concretas é compreender seus aspectos contraditórios. Se por um lado a burocracia viabiliza, mantém e conserva a ordem social capitalista, é pela racionalização burocrática que também são implementadas as ações do Estado que vão de encontro a interesses das classes dominadas, ainda que na perspectiva de manter esta mesma ordem social.

O pensamento possui uma gênese social e exerce uma função social, mas que, contudo, deve respeitar uma reflexão objetiva da realidade. O pensamento de Marx é ideológico, pois parte de uma posição de classe, e também se baseia em critérios científicos, compreende os fundamentos da sociabilidade do capital em sua dimensão e profundidade buscando assim compreender seus determinantes e especificidades.

Deste modo, autores que compreendem alternativas democratizantes da máquina administrativa como Paula, Souza Filho, Gurgel, e outros, **não estão conferindo ao Estado uma suposta neutralidade**, uma vez que este, por sua natureza de constituição, visa a reproduzir as condições favoráveis à manutenção da classe hegemônica na ordem capitalista. E é justamente por compreenderem a própria natureza contraditória do Estado em uma sociedade de classes (o obrigando a responder a projetos antagônicos) o que os leva ao entendimento de que a máquina administrativa encerra em si limites e possibilidades da política tanto no sentido de conservação quanto no sentido de transformação da ordem.

2.2.2 O campo das possibilidades

A democratização, como processo social, político e econômico, desvela as conexões existentes entre a emancipação política e a emancipação humana. Contudo, ambas são “radicalmente diferentes – uma vinculada à propriedade

privada burguesa e a outra relativa a uma sociedade baseada na livre associação dos produtores [...]. Ou seja, a emancipação humana não se configura como consequência de uma suposta evolução e desenvolvimento da emancipação política”. Todavia, a emancipação política “é uma forma de expressão da emancipação, determinada pela sociedade burguesa e, por isso, delimitada socialmente” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 62). Seus elementos progressistas, uma vez aprofundados, podem contribuir no processo de emancipação humana, não por ser uma linha evolutiva, propriamente dita, mas pelas possibilidades de que a mesma contribua para os processos que levariam à emancipação humana. Neste sentido o que se poderia entender como um meio de mera obtenção de consenso, pode ser um meio de obtenção de controle da vida social através da ampliação de direitos civis e políticos e também dos direitos sociais (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016). Na própria concepção de MARX:

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a cidadão, a pessoa moral. Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas “forces propres” (forças próprias) como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política. (MARX, 2010, p. 54).

Portanto, Souza Filho e Gurgel (2016) compreendem que o processo de democratização pode ser potencializado por uma perspectiva de gestão pública de mesma ordem, considerando sua dimensão de intervenção social diante das possibilidades que esta possui para ser refletida e implementada enquanto elemento da emancipação política e enquanto contributo para a emancipação humana. Compreendem estes estudiosos que, inegavelmente (sob raras exceções de especificidades institucionais), a finalidade da gestão possui comprometimento com a finalidade capitalista, até mesmo pela natureza de constituição do Estado, lócus de sua atuação. Portanto, sinalizam que pensar em uma gestão democrática requer pensar em uma gestão que, de algum modo, será contraditória ao movimento do capital, requerendo movimentos que propiciem o tensionamento. Assim, a gestão pública voltada para a transformação das condições de vida, por meio do aprofundamento e universalização de direitos civis, políticos e sociais das classes subalternas, “[...] implica a possibilidade de concebermos a administração no campo

do fortalecimento do processo de democratização” (SOUZA FILHO e GURGEL 2016, p. 75).

Sendo assim compreendida a gestão, cabe frisar que sua materialização ocorre por meio da racionalidade burocrática do Estado. A apropriação e o direcionamento deste campo poderão favorecer esta democratização. Assim, de modo elementar, compreender a organização burocrática de uma política social diz respeito à condução que esta recebeu pela instituição no sentido de ampliação de direitos. Neste exercício buscaremos compreender a organização burocrática da política de Assistência Estudantil na UFJF considerando a sua formalização legal a partir do marco da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, concebendo ações de atendimento e em linhas gerais parametrizou a condução do programa respeitando o direcionamento de cada instituição a partir de suas especificidades.

Apesar do caráter contraditório, a administração, em sua acepção simples e abstrata, é “a utilização racional de recursos para a realização de fins, não se apresenta nisso, nada de incoerente ao progresso do homem” (PARO, 2006, p. 157), seja tanto para a dimensão individual quanto para a dimensão social da vida humana. Sob a perspectiva deste educador, a escolha da forma mais eficaz e de custo mais adequado à execução de determinada ação é perfeitamente pertinente e não é incompatível à causa das classes menos favorecidas, os quais, aliás, são os principais mantenedores desses custos, por meio da riqueza que produzem e da tributação que lhes é imposta. Portanto, o mínimo a que fazem jus é receberem uma administração eficiente dos recursos depositados nos cofres públicos.

A burocratização da máquina pública ocorre em razão da necessidade de “um quadro administrativo especializado e profissional, assim como certas regras e normas bem definidas” em razão da entrada na fase de industrialização pós decadência no período oligárquico no final da república velha (SOUZA-FILHO, 2013).

Este autor demonstra que, longe de uma racionalidade plena, a base constituinte da administração brasileira foi a informalidade, marcada pela personificação e eivada por favoritismos. Sendo assim, mesmo quando o sistema requereu do Estado sua formalização legal-racional, a presença do patrimonialismo se mantém como uma constante. Entretanto, considerando que na ordem vigente o Estado se constrói em razão de um campo de interesses, sua constituição representa

um campo de tensionamentos no qual a racionalização burocrática é ao mesmo tempo a expressão da dominação e também de possibilidade de democratização de direitos.

A burocracia, como um elemento concreto da administração na sociedade capitalista de fato, tem por objetivo preponderante a dominação e manutenção esta ordem:

[...] expressa-se enquanto uma forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho, e expressa-se, também pela necessidade de manter a ordem social, difundindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 42)

Compreendido, primeiramente, o conceito de burocracia e como a materialização de sua racionalidade de dominação pode ser direcionada para o fortalecimento de direitos, poderemos adentrar na reforma gerencialista empreendida na década de 90. A combinação de concentração burocrática (com elementos de centralização de poder) e de uma flexibilização (intencional) de certas áreas da administração compõem projeto de manutenção da ordem vigente no sentido de criar condições à manutenção da acumulação de capital.

2.3 A REFORMA GERENCIAL DOS ANOS 1990 E SUAS INTENCIONALIDADES

Considerando que os cenários político e econômico dialogam entre si, compreender a reforma administrativa da década de 90 requer o entendimento do cenário econômico os determinantes desta ordem que compuseram período que antecedeu o processo da contrarreforma.

Na década de 1960, o nacional-desenvolvimentismo era marcante e requerendo do Estado o apoio à produção industrial de base. Efetivamente o período desenvolvimentista elevou o crescimento da industrialização, porém culminou em uma crise de superacumulação. A instabilidade econômica era marcante, assim como a política. A década de 1970 herdeira do endividamento externo que patrocinou o “milagre econômico”, presencia a partir de 1973 o que se denominou a “crise do milagre”. (BEHRING, 2008)

Acerca da crise do “milagre econômico” ocorrida no período em um contexto de crise mundial Souza Filho e Gurgel (2016, p. 165) sinalizam que, mesmo diante do

quadro econômico de crise, o país manteve a industrialização às custas de mais endividamento externo. De acordo com os autores, “o endividamento serviu para enfrentar a queda da receita tributária, o crescimento das demandas sociais, a elevação dos preços do petróleo e dos bens de capital e continuar estimulando e apoiando o crescimento econômico”. Assim, países desenvolvidos “alimentavam” o desenvolvimento de países pobres com empréstimos. A periferia, por sua vez, mantinha com os primeiros uma relação de importação, o que era muito cômodo diante da situação de recessão por que passavam resultando em um processo no qual o custo da crise econômica nos países centrais foi pago por aqueles da periferia.

O fato é que o grande incentivo à industrialização gerou um aumento ainda maior do endividamento. Behring (2008) identifica que, diante das possibilidades de sustentação dos gastos públicos, cada vez maiores em razão da estatização da dívida, o governo optou pela emissão de títulos do Tesouro cujos juros rendiam consideravelmente, transferindo parte do que era dívida externa em dívida interna, nem por isso menos onerosa. Neste sentido, os industriais tinham o suporte financeiro para sua expansão enquanto o governo arcava com o endividamento contraído. Em diálogo com o pensamento de Francisco de Oliveira Behring²⁴ (2008), concorda que a dívida brasileira cresceu consideravelmente a partir da articulação burguesia/Estado/capital estrangeiro na constituição do que se convencionou “milagre brasileiro”.

Entretanto, como fatores econômicos dialogam com fatores sociais mesmo a este custo, com aumento da classe operária urbana, houve uma mudança na configuração da classe trabalhadora. O crescimento do parque industrial gerou “um êxodo rural de grandes proporções, concentrando força de trabalho barata no espaço urbano [...] e o oferecimento de facilidades para empréstimos privados a juros flutuantes” (BEHRING, 2008, p. 135).

Nos anos de 1980 se abatia sobre a economia forte instabilidade econômica em decorrência de uma superinflação e da moeda em constante perda de valor, as quais não respondiam positivamente às medidas econômicas adotadas à época. Desde 1985 diversos planos econômicos tentaram combater a inflação. Destacam-se no período o Plano Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989). Já na década de

²⁴ Francisco de Oliveira, “A economia da independência imperfeita”, in Behring (2008).

90 teríamos o Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991) e, por fim, o Plano Real (1994).

Entretanto, ainda considerando o momento histórico da década de 80, esta não foi somente herdeira de uma crise comprada pelo Estado, advinda do modo como fora conduzido o desenvolvimento industrial no Brasil, mas também de uma classe operária que vinha se organizando e movimentos populares contrários à repressão do período ditatorial que ainda se fez presente até a metade da década. Souza Filho e Gurgel (2016) registram que o movimento de fortalecimento da burguesia industrial requereria força de trabalho para a produção e reprodução da riqueza.

Neste contexto, o processo de “modernização conservadora”, implementado pela ditadura civil-militar, tanto no período conhecido como “milagre econômico” quanto ao longo do governo Geisel, produziu a aceleração do processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira. Com isso trouxe à tona um novo quadro de relações sociais e de organização sociopolítica. O novo operariado, trabalhador rural sindicalizado, a classe média e os moradores dos bairros populares, entre outros, complexificaram o tecido social do Brasil pós 1970. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 166)

Behring (2008, p.142) compreende que este movimento operário foi decisivo na construção desta etapa histórica na qual foi cunhado o processo de democratização que viria a se formalizar, ao menos em termo formal por meio da Constituição Federal de 1988. A autora em questão registra que esse movimento popular não se conteve pela elite e atuou interferindo na construção da agenda política ao longo da década de 80. Indica que foram colocados em pauta eixos da constituinte, tais como: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e de modo muito particular a afirmação dos direitos sociais. Reafirmando a soberania rejeitavam as imposições do FMI diante da condição de país endividado (BEHRING, 2008). Deste modo, em sua análise, traz à tona a contradição gerada a partir da industrialização e da ampliação da população urbana no sentido demonstrando que o projeto de contracorrente que defendiam representava uma ação inquieta, uma espécie de esgotamento do modo como a sociedade se organizara até ali.

Diferentemente do que ocorria nos países centrais, no Brasil, os anos da década de 1980 são de revigoramento das forças democráticas da sociedade civil e da ampliação das lutas sociais. Do ponto de vista democrático o clímax ocorreu com o movimento pelas eleições diretas (Movimento Diretas Já). (SOUZA-FILHO, 2013, p. 153)

Apesar da eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, o que aparentemente continha o movimento dos trabalhadores, a insatisfação era tamanha que, de acordo

com Behring (2008), até mesmo Sarney, assumiu politicamente a incorporação de determinadas demandas (até mesmo para evitar sua radicalização). Diante da inquietação social advinda da força popular organizada no período que incluía um partido deliberadamente representante da classe trabalhadora tal atitude era estratégica.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã...Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfretamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como medidas provisórias [...]. (BEHRING, 2008, p.143)

A autora entende que a Constituinte não foi uma solução para todos os problemas essenciais do Brasil diante do caráter híbrido que mescla o novo e o velho em sua base material, muitas vezes podendo sofrer direções significativas a partir de legislações complementares (BEHRING, 2008, p. 143). Exemplo disso é a abertura que a carta constitucional prevê acerca do apoio do Estado à política industrial, a manutenção de medidas provisórias enquanto prerrogativa ao poder executivo, dentre outras. Entretanto, mesmo após a constituinte, Souza Filho (2013, p. 165) vai apontar que movimentos sociais organizados, que participaram efetivamente do processo constituinte continuaram a atuar politicamente no sentido de influenciar a elaboração de leis complementares que representavam avanços em suas áreas. É inegável a presença de elementos significativos ao processo de democratização e que a conquista da constituição federal de 1988 foi um ganho social de caráter inestimável, apesar dos pontos de interferência fruto das disputas de projetos entre as diferentes classes, sobretudo quanto ao sentido de participação popular, seguridade social e políticas sociais.

No que concerne à administração pública, a CF/88 possuía princípios em relação à administração pública em si que possibilitavam a edificação e fortalecimento do que denomina ser uma espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção do cargo, expandido instrumentos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação da definição de suas intenções e ações.

[...] propostas democráticas para administração pública voltadas para o fortalecimento de sua dimensão burocrática: reforço dos procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concurso público); organização de princípios para a estruturação de plano de carreiras e salários; definição de ordenamento para

contratar obras, serviços e compras; garantia de direitos trabalhistas; estabelecimento de mecanismo de proteção ao cargo. (SOUZA-FILHO, 2013, p. 159)

O ingresso a cargos públicos via concurso foi um ganho no fortalecimento da categoria que compõe a ossatura do Estado, uma forma de evitar o histórico clientelismo. Ao contrário de uma burocratização, o controle democrático possibilita evitar seu “insulamento”. Souza Filho (2013) sustenta que, ao apontar para o formalismo, a especialização e a impessoalidade, combinados a mecanismos de controle, possibilita a que a máquina administrativa do Estado favoreça seu potencial democrático. Reiteramos o pensamento do autor acerca da possibilidade de que, em uma sociedade de classes, a racionalização burocrática possa contribuir com a expansão e aprofundamento de direitos. Sinaliza o autor que o fortalecimento dos movimentos democráticos que vinham se organizando desde a década de 1970, possibilitaram a participação popular na estrutura de dominação do país e, ainda que isto não tenha representado a mudança efetiva na ordem social, fez-se ouvir em suas demandas, complexificando o jogo político que passa a exercer mais pressão acerca da necessidade de consenso.

Em 1989, a primeira disputa presidencial de forma direta após o período ditatorial, representava segundo Behring (2008) a possibilidade de mudança. Cunhava-se justamente no fato de que tanto para a classe hegemônica quanto para a classe trabalhadora qualquer projeto que se assemelhasse ao de Sarney e seus antecessores seria renegado. Todavia ambas precisavam dar continuidade a seus projetos e Collor de Melo vence o pleito assumindo o discurso de insatisfação com a carta constitucional, defendendo “reformas” orientadas para o mercado. Contribuíram para a abertura a este modelo político os seguidos fracassos de planos de estabilização ortodoxos e heterodoxos que não refrearam as imposições externas bem como a aceitação do papel periférico na economia mundial. Também a autora relata que contribuiu para o ajuste do capital ao neoliberalismo “a exaustão gerada pelo processo inflacionário”. Entretanto, os conflitos de classes e segmentos de classes não poderiam mais ser tratados diretamente de forma autocrática obrigando a ter que fazer concessões em decorrência da democracia alcançada pela carta constitucional (BEHRING, 2008, p. 147).

Este cenário favoreceu a introdução do receituário emitido pelo consenso de Washington, uma reunião realizada em 1989 com representantes do governo dos

EUA, funcionários de organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países tendo por pauta essencial a “reconstrução” e desenvolvimento econômico de países emergentes, de modo particular em razão da crise econômica por que passavam, dentre os quais aqueles pertencentes à América Latina. O documento tratava de um plano estratégico para a periferia mundial, de modo particular endividada com países centrais para a economia e com o claro objetivo de derrocar qualquer investida de Estado de Bem-Estar social o que, inclusive, a burguesia considerava ser um dos motivadores da crise econômica por que passava o país, a mesma crise que insistiam em estatizar. Recomendavam que os países deveriam manter sistemas financeiros mais abertos sob o argumento de que tal abertura promoveria altas taxas de crescimento. Com recomendações baseadas em experiências de reformas realizadas em países que seguiram tal medida, indicava em seu receituário a redução do tamanho do Estado, a privatização de estatais, a abertura ao comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infraestrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos. Na mesma linha de estratégia o Bird realiza recomendações que concatenam desenvolvimento econômico, reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública (PAULA, 2005).

A linha de pensamento neoliberal defende um Estado não propriamente liberal, porém liberal o suficiente para ser mínimo em cumprir quatro objetivos que Paula (2005) destaca dos pensadores adeptos a este modelo. Seriam eles:

[...] o objetivo de proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; garantir que cada cidadão seja autossuficiente para o seu desenvolvimento; manter uma estrutura que possibilite uma competição e cooperação eficientes entre os homens, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado; criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo não a igualdade material, mas as condições de competição, ou seja, o acesso aos recursos que todos necessitam para competir. (PAULA, 2005, p. 32)

Em consonância à análise desta autora, a crise do nacional-desenvolvimentismo proporcionou um consenso político de caráter liberal resignado estrategicamente ao capitalismo dependente e a medidas neoliberais como receituário para a estabilização econômica, incluindo reformas administrativas favoráveis ao mercado. Desta estratégia surge a aliança política que constituiu o Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), importante viabilizador da reforma gerencial da década de 1990 (PAULA, 2005, p. 117).

Deste modo, caberia ao Estado reduzir sua intervenção no funcionamento do setor privado e da sociedade, mas ao mesmo tempo manter esta intervenção para garantir a existência do livre-mercado. Ocorre que o tracejado por esta medida política e econômica visava o crescimento econômico e ao longo da história pode-se verificar que o êxito para a sociedade, apregoado pela receita de uma diminuição de custos para o Estado, não representaram nem redução do endividamento do Estado, nem redução das desigualdades sociais, tampouco do patrimonialismo presente no modo de administrar brasileiro desde sempre. Na realidade, as reformas propunham uma série de ajustes que atacavam frontalmente a CF/88, recém-promulgada e ainda em implementação.

Behring (2008) bem como Souza Filho e Gurgel (2016) sinalizam que o grande motivador para a vitória de Collor nas eleições em 1989 foi a sua afinidade com a tendência a reformas, o que já vinha ocorrendo em outros países. Sinaliza Paula (2005) que, inclusive, a matéria elaborada pelo Consenso de Washington tinha por base experiências realizadas no mesmo sentido em outros países como o Reino Unido. E já em 1992, quando Collor é submetido ao *impeachment*, entendem estes autores que, apesar da importância da mobilização popular em torno de tal movimento, marcadamente “sua incapacidade política de levar adiante o projeto burguês, para o qual tinha sido eleito, certamente pesou na inércia que marcou o comportamento dos seus potenciais defensores” (2016, p. 175).

O governo de Fernando Henrique Cardoso assume o caráter da reforma com muito mais contundência, vigor redirecionando o leme no sentido de ajustamento da administração pública às recomendações das instituições financeiras internacionais. Registram Souza Filho e Gurgel a importante manobra realizada por FHC já ano de 1995 eliminando uma importante barreira ao capital estrangeiro: o artigo 171 da CF/88 que assim delimitava como empresa brasileira: “Art. 171 - São consideradas: I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades”. Por meio da Emenda Constitucional n. 6/95, simplesmente elimina tal

delimitação proporcionando a flexibilização necessária para a abertura ao capital estrangeiro de forma direta, inclusive nas privatizações.

Ao longo da década de 1990, o termo “redução do estado” passou a ser identificado como “reforma do estado” (PAULA, 2005). Seu plano diretor foi conduzido por Bresser Pereira, proposto e aprovado também em 1995, e materializa o direcionamento gerencialista que seria adotado pelo o Estado sob a justificativa de que “se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos mais o agravamento da crise fiscal e da inflação” (BEHRING, 2003, 177).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é possível distinguir quatro setores na esfera pública. O primeiro constituiria o **Núcleo Estratégico** que seria o governo em sentido amplo. Definidor de leis e políticas públicas, também teria a função de *cobrar* o seu cumprimento. Setor de decisões estratégicas, compreende Legislativo, Judiciário, Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

O segundo setor definido pelo PDRAE compreenderia as **Atividades Exclusivas** do Estado. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Especifica, assim, que nele se compreenderiam a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

Aponta ainda o PDRAE a necessidade de que o Estado deveria atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas na execução do que denominou **Serviços Não Exclusivos**. Por se tratar de serviços que classifica estarem no âmbito de direitos humanos fundamentais, estas instituições não teriam poder de Estado. Nele estariam compreendidos as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Estaria ainda compreendida no aparelho do Estado a **Produção de Bens e Serviços para o Mercado**, caracterizado pelo PDRAE pelas atividades econômicas voltadas para o lucro como, por exemplo, as do setor de infraestrutura, que:

Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas

quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (PDRAE, 1995, p. 42)

Neste sentido, três dimensões eram frontalmente atacadas pelo diagnóstico da administração que compunha o PDRAE:

No esforço de diagnóstico da administração pública brasileira centraremos nossa atenção, de um lado, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, de outro, na distinção de três dimensões dos problemas: (1) **a dimensão institucional-legal**, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) **a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais** e modernos na administração pública brasileira; e (3) **a dimensão gerencial**, associada às práticas administrativas. As três dimensões estão inter-relacionadas. Há uma tendência a subordinar a terceira à primeira, quando se afirma que é impossível implantar qualquer reforma na área da gestão enquanto não forem modificadas as instituições, a partir da Constituição Federal. É claro que esta visão é falsa. Apesar das reformas a dimensão-gestão do Estado, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal. (PDRAE, 1995)

A dimensão institucional-legal foi acusada de acolher um modelo burocrático rígido no qual a processualidade se sobreporia aos resultados alcançados; além disso, criticava o aumento dos gastos com pessoal pela União, ativos e inativos.

[...] a proposta de reforma administrativa de cunho neoliberal se apresenta como uma contrarreforma, pois possui como finalidade uma ordem centrada no mercado e na crítica às estruturas e políticas de universalização de direitos. Portanto, a finalidade das mudanças propostas para a administração pública, na medida de sua vinculação teórica e política com o neoliberalismo, não pode estar voltada para a universalização e aprofundamento de direitos. Assim, a proposta hegemônica de mudanças da administração pública aponta para a valorização do mercado como regulador societal e de redução do Estado para área social. (SOUZA-FILHO, 2009, p. 3)

Assim, acusando o Estado de obter resultados ineficientes em razão da grande quantidade de compromissos, o PDRAE deixava expresso que:

[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização". (PDRAE, 1995, p. 12)

Para Bresser (1997), a crise econômica, ou melhor, a crise econômica do Estado, possuía três aspectos a requerer intervenção gerencialista: a crise fiscal; a crise do modelo de intervenção e o modelo de administração burocrática. Deste diagnóstico, Bresser considerava que:

A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado,

porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e, portanto, mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 53)

Percebe-se que, sem nenhum pudor, a proposta gestava a transferência da responsabilidade do Estado à sociedade civil pela via da solidariedade. Um claro retrocesso à filantropia e ao atendimento das expressões da questão social pelas vias da boa vontade. A criação de organizações sociais as quais se repassava os cuidados de serviços públicos também remetiam ao empresariamento do serviço público típico do gerencialismo. Esse meio de organização das ações do Estado se funda em uma perspectiva de administração privada em um meio público, ou seja, em um espaço eminentemente divergente da lógica da lucratividade, causando danos em uma busca por melhores índices de desenvolvimento que tornassem o país mais atrativo ao mercado internacional.

Defendia o mentor do Plano da Reforma: “A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 27). A pretexto de obter qualidade e produtividade sinaliza para a desburocratização da máquina do Estado por considerar que a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

O que recebeu o status de reforma foi, na realidade, uma contrarreforma, tendo em vista não ter tangenciado mudanças estruturais no sentido de ampliação de direitos, ao contrário, os mesmos foram assaltados pelas vias do próprio Estado relegando-os ou delegando-os ao terceiro setor ou pior, a privatização forçada dos mesmos.

Objetivava a redução de custos por parte do Estado com nítido objetivo de redirecionamento a constituição de superávit primário enquanto meio de garantir recursos para pagar os juros da dívida pública. Esta foi constituída em razão do mercado e colocada na conta dos direitos conquistados pela classe trabalhadora e de políticas sociais que representam necessidades de reprodução da vida material desta mesma classe, ou seja, a socialização da dívida pública ocorre com a população

enquanto os usufrutuários dos empréstimos angariados ao longo de décadas foi a classe burguesa.

Ao longo da história da racionalização da administração no Brasil, a burocracia foi intensificada ou reduzida, mas sempre correspondendo a influências do patrimonialismo. A reforma gerencialista e sua investida para a redução do Estado se consolidou sobre a inconsistência do discurso descentralizador. Isso porque se constituiu sobre o discurso de descentralizador, mas se efetivou centralizando o poder de decisão, concentrando poder, não dando aos conselhos gestores de políticas públicas o lugar que lhes compete por uma velada deslegitimação de seu real valor: “Por um lado um movimento de centralização burocrática, via núcleos estratégicos e, por outro, o esfacelamento do quadro burocrático, via medidas de flexibilização e precarização, voltadas para a redução do gasto público” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p.185). Ademais, os autores afirmam que:

Os mecanismos gerenciais que viabilizaram a flexibilização da administração pública foram o que, no caso brasileiro, possibilitaram articular a ordem administrativa neoliberal centralizada burocraticamente, baseada na finalidade precípua de redução do Estado e ajuste fiscal, com a lógica tradicional patrimonialista necessária para contemplar uma dominação fundada na continuidade do pacto conservador. (SOUZA-FILHO e GURGEL 2016, p.185)

No item 3.3 do PDRAE, intitulado como “O Retrocesso de 1988”, Bresser aponta a Constituição Federal de 1988 seria um retrocesso ao “populismo patrimonialista” e que teria tirado “a capacidade operacional do governo e aumentado seu custo”.

Contrários a esse argumento, Souza Filho e Gurgel defendem que, longe de ser um retrocesso, a Constituição Federal de 1988 representou “um paradigma legal-institucional, via Constituição Federal, que delineia os fundamentos para a construção de um Estado de Bem-Estar de cunho universalista e institucional” (2016, p. 168). Estes com elementos democratizadores possibilitam a que direitos se estruturam a partir de uma racionalidade burocrática edificada na impessoalidade e no mérito.

Segundo estes autores, em vez de retrocesso, a Carta Magna configurava-se na organização de uma espinha dorsal burocrática que permitiria o alcance de direitos demandados à época. Isto porque, longe da rigidez da “burocratização”, a burocracia organizada a partir de instrumentos de controle democrático, permitiria uma ordem administrativa permeável à sociedade.

Mas a ideologia da reforma tomava a constituição como um engessamento do aparelho do Estado que criava privilégios para a administração pública, por exemplo com a criação do regime jurídico único para servidores públicos, a estabilidade para servidores civis e a aposentadoria integral no serviço público aumentando assim os custos com a máquina pública (BEHRING, 2008).

Alguns resultados da contrarreforma através da redução da máquina do Estado foram terceirizações, privatizações, contratações precárias e extinção de cargos dentre outras. Ao sugerir uma nova estratégia de desenvolvimento, mais moderna e eficiente, supõe a superação do patrimonialismo, autoritarismo e o burocratismo que marcadamente teriam feito parte da história do Estado brasileiro. Porém, contraditoriamente, mescla a centralização burocrática e “patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016)

Em 1999 foi extinto o Ministério de Administração e Reforma do Estado, e suas atribuições transferidas ao Ministério do Planejamento, e Gestão, mas a “contrarreforma” iniciada na década de 90 teve sua continuidade nos anos 2000 durante o governo PT que “optou pelas orientações apresentadas por Bresser Pereira e aprofundou as alterações estruturais do Estado, agregando a estas o assistencialismo oficial” (BARBOSA-PINTO, 2013, p. 37). Educação, saúde, cultura e pesquisa científica também são aos poucos descentralizados para setores privados e público não estatal, não envolvendo o exercício do poder do Estado, mas subsidiados por este.

Paula (2005) analisa que, em se tratando de reformas, o histórico brasileiro demonstra uma sobreposição do caráter econômico-financeiro e institucional-administrativo em detrimento da inclusão socioeconômica (o que inclui o acesso a direitos constitucionais) e da inclusão sociopolítica (participação na esfera de decisões de natureza pública. A singularidade da reforma iniciada nos anos 1990 tem, na visão da autora, a particularidade de ter como referenciais a vertente gerencialista durante o governo FHC (1994-2002) e a vertente societal, inspirada em formas de gestão pública que incluem os gestores e o orçamento participativo, projeto este que ganha uma dimensão marcante a partir das eleições de 2003, com o governo Lula.

Se, por um lado, a ampliação pura e simples da burocracia sem uma perspectiva de democratização não garante ampliação de direitos, a defesa de Bresser pela desburocratização Estatal, tem pernicioso resultado. Isso porque,

conforme defendido anteriormente neste estudo com base no pensamento de autores como Souza Filho e Gurgel, sobre os ditames capitalistas, a redução da máquina burocrática implica em uma maior falta de controle das medidas adotadas pelo Estado bem como de seu “enfraquecimento” enquanto responsável por dar respostas às expressões da questão social – cujas mazelas o capitalismo produz com a conivência e apoio do próprio Estado.

No âmbito público, a burocracia é a expressão da dominação de classes. A esta nem mesmo Weber deixou de registrar. Entretanto, considerando seu aspecto contraditório, partiremos do princípio de que, em uma sociedade de classes, a burocracia ainda é um meio que possibilita a expansão de direitos quando atende a certas demandas da classe trabalhadora. Sua racionalidade formal-legal possibilita certa impessoalidade, balizando suas ações na especialidade técnica.

A existência da burocracia não consegue anular a todos estes meandros existentes na máquina pública que favorecem o poder hegemônico, porém os limita, especialmente nas ações de maior publicidade nos quais a legalidade existente em sua natureza restrinja a ação, possibilitando mecanismos de controle.

O determinante ao caráter conservador ou transformador da administração é a natureza de seus objetivos, que por sua vez estão situados historicamente, sofrendo, portanto, interferências da ordem vigente. Para tanto requer, para além de uma práxis espontânea, uma práxis reflexiva e intencional. Nesta,

[...] a consciência do sujeito (individual ou coletivo) se faz presente não apenas na forma de consciência prática, representada pela utilização racional dos recursos, mas sobretudo enquanto consciência da práxis ou autoconsciência prática, representada pela consciência que ele, sujeito, tem da racionalidade do processo e da participação neste de sua consciência. (PARO, 2006, p. 158)

Sendo assim, a administração penderá mais ao seu caráter transformador quanto mais os seus objetivos forem comprometidos com propósitos transformadores. Sendo necessário que haja vontade e organização coletiva dos homens quanto à utilização dos recursos disponíveis de forma intencional e consciente a favor de uma gestão democrática (PARO, 2006).

A finalidade determina um tipo de racionalidade que orienta a escolha e a utilização dos recursos a serem manipulados. Ou seja, a racionalidade não está relacionada apenas à adequação do recurso ao fim, está, também, vinculada à definição da finalidade. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 30)

Essa dimensão finalística, na visão dos autores, em uma perspectiva democrática, visa à construção da liberdade, sem perder de vista que, para se

alcançar um fim estabelecido racionalmente, há que se valer dos instrumentos, também racionalmente definidos, capazes de alcançar a referida finalidade. Sendo assim, a racionalidade possui a dimensão da finalidade e a dimensão instrumental. Uma deve estar alinhada à outra e a finalidade administrativa deve ser definida racionalmente. “A razão, portanto, é empregada tanto para a definição da finalidade da ação administrativa quanto para o estabelecimento dos recursos que serão utilizados para alcançar tais fins” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016). Resgatando a concepção de PARO (2006), esses autores entendem que a ideia de racionalidade que possui uma dimensão finalística, visa também a construção da liberdade, possuindo, conseqüentemente, caráter emancipatório.

Assim, quando o fim a ser alcançado visa garantir e ampliar direitos, os instrumentos devem corresponder a este objetivo. Um fim democrático precisa de meios democráticos para se materializar. A forma como os agentes políticos de uma instituição e a própria instituição em seu comando conduzem uma política demonstrará a perspectiva ética e política a que se vincula.

Sem desconsiderar que a dominação de classe é a determinação preponderante da burocracia, a sua racionalidade é o elemento que pode tensionar esta estrutura, pois é a existência de uma estrutura formal-legal que possibilita o seu próprio questionamento, quando não há uma concordância com suas determinações.

Em uma perspectiva democrática, possibilita um movimento contraditório favorável à expansão de direitos quando atende a certas demandas da classe trabalhadora.

A racionalidade formal-legal proporciona elementos de reivindicação/reconhecimento de um direito. Sem esta formalização, a matéria em questão se torna volátil, tornando-a sem base para a revogação/anulação por não se constituir em um direito formal.

Sendo assim, apesar das ressalvas acerca do caráter de dominação da burocracia, Paro (2006) não descarta que os avanços técnicos alcançados na ordem capitalista sejam utilizados e validados e que possam auxiliar os homens no alcance de seus propósitos na luta pela emancipação humana. Nesse processo, além das técnicas e métodos desenvolvidos para uma nova ordem, também aqueles que contribuam efetivamente para tal propósito deveriam ser aproveitados (tanto do âmbito da ciência quanto da técnica) somando forças em prol desta finalidade.

O educador reitera que

[...] para que haja [...] uma sociedade verdadeiramente democrática em que a prioridade é o homem vivendo em colaboração recíproca, sem as marcas da dominação característica da sociedade de classes, continuará havendo, e certamente em maior medida, a necessidade da utilização racional dos recursos com vistas à realização de determinados fins. (PARO, 2006, p. 78-79)

Em outras palavras, mesmo na ordem socialista, será necessária certa organização burocrática a título de transição para a ordem em que não haverá dominação de espécie alguma.

A burocracia viabiliza, mantém e conserva a ordem social capitalista, garantindo os interesses da classe dominante; ela mesma é a que viabiliza o atendimento de interesses das classes dominadas, ainda que na perspectiva de manter a ordem da propriedade privada/liberdade (SOUZA-FILHO, 2006).

Disso decorre a necessidade, também burocrática, de que haja mecanismos de controle a esta racionalidade, como é o caso dos próprios conselhos consultivos/deliberativos. Comunga-se, portanto, do pensamento de Coutinho de que “os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 1999, p. 49). Uma gestão democrática deve ter sua agenda pautada na participação das classes desfavorecidas pela ordem vigente e sua organização burocrática deve ser favorável as possibilidades de participação na política em questão.

Compreende-se que a expansão de estrutura burocrática não significa expansão de direitos – tendo em vista ser este ganho fruto da luta de classes –, mas as respostas que o Estado é obrigado a dar às expressões da questão social requerem formalidade. Portanto, na ordem capitalista, é por meio da burocracia que se materializam os direitos.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 37 os princípios explícitos que deverão obedecer a administração pública direta ou indireta de qualquer poder de qualquer esfera. São estes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios deveriam garantir certo controle sobre gestão pública em suas ações, escolhas, concursos.

Dessa forma, garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior das organizações, principalmente das organizações do estado pois possibilita a contratação de funcionários que não necessariamente estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Neste caso as forças progressistas podem ser encontradas, também, no interior da burocracia. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2006, p. 202-203)

Deste modo, o fato do ingresso do agente público não estar relacionado a um projeto pessoal de algum interessado, mas, sim, associado à especialidade técnica do servidor, possibilita uma autonomia relativa. Esta autonomia pode favorecer (ou não), o tensionamento da correlação de forças de interesses existente na sociedade capitalista a depender do projeto institucional e também do compromisso ético do agente.

Ao tratar sobre as possibilidades para a política, Nogueira (1998) aponta que, por meio de uma reforma do estado pela esquerda, poderia ser engendrada uma mudança técnico-organizacional e uma alteração no modo de pensar administrativo, desprivatizando o aparelho estatal e alterando os pactos políticos que lhe dão substância. Afirma que a política, reduzida a um momento específico de participação nos raríssimos plebiscitos é insuficiente; seriam necessários novos mecanismos de acesso democrático aos espaços decisórios da política. Para tanto, o autor indica que as “exigências da época” precisam ser compreendidas e na atualidade o Estado é convidado a manter-se em dia com o ordenamento das relações internacionais assim como com as grandes inovações tecnológicas.

Neste movimento, o Estado se depara com as expressões da desigualdade geradas pelo próprio sistema que o sustenta, exigindo também do Estado modernidade em termos de justiça social. Sugere que um Estado reformado deveria empregar controle sobre um mercado produtor famigerado e de uma postura de compromisso social capaz de promover um novo modelo econômico “menos predatório e mais sustentável”.

Para Nogueira (1998), o fator *recursos humanos* é fundamental nesta reforma do Estado, pois comporta em si a capacidade de *romper o hiato entre* técnica e política articulando-os. Seu trabalho terá mais importância à democratização “quanto mais compreender que as soluções por ele buscadas dependem e um dever coletivo complexo” (p. 190). Sua atividade desenvolvida em caráter de coletividade requer a compreensão de que o *momento técnico fornece sugestões, saídas parciais, encaminhamentos e sistematizações, somente fazendo sentido quando visto como parte de construção* de ações políticas que direcionem as escolhas técnicas em torno de um processo democrático.

Não se trata apenas de um aumento quantitativo de recursos humanos, mas de uma evolução qualitativa, “pessoas capazes de operar na tênue fronteira entre técnica e política” (NOGUEIRA, 1998, p. 187) em uma sociedade constantemente

mutável na qual é preciso saber decifrar os nexos contraditórios que surgem ao longo do tempo. Espaço operacional em que até mesmo desenvolvimento tecnológico, requer do administrador desenvolvimento estratégico, que integre informações trazendo uma visão aberta para a compreensão das conexões complexas entre as *partes e o todo*.

Esse autor sugere que servidores públicos, sobretudo os gestores sociais, precisam se converter em líderes e não apenas se ater à divisão intelectual do trabalho. São *tecnopolíticos* que precisam aproximar pessoas e interesses, pensar a economia, a cultura, a política, a dinâmica da sociedade uma vez que as expressões cada vez mais complexas da questão social exigem compreender recursos políticos e administrativos articuladamente. Tal exigência ao agente público levaria à compreensão de que “Ao isolar as questões sociais do âmbito das relações de trabalho, entendidas como expressão das relações de força entre classes ou segmentos de classes que se confrontam nesse processo, o Estado acaba por obscurecer a organicidade entre políticas sociais e processo de acumulação/valorização do capital” (GUERRA, 2011, p.135) tanto no aspecto político quanto econômico.

Enfim, o novo gestor público deve estar

[...] em sintonia com servidores técnicos e administrativos de idêntica qualidade. Mas está também inteiramente na dependência de um Estado reformado, capaz de pensar estrategicamente, planejar e coordenar, focalizado no cidadão, competente para fomentar cooperação, radicalmente público. (NOGUEIRA, 1998, p. 191)

Ainda sobre a participação democrática, vale destacar que, “sobretudo em sua acepção propriamente moderna, ocorre uma profunda articulação entre cidadania e democracia” (COUTINHO, 1999) e, além disso,

[...] democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social. (COUTINHO, 1999, p. 41)

Por fim, não é a burocracia em si que representa um caminho para o alcance de direitos, mas, sim, elementos que a compõem que possibilitam à administração e nele a figura do técnico e do gestor em manter uma constância de oferta dos mesmos com possibilidade de, politizando a técnica, dar-lhe alma e objetivo a favor da classe subalterna. Deste modo, a relativa margem de autonomia que possui a burocracia representa um território a ser explorado no contexto das disputas de poder.

Entretanto, o enrijecimento da burocracia é o avesso deste reconhecimento, pois não permite que as ações do Estado avancem conforme as demandas do público. Esta é uma possibilidade uma vez que sua regulação se dá conforme interesses da classe hegemônica em estratégias administrativas vinculadas às relações de poder que permeiam a ordem societária vigente, pois que a administração pública não está acima das relações sociais concretas.

Por outro lado, o processamento que é capaz de promover acerca dos direitos sociais e outros meandros da máquina pública, ainda que sob os ditames capitalistas, os tornam permeáveis, acessíveis, reconhecíveis e, portanto, passíveis de reivindicação e questionamento. Neste sentido, a estrutura do PNAES pode contribuir com a democratização de direitos ao materializar-se em espaço formal constituído por um instrumento legal, base para reivindicações. Vem dar diretrizes à oferta da Assistência Estudantil especificando áreas para o desenvolvimento de suas ações.²⁵ Porém deixa a cargo da instituição a implementação da política a nível institucional e é aí que se encontra o núcleo de nosso objeto a ser pesquisado: a estruturação organizacional da política de Assistência Estudantil ao longo de sua primeira década de existência – em nível formal/normativo, qual seja, no período de 2007 a 2017 – considerando a o marco do PNAES.

²⁵ Assistência a moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e ainda acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

3 A ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF A PARTIR DO MARCO LEGAL DO PNAES

Compreendida a política de Assistência Estudantil como política institucional, cuja legitimidade organizacional reside de forma mais específica na Portaria Normativa nº 39/2007 do MEC e do Decreto Presidencial nº 7.234/2010, vamos neste capítulo nos aproximar do objeto central deste estudo, qual seja, conhecer a organização burocrática da política de Assistência Estudantil na UFJF a partir do marco legal do PNAES.

Nosso estudo tem por base que a organização burocrática, compreendida como administração pública, possa favorecer um novo projeto societário. Sendo assim, a administração/gestão é o espaço em que se materializam tais possibilidades.

A teoria clássica da administração, pelo engenheiro francês Jules Henri Fayol, classifica as funções da administração em: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. A rigor da administração atual, esta se divide em quatro funções: planejar, organizar, dirigir e controlar. Assim, comandar e coordenar equivalem à função direção e prever equivaleria a planejar. Cabe registrar que nosso estudo tem por entendimento a diferença de perspectiva entre administração pública e administração empresarial, o que não retira o exercício de tais funções do contexto burocrático em nenhuma das duas esferas, resguardado o fim a que cada uma vai se destinar, a depender do âmbito em que é exercida.

Propomo-nos a conhecer a função organização, mais especificamente a organização administrativa, de um programa que se encontra vinculado à política de educação em uma instituição de ensino federal. Compreendida a Assistência Estudantil como política, a mesma necessita ser operacionalizada tecnicamente, podendo ou não estar alinhada a uma perspectiva que “explora as contradições das organizações” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 200).

Apesar de contar com uma década desde a sua primeira normatização em caráter mais amplo pelo MEC, pensamos que a sua implementação é constante, posta a necessidade de que a política institucional seja reavaliada constantemente, tal como prediz o próprio Programa Nacional de Assistência Estudantil. Buscamos, assim, conhecer alguns elementos da organização que nos permitiram a aproximação com objeto proposto.

A função organização, sob o entendimento de Souza Filho e Gurgel (2016), deve ser a estrutura onde se edifica a espinha dorsal burocrática podendo, em uma perspectiva de gestão democrática, favorecer por meio de seus elementos o aprofundamento de direitos. Para tanto, a orientação técnico-operativa deve estar alinhada a um projeto que tenha princípio ético e direcionamento político.

A reestruturação e expansão realizada nas instituições públicas são acompanhadas pela expansão da iniciativa privada também em larga escala tendo por grande incentivadora a própria esfera pública através da sustentação indireta destas por meio de programas dentre os quais destacamos PROUNI e FIES, pelos quais se realizava e se realiza em uma franca expansão de repasse de recursos do fundo público à iniciativa privada para oferta de cursos presenciais e EAD.

Feita esta consideração, nos ateremos mais especificamente à expansão do ensino universitário em instituições públicas por ser o âmbito no qual o PNAES vai figurar, sendo este elemento central para contextualizarmos nossa pesquisa.

Sem retomar as críticas inerentes a tal processo²⁶, cabe lembrar que será neste cenário de expansão do ensino superior que a política de Assistência Estudantil vai se formalizar legalmente, ainda sob a condição de programa; sua formalização nasce da íntima relação com as diretrizes e objetivos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, que, uma vez objetivando o aproveitamento e a conclusão do ensino superior na base de 90% de seu alunado, necessita criar mecanismos que garantam o êxito no cumprimento das metas relacionadas ao programa nestas incluindo fortemente a questão da permanência.

A expansão universitária nos anos 2000 tem sua realização possibilitada e incentivada por organismos financeiros internacionais. Tal processo vem ao encontro da constituição de mão de obra cada vez mais qualificada para atender às necessidades do capitalismo mediante avanços tecnológicos. Entretanto, uma mão de obra que, de um modo suburbano na divisão mundial do trabalho, pudesse ser sub-locada no mercado de trabalho servindo, entretanto às exigências de produção.

Assim, é possível perceber a lógica mercadológica por trás da formalização da Assistência Estudantil por parte do Estado. Entretanto, contraditoriamente, se uma das finalidades da educação é formar consenso em torno da lógica capitalista e mão

²⁶ Capítulo 1 deste estudo.

de obra para suprir seu processo de reprodução do capital, por outro lado atende também à demanda da classe trabalhadora por educação.

Neste contexto, a AE é concretizada: a partir de determinações da economia, mas que perpassam também pelas demandas da classe trabalhadora. Portanto, é preciso considerar que meio aos ventos favoráveis que possibilitaram sua criação, também se encontram movimentos de luta e resistência como, por exemplo, o FONAPRACE e a própria ANDIFES e o Movimento de Estudantes (de modo muito especial aqueles realizados em torno da organização estudantil nas residências de estudantes, movimento que ao longo de décadas possui a marca da resistência e luta pela Assistência Estudantil). Compreender o movimento contraditório que favoreceu a formalização do PNAES é, enfim, colocá-lo no seu lugar de muitas possibilidades, apesar de situado na estrutura de um Estado essencialmente burguês.

Por meio da constituição desta base formal-legal, conforme dito, muitas possibilidades podem servir de direção à sua apropriação material burocrática. Souza Filho e Gurgel (2016), em seu livro *“Gestão Democrática e Serviço Social”*, vão nos possibilitar compreender que se na ordem capitalista a burocracia é em si a expressão da dominação do sistema pelo Estado, na própria racionalização burocrática se encontram os elementos capazes de fazerem um movimento de fortalecimento da democracia. A dinâmica dessa organização burocrática do Estado nos possibilita ampliar o horizonte de visão acerca do mesmo, e em uma apropriação marxista desses aspectos contraditórios, inerentes à máquina pública, traçar caminhos possíveis para uma ampliação da emancipação política. Não se apreende em um processo de causa e efeito em relação à emancipação humana, mas, sim, como importante aquisição da classe que vive do trabalho no sentido da emancipação humana.

Ainda no entendimento da racionalização burocrática, os autores citados apontam que a mesma vai favorecer a dimensão da impessoalidade e da formalização de processos. Considerando que no Brasil ainda enfrentamos um Estado marcado por fortes traços de patrimonialismo imbricados em sua evolução burocrática, todo o ganho em termos de impessoalidade e publicidade são importantes elementos para administração pública.

Sendo assim, ressaltamos a importância da formalização legal da Assistência Estudantil enquanto favorecedora de sua organização burocrática como uma política de Assistência Estudantil institucional. Se consideramos que o “engessamento”

burocrático é desvantajoso, na atual ordem vigente, temos que considerar também que tanto o será a ausência de padrões de seleção, de critérios claros, de publicidade, gerando conduções equivocadas na mediação de direitos, seja nesta ou em qualquer outra política.

Também é importante frisar que, ao prever o uso de certa autonomia por parte da gestão institucional da política para sua implementação de acordo com as necessidades apresentadas pelo perfil de seu corpo discente, a formalização do PNAES permite que a instituição crie sua própria metodologia²⁷, possibilitando que as IFES situadas nas mais diversas regiões do Brasil não tenham que submeter seus alunos a critérios e a auxílios únicos.

Tendo em vista a possibilidade de apropriação da matéria legal sob relativa autonomia, esta oportuniza a adoção de uma perspectiva mais crítica por parte da sua gestão administrativa. Souza Filho e Gurgel (2016) sinalizam que a gestão que tenha por objetivo o aprofundamento de direitos, pauta a utilização racional dos recursos em prol de fins relacionados a um projeto de expansão dos mesmos. Demonstram, ainda, que, quanto maior for a participação dos atores envolvidos em tal processo, maior será o seu potencial democratizante pois maior será o controle interno e externo, a diversidade de opiniões e projetos políticos envolvidos desde o planejamento, passando pela implementação, execução e avaliação das ações institucionais que vão torna-lo mais próximo dos objetivos das classes subalternas.

Considerado o alinhamento desta pesquisa com as relações sociais e sua dimensão contraditória, antes de ingressarmos no estudo acerca da organização burocrática da política de Assistência Estudantil, realizaremos algumas considerações acerca do marco formal do PNAES a partir do qual consideraremos nosso estudo.

²⁷ Decreto 7.234, Art. 4º: As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, **considerando suas especificidades, as áreas estratégicas** de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Art. 5º 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.** (grifo nosso)

3.1 FORMALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: FRAGILIDADES E POSSIBILIDADES

A base Legal da Assistência Estudantil vem-se constituindo no decorrer da evolução do ensino no Brasil. Tais registros foram elucidados no primeiro capítulo, portanto neste item não estaremos aprofundando novamente este debate. Contudo, cabe situar que a sua formalização, assim como a de qualquer política social, reflete a contradição pertinente à própria ordem social na qual nos inserimos. É fruto de lutas de atores sociais que apoiam a necessária assistência aos estudantes e também em última instância, é um elemento que vai servir à reprodução da ordem do capital através de sua mão de obra.

Assim, identificamos registros de oferta de Assistência Estudantil no Brasil desde a década de 1930, a partir da criação da primeira “Casa do Estudante”, assim como da previsibilidade da oferta de apoio ao estudante necessitado desde a constituição de 1934. Nesta, as três esferas administrativas são convocadas a reservar parte de determinados recursos de seus orçamentos para ofertar assistência de alunos necessitados. Contudo, não identificamos registros posteriores que demonstrassem claramente parâmetros para tal processamento da AE ou a partir de qual entendimento estaria situada a lógica da necessidade neste contexto; apenas fora regulamentado que deveria haver comum acordo entre sociedade de professores universitários e diretórios centrais de estudantes.

Conforme dito, não realizaremos novamente a retomada histórica da Assistência Estudantil, assunto já abordado no capítulo I deste estudo. A identificação deste marco inicial tem por objetivo demonstrar que estamos tratando de uma política que demora mais de 70 anos para receber parâmetros de oferta. Não estamos nos referindo a padronizações enrijecedoras, mas de uma formalização que lhe conceda objetivos claros, alocação orçamentária bem definida e diretrizes afinadas com a realidade do corpo discente das instituições.

Assim, reconhecendo que as mudanças sociopolíticas por que passam o país vão exercer forte influência na oferta da Assistência Estudantil, ao fazer essa referência temporal queremos demonstrar que o somatório de importantes fatos históricos²⁸ vão compor a formalização do Plano Nacional de Assistência Estudantil e

²⁸ CF 1934, criação da UNE em 1937, Movimento de moradores da Casa do Estudante, a CF88, FONAPRACE, ANDIFES.

documentos posteriores que ofertarão maior embasamento para a racionalização burocrática da Assistência Estudantil.

De modo particular demarca a existência do PNAES o esforço do FONAPRACE em conhecer a realidade dos estudantes. Órgão consultivo da ANDIFES, foi criado em outubro de 1987, congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas do Brasil.

Esse fórum possui por objetivos formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional; participar ativamente na defesa da educação pública, gratuita, com qualidade acadêmica e científica, e comprometida com a sociedade que a mantém; promover e apoiar estudos e pesquisas na área de sua competência, realizar congressos, conferências, seminários e eventos assemelhados.

Porém, declarando sua principal vocação o próprio fórum “definiu como meta prioritária trabalhar na sistematização de uma proposta de política de assistência ao estudante que garantisse acesso, permanência e conclusão de curso nas IFES, na perspectiva da inclusão e do direito social e da democratização do ensino” (FONAPRACE, 2008, p. 01).

Diante da ofensiva neoliberal da década de 1990 presencia-se o movimento de desresponsabilização do Estado²⁹ também neste âmbito conforme destacado por Kowalski (2012), em seu estudo “Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos”. Destaca a autora:

Com relação ao financiamento destinado à assistência estudantil durante esta década, não se evidenciaram, nas legislações em vigor, documentos que abarcassem e designassem recursos para o custeamento de programas socioeducativos; ao contrário, existiu um movimento de negação dos governantes em prover os recursos para a assistência estudantil. Isso se evidencia por meio da promulgação da LDB de 1996, a qual registra no artigo 71, inciso IV a desresponsabilidade do Estado com o financiamento para assistência estudantil. Segundo o referido artigo, “Não constituirão despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com: Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”. (KOWALSKI, 2012, 94)

Na contracorrente da ofensiva neoliberal, o empenho do FONAPRACE em acumular elementos empíricos que legitimassem a oferta da Assistência Estudantil foi

²⁹ Discussão que compõe o capítulo 2 da pesquisa.

fundamental à posterior concretização da PNAES. Através das pesquisas de perfil dos estudantes do ensino universitário conseguiu comprovar que em 1997, 44,3% dos estudantes pertenciam às classes C, D e E; e em nova pesquisa de perfil realizada nos anos 2003/04, alunos da mesma classe somavam a faixa de 42,8% e em 2014 chegavam a 52,1%. Demonstrou assim que quase metade dos alunos vinculados ao ensino universitário poderia estar em situação de algum tipo de vulnerabilidade.

Conforme reiteramos, o PNAES é fruto de múltiplos fatores, portanto não se pretende destacar um único ator como sendo seu exponencial catalisador. O objetivo é registrar que foi este fórum que elaborou a proposta de um plano nacional, tal qual este se configura. Se pautando nos primeiros dados levantados nas pesquisas de perfil a proposta inicial foi apresentado à ANDIFES em 4 de abril de 2001. De acordo com Dutra e Souza (2017), esse documento tornou-se a base para discussões acerca da oferta da AE. As diretrizes norteadoras sinalizavam, a partir das pesquisas realizadas, as áreas estratégicas nas quais poderia se desenvolver tais ações e apontava aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para o desenvolvimento de atividades concernentes a Assistência Estudantil devendo as mesmas constar do orçamento anual do MEC. A indicação de áreas de forma genérica abre a possibilidade para a sua oferta a partir do entendimento das diversas necessidades materiais e imateriais que constituem a vida concreta do alunado.

Em 2007, a partir do acúmulo obtido na pesquisa de perfil de 2003/04, finalmente esta pauta de discussão junto ao MEC culmina na formalização da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), instituindo o Programa Nacional de Assistência Estudantil no âmbito da Secretaria de Educação Superior - SESU, do Ministério da Educação.

Compreendemos que o contexto de expansão universitária favoreceu a formalização do PNAES. Temporalmente, REUNI e PNAES nascem no mesmo ano: o Decreto nº 6.096/2007 que cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) data de abril deste ano e o PNAES é formalizado em dezembro do mesmo ano com vigência inicial para o exercício seguinte.

Comungamos do entendimento acerca da evolução da AE que Kowalski (2012) realiza. Segundo esta a AE se divide em momentos específicos que estão relacionados entre si. O primeiro deles seria aquele que compreende o interstício entre

o início do ensino universitário no Brasil e o período de “redemocratização” do país na década de 1980. Caracteriza este período histórico da seguinte forma:

[...]a primeira fase se caracteriza pela assistência estudantil restrita ao atendimento dos alunos de classe média, os quais tinham acesso ao ensino superior da época. [...] Ainda nesta primeira fase, a política de educação estava relacionada aos direitos dos indivíduos à educação, à organização dos estudantes em centros voltados para sua adaptação e à participação no espaço acadêmico. Os benefícios da AE conferidos aos alunos, muitas vezes, não obtiveram um caráter expressivo que repercutisse de modo eficaz na permanência de um número expressivo de jovens nas universidades. Além do mais, não havia um projeto de âmbito nacional voltado exclusivamente para a assistência estudantil e, conseqüentemente, para a manutenção dos alunos nas universidades. (KOWALSKI, 2012, p.101)

A segunda fase seria aquela que nasce do momento de redemocratização do país na década de 1980 na qual a discussão acerca de políticas públicas no Brasil encontra-se em efervescência. Sem dúvida, a CF/88 denota que “Nesta fase há um processo de democratização da educação, com a tentativa de universalização do acesso e de implementação de uma gestão democrática [...]” (KOWALSKI, 2012, p. 101). O acesso e a permanência haviam ganhado o espaço de discussão do FONAPRACE (instituído em 1987) e da ANDIFES (instituído em 1989), assim como no movimento estudantil que desde a criação da UNE e mesmo antes vem se organizando em prol da luta pela causa estudantil³⁰. Porém, a travessia nebulosa da década de 1990 iria requerer resistência diante dos limites financeiros para a política.

A terceira fase (fase atual) da política de assistência estudantil se constituiu a partir de 2007 através da aprovação do Decreto nº 6.096 de 24 de abril desse mesmo ano, que instituiu o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que preconiza a criação de condições para ampliação do acesso e garantias de permanência aos estudantes na educação superior. (KOWALSKI, 2012, p.101)

Cabe ponderar que atualmente grande parte das instituições federais se utiliza do ENEM/SISU como sistema de ingresso de seus estudantes, e, notoriamente, o ingresso se torna regionalmente diversificado diante da possibilidade de realização do Exame Nacional do Ensino Médio com posterior inscrição em diversas instituições via sistema informatizado. Sem dúvida, o processo de vestibular realizado anteriormente pelas instituições de ensino superior, que exigia a realização de prova presencialmente em cada uma das instituições escolhidas apresentava-se como um

³⁰ No dia 11 de agosto de 1937, na Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro, o então Conselho Nacional de Estudantes conseguiu consolidar o grande projeto, já almejado anteriormente algumas vezes, de criar a entidade máxima dos estudantes. Reunidos durante o encontro, os jovens a batizam como União Nacional dos Estudantes (UNE). Desde então, a UNE começou a se organizar em congressos anuais e a buscar articulação com outras forças progressistas da sociedade.

dificultador à participação de muitos candidatos. Com isso amplia-se a possibilidade de migração dos alunos que se classificam. Assim o SISU democratiza o processo de inclusão, porém traz consigo o desafio da permanência de alunos migrantes exigindo cada vez maior empenho por parte da Assistência Estudantil. Requer, portanto, para não cair em um processo de bolsificação a apreensão de um conceito amplo de necessidades, superior àquele que diz respeito apenas às condições de sobrevivência material.

No ano de 2010, a portaria que normatiza o programa nacional é sancionada como decreto presidencial nº7234 e atualmente é a base formal da Assistência Estudantil. Reflete praticamente todo o conteúdo da Portaria Normativa nº 39/07, cujos antecedentes motivadores sintetizamos acima. Em essência refletem basicamente o mesmo texto, mas com modificações que possuem grande significado.

Uma conquista se pensarmos que o decreto tem maior força do que a portaria, porém, ainda se trata de um terreno frágil devido a não ter uma lei específica que abarque a Assistência Estudantil como política de Estado, abrindo caminho, conforme sinalizam Gonçalves Pinto e Belo (2012), para que a lógica da reforma da educação superior reduza ou elimine os recursos da Assistência Estudantil. Estas mesmas autoras, em nota acerca do estudo de Cunha Filho e Carrion sobre decretos utilizados com força de lei, especificam que:

Lei e Decreto são atos normativos diferentes, possuindo forças e funções opostas. Um Decreto possui força de Lei, porém não se configura precisamente como tal, por não possuir na sua gênese a concorrência respectiva do poder Legislativo e do poder Judiciário. Em outras palavras, o Decreto tem menos força normativa porque não é inserido na discussão e aprovação legislativa. Conforme o caso, ele é simplesmente elaborado e assinado pelo presidente, governador ou prefeito. Entretanto, para a discussão proposta por esse artigo, é fundamental o entendimento da principal diferença: a lei obriga fazer ou deixar de fazer, e o decreto não. Sobre isso, os autores ressaltam: “Na atualidade, decretos unilaterais com força de lei são utilizados assiduamente em todo o mundo. Por gerarem efeitos de maneira imediata, sem necessidade de prévia manifestação do Poder Legislativo, estes atos têm sido importantes instrumentos de governabilidade nas democracias contemporâneas, pois, com eles, o Poder Executivo passa a ter grandes poderes de determinar a agenda política de seu país e, de certa forma, de impor a sua vontade sobre os demais Poderes” (GONÇALVES-PINTO e BELO, 2009, p. 35)

Contextualizado brevemente o marco formal no qual baseamos nosso estudo, buscaremos a partir deste momento compreendê-lo enquanto possibilidade de aprofundamento de direito.

Em uma interpretação conservadora do Programa Nacional de Assistência Estudantil podemos compreendê-lo sobre uma ótica assistencialista, bolsificadora,

simplesmente reprodutora de condições de sobrevivência. Entretanto, nosso estudo parte da compressão de que mesmo em um Estado burguês a política está envolvida pelo contraditório movimento da luta de classes, e a sua racionalização formal-burocrática pode tender às classes subalternas. Através de leis, normativas e regras, é possível, sob uma perspectiva democrática de gestão, promover o aprofundamento de direitos. Para tanto, fortalecer a “espinha dorsal burocrática” como estrutura essencial da organização se mostra essencial para explorar as contradições das organizações (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016).

Sob esta perspectiva, a organização burocrática não desconsidera seus próprios limites, mas reflete e busca de suas possibilidades. Reconhecer os atuais limites da política de Assistência Estudantil é uma reflexão necessária, mas não se pode parar neste ponto, sendo igualmente necessário compreender as suas possibilidades.

Elucidar a organização de um serviço, programa, projeto ou qualquer ação que se valha de mediar o acesso a direitos é um caminho para compreender se o objeto, ou melhor, se o fim por este almejado tem por aparato suporte suficiente a seu alcance.

O PNAES, enquanto estratégia para redução das desigualdades sociais e regionais, visa a democratizar as condições de permanência dos alunos na instituição de ensino onde realiza seu curso. Justifica-se por contribuir para a promoção pela inclusão social pela educação. Prevê que a instituição deverá articular a sua implementação às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Esta articulação abre possibilidades múltiplas tanto para a gestão quanto podendo somar-se a atividades junto à comunidade em articulação via extensão; de acompanhamento e desenvolvimento de ações que possam favorecer o aproveitamento do ensino, realização de pesquisa que possa favorecer o conhecimento do próprio público usuário dentre outras.

Apesar de objetivar inclusão social e permanência, a formalização do PNAES ainda não possui caráter universal e tendo como atendimento prioritário aqueles com renda igual ou inferior a 1 salário mínimo e meio. Neste sentido, caberá a gestão da política institucional valer-se da prerrogativa concedida pelo decreto no sentido de definir, para além do crivo econômico, critérios e metodologia própria. Assim a análise per capita é um dos indicadores, mas não exclui a possibilidade de ser ofertada a

partir do entendimento de outros fatores que determinantes da condição social da vida do sujeito.

Um viés de abertura a um atendimento mais democrático é que a limitação prioritária apontada pelo decreto não impõe restrição de exclusividade havendo a possibilidade de atendimento em caráter amplo, apesar de reconhecermos a limitação financeira para tal.

Ainda quanto ao público usuário, a Portaria Normativa 39/2007 restringia sua abrangência aos alunos de IFES. A partir do Decreto 7.234/2010, esse público é ampliado e passa a abranger também os alunos de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Apesar de atualmente a Assistência Estudantil a cuja normatização nos referimos concerne apenas às instituições da esfera federal, a extensão de atendimento a alunos de institutos federais eleva a cobertura a discentes de cursos de nível técnico e ensino médio concomitante a cursos técnicos, o que é positivo sob o ponto de vista da inclusão. Porém, conforme dito, ainda é uma abrangência limitada ao ensino vinculado à esfera federal, representando um longo caminho de lutas para que no futuro, alunos vinculados ao ensino ofertado por outras esferas tenham reconhecidas suas necessidades de AE.

O instrumento regulador delimita as áreas de atendimento de acordo com aquelas apreciadas nas pesquisas de perfil como sendo as de maior implicação na qualidade de vida dos discentes. No decorrer da evolução histórica da Assistência Estudantil, timidamente se apresentavam como áreas de atendimento da AE saúde, alimentação e moradia, muitas das vezes ofertadas a partir de recursos próprios das instituições. O decreto amplia estas áreas abarcando, além destas três áreas mencionadas também a possibilidade da oferta de transporte, a inclusão digital, a cultura, o esporte, a creche, o apoio pedagógico e o acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Ao sinalizar áreas de atendimento o decreto pode ser compreendido como um norteador que aponta para um campo amplo de possibilidades. Entretanto também pode ser adotado e implementado sob uma ótica assistencialista, através da oferta de ações limitadas a compreensão de sobrevivência, restrita ao âmbito do atendimento material.

O esforço de análise crítica acerca do modo como se concebe a Assistência Estudantil não representa desconsiderar ou rebaixar as ações materiais a atividades

de segunda categoria. Ao contrário, sobrevivência é “gênero de primeira necessidade”. Naturalmente que os recursos materiais são condição objetiva à reprodução da vida, mas é importante que se pense na amplitude do que signifique a Assistência Estudantil tendo em vista complexidade inerente ao próprio ser humano que ora se lhe apresenta enquanto usuário, necessitando também ser partícipe deste processo. Comungamos do entendimento acerca da política de Assistência Estudantil apontada por Nascimento:

[...] é necessário que os seus gestores, profissionais e intelectuais realizem uma leitura crítica do conceito de assistência assim como do conceito de necessidade, uma vez que o primeiro não se reduz ao provimento de subsídios materiais de forma focalizada/seletiva, e o segundo está para além do atendimento das necessidades restritas de sobrevivência. A garantia das condições necessárias à permanência dos estudantes no ensino superior público é o princípio que norteia as ações dos Programas da Assistência Estudantil. Nesse sentido, o atendimento das necessidades estudantis, por parte desses programas, é ponto chave a ser trabalhado na sua formulação - fato que exige a teorização do conceito de necessidades à luz de uma perspectiva crítica de entendimento da realidade. O conceito de necessidades, enquanto conceito norteador para formulação de ações da assistência estudantil, não pode ser reduzido à ideia de sobrevivência biológica. (NASCIMENTO, 2012, p. 155-156)

Reconhecer o sujeito em suas múltiplas dimensões é, com toda certeza, um desafio à gestão pública e, certamente, não é o único.

A autonomia na implementação da política é de grande valia em termos de liberdade da gestão para aproveitar esta maleabilidade na adequação do que seu público manifeste necessitar, tanto em termos materiais quanto imateriais. Entretanto, deposita-se uma superexpectativa sobre a instituição que ao receber o recurso para atendimento de seus alunos recebe também a responsabilidade do restante de todo o processo da linha de atendimento. A autonomia na implementação já é uma realidade, mas não consta, por exemplo, a menção a uma equipe mínima que possa, em sua interdisciplinaridade, abarcar a necessária reflexão para uma implementação mais sensível a diversidade de necessidades da vida dos sujeitos. Além disso, o fator recurso humano é o que poderá, no uso de sua autonomia relativa, diante dos caminhos possíveis, direcionar de forma política e ética a sua prática técnico-operacional. Constitui-se este outro desafio à Assistência Estudantil: a normatização, ainda que a parametrização de uma equipe mínima de recursos humanos de modo a que esta consiga operacionalizar o serviço com qualidade em todas as fases do processo burocrático.

Não se trata de embarcar na lógica da contratação temporária, precarizada em sua capacidade de lutar por uma direção política democratizadora que tenha condições de resistir a investidas de ordem clientelista e antiéticas de toda ordem. Sendo assim, estamos nos referindo ao que Souza Filho e Gurgel (2016) denotam ser elementos necessários ao quadro administrativo. Dentre eles está a “mecanização rigorosa do aparato burocrático”, o que envolve salário, carreira, honra, possibilidade de crítica pública, caráter objetivo do cargo. Apesar de ser uma apreensão Weberiana (1999), estes autores apreendem ser nesta “mecanização” associada à estabilidade no cargo que, contraditoriamente, vão propiciar uma autonomia relativa da burocracia, permitindo resistir diante da estrutura de dominação do próprio Estado.

Ainda em relação aos desafios da Assistência Estudantil, faz-se necessário mencionar a Lei nº 12.711, a Lei de Cotas, regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministério da Educação que mediante reserva de vagas para grupos que combinam critérios de renda e/ou etnia e/ou procedência escolar amplia a mobilidade estudantil traduzindo o ingresso de alunos pertencentes a grupos historicamente discriminados e pertencentes às classes subalternas tenham acesso à educação de nível superior. De acordo com a faixa de renda definida pelo PNAES para atendimento prioritário, deve-se considerar que o aluno ingressante por esta política afirmativa está circunscrito no público usuário da Assistência Estudantil; portanto, a partir da lei de reserva de vagas, há um novo desafio para ser atendido pela AE diante da ampliação de seu público usuário.

Sem nos aprofundarmos na discussão sobre esta política de ação afirmativa, cabe destacar que se trata do ingresso de um público que, pelos próprios critérios de seleção, em grande parte, pertencerão à classe trabalhadora. Ao mesmo tempo em que tal inclusão tem por consequência a formação de mão de obra para um capitalismo cada vez mais intelectualizado, garantir a permanência destes estudantes na universidade é apoiar a ideia de que as classes subalternas tenham acesso ao conhecimento. Portanto, se temos na educação a formação de consenso com a ordem, temos também a possibilidade de seu oposto. Tal observação vem ao encontro do caráter democrático (estratégico) do PNAES ao promover meios que potencializem a permanência deste público no enfrentamento de barreiras à conclusão do curso, em efetividade desta política. Entretanto, esta política necessita de recursos humanos e financeiros para sua realização.

Aproximando nossa discussão acerca do PNAES do lócus da pesquisa, identificamos recente análise dos recursos deste programa e a ampliação do acesso na UFJF nos anos 2000, mais especificamente com dados de análise durante o interstício de 2006 a 2016. Acerca do atendimento ao público que acessou a UFJF via política de cotas, Soares (2017) demonstra que desde o ano de 2004 a instituição já adere a política de inclusão por reserva de vagas por meio da Resolução do Conselho Superior nº16/2004. Contudo, a sua implementação ocorre de forma gradual a partir do ano de 2006.

Ademais, a adesão ao Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – passa a ser utilizado a partir de 2010, mas somente no ano de 2011 torna-se oficial forma de ingresso juntamente ao PISM distribuindo as vagas à proporção de 70% SISU e 30% PISM. Com a Lei nº 12.711/12, regulamentou o sistema de cotas reservando 50% do total de vagas para candidatos que tivessem cursado o Ensino Médio em escolas públicas. Distribui estas vagas em proporções iguais em dois grandes grupos da seguinte forma: com e sem recorte de renda (per capita familiar de 1,5 salários mínimos) e dentre estes dois grupos distribuem-se as vagas aos que declarem pretos, pardos ou indígenas ou não expressem nenhuma destas origens. Ressalte-se que somente a partir de 2012 incluem-se reserva de vagas com critério de renda. Nos anos iniciais, as reservas consideravam apenas procedência escolar e étnica.

A partir de dados da instituição, Soares apresenta que o quantitativo total de vagas foi expandido de 2.343 no ano de 2007 para 3.906 no ano de 2016³¹, denotando a reestruturação do ensino superior na UFJF e a adoção do SISU como forma de ingresso mais significativa. Do total de vagas, 1.285 representam ingresso via SISU e deste universo 649 foram preenchidas via reserva de vagas. Aponta, assim, que a UFJF seguiu as diretrizes da política de expansão, nela se incluindo a democratização do acesso.

Ainda em sua análise, Soares (2017) demonstra que, no decorrer de dez anos, a UFJF obteve um crescimento de 67% do total de suas matrículas (entre os anos de 2006 e 2016). Ao dividir o orçamento geral anual da Assistência Estudantil pelo total de alunos matriculados identifica um crescimento no valor por aluno ao longo do período de sua análise. Contudo quando este valor (proporção por discente) é posto em relação ao montante anual do orçamento da Assistência Estudantil observa-se que

³¹ O quantitativo total refere-se ao somatório de vagas nos *campi* Governador Valadares e UFJF.

o recurso destinado para cada discente sofreu decréscimos sucessivos no mesmo período. Aponta que a proporção de recurso por discente saiu da casa de 0,0085% em 2006 para 0,0051% no ano de 2016.

Demonstra esta pesquisadora que a implementação de programas de ampliação do acesso ao ensino superior público federal, dentre elas as políticas de ações afirmativas, a expansão universitária acompanhada de sua interiorização, a adoção de formas ampliadas de ingresso do porte de ENEM SISU e a institucionalização da Assistência Estudantil geraram uma significativa alteração na dinâmica interna das instituições, porém tais mudanças não vieram acompanhadas dos meios necessários para atender a estes desdobramentos (SOARES, 2017, p. 188).

Encontramos, de antemão, um panorama desafiador do PNAES na instituição. Diante destes limites, importa conhecer, a organização burocrática da política institucional da Assistência Estudantil diante do contraditório campo das possibilidades da administração pública em sua materialização racional.

3.2 TRAJETÓRIA HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF

Durante nosso estudo, buscamos contextualizar a constituição da política de Assistência Estudantil em articulação com o contexto histórico da sociedade brasileira; partindo, assim, do geral para o particular, adentraremos no universo da constituição da Assistência Estudantil em nível institucional. Os fatos elucidados foram obtidos no documento intitulado: Memória da Assistência Estudantil na UFJF datado de 1998. A produção ocorreu a título de pesquisa sob coordenação da assistente social Renata Mercês Oliveira Faria pertencente ao então Departamento de Assuntos Estudantis. O documento apresenta o resultado de dados da Assistência Estudantil nas décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990. O programa “Memória do DAE”, constituído também por bolsistas da Assistência Estudantil, identificou à época a dificuldade quanto aos arquivos documentais da AE. Foram localizados junto ao arquivo central da UFJF documentos referentes à década de 1960, porém neste setor nada fora encontrado a respeito das demais décadas. Demais registros pertinentes às décadas de 1970 e 1980 foram compilados no próprio DAE e em cadernos de ofícios que estavam na

Divisão de RUs. Com relação à década de 1990, o próprio DAE já iniciara o processo de arquivo documental, tornando o conhecimento destes dados mais acessível. Além da busca por registros o documento “Memoria da Assistência Estudantil”, a pesquisa também é fruto de entrevistas com ex-diretores do DAE, funcionários do RU e bolsistas, possibilitando, assim, delinear com maior clareza os fatos relacionados à trajetória da Assistência Estudantil na UFJF.

Os primeiros registros que se identificam acerca da Assistência Estudantil datam do ano de 1962. As inscrições eram realizadas nas faculdades e caberia aos diretores direcioná-las à reitoria onde as mesmas eram analisadas e os resultados reenviados aos diretores das unidades juntamente aos termos de compromisso destinado aos selecionados. Dentre as exigências incumbidas ao bolsista, constava a de “conduta exemplar”. Registra-se também o compromisso em prestar à universidade “a colaboração que se propôs a fazer”, e, apesar de não estar claro, parece ser menção a algum serviço a que se dedicava em troca do apoio recebido.

No ano de 1963, tem-se registro da criação de uma comissão de bolsas de estudo que ficaria responsável por criar e distribuir o que era intitulado como “bolsas de estudos”. A comissão era composta pelo reitor, o presidente do DCE e três membros dentre professores efetivos com direito a voto. Nota-se que, na época, a recém-criada UFJF ainda não possuía a figura do profissional com especialização técnica que compusesse o processo de seleção.

Os alunos que se candidatassem à bolsa faziam sua inscrição na própria faculdade a que estivessem vinculados. O diretor deveria endossar as informações de ordem socioeconômica que constassem na ficha de inscrição. Ressaltamos que a preservação das informações dos alunos ficava fragilizada, tendo em vista que a participação também compunha a comissão de seleção junto a dois outros professores um representante do DCE ao qual cabia, inclusive fornecer registro de informações relevantes na inscrição. O formulário de inscrição também deveria ser assinado por duas testemunhas vinculadas à universidade. Tal observação visa a demonstrar o quanto a frágil racionalização burocrática desta época expunha a situação do candidato a profissionais que não necessariamente teriam o compromisso ético com o sigilo e mesmo a colegas estudantes ainda em processo de formação.

Identifica-se em registros de atas que os critérios para apreciação dos pedidos deveriam concluir pelo atendimento na seguinte forma: 1º) os que necessitam; 2º) os

que mais necessitam; 3º) os que merecem; e, finalmente, 4º) os que poderão prestar serviço à universidade.

Considerando este escalonamento de classificação e o formulário de inscrição que fornecia dados sobre o aluno observa-se que o mesmo ponderava além de dados econômicos e familiares: capacidade intelectual, índice de aproveitamento – inclusive durante a formação escolar antes do ingresso na universidade e também nota no vestibular – possibilidade/interesse de cooperação nas atividades e encargos da universidade. No cabeçalho do próprio formulário de inscrição observa-se a seguinte frase: “Quero conquistar bolsa de estudo e dela ser digno”, denotando o caráter de conquista e mérito a que a mesma estava relacionada e não propriamente a um direito inerente ao aluno pertencente à universidade.

Só havia a modalidade de bolsa denominada “Manutenção”; dividida entre os tipos: integral, parcial ou de auxílio, mas não há registros acerca do que este benefício englobaria exatamente.

A racionalização ainda era muito centralizadora relacionando a figura do reitor associada ao processo de seleção. Pelos registros que obtivemos acesso não ficou claro se o aluno que compunha comissão participava efetivamente da seleção do bolsista tendo acesso a seus dados.

No ano de 1964, a UFJF criou o DEC-Departamento de Educação e Cultura, encarregado da concessão, distribuição e manutenção das bolsas de estudo previstas no orçamento Interno da Universidade. Porém, em registros posteriores de petições realizadas pelos DAs e DCE em matéria de Assistência Estudantil, observa-se que as mesmas continuam a ser centralizadas na figura do reitor e não direcionadas ao setor concernente.

Verificam-se registros de solicitação do DCE para concessão de auxílio moradia a estudantes que estariam residindo no que era denominado “Casa do Estudante Universitário”. Não há registros significativos acerca do assunto e foi identificado informalmente pela equipe que realizou o memorial que tal casa seria a que ainda pertence ao DCE e é localizada à rua Getúlio Vargas. Lembrando que esta modalidade de auxílio ainda não aparece formalizada conforme o auxílio manutenção. Os registros sugerem que a organização da moradia ocorre por iniciativa dos estudantes que então recorrem ao apoio da universidade.

No que concerne ao movimento estudantil são notadas várias petições destinadas ao reitor acerca de apoio para realização de eventos esportivos, culturais

e um particularmente bem significativo, no qual o DA de medicina em 31/01/1964 solicita a revisão dos critérios de concessão da bolsa denotando haver equívocos metodológicos no que denominaram como “rígido processo de seleção” (UFJF, 1998, s./p.).

Observamos o forte traço conservador do procedimento e das condições de seleção em um alinhamento com o próprio período histórico; conforme dito, a participação de pessoas adversas à figura do técnico especialista fragiliza a questão da impessoalidade e do sigilo. Mas ponderamos a “imaturidade” da política institucional ainda em seu nascedouro e que mesmo a nível nacional ainda era construída a partir de elementos relacionados à condição de “necessitado” e não propriamente de sujeito de direitos.

Os documentos espaçados que foram compilados e deram origem ao documento Memórias da Assistência Estudantil dizem respeito à existência de uma modalidade de “bolsas de aplicação” distribuídas independente da necessidade do aluno. Eram destinadas aos alunos com melhores médias anuais e também às maiores notas do vestibular a partir do ano de 1966. Um critério um tanto quanto excludente e meritocrático. Observa-se, ainda na Resolução da Comissão de Bolsas nº 1/1965, o registro de que os alunos bolsistas não teriam que contribuir para o fundo de bolsas de estudo. Este registro leva a conclusão de que havia um fundo para o qual os alunos contribuam à exceção dos alunos não bolsistas, entretanto não identificamos como seria este recolhimento de recurso extragovernamental.

Esse memorial ressalta que no ano de 1997, sob o contexto neoliberal que se rebatia sobre a universidade, proposta semelhante para fins de Assistência Estudantil fora sugerida pelo próprio DCA – Departamento de Assuntos Comunitários. Contudo, tal proposta foi descartada por ter sido negativamente avaliada pelo DCE no sentido de que a mesma reforçaria o caráter privatizante da reforma gerencialista.

O ano de 1967 é marcado pelo AI 4 e a reformulação da organização da representação estudantil. Conforme publicado no diário oficial de 28 de fevereiro de 1967, passa a ser proibido aos órgãos de representação estudantil quaisquer ações de caráter político-partidário, racial ou religioso bem como “incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares”. O mesmo documento institui a Conferência Nacional do Estudante Universitário justificando ser um espaço construção coletiva de melhorias, mas ao colocá-lo sob o controle do então Ministério da Educação e Cultura demonstra a investida em controlar os estudantes.

Há um registro pequeno, porém significativo, acerca de uma resposta enviada pelo ministro da educação ao então reitor da UFJF em 1969 no qual consta simplesmente: “Não é possível pagar, com bolsa, ensino gratuito”. A resposta sugere ser emitida em razão de alguma petição do reitor por verba para a Assistência Estudantil e recebe resposta um tanto limitadora. Contudo, as ações de Assistência Estudantil continuam a acontecer.

Na década de 1970, a Assistência Estudantil deixa de ser gerida pelo DEC – Departamento de Esporte e Cultura e passa a ser administrada pelo DAC – Departamento de Assuntos Comunitários. Tal organização se deu em razão da complexificação da demanda exigindo que funções antes acumuladas no DAC fossem desmembradas em setores mais específicos. Assim, o DAC ficou responsável por educação e cultura e era vinculado diretamente ao reitor. Também era responsável pela assistência aos docentes, servidores de um modo geral e também cuidava da administração do RU.

A equipe responsável pelo memorial ressalta que os registros da década de 1970 foram prejudicados em razão de expurgo inapropriado pelo DAC (sem o crivo de selecionar registros principais), mas sobretudo por falta de incentivo das administrações em resguardar junto ao Arquivo Central registros importantes que refletem a história da universidade. Informações foram obtidas por meio de livros de ofícios que estavam guardados nos RUs através do qual se acessaram as atribuições do DAC e a existência do programa de bolsas. Grande parte das informações foram obtidas por meio de entrevista realizada pela equipe que compilou os dados do memorial e que fora concedida por prof. Antônio José Cedrola, responsável pela atuação como dirigente do DEC no período entre 1975 e 1989.

Com a divisão de atividades, as questões esportivas continuam sob a responsabilidade do DEC, que cria um departamento específico a este fim. Um importante registro mencionado na entrevista concedida com o ex-dirigente do DAC para produção do memorial, ainda em relação à década de 1960, diz respeito ao festival de arte realizado pelo DEC, ainda como responsável pela assistência aos estudantes. Citou terem ocorrido sete festivais que revolucionaram a vida cultural da cidade a despertando para as artes, inclusive com a criação de grupos de teatro, dentre ele o Grupo Divulgação. Observamos que para um período ditatorial a importância desta efervescência cultural deve ter sido uma extensão de fato significativa.

A seleção para bolsistas na década de 1970 ainda continua sem a presença de profissional especializado. Através do registro de ofícios, identifica-se que, no ano de 1973, foi organizada uma comissão para levantamento do índice de carência de recursos dos alunos com vistas a distribuição de bolsas de alimentação, trabalho, estágio e também para o desenvolvimento de um projeto de bolsas reembolsáveis. Não há nenhum dado que especifique o que seria esta última modalidade de auxílio. Nesse período existia também o auxílio para aquisição de livros.

Quanto à existência de trabalho em correspondência ao recebimento do auxílio, registra-se haver bolsistas trabalhando no guarda volumes do RU. Menciona a prestação de assistência à comunidade que à época também era realizada pela universidade via DAC, como por exemplo, o aviamento de receitas médicas.

Na década de 1980, temos que ressaltar um contexto social de redemocratização política; o modo de se pensar políticas públicas é discutido e apresentado sobre uma nova perspectiva. Conforme mencionado anteriormente neste estudo, foi o período em que pró-reitores de assuntos comunitários vinham se articulando no sentido de unir forças em torno do debate acerca da Assistência Estudantil e após alguns encontros é formalizado o FONAPRACE. Em seus encontros se discutia a necessidade de criar um programa da Secretaria de Ensino Superior, com a devida dotação orçamentária. Reivindicavam também que:

Órgão com atribuições análogas, com recursos orçamentários próprios, deveria ser criado no MEC para atender a área de apoio e assistência aos servidores técnicos administrativos das IFES, tendo como principal função assegurar direitos trabalhistas desse segmento, compatíveis com a dignidade e a relevância das funções exercida. (FONAPRACE, 2012, p. 14)

Observa-se que tal reivindicação sugere que este serviço vinha sendo prestado cumulativamente aos setores de Assistência Estudantil.

A CF/88 em seu artigo art. 206, inciso I abriga a Assistência Estudantil ao definir que o ensino será ministrado também com base na “Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Reflexos dessa discussão vão, aos poucos, dando origem a um novo modo de pensar a Assistência Estudantil.

Nessa década é criada na UFJF a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários que por sua vez instituiu a Gerência de Apoio ao Acadêmico (GAA). O objetivo era coordenar os programas de AE visando a uma sistematização dos mesmos.

A partir do resultado de pesquisa realizada no início da década de 1990 por professoras da faculdade de Serviço Social, obteve-se por resultado documento

intitulado “Diretrizes de uma Política de Assistência ao Estudante da UFJF”. Tendo esta baliza, o GAA teria decidido optar por uma política integrada de assistência aos estudantes. Assim a mesma abrangeria vários setores, tais como lazer, cultura, saúde, esporte, transporte e alimentação. Assim, a AE “não devia objetivar exclusivamente o contorno da carência socioeconômica do aluno, mas ser implementada para toda a comunidade discente, levando-se em conta suas diferentes necessidades” (UFJF, 1998, s./p.).

Nota-se o registro de empenho por parte do GAA para estimular a ampliação da oferta de Assistência Estudantil a começar pela perspectiva da mesma. Neste sentido, abre o debate junto a diretores, representantes de técnicos administrativos, docentes e discentes; propunha maior articulação entre as IES e maior envolvimento por parte das próprias unidades da UFJF no sentido de melhorar o trabalho realizado.

Nota-se que, no período, esta área de Assistência Estudantil ainda concentrava atividades extras como, por exemplo, o fornecimento de alimentação para o HU, pois na época não tinha infraestrutura para realizar tal serviço.

Registra-se também nesse período o apoio da informática, apesar de não ficar claro o que isto englobaria. É mencionada a reabertura do HU do Centro, mas não há detalhes acerca da suspensão de suas atividades.

No final dessa década, o DCE reivindica melhor distribuição da verba orçamentária e da implantação de prioridades orçamentárias. Sua solicitação vem requerer a ampliação da política de Assistência Estudantil.

Na ocasião, além de toda logística do RU o DAC também era responsável pelo empréstimo de becas, análise de taxas de isenção do vestibular e realização de convênios com outras instituições. É declarado por Beatriz Jung Bedran, gestora do DAC no período 1989/1991, a falta de recursos humanos, financeiros e precária infraestrutura de trabalho como dificultadores às melhorias necessárias.

A década de 1990 representou um desafio não só para a Assistência Estudantil como também para as demais políticas públicas. A ofensiva neoliberal trazia a marca da privatização do ensino como meio de desonerar os cofres públicos. A política gerencialista inicia uma reorganização governamental que favorecia o estado mínimo e a redução de gastos sociais.

Na UFJF a Assistência Estudantil atravessou por momentos de grande dificuldade, especialmente de ordem orçamentária, chegando mesmo a ser colocado em pauta o término do subsídio de 70% no valor das refeições oferecidas no RU

estabelecido no ano de 1989 pelo CONSU. O subsídio cairia para 25% com possibilidade de ser encerrado. Essa medida foi derrubada a partir de pressão estudantil. A partir dos cortes orçamentários de repasses do governo federal as IES comprometidas com a Assistência Estudantil passaram a destinar parte de seus recursos próprios para custear restaurantes universitários.

Referente ao período dos anos de 1990, foram entrevistados quatro gestores da AE a fim de compilar dados para a composição do memorial. Todos os gestores identificam no RU um grande desafio, tanto em aspectos financeiros – que rebatiam também na estrutura – quanto na questão de recursos humanos, dentre os quais destaca-relacionamento interpessoal servidor/aluno, segurança do trabalho.

Observa-se que cada gestor a seu tempo lutou por conquistas neste sentido e linearmente obtiveram melhoramentos, apesar das dificuldades, especialmente de ordem financeira. As diversas conquistas perpassam desde a obtenção de um item para o cardápio até a reabertura do RU do Centro de JF.

Em 1992 é instituído por resolução na UFJF o Programa de Apoio ao Estudante (PAE) com finalidade de planejar, implementar, gerir e supervisionar e fiscalizar as atividades de apoio assistência e promoção aos estudantes no âmbito da DAC e do Centro de Integração Comunitária. O programa oficializava comportar o gerenciamento dos RUs, o programa de transporte estudantil, a implementação de um programa de assistência psicopedagógica e jurídica; os serviços de assistência à saúde; a implementação de um banco de dados capaz de orientar o estudante na localização de moradia e o apoio para atividades culturais, artísticas, científicas e desportivas, de iniciativa e/ou interesse do estudante. Entretanto, a equipe ainda não contava com profissionais especializados.

Esta mesma resolução institucionaliza o Fundo de Assistência ao Estudante, que seria constituído pelos recursos arrecadados nos RUs, em eventos do PAE junto a entidades estudantis. Também por parte de verba orçamentária recebida pela universidade e pagamentos realizados pelas prefeituras circunvizinhas em áreas onde a UFJF mantenha seus campi aproximados. Não foi possível identificar mais detalhes sobre estes recursos, mas o mesmo representava a organização de fontes de recursos diversas direcionada à manutenção da Assistência Estudantil em um período de franca desresponsabilização do Estado com as políticas públicas.

Observa-se que apesar da resolução ampliar a perspectiva quanto à Assistência Estudantil, na prática o setor continuava com as mesmas atribuições

declaradas pelos gestores da década de 1980, ou seja, à Divisão de RUs, à seleção dos candidatos à isenção da taxa do vestibular e empréstimo de becas para formaturas e assim continuou até meados dos anos 1990. A gestão 94/98 iniciou suas atividades formando grupo de trabalho para discutir propostas de melhorias da Assistência Estudantil assim como atividades relacionadas aos servidores. O GT-DAC era composto por representantes da APES, Associação de Servidores da UFJF/ASSUFJF, DCE e DAC. O programa de bolsas é então reiniciado diante das demandas de estudantes que requeriam respostas para suas necessidades.

A resolução nº 010/1996 do CONSU institui princípios e objetivos e as linhas gerais para a Assistência Estudantil. Nesta resolução é mencionado o caráter do programa de Assistência Estudantil e a sua oferta a quem dele necessitar. Define como benefícios: a refeição subsidiada nos RUs; isenção do pagamento da refeição nos RUs mediante bolsa de AE; assistência à Saúde através do Programa de Saúde Estudantil; Intermediação de serviço temporário por intermédio do balcão de serviços; banco de vagas; outros projetos ou programas temporários ou permanentes que pudessem redundar em benefícios relativos à melhoria das condições de acesso e permanência na UFJF.

A mesma resolução define dois tipos de bolsa: a parcial e a integral. A primeira correspondia a isenção de pagamento de refeições no RU e a segunda, além de alimentação, incluía uma remuneração mensal. Ambas exigiam a contrapartida de trabalho para a UFJF sendo a integral de 12h/semanais e a parcial de 6h/semana.

A prestação de trabalho em razão do recebimento de algum auxílio era uma marca da Assistência Estudantil. Tal prática reforçava a noção de favor em detrimento da noção de direito. Cabe ressaltar que tal prática mascara o entendimento de que o valor da bolsa recebida pelo aluno provém de um fundo público, portanto o beneficiário é também um contribuinte.

A normativa de 1996 representa um avanço na medida em que cria a possibilidade de “espaços e ações para processos educativos de vivência e formação da cidadania”, entretanto o setor responsável pela execução desta ainda tinha que lidar com escassos recursos para implementação dos mesmos. Contudo, mesmo na adversidade financeira, o subsídio da refeição no restaurante passa a ser acessível a todos os estudantes e não apenas a bolsistas. Registra-se empenho em melhorias no RU, retomada do jantar e campanha de incentivo à redução de desperdícios. O programa “Balcão de Serviços”, que era um cadastro de pessoas interessadas em

trabalhar e de alunos a procura de emprego, não foi adiante, segundo o gestor do período devido à falta de divulgação para os possíveis empregadores. Havia ainda outro programa, o “Banco de Vagas”, que constituía registro de repúblicas, pensões e demais que ofereciam vagas para estudantes. Este mesmo gestor relata que no que concerne ao programa saúde dos estudantes eram realizadas campanhas educativas/preventivas.

O DAC, que até então também realizava a assistência aos servidores, em 1995 consegue desvincular este serviço, que passa a ser atribuição da Pró-Reitoria de Administração. Deste modo, o trabalho desenvolvido não teria que se dividir entre duas frentes de trabalho, o que, diante dos limitados recursos humanos à época, certamente representavam um acúmulo de trabalho.

Também é nesse período em que se identifica a entrada de uma socióloga e uma assistente social para o departamento. Vale lembrar que, até então, o serviço era realizado por bolsistas e uma secretária. Em entrevista concedida na produção do memorial, o gestor do período relata que o departamento deixa de ser meramente burocrático para se tornar uma política. Entretanto, há que se pontuar que a constituição da política de modo a torná-la acessível, transparente e impessoal requer o fortalecimento da “*espinha dorsal burocrática*” (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016).

Neste sentido, todo o registro de empenho em organizar a política, seja no sentido de constituir uma equipe técnica e desvencilhar da competência do DAC serviços diversos à matéria de Assistência Estudantil, compõem um esforço racional burocrático. Esta racionalização possui elementos fundamentais à melhoria da qualidade do serviço ofertado como um todo. O registro deste processo, ou seja, a entrada de técnicos especializados, a organização de normas mais claras, construídas com participação dos atores envolvidos, a organização de atribuições destinando o serviço de atendimento ao servidor para o devido setor, todos estes elementos de organização vão significar, apesar de todos os limites do período, uma utilização da burocracia no sentido de dar condições para a democratização do próprio serviço.

No fim da década de 1990, a Resolução 010/1996 foi reformulada pelo CONSU e passou a vigorar a Resolução 21/1999. Esta trazia objetivos, princípios e critérios de seleção, avaliação e permanência no Programa de Assistência Estudantil. A contrapartida de trabalho, em razão do recebimento do auxílio, continua mas deveria ocorrer preferencialmente em atividades de ensino pesquisa e extensão. Dentre seus objetivos, estão: a contribuição para uma formação para a cidadania e a melhoria da

qualidade de vida dos estudantes. A mesma aparece sob o reconhecimento de “política social” que deveria contemplar ações de atendimento às necessidades por moradia, alimentação, saúde, transporte, cultura, lazer, entre outras. Para tanto, fazia-se necessário criar condições de acesso e permanência dos estudantes na UFJF, contribuindo para a redução da retenção e da evasão, principalmente quando determinada por fatores socioeconômicos (UFJF, 1999, art.2º).

O financiamento da política ocorria com recursos próprios da UFJF e os programas e projetos deviam ser elaborados, executados e supervisionados pela Coordenadoria de Relações Estudantis – CRE, da Pró-Reitoria de Recursos Humanos – PRORH (UFJF, 1999, art. 3º, 4º).

Também tratava da interface da política com outros setores da universidade, na medida em que menciona a possibilidade de que outras unidades ou setores da UFJF pudessem apresentar à CRE outras ações ligadas a atividades fins da universidade e que pudessem ser desenvolvidas a título de Assistência Estudantil. (Resolução CONSU nº 21/1999, Art. 4º, § único). Essa possibilidade de diálogo com as diversas áreas da universidade é muito positiva, pois neste universo de formação podem surgir propostas de ações muito ricas que estejam para além das necessidades essenciais de sobrevivência. Não foram identificados registros de ações a partir desta data de atividades desta ordem. Devido ao fato de ainda haver a contrapartida de trabalho de estudantes bolsistas em projetos de extensão, talvez possa ser esta a fundamentação de tal articulação, porém não conseguimos identificar com certeza.

Os auxílios materiais não abrangiam a todas as áreas possíveis apresentadas em seus objetivos, entretanto já ocorre uma maior definição quanto as modalidades. Aqueles que se dividiam apenas em integral e parcial foram repensados de acordo com as principais necessidades apresentadas pelos estudantes na primeira pesquisa de perfil de universitários realizada pelo FONAPRACE em 96/97. Os auxílios são então distribuídos seguintes modalidades:

- Alimentação: refeições gratuitas no RU sem contrapartida de atividades;
- Moradia: recebimento mensal em pecúnia (exclusivo 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 (preferencialmente para discentes residentes em bairros periféricos)

- Manutenção: recebimento mensal em pecúnia, refeições gratuitas no RU e transporte centro campus. Este teria a particularidade de ser o único auxílio que exigia o cumprimento de 12 horas semanais em programas e projetos da Coordenadoria de Relações Estudantis.

Parece-nos que esta ampliação do caráter de necessidades foi um empenho por parte da equipe envolvida em abrir o horizonte das necessidades dos estudantes, mesmo que estas ainda estivessem vinculadas à manutenção básica do aluno. Apesar da setorização, se considerarmos que por longos anos a mesma foi reduzida conforme descrito anteriormente, tal classificação reflete reconhecimento institucional de tais demandas. Representava um caminho para a discussão de uma Assistência Estudantil menos estanque, credenciada ao mérito e à contrapartida de prestação de serviço.

Ressalvada essa consideração, a resolução ainda manteve a exigência da contraprestação de serviço. Lembrando que na Resolução 10/1996, todos bolsistas (auxílio parcial e integral) tinham que a contraprestação de serviço para recebimento do auxílio e a partir da resolução 21/1999, a exigência é reduzida apenas para o recebimento da modalidade “Auxílio Manutenção”, o que sugere uma resistência institucional em aceitar que poderiam ser concedidos auxílios com uma maior cobertura de atendimento sem esta condicionalidade. Neste aspecto ainda permanece o fator moralizante, pois em um processo de inversão de direitos, a construção desta resolução trazia uma mensagem de que justamente quem mais precisa (tendo em vista que, por seu caráter, o auxílio manutenção atendia a situações de maior vulnerabilidade social) teriam que dedicar 12h de estudo, de lazer, ou de descanso para prestar serviços à UFJF, ainda que fossem vinculados a atividades de ensino, pesquisa ou extensão.

Apesar desta ressalva, a Resolução 21/1999 pode ser considerada um avanço para a AE institucional no sentido de aos poucos reduzir a exigência por prestação de serviço. Tratava-se de um movimento de contracultura se pensarmos na evolução histórica da Assistência Estudantil na instituição que desde a década de 1960 vinha relacionando de diversas formas os auxílios estudantis à prestação de serviço.

3.3 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFJF A PARTIR DOS ANOS 2000

Ao situarmos a trajetória da formalização do Plano Nacional e do Programa de Assistência Estudantil nos anos 2000, registramos que havia o movimento em defesa de uma AE³² de qualidade que se realizava mesmo meio à árida travessia dos anos 90, período em que o fundo público favorecia o financiamento de construção de instituições privadas³³ em detrimento dos recursos destinados à educação pública. Não é demais frisar que este movimento de apoio vinha se constituindo desde a década de 80 em um movimento em prol da AE a partir da união de forças entre os atores que lutavam por esta política, seguidas pela constituição de dados empíricos obtidos em pesquisas com os e as discentes demonstrando a necessidade de prover recursos à permanência dos estudantes. Em 2001, temos a primeira versão do programa nacional e no ano de 2007, finalmente, esta é formalizada junto ao MEC, favorecida pelo contexto da expansão e reestruturação universitária que favoreceu ao projeto do capital e contraditoriamente também atendeu, de certo modo, à classe trabalhadora.

Por meio do estudo de Soares (2017, p. 178)³⁴, obtivemos informação de que os critérios socioeconômicos da política nos anos 2000 foram adequados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil a partir de 2008. Percebe-se muito mais uma adequação de exigências para acesso do que ampliação conceitual da política. Exigia-se para ingresso e permanência do aluno no programa as seguintes condições:

[...] 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. (SOARES, 2017, p. 178)

Em termos da estruturação e normatização burocrática da política no período compreendido entre os anos de 2007 a 2010, não identificamos registros de alterações ou de movimento outro relacionado à temática na instituição. E, apesar da adesão ao PNAES, a baliza formal da política continuava a ser a Resolução 21/1999.

³² Seção 3.1 deste capítulo.

³³ Melhor especificado no capítulo 1.

³⁴ O registro que obtivemos acerca de tal processo de implementação institucional provém de pesquisa realizada na instituição por Thássia Cristina da Silva Soares, Assistente Social e servidora da PROAE.

De acordo com a autora, a partir de 2010 a UFJF adequa seu processo de seleção ao Decreto 7.234/10. Este vem fortalecer a legitimidade da portaria do MEC nº 39/2007 e endossa que as ações da AE se destinam a estudantes matriculados em cursos de graduação presencial com atendimento prioritário para alunos que tenham renda *per capita* familiar até 1,5 salário mínimo.

Ressalte-se que ao Decreto 7.234/10, que formaliza o PNAES, compreende iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas:

- I. moradia estudantil
- II. alimentação
- III. transporte
- IV. assistência à saúde
- V. inclusão digital
- VI. cultura
- VII. esporte
- VIII. creche e
- IX. apoio pedagógico

A partir da Resolução do Conselho Superior nº 02/2011 foi incluída a modalidade de auxílio-creche que consistia no recebimento de auxílio financeiro para custeio parcial das despesas do discente com seus dependentes legais até a idade de 6 anos incompletos. Dentre os critérios definia-se como beneficiário o detentor da guarda, no caso de pais que residam em casas separadas; no caso de ambos genitores serem discentes da UFJF e atenderem aos requisitos de concessão apenas um receberia o auxílio (CONSU/UFJF, 2011, Art. 2º, Art. 3º, Art. 4º)

Ainda no ano de 2011 por meio da Resolução CONSU nº03/2011 é instituída a Pró-Reitoria de Assistência Estudantil. Em 2014 ocorre uma modificação nesta estrutura administrativa que passa a se chamar Pró-Reitoria de Assistência Estudantil e Educação Inclusiva - PROAE.

Neste ponto faz-se importante um adendo acerca da organização estudantil articulada inicialmente pelo movimento estudantil a favor do passe livre – MPL que desde meados dos anos 2000 se articulava em várias cidades. Entretanto, suas pautas não se reduziam ao preço de transporte urbano, mas esta causa constituiu importante articulação em torno de uma mazela que atingia a grandes massas populares, qual seja, a dificuldade na mobilidade urbana. O movimento que ficou intitulado como *Jornadas de Junho* marcou a história da organização popular reunindo

em suas manifestações ideários políticos diversos. As manifestações clamavam pelo direito à educação, saúde, respeito à diversidade de gênero, a desmercantilização do transporte coletivo, dentre outros. Muitos movimentos envolvidos nas Jornadas se classificavam como apartidários, mas não como antipartidários, a presença da grande mídia por vezes rechaçada e até mesmo expulsa das manifestações bem como daqueles que se apresentavam com vinculação a partidos políticos. O ano de 2013 foi o cenário da indignação popular. O período foi marcado por um aumento na realização de greves por todo Brasil tanto nos setores:

[...] número de greves no Brasil somou 2.050 em 2013, recorde da série histórica do Dieese, depois de um período de certo refluxo nos anos 2000 e o pico verificado no período imediatamente anterior. O maior número até então era de 1989 (1.962 greves). Em relação a 2012, houve crescimento de 134%. As paralisações mobilizaram aproximadamente 2,017 milhões de trabalhadores. (REDE BRASIL atual. Disponível em: <www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/12/greves-em-2013-atingiram-recorde-e-mobilizaram-2-milhoes-7006.html>. Acesso em: 22 out. 2018)

As manifestações ressoaram nas universidades públicas por todo país, repercutindo em greves de docentes e técnicos em torno do ensino público de qualidade e também por direitos trabalhistas. Após esse grande movimento, no ano de 2014 foi realizada a I Jornada de Apoio Estudantil com o objetivo de discutir coletivamente³⁵ as diretrizes norteadoras da política de Assistência Estudantil para o ano seguinte.

Contando com participação de discentes do campus Juiz de Fora e também Governador Valadares, da discussão realizada foram extraídos como propostas:

- equiparação do valor da “Bolsa Manutenção”, paga pela Universidade, com o da “Bolsa Permanência”, paga diretamente pelo Governo Federal ao aluno, em R\$ 400, podendo o estudante que necessitar, conforme critérios de vulnerabilidade objetivos, acumular uma dessas bolsas com um ou mais auxílios para transporte, alimentação e creche, havendo, para isso, a delimitação do número de bolsas a ser disponibilizadas pela UFJF e a priorização dos alunos cotistas;
- criação do apoio emergencial, voltado para alunos que, à época do edital para definição de bolsas, não eram vulneráveis, mas, ao longo do ano, podem ter se tornado;
- extinção das 12 horas de contrapartida obrigatória dos alunos em atividades como bolsistas, considerando que estas bolsas são exclusivamente para manutenção e permanência do estudante na universidade. Por outro lado, manutenção do cadastro de projetos onde os alunos possam ser voluntários, desde que a finalidade destes projetos e a atuação dos estudantes estejam voltados apenas para ensino, pesquisa e extensão;

³⁵ Compunham essa discussão TAEs da equipe, discentes e administração superior.

- atenção maior para outras formas de apoio além do financeiro, como psicológico, pedagógico, cultural e esportivo;
- participação dos estudantes na formulação e definição de políticas, diretrizes, editais e definição de investimentos do apoio estudantil. (UFJF, 2014)

Deve ser ponderado que, durante os anos 2000, apesar dos encaminhamentos a nível nacional acerca da temática “Assistência Estudantil”, que termina por redundar na formalização do PNAES, o instrumento regulador da Assistência Estudantil na UFJF – resolução 21/1999 – era o mesmo há mais de 10 anos. Não identificamos registros de uma mobilização de caráter coletivo anterior à Jornada de Apoio Estudantil em 2014 que tivesse sido organizada no sentido de pensar a eficácia da política em termos institucionais e sua atualização.

Não se trata de dizer que os direitos sociais tenham prazo de obsolescência, mas, sim, de que as políticas sociais precisam ser avaliadas, premissa, inclusive, pertencente ao próprio PNAES ao estabelecer que dentre os critérios específicos de seleção fixados pela instituição, que também necessitará estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES (Decreto 7.234, Art. 5º, §único).

O espaço de discussão possibilitado por intermédio do evento acima vai de encontro ao PNAES, mas, também é uma nuance de empenho no sentido de democratização de direitos. No que diz respeito ao assunto, Souza Filho e Gurgel destacam que:

A gestão democrática deve ter como objetivo, no campo da função organização, a estruturação da burocracia combinada com mecanismos de controle democrático interno (participação dos trabalhadores da organização) e externo (participação dos usuários da organização) à organização como tarefa central para o fortalecimento da universalização e aprofundamento de direitos. (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p.210)

A I Jornada de Apoio Estudantil formalmente é o primeiro evento de que se tem registro de uma discussão ampliada acerca da política institucional de AE, ao menos em termos documentais. Esta contou com exposição apresentação pró-reitor adjunto de Planejamento, Orçamento e Finanças acerca do panorama do programa à época e a conclusão do debate se verifica em página oficial que até a atualidade guarda as informações do evento:

[...]a resolução 021/99 apresenta pontos de defasagem que já haviam sido identificados pela gestão atual e foram reforçados pelos alunos. A Jornada abriu espaço, através de audiência pública, para que os estudantes expusessem suas críticas e sugestões ao modelo atual. Além da situação legal, foram discutidas formas de se chegar a um melhor equilíbrio financeiro e a critérios objetivos para a distribuição das bolsas de manutenção, com transparência em relação aos investimentos realizados na área. (UFJF, 2014)

A contribuição obtida nesse espaço de discussão favoreceu a construção das modificações da Resolução CONSU nº 21/1999, cujas alterações foram aprovadas pelo Conselho Superior da UFJF no texto da Resolução nº 33/2014.

A base destas alterações mantém a Política de AE como uma contrapartida ao direito fundamental de educação tomando como princípio a gestão articulada com o Diretório Central dos Estudantes, aberta às iniciativas do movimento estudantil de forma transparente e participativa e o acesso aos benefícios mediante estímulo à inserção dos (as) discentes apoiados (as) em programas, projetos, atividades e eventos de ensino, pesquisa e extensão, os quais guardem afinidade pedagógica com a formação do (a) discente, e não finalidade meramente administrativa (Resolução CONSU nº 33/2014, Art. 2º, Inciso III, IV).

A normativa reconhece que a permanência, e nesta compreendida a redução da retenção e da evasão, requerem ações de ordem socioeconômicas e também de ações de ordem psicopedagógica. Reconhece formalmente, assim, a importância da atuação de técnicos especializados nas áreas do serviço social, psicologia e pedagogia. Essa compreensão demonstra que a formalização do PNAES vem dar abrigo a uma matriz orçamentária, e também a um norte acerca das principais necessidades a serem compreendidas nas ações de Assistência Estudantil, entretanto, a nível institucional é a partir de uma discussão ampliada sobre a temática que efetivamente a política vai ser implementada. Dizemos implementada não apenas a nível de critérios de seleção ou de execução orçamentária, mas de uma reflexão que considerasse as necessidades locais, tal qual prevê o próprio PNAES.

A partir desta discussão mais democrática, que culminou na resolução 033/2014, adota-se uma perspectiva mais global da aluna e do aluno bolsista. Compreende que este sujeito sofre impactos de diversas ordens e precisa, portanto, ser compreendido enquanto sujeito de condições objetivas e também subjetivas. Esta compreensão requer o trabalho de uma equipe interdisciplinar de modo a compreender o sujeito inserido em uma totalidade social, mas também detentor de sua particularidade individual.

A mesma resolução define que o financiamento da política provém de políticas públicas específicas do Ministério da Educação do Governo Federal, como o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa de Bolsa Permanência (PBP), bem como com recursos próprios da UFJF. Assim, tem-se atualmente que as despesas dos RUs, portanto do subsídio com a alimentação são custeados

integralmente com recursos próprios o que é uma medida institucional de suma importância, pois deste modo os recursos recebidos de outras fontes, inclusive PNAES podem ser direcionados ao suprimento dos demais auxílios da AE.

Quanto às modalidades, a Resolução nº 33/2014, além dos auxílios alimentação, moradia, transporte, creche e auxílio emergencial³⁶, define também como modalidade de auxílio estudantil: “Bolsa Permanência” – incentivo pecuniário mensal, concedido nos termos do Programa de Bolsa Permanência do Ministério da Educação; e bolsa PNAES - incentivo pecuniário mensal, com valor equiparado ao da Bolsa Permanência, concedido em edital próprio. A seleção para inclusão ocorria com base em editais de seleção periódica. A norma estabelece a exigência de tratamento isonômico entre as bolsas PNAES e PBP não devendo haver diferenciação entre alunos de cursos diferentes diante da comum finalidade de atendimento ao discente em situação de vulnerabilidade.

Contudo, o próprio Programa Bolsa Permanência, ao condicionar a seleção do aluno, dentre outros requisitos, a uma carga de 5h aula/dia já elimina o acesso de diversos e diversas discentes de participar de seu pleito. Conforme Edital 01/2015 - que regeu o processo seletivo para concessão de auxílios estudantis na UFJF naquele ano – os únicos cursos a cumprirem tal exigência à época seriam Enfermagem e Medicina, portanto, por exclusão, todos os demais não estariam aptos a pleitear esta modalidade de bolsa; trata-se, portanto, de um auxílio excludente por natureza. Não desconsiderando a importância de que alunos destes cursos também sejam atendidos, entretanto, a restrição de participação inviabiliza a que os demais possam também ser por este atendido, exceto discentes indígenas e quilombolas, aos quais não é exigida carga horária para acesso ao PBP.

Outro grande ganho democrático de afirmação do direito da Resolução 33/2014 foi o banimento da exigência de contrapartida de serviço por parte do discente para recebimento de qualquer dos auxílios. Um progresso que representa o amadurecimento da leitura da política de Assistência Estudantil enquanto direito e não como um benefício que requeira uma troca, uma compensação em forma de trabalho, seja este vinculado a quaisquer áreas da academia.

O estímulo à participação em atividades sejam elas um projeto ou programa na área do ensino, da pesquisa ou da extensão, constitui-também em Assistência

³⁶ Reivindicação da I Jornada de Apoio Estudantil.

Estudantil na medida em que favoreçam a permanência do aluno na instituição A sua exigibilidade em razão do recebimento de um auxílio é que estigmatiza seu usuário e reitera a alienação acerca do conceito de direito, no caso do auxílio, cujo recebimento em pecúnia, representa parte de uma riqueza construída coletivamente.

A Resolução 33/2014 previa em seu art.2º, IV:

o estímulo à inserção dos (as) discentes apoiados (as) em programas, projetos, atividades e eventos de ensino, pesquisa e extensão, os quais guardem afinidade pedagógica com a formação do (a) discente, e não finalidade meramente administrativa.

Esse diálogo da política de AE é positivo na medida em que propõe que a inclusão da e do discente para recebimento de auxílio material não ocorra de forma esvaziada. Abre espaço para o envolvimento do mesmo em ações da universidade que tenham caráter de formação profissional e também de caráter político-pedagógico. O possível envolvimento da e do discente em atividades que possam elevar o debate acerca da política também se mostra como uma alternativa a uma inclusão passiva a benefícios. O produto da política pode ir além de um ciclo de concessões, ciclo este que a torna o início e o fim de um objetivo. Criar vias alternativas para a ‘politização da política’ de AE é ampliar suas perspectivas em relação às possibilidades de aquisição por parte de seu público usuário. Permanência para a formação profissional e formação para a emancipação. A política de AE é sim uma via possível para a formação da criticidade da classe trabalhadora.

O ano de 2015 foi marcado por diversos fatores que influenciaram no andamento das ações da Assistência Estudantil: “fim de uma gestão local que durou quase uma década e início de uma que passou por momentos delicados e não teve seu mandato terminado” (SOARES, 2017, p. 180). Também registra a pesquisadora e servidora da UFJF que o período foi marcado por tensionamentos que culminaram na ocupação da reitoria por parte dos estudantes e por lutas que envolveram a categoria dos servidores, pela redução de recursos às IFES por parte do governo federal.

Essa movimentação por parte de alunos e servidores expressavam a luta de classes no âmbito da universidade em consonância a um movimento nacional de resistência por parte da classe trabalhadora. Conforme a mesma autora, estes fatores:

[...] repercutiram no interior da administração 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, envolveu novamente a alteração da sua gestão, como também do seu corpo técnico. (SOARES, 2017, p. 181)

Devemos registrar que nova mudança na administração superior da UFJF ocorre no ano de 2016 e a PROAE também passa por nova mudança de gestão. Ainda durante o ano de 2015 o processo de seleção para inclusão no programa de auxílios passa por mudanças. A metodologia do processo de seleção realizado com períodos determinados para inscrição, seleção e inclusão comprometia a abrangência do programa aos alunos que por motivos diversos ingressassem na instituição em datas distintas. Assim, registra-se que, a partir de discussão com os atores envolvidos, concluiu-se pela adoção da metodologia de fluxo contínuo para inscrição/seleção no programa de AE na UFJF.

Tal processo se demonstra a nosso ver mais democrático, pois torna o programa mais acessível aos alunos independente de datas estanques, modelo este limitado a editais com cronogramas específicos e que não comportava possíveis necessidades que viessem a se apresentar na vida dos alunos em momento diversos aos limites de inscrição. Deste modo, caso o e a discente tenha uma situação superveniente à data de inscrição poderá este pleitear o apoio da Assistência Estudantil em qualquer época. A inclusão do auxílio pode ocorrer por até dois anos quando este deve comparecer para reavaliação socioeconômica. Esta mudança na metodologia teve sua implantação iniciada no ano de 2015 sendo a atual forma de seleção utilizada pela PROAE.

Observa-se que: 1. tal processo evita a sobrecarga de trabalho para técnicos envolvidos na seleção pois tem a demanda redistribuída sem a “sazonalidade” anterior; 2. por não haver encerramento no repasse das bolsas em períodos de férias, os e as discentes os alunos tem suas demandas atendidas dentro de sua realidade, uma vez que estas não se encerram com o fim do ano letivo. Sendo assim, os alunos têm sido atendidos em sistema de fluxo contínuo e mediante inclusão em grupos de acesso que variam de acordo com a análise de cada caso. Nestes, os e as discentes podem receber cumulativamente até três auxílios a depender do grau de dificuldade que apresente para permanecer na instituição. A Portaria PROAE nº 01/18 traz em seu anexo I quadro de acesso a modalidades de bolsas e auxílios publicizando o apoio que será concedido de acordo com o grupo de acesso correspondente possibilitando assim o conhecimento do que envolve cada um destes grupos em termos de direitos.

Conforme mencionado neste estudo, o Decreto 7.234/10 não restringe a inclusão de alunos cuja renda familiar ultrapasse a 1,5 salário mínimo *per capita*, mas

sinaliza ser este o limite com prioridade de acesso. Sendo assim, observamos que a instituição estabelece como público alvo do programa discentes que estejam neste limite de renda³⁷.

Sendo assim, alunos fora da faixa per capita mencionada no decreto, utilizada como limitação de acesso aos auxílios, podem ser excluídos do atendimento necessário aqueles discentes cujo grupo familiar esteja passando por um momento de pobreza relativa. A condição de renda não exclui a de endividamento, ou seja, famílias que em razão do comprometimento efetivo da renda familiar, não tenham condição de arcar com despesas básicas, essenciais à permanência do aluno na instituição, pois apesar de uma renda bruta acima da faixa de atendimento, possuem comprometimento financeiro significativo.

Compreende-se a limitação de recursos para o atendimento de todo público demandante da Assistência Estudantil, mas igualmente deve ser reconhecida a necessidade de luta constante por ampliação de recursos, ainda que em contracorrente à política governamental de redução de gastos à educação.

Em análise do orçamento da instituição, Soares (2017) identifica que houve uma ampliação dos recursos no período, mas, apesar da vultosa ampliação de recursos recebidos pela UFJF destinados à AE, esta ainda não foi capaz de universalizar o atendimento tendo em vista o aumento no número de alunos ingressantes, fruto da política de expansão universitária. Tal ponderação é realizada sob a luz da perspectiva de ampliação de direitos, neste caso, de um horizonte de atendimento universal em termo de Assistência Estudantil. Contudo, há que se ponderar que o PNAES ainda se mantém formalmente como um programa de caráter seletivo, que trabalha ainda com termos de “atendimento prioritário”.

3.3.1 Equipamentos de uso coletivo

Registra-se também a participação do movimento estudantil no processo de implementação da moradia estudantil da UFJF. Desde o anúncio de sua construção

³⁷ Portaria PROAE nº 01/2018, Art. 5º - Considera-se público alvo do Programa de bolsas e auxílios de Assistência Estudantil da UFJF discentes que preencham cumulativamente as seguintes condições I – Possuam renda bruta familiar per capita de até um salário mínimo e meio; Art. 10 - A avaliação socioeconômica pode ser indeferida nos seguintes casos: I – Comprovação de renda per capita familiar bruta mensal superior um salário mínimo e meio;

no ano de 2009, até o efetivo lançamento do edital para ocupação em 2017, a moradia passou por várias etapas que incluíram a sua estrutura física, aquisição de equipamentos e formalização de condições de ocupação.

Neste íterim, ocorreram as mudanças na gestão superior conforme mencionado neste item, e somente a partir da administração iniciada em 2016 foram realizadas as modificações na estrutura física, aquisição de equipamentos, constituição e aprovação do regimento interno pelo conselho superior. No primeiro semestre de 2017, realizou-se o primeiro edital de seleção para a ocupação parcial da moradia o que só pode ocorrer após a formalização esta aprovação do regimento (UFJF, 2017)

Um importante elemento desse processo foi a criação de um Fórum Permanente de Assistência Estudantil, constituído por sete representantes indicados pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE) e sete funcionários da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAE), com objetivo de discutir todas as questões envolvidas na política estudantil da Universidade. Este Fórum participou das discussões acerca das reformas necessárias bem como do provimento das demais necessidades para que a moradia pudesse ser efetivamente ativada.

Apesar de constar em *síte* oficial que o prédio comporta 200 alojamentos, atualmente são disponibilizadas 113 vagas distribuídas conforme seleção prevista em edital nos dois semestres do ano. De acordo com edital nº 01/2018 da PROAE para seleção de inclusão na moradia, esta se destina ao público-alvo de discentes que tenham migrado de outras cidades para Juiz de Fora e se enquadrem nos critérios socioeconômicos exigidos pelo documento. A seleção dos inscritos é realizada mediante análise socioeconômica, havendo classificação crescente de renda. Também é considerado quesito de classificação a distância da cidade em que residiam os discentes. A *per capita* familiar de 1,5 salários mínimo é um critério para a inscrição e aqui se aplica também a observação registrada acima acerca das implicações deste quesito limitador de renda.

De acordo com edital, ao ser selecionado para residir na moradia estudantil o aluno também é incluído concomitantemente no auxílio alimentação. Avaliamos a inclusão direta complementar entre auxílios como uma compreensão sensível acerca das necessidades dos alunos, apesar destas não serem as únicas demandas que permeiam objetivamente a vida daqueles que residem da moradia.

Ainda nos equipamentos de uso coletivo identifica-se pelos registros da trajetória da AE na UFJF que o restaurante universitário foi por décadas o principal equipamento de uso coletivo, mantido mesmo nas adversidades político-econômicas. Desde a década de 1990 o subsídio é concedido a todos os estudantes independentemente de serem bolsistas, o que não deixa de ser a oferta de Assistência Estudantil, ainda que seja a redução do valor cobrado.

Tal equipamento possui um importante caráter, pois converge os recursos públicos para a manutenção de um bem de mesma ordem; assim, por exemplo, o lucro que seria embutido no valor total de uma refeição em um restaurante privado não se aplica no preço total cobrado em um RU. Além disso, equipamentos de uso coletivo (RU, moradia, ônibus próprio, ainda que compartilhado) também possuem um veio articulador pois aproximam o público em torno de uma causa comum além de possibilitar o investimento do recurso público para a materialização de um bem cuja finalidade também é pública.

3.3.2 Promoção da Assistência Estudantil para além do apoio material

Registra-se também a existência de projetos que se alinham ao PNAES e se realizam pela própria equipe da PROAE. Estes projetos demonstram sensibilidade aos diversos aspectos da vida humana, especialmente no que conjuga a condição de estudante.

A equipe técnica da PROAE vem desenvolvendo projetos de ordem social e psicopedagógica. Destacamos se tratar de atividades com oferta universal, ou seja, apesar das ações de algumas modalidades, pela própria natureza serem desenvolvidas periodicamente, com vagas limitadas, não existem critérios restritivos para inclusão, podendo participar todos os e as discentes que se identifiquem com os objetivos das atividades propostas.

O direcionamento de recursos³⁸ para o desenvolvimento destes projetos se alinham ao entendimento da política de assistência ao estudante para além das necessidades materiais de sobrevivência. Deste modo demonstram entender que tão importante quanto a dimensão física do ser humano (cuja manutenção requer

³⁸ O termo recurso envolve não apenas recurso financeiro como também de recurso humano.

proteção de diversos tipos) também o são as dimensões “intelectual”, “emocional”, “social” (relação com nosso exterior) e “afetiva” (relação com outras pessoas) (NASCIMENTO e CULLETON, 2014, p. 158-161).

Tais iniciativas demonstram ter a percepção das diversas dimensões da vida humana que interferem diretamente na qualidade desta e conseqüentemente na permanência do e da estudante na universidade. Citaremos de forma breve a oferta dos mesmos por entender ser esta mais do que uma descrição e sim a demonstração da utilização de recursos para fins de universalização da política naquilo que já se é possível realizar.

Um desses projetos intitula-se “Roda Viva” e origina-se da consideração de que mais da metade dos alunos são migrantes advindos das mais diversas cidades do país e mesmo do exterior, o projeto tem a sensível percepção do processo de mudança de vida por que passa o aluno ao se mudar para outra cidade para estudar. Justifica o projeto que esta nova vida envolve várias questões de ordem psicológica que são percebidas de diferentes formas por cada um. O projeto Roda Viva visa a ofertar semestralmente a acolhida aos estudantes migrantes por intermédio dos próprios estudantes que já pertençam ao corpo discente da UFJF. Estes últimos lhes auxiliam no processo de adaptação à cidade e à instituição favorecendo assim a integração da aluna e do aluno de forma orgânica; Como a sugestão do projeto é constituir uma “roda viva”, aquele que foi acolhido em determinado momento posteriormente pode se tornar voluntariamente um acolhedor formando assim um movimento cíclico. Além da acolhida realizada entre alunos, o projeto mantém rodas de conversa com estudantes.

A convivência e a formação de vínculos em uma nova cidade são essenciais à permanência do estudante em uma cidade diversa da sua e conseqüentemente na instituição. Apreciamos o projeto como uma proposta de fortalecimento coletivo no sentido de criar mecanismos que possam amenizar possíveis sofrimentos nesta mudança de vida da e do discente. Além disso, as relações pessoais e o estímulo à convivência favorecem a construção de identidade coletiva em detrimento do individualismo.

Na mesma linha do acolhimento o projeto “Boas vindas”, tem o objetivo de promover visibilidade e informações dos programas desenvolvidos pela PROAE. De acordo com as informações oficiais obtidas este inclui apresentação da equipe multidisciplinar dos profissionais, serviços e projetos interprofissionais desenvolvidos.

Acontece no início de cada semestre. Observamos que esta publicização das informações e recursos vindos dos técnicos favorece a que o e a discente consiga acessar a diversos serviços ofertados. Destacamos seu caráter de publicização de direitos.

De acordo com informações publicadas na página da PROAE no portal da UFJF, identificamos ainda os seguintes projetos em desenvolvimento:

O “Tempero Cultural” é um projeto foi desenvolvido em uma parceria entre a PROAE e o DCE e objetiva a socialização dos e das discentes através de diversas formas de expressão cultural e artística produzidas pelos próprios discentes da UFJF. Alunos podem expor música, poesia e dança e também podem expor zines e fotografias. Localizamos registros de atividades realizadas no RU durante o horário de almoço, mas também identificamos apresentações em eventos realizados pela universidade. Perpassa pela construção do sentimento de pertencimento do e da discente com a instituição. Também abre espaço para conhecer e reconhecer o discente como sujeito de habilidades que podem estar para além daquelas que estão em desenvolvimento.

O PECOM – Programa de Estratégias Cognitivas e Metacognitivas de leitura – é uma parceria entre PROAE e a faculdade de educação. O objetivo é o aperfeiçoamento dos estudantes acerca da compreensão de textos teóricos e também de proporcionar aos discentes um espaço para desenvolver uma leitura crítica, criativa e autônoma de textos, que consequentemente os auxiliarão em sua trajetória acadêmica e, futuramente, profissional. Desenvolvido através de encontros presenciais as atividades tem por facilitadores uma pedagoga e uma psicóloga da equipe da PROAE. Ponderamos que diante da precarização do ensino público, sobretudo os de nível fundamental e médio, alunos estão ingressando nas universidades com grandes dificuldades para acompanhar o grau de complexidade deste nível de ensino; por outro lado existe também o estranhamento próprio da mudança de nível e o grande quantitativo de disciplinas para serem absorvidas e decodificadas o que também precisa perpassar pela sensibilidade por parte dos docentes.

O “Grupo Fora de Casa” propõe a reflexão acerca de padrões de comportamento, valores, interpretações dos acontecimentos e a própria perspectiva de vida entre os estudantes que não conseguem apropriar-se bem do ambiente universitário. Trata-se de um grupo com perspectiva do cuidado da saúde mental,

conforme em outras atividades, que em muitos casos são migrantes e precisam enfrentar uma nova realidade “fora de casa” dos e das discentes. É desenvolvido com o apoio de dois psicólogos da PROAE.

Também sob a abordagem do cuidado com a saúde mental dos e das discentes, é realizada atividade intitulada “Grupo de encontro”, que tem por objetivo o crescimento psicológico. Literalmente as atividades são divididas em grupos para alunos iniciantes, intermediários e finalistas de seus cursos tendo dois psicólogos por facilitadores de cada grupo. Sob o compromisso grupal com o sigilo os estudantes encontram espaço para expressar experiências cotidianas.

Na linha das práticas integrativas e complementares com a saúde a PROAE em parceria com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas também vem desenvolvendo o aprendizado acerca do *Mindfulness* (meditação de atenção plena). Com atividades conduzidas por um médico da Gerência de Saúde do Servidor e com a colaboração de uma psicóloga da PROAE, o grupo destina-se a atender discentes e servidores que tenham interesse em aprender a prática.

As atividades coletivas possibilitam a convivência, a criação de vínculos e de identidade. Em uma sociedade que estimula cada vez mais o individualismo é de suma importância que estudantes tenham a possibilidade de participar de atividades coletivas que lhe possibilite conhecer e reconhecer-se na sua particularidade, mas também no outro.

O processo de adoecimento provocado modo de produzir capitalista tem seus rebatimentos no meio acadêmico. Uma sociedade que estimula o produtivismo, o individualismo e a competitividade são muitas vezes dissimulados sob a cortina da eficiência levando o sujeito a uma responsabilização individual de um processo de exclusão daquele que não se insere nas medidas profícuas ao sistema. Decerto que atividades grupais de cuidados com a saúde, por mais organizadas que sejam não representam e nem se dispõem a, por si só, superarem as refrações da ordem capitalista na saúde humana. Porém, a estrutura grupal favorece o fortalecimento do discente enquanto sujeito que não está só, isolado, responsabilizado pelo seu fracasso, como se este não estivesse inserido em um contexto histórico e sobre ele também possuísse alternativas. Ainda que sejam para tratar de experiências individuais, a possibilidade de espaços coletivos de discussão acerca das fragilidades e potencialidades humanas, a depender da perspectiva com que tais atividades são

adotadas, permite o reconhecimento de um processo maior no qual não se é o único “atingido”.

Neste sentido, mostra-se a relevância de tais atividades de caráter coletivo pela sua sensibilidade para com as dimensões do sujeito inserido enquanto discente e em parte até com servidores da UFJF.

No âmbito da cultura, verificamos ainda que a PROAE em parceria com o Fórum da Cultura, espaço da UFJF dedicado às artes, propiciam aos discentes atendidos pelo programa de Assistência Estudantil dois convites para participação em eventos como peças de teatro. Consideramos uma oportunidade de aproximá-lo da cultura diante da importância desta para a prática reflexiva. De modo particular, no caso do Fórum da Cultura, registra-se um histórico de peças teatrais que seguem a linha da crítica social.

3.3.3 Organização do quadro de pessoal

Tendo por base que “a gestão democrática deve ter como norte para suas intervenções técnico-operativas o fortalecimento da espinha dorsal burocrática das organizações que possibilite a expansão e garantia de direitos” (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 200), temos que considerar os recursos humanos que estão incluídos nesta política uma vez que:

[...] garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior das organizações, principalmente das organizações do Estado, pois possibilita a contratação de funcionários que não necessariamente estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Nesse caso, forças progressistas podem ser encontradas, também no interior da burocracia. (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p.202-203)

Não é central neste estudo a aproximação com a perspectiva crítica dos técnicos que se relacionam à política em questão, mas, sim, de elementos que favorecem a sua condição de relativa autonomia dentro do aparato do Estado, qual seja, processo de recrutamento e seleção, forma de contratação, plano de carreira, cargo e salário.

No que concerne ao processo de recrutamento e seleção dos técnicos efetivamente vinculados à PROAE todos, passaram por concurso público, portanto, processo de seleção mediante ampla divulgação e seleção por provas e títulos, ainda

que o mesmo tenha ocorrido em outras instituições da rede federal e por movimentação de pessoal tenham vindo para a UFJF.

Deste modo, enquanto servidores públicos federais, regidos pela Lei 8.112/1990, tem resguardados todos os direitos e garantias inerentes a esta condição, apesar das investidas do Estado aos direitos da classe trabalhadora, o que não aprofundaremos por não ser central neste estudo.

Naturalmente, além das normativas legais a todos imposta estão sob a limitação do código de ética do servidor público e da Lei 9.784/99 que vai regular o processo administrativo no âmbito da administração pública, inclusive em situações de petição por parte do público usuário.

Essa normatização, conforme temos argumentado, é um dos elementos que favorecem a autonomia relativa do pessoal do Estado. Conforme nos sinaliza Souza Filho e Gurgel (2016, p. 200-203), em menção ao pensamento de Weber (1999), a “mecanização rigorosa do aparato burocrático” por meio de normas, contratação realizada por critérios objetivos estruturam o caráter profissional objetivo. Por sua vez, esses autores compreendem que, contraditoriamente, tal movimento de “mecanização” e de “direito ao cargo”, possibilita o fortalecimento da dimensão de autonomia relativa. Vejamos que, em contratações precárias, a própria fragilidade de permanência no cargo limita a capacidade de atuação dos recursos humanos. No sentido contrário, quanto maior for a formalização burocrática de tais vínculos também maior será a sua relativa autonomia. Daí compreenderem estes autores que elementos como processo e forma de contratação, e mesmo o plano de carreira são fundamentais para que haja maior expressão por parte dos servidores em consonância a sua perspectiva, que pode ser vinculada a uma vertente mais crítica.

De acordo com informações oficiais³⁹, atualmente a PROAE/UFJF conta, além do gestor, com o seguinte quadro administrativo: oito profissionais do Serviço Social; dois profissionais da pedagogia; 06 profissionais da psicologia; cinco administrativos. Significativo avanço se recordarmos que apenas nos últimos anos da década de 1990 ocorre a contratação da primeira socióloga e assistente social para o quadro técnico.

³⁹ Disponível em: <<http://www.ufjf.br/proae/a-pro-reitoria/organizacao/>>.

Observamos que a existência de uma dotação orçamentária específica⁴⁰ para a Assistência Estudantil bem como de parâmetros normativos, que compreendem a forma interdisciplinar com que precisam dialogar as áreas de abrangência da política, favoreceu ao longo dos anos 2000 que a equipe fosse integrada e ampliada.

Ainda assim, é preciso ponderar que, de acordo com dados publicados em site oficial acerca do número de alunos por tipo de curso na UFJF compreende só para alunos de graduação presencial o quantitativo de 16.702 discentes⁴¹; portanto, se colocarmos estes dados em uma relação aluno/profissional estamos diante de um quantitativo muito superior a capacidade de atendimento, apesar de nem todos os alunos requerem a prestação do serviço da Assistência Estudantil e obviamente nem todos estarem incluídos na política.

3.3.4 Estruturação hierárquica

Ainda em termos da estruturação na esfera da divisão do trabalho, a PROAE compõe o organograma institucional da UFJF como um todo, vinculada diretamente ao reitor. Porém, no que se refere à organização interna, a pró-reitora apresenta sua organização em *site* oficial com relação dos nomes dos técnicos e seus cargos, não tendo sido identificado organograma interno.

Pela natureza do cargo identificamos o pró-reitor compondo o staff, porém não há identificação da coordenação da Assistência Estudantil - apesar da mesma existir efetivamente - nem daqueles que estão na linha subsequente. Apesar da apresentação de nomes e especialidades profissionais correspondentes estar disposta de forma clara e de fácil acesso pela página eletrônica da pró-reitora, conforme Souza Filho e Gurgel (2016)⁴², a disposição em organograma permite uma

⁴⁰ Decreto 7.234/2010 - Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º.

Art. 8º As despesas do PNAES 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.

⁴¹ Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/ufjf/aceso-a-informacao/alunos/>>. Consulta em: 26 ago. 2018.

⁴² A redução de níveis hierárquicos com ênfase nas dinâmicas de cooperação e participação nas diversas instancias apontam no sentido de uma gestão democrática. (SOUZA-FILHO e GURGEL, 2016, p. 278)

leitura mais clara quanto aos níveis hierárquicos, possibilitando a identificação de uma dinâmica de cooperação e participação.

Observa-se, contudo, que não existem muitos níveis hierárquicos estando os mesmos divididos entre a administração superior, a pró-reitoria, a coordenação e os técnicos administrativos em educação nas especialidades de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia. Todas essas instâncias estão sob as decisões do colegiado do Conselho Superior. Não avançaremos, conforme dito, na perspectiva adotada por cada um desses níveis por não ser o nosso foco neste estudo.

3.3.5 Apropriação de mecanismos de participação democrática

A participação estudantil figura nos registros obtidos de forma mais efetiva a partir da primeira Jornada de Apoio Estudantil no ano de 2014. Como no ano de 2016, a partir do Fórum Permanente de Avaliação, Discussão e Orientação da Política de Assistência Estudantil, tem por essência de constituição a institucionalização da participação dos estudantes nas decisões relacionados à política de Assistência Estudantil da UFJF.

Assim como em outros elementos, destacamos que no presente estudo não nos debruçaremos sobre a percepção crítica dos alunos e técnicos acerca da política, uma vez que estamos nos propondo a identificar elementos da organização da AE que possam favorecer a política de AE como um direito. E, sendo este o objetivo, há que se considerar que um espaço coletivo de discussão permanente, composto por trabalhadores da política e discentes, e que é elevado ao reconhecimento institucional, tem considerável valor estratégico em termos de democratização da política e de seu reconhecimento enquanto direito.

Trata-se, antes de tudo, de um compromisso histórico expresso na regulamentação que dispõe sobre Assistência Estudantil. Nas Resoluções 21/1999 e 33/2014 a gestão administrativa, articulada com o DCE, figura como um dos princípios da política.

Na resolução 11/2017, apesar de não estar expresso nos princípios da política a articulação com o DCE, figuram dentre estes a equidade, a transparência e a gestão participativa (Resolução CONSU 11/2017, Art.1º).

Já no caso de regulamentação complementar e operacionalização da política de AE, formalmente as três resoluções estabelecem a participação do DCE (Resoluções CONSU 21/1999 Art11º; 33/2014 Art. 12º; 11/2017 Art. 22º).

Ainda no Art. 22º da Resolução 11/2017, o gerenciamento e o funcionamento são destacados também como de responsabilidade da PROAE em articulação com o DCE, demonstrando um avanço da política em um viés democratizante da mesma, qual seja, a abertura para participação e conseqüentemente para o controle desta por parte do movimento estudantil nas diversas etapas de sua materialização burocrática.

Apesar desta formalização legal, identificamos o protagonismo em articulação com a gestão de modo mais evidente na I Jornada de Apoio Estudantil no ano de 2014, culminando, inclusive, na revisão da baliza legal institucional da Assistência Estudantil após 15 anos de sua manutenção.

Quanto à articulação com o Fórum Permanente de Avaliação, Discussão e Orientação da Política de Assistência, sua participação foi relevante em decorrência do processo de implementação da Moradia Estudantil. Entretanto, diante de seu importante caráter para a manutenção de uma articulação democrática, consideramos a importância de que este seja formalmente constituído a partir de normativas próprias, com aprovação pelo conselho superior da universidade de modo a garantir-lhe existência formal enquanto espaço de discussão.

Uma consideração a ser feita é de que tanto a “Jornada” quanto o “Fórum” vão ao encontro do PNAES no sentido de promoverem a avaliação da política de AE⁴³ junto aos discentes. Entretanto, consideramos que avaliações periódicas, pré-definidas seriam de grande valia para endossar ou reformular os critérios da política. O exercício da avaliação pode ter diversos desdobramentos que podem ser explorados nesta ou em qualquer outra política pública.

A proposta de conhecer elementos da organização burocrática da política de AE na UFJF demonstra que de fato estes podem favorecer a uma condução que tendencie a ampliação de direitos quando apropriados de forma democrática.

A trajetória da política de AE, traçada ao longo da existência da própria UFJF, fala por si demonstrando sua íntima relação com fatores econômicos de maior abrangência. Contudo não podemos resumi-la como resposta a um único projeto de classe diante da sua inserção na dialética dinâmica da realidade concreta. O esforço

⁴³ Decreto 7.234/2010, Art. 5º, inciso II.

de compreender sua organização administrativa não desconsidera os mecanismos de dominação inerentes à própria burocracia, mas sim tem por objetivo compreender que é a prática humana a única capaz de mudar a sociedade; portanto, diante da relativa autonomia da administração pública, há que se considerar as suas possibilidades de aprofundamento de direitos. Conhecer os meios pelos quais a política tem sido direcionada na apropriação da racionalização burocrática significa evidenciar a luta de classes inerente a este processo, significa lançar luz para as possibilidades da práxis humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos aproximarmos da esfera pública, mais especificamente, com a organização racional burocrática que a mesma necessitou adotar como parâmetro de sua administração ao longo do desenvolvimento capitalista da nossa sociedade, verificamos na análise de Souza Filho e Gurgel (2016) os imbricamentos desta administração moderna com elementos da lógica patrimonialista de gestão. Tal apropriação conservadora conjugava evolução capitalista e manutenção da elite enquanto controladora do poder, favorecendo o personalismo em detrimento da impessoalidade.

A racionalização formal-burocrática, reconhecidamente instrumento de manutenção da dominação da classe hegemônica, constitui contraditoriamente aspecto de impessoalidade, de normatização e, conseqüentemente, de apropriação de conhecimento de direitos e de parâmetros para acessá-los.

O Estado oficial representante da manutenção da ordem vigente impõe-se em sua própria finalidade a manutenção de condições de reprodução da classe subalterna, portanto é preciso considerar que o aspecto de dominação não pode ser sua única diretriz.

A materialização burocrática vai dar baliza aos procedimentos administrativos próprios da evolução capitalista e, apesar dos vieses patrimonialistas do caso brasileiro, é na apropriação desse âmbito burocrático que a gestão, entendida como todos aqueles que estão na prática da esfera pública, podem favorecer a democratização de direitos.

O objeto proposto de identificar elementos da organização burocrática da Assistência Estudantil, tendo por marco inicial a formalização do PNAES, objetiva conhecer como tem sido a apropriação da racionalização burocrática possibilitada a partir da formalização da política de Assistência Estudantil. Reconhecemos, assim, que o campo da administração pode ser apropriado por diferentes perspectivas que apesar dos limites, podem favorecer o aprofundamento de direitos. Conforme demonstram Souza Filho e Gurgel (2016), a democratização, como processo social, político e econômico, desvela as conexões existentes entre a emancipação política e a emancipação humana, apesar de ambas serem radicalmente diferentes.

Buscamos conhecer os imbricamentos de ordem social, política e econômica da política de educação e, nesta, o Programa de Assistência Estudantil. Nesses

aspectos, circunstanciamos a trajetória histórica da Assistência Estudantil e o modo como a mesma esteve relacionada ao desenvolvimento do ensino de nível superior no Brasil, bem como das interligações dos momentos de expansão deste nível de ensino a projetos políticos e econômicos

A Assistência Estudantil historicamente se apresentou por muitas décadas como o “apoio aos necessitados”, ações que forneceriam meios materiais para a reprodução das condições objetivas de sobrevivência dos alunos nas instituições de ensino.

O recorte da trajetória da política na UFJF demonstra a tendência de sua evolução em nível nacional – estigmatizada, muitas vezes compreendida como política para os pobres e carentes foi por décadas destituída do caráter de direito. Tal demonstração reside no fato de até os dias atuais não termos normatizado o fim da contrapartida de trabalho em troca do auxílio e, portanto, não podemos afirmar com certeza que não haja no Brasil medida semelhante ocorrendo em instituições de ensino. Ainda nos dias atuais é equivocadamente entendida como prática assistencialista de minimização da pobreza e suas refrações. Soma-se a esse estigma o caráter de seletividade por recorte de renda o que gera a expectativa de que quanto mais empobrecido o aluno mais acesso ao programa este possui.

Ao longo da sua trajetória na história do Brasil, a permanência dos estudantes sempre esteve muito relacionada a recursos materiais, e estes com certeza são condição objetiva de reprodução das condições de sobrevivência. Entretanto, é equivocada a concepção de que a Assistência Estudantil se resume à concessão de bolsas auxílio. Esta compreensão reduzida esvazia a política alinhando seu objetivo à lógica do consumo.

Desta forma, tal processo de bolsificação da Assistência Estudantil a aproxima ao individualismo do sistema vigente em detrimento das ações concretas de mote coletivo a exemplo dos equipamentos sociais.

Os recursos da Assistência Estudantil não raramente são compreendidos em execução de concessão de auxílios financeiros, o que se demonstra como uma condição limitada da Assistência Estudantil. Compreendemos que são muitos fatores necessários à realização de uma política sensível ao caráter político-pedagógico da AE ou mesmo dos recursos imateriais que possam ser demandados pelos estudantes. A oferta da AE sob perspectiva ampliada requer mais do que o entendimento de que “assim deva ser”. Perpassa por condições humanas de fazer, requer recursos

humanos, requer recursos financeiros, requer vontade por parte da gestão, requer participação de seu público usuário.

Neste sentido, ainda há muito o que progredir a nível de reflexão da política de AE. Conforme Cislighi e Silva (2012) ponderam, não se pode perder de vista que a permanência envolva garantias materiais objetivas, mas estas precisam ser estendidas ao suporte acadêmico, a equipamentos coletivos, geridos com participação democrática dos estudantes. Para tanto, não basta autonomia universitária na utilização de recursos como também recursos o suficiente para o suprimento de tais necessidades.

Não se pode reduzir a Assistência Estudantil a mera partícipe das condições de sua reprodução da ordem vigente, que requer, dentre outros, a mão de obra especializada, a reprodução ideológica, a formação de consenso. Mas é preciso situá-la no campo da luta de classes. Apesar do ensino conter em si a lógica da reprodução do sistema capitalista, também se apresenta historicamente como espaço de reflexão crítica, de apropriação de perspectiva contrárias ao que está posto por este modo de produção. Não podemos desconsiderar que o importante acesso e apropriação da academia pela classe trabalhadora em muito vem sendo promovido pelas políticas afirmativas e outras que favorecem a inclusão de classes subalternas em um espaço de construção de ideologia. Não se trata de um entendimento de que toda produção da academia tenha viés crítico, senão de compreendê-la como potencial construtora de criticidade.

Porém, tal processo requer também condições de permanência da classe que vive do trabalho. Sob este ponto de vista a Assistência Estudantil, no contexto capitalista, não é mero elemento potencializador das condições à formação de mão de obra, ela é parte da consolidação do projeto da classe trabalhadora de apropriação de conhecimento, de prática reflexiva que possa fortalecer uma proposta de ruptura.

De um modo geral, observando o panorama histórico da Assistência Estudantil na UFJF, verifica-se a evolução da política acompanhado o movimento nacional referente à temática. O desenvolvimento da desta passa por processo de reconhecimento da mesma enquanto direito e não como objeto pelo qual se exija uma compensação de trabalho, conquista obtida somente no ano de 2014, mas que poderia viger até os dias atuais pois conforme dito, ainda não alcançamos o progresso de normatizar tal proibição.

A reforma gerencialista iniciada na década de 1990 vai ao encontro do desmanche da organização burocrática do aparelho do Estado. Sob a justificativa de redução de custos e ineficiência, revelava estar desconstruindo a potencial capacidade de democratização de direitos possibilitada pela materialização racional burocrática dos mesmos.

A política institucional que nessa década vivenciou um cenário nacional, adverso à sua própria existência, resistiu, ainda que tendo no RU a sua âncora em termos de ser e de existir diante da importância deste equipamento de uso coletivo como meio de suprir importante parte da permanência dos estudantes. Algumas iniciativas no sentido de angariar apoio por parte das diversas unidades acadêmicas buscavam apoio interdisciplinar, porém não registramos maiores avanços neste sentido.

Será no movimento de expansão do ensino superior nos anos 2000, cenário de ambivalentes interesses do capital e da classe trabalhadora que a política de Assistência Estudantil vai ser considerada a partir de elementos mais progressistas. Apesar de ainda não se configurar em uma política universal, amplia o conceito de sua razão de ser a partir das áreas de cobertura da mesma cuja interpretação permitem uma leitura integradora das necessidades humanas. Também formaliza a existência de uma dotação orçamentária específica para a política de AE, de anos de luta dos movimentos a favor do seu fortalecimento. Dentre estes, destacamos o movimento estudantil e o FONAPRACE, que pavimentam a via para a portaria 39/2007 e sequencialmente no decreto presidencial 7234/2010 em apropriação da oportunidade de sua formalização na dinâmica da expansão universitária.

Conforme dito, em seus contraditórios aspectos, esse processo favoreceu a implantação da política de AE inclusive com a importante conquista da sua dotação orçamentária, ganho este que gera uma expectativa de previsibilidade financeira e também de um planejamento mais efetivo da mesma. Cabe frisar que tal ganho reconhecidamente não abarca a demanda gerada com o processo de expansão universitária.⁴⁴

O financiamento da política associado à autonomia institucional para definir a oferta de acordo com as demandas apresentadas pelo perfil discente a nosso ver

⁴⁴ SOARES, 2017 – 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.

possibilita que os recursos sejam aplicados de forma participativa e democrática em uma apropriação da sua materialização burocrática a favor da ampliação de direitos.

Diante desse movimento, a UFJF adere ao REUNI e ao PNAES no ano de 2006 e 2007, porém mantém a mesma baliza legal da década de 1990 para a política e lentamente vai se aproximando do caráter mais progressista da Assistência Estudantil. Tal aproximação parece acompanhar a ampliação da sua equipe técnica que também vai sendo incrementada ao longo da primeira e também no início da segunda década dos anos 2000. Verificamos que a primeira pedagoga fora contratada no ano de 2008, e o primeiro psicólogo apenas em 2013. Não escalonamos esta amplificação, pois a mesma ocorre muitas das vezes em razão de movimentação de pessoal sofrendo oscilações em sua composição, mas percebe-se que a participação de mão de obra especializada vai dar maior criticidade aos programas de Assistência Estudantil da UFJF, ainda que a nível nacional a diretriz seja de uma política seletiva. Percebe-se a ampliação de sua oferta, sendo atualmente ofertado oito projetos de acesso não restritivo a critérios econômicos e que possuem uma visão mais ampliada das áreas de atendimento delimitadas pelo decreto.

Verifica-se que a normatização da política também reflete um processo evolutivo se alinhando a lógica que a temática vai incorporando com o amadurecimento da discussão acerca da sua razão de existir. Um processo lento e gradual que, mesmo após a adesão ao PNAES, demora a expressar avanços qualitativos. Observa-se que este se evidencia somente a partir da participação efetiva de estudantes e técnicos especializados na propositura de mudanças para sua normatização no ano de 2014. Embora tenhamos verificado a formalização da participação de estudantes nos processos inerentes à política nas últimas três resoluções que trataram sobre a implementação da Assistência Estudantil na UFJF, não encontramos registros de outros espaços de discussão durante a primeira década dos anos 2000 que viessem a favorecer efetivamente esta construção coletiva.

A participação dos usuários na elaboração dos instrumentos formais que regulamentam a implementação da política a nível institucional é mais evidente em eventos/espacos coletivos de discussão como a I Jornada de Apoio Estudantil, ocorrida no ano de 2014 e o Fórum Permanente de Avaliação, Discussão e Orientação da Política de Assistência Estudantil, cujas atividades se iniciaram a partir de 2016. Contudo ponderamos que a fim de garantir o espaço de diálogo entre gestão, técnicos

e discentes, seria relevante a formalização do fórum enquanto instância consultiva, evitando rompimentos em decorrência de fatores administrativos.

Ainda no que concerne ao alinhamento de recursos a fins democráticos consideramos que a metodologia de fluxo contínuo é estratégica na medida em que não ocorrem interrupções no repasse durante o período de férias dos e das discentes. Destacam-se também os grupos de acesso como meio de compreender diferentes realidades e atender as diversas necessidades apresentadas pelos e pelas discentes.

Verificamos que a adesão ao PNAES, apesar de em um primeiro momento ter representado muito mais uma ampliação quantitativa na inclusão em auxílios materiais, favoreceu o decorrer de sua consolidação a elaboração de uma política institucional em caráter ampliado, sinalizando abertura para participação dos atores envolvidos o que gera uma expectativa de protagonismo por parte destes ao menos no que se observa a nível de instrumentos formais da política.

A apropriação de elementos da organização burocrática demonstra formalmente estarem sendo utilizados sob a perspectiva de aprofundamento de direitos. Apesar de a política de Assistência Estudantil residir ainda no rol das políticas seletivas, verifica-se que a nível institucional a sua implementação ocorre, sobretudo após a reformulação da política, em apropriação do entendimento universalista a partir de ações que demonstram reconhecer as dimensões do ser humano. Estes podem ser reconhecidos como espaços coletivos de discussão acerca da política dada sua proximidade com o público usuário.

As contradições inerentes a essa política condensam, simultaneamente, o caráter compensatório às destituições promovidas pela ordem capitalista ao mesmo tempo em que é instrumento de acesso à obtenção do conhecimento apropriado pela classe hegemônica e que quando é distribuído proporciona capacidade de reflexão acerca da própria realidade, pois, apesar de não ser a política de educação (por si só) o instrumento de transformação da sociedade, (tendo em vista seu caráter de reprodução da ordem) o acesso ao conhecimento/educação é de suma importância para a orientação de uma ação crítica neste sentido.

A quem acredita na ideologia de que “a história acabou”, o projeto é ambicioso, especialmente em tempos de desmanche da “máquina pública”; mas é perfeitamente lógico e factível diante da imensidão de possibilidades que a história pode nos proporcionar.

Portanto, nossa pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto justamente por se tratar de uma temática que requer reflexão constante. Esperamos que nosso estudo possa contribuir para futuros aprofundamentos acerca da temática.

REFERÊNCIAS

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

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2 ed. Brasília, 2003.

BRASIL **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 abr. 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: 02 mar. 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 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: 15 mai. 2017.

_____. **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: 10 nov.2017.

_____. **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: 10 jun. 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: 20 jul. 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>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. **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/12711.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Decreto nº 7.234 de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2010.

_____. **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: 10 abr. 2017.

_____. **Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **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: 14 mar. 2017.

_____. **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: 13 jul. 2016.

_____. **Censo da educação Superior de 2002.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486488>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira; Cristina Helena Almeida, CARVALHO. **Análise do Reuni como Política Pública de Financiamento da Expansão da Educação Superior** Disponível em: <http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/33-ICampos_CCarvalho_A-expansao-no-ensino-superior.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil (1964- 1984)**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2002.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz. 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.

COSTA, Frederico Lustosa, Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERTANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo**. 2 ed. Rio De Janeiro: Editora FGV, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: Crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, Simone Gomes. **A Equidade na Educação Superior: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil**. 2010. 50 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz; MOREIRA Uallace. Ajuste Fiscal e as Universidades Públicas Brasileiras: A Nova Investida do Banco Mundial. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 242, p. 602-634, set./dez., 2017.

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

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **A universidade brasileira: reforma ou revolução**. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

FGV/CPDOC, s/d. **Casa do Estudante do Brasil**. [Verbete]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/casa-do-estudante-do-brasil>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

FLEURY, Sônia. **Estados sem cidadãos: a seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008

FONAPRACE. **I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Belo Horizonte: FONAPRACE, 1997.

_____. **Proposta para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Públicas de Ensino Superior**. Recife: Andifes, 04 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

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

_____. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Orgs.: FONAPRACE, ANDIFES. - UFU, PROEX, 2012.

GUEDES, Olegna; SILVA, Silmara Carneiro e. Aspectos do Contratualismo Clássico na Formulação do Ideário do Estado Moderno: Subsídios para Análise do Pensamento Político Contemporâneo. **Emancipação**, Ponta Grossa, 13, nº Especial: 133-143, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipação>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

GOUGH, J. W. A separação de poderes e soberania. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. de. (Orgs.). **O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1992.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 9 ed. São Paulo: Cortez. 2011.

GURGEL, Cláudio. A educação entre o valor e a mercadoria. **Revista universidade e Sociedade**, Distrito Federal, ano XVI, n. 39, p. 16-27, fev. 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. São Paulo maio/agosto. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, 2017.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia dos direitos**. 179 fl. Tese doutorado. Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2010.

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.

_____. Conjuntura, luta de classes e educação. **Germinal: marxismo e educação em debate**. Salvador, v. 8, n. 1, p. 180-186, jun. 2016.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da Educação Superior nos anos de contrarrevolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva**. 2005. 462f. Tese Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

_____. **Contrarreforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. As novas faces da intensificação do trabalho docente no Brasil. In: **Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo**, 5, 2011. Florianópolis-SC. Anais Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_09/e09d_t002.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século**. 2 ed. Lumen Juris, 2013. p. 11-34.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACIEL, Danilo Alain Simões. **Políticas Públicas e Democratização Educacional: Acesso e Permanência no Ensino Superior através do Programa REUNI**. 119f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Humanidade, Artes e Ciência, UFBA, 2014.

MAFRA, Jason Ferreira. O cotidiano e as necessidades da vida individual: uma aproximação da antropologia de Agnes Heller. **Educação e Linguagem**. Portal Metodista de Periódicos Científicos e Acadêmicos, v. 13, n. 21, p. 226-244, jan./jun. 2010.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: ANPED, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MARTONI, Valéria Bonadia Marucchi. “Expansão para quem?”: uma análise dos objetivos do reuni e das diretrizes para a educação do banco mundial. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, v. 2, n. 2, p. 211-234, dez. 2015.

MÉSZÁROS, Isteván. **Filosofia, ideologia e ciência social**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciências, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. 32 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e sociedade**, ANDES, ano XXIII, n. 53, 2014.

NASCIMENTO, Clara Martins do. Elementos conceituais para pensar a política de Assistência Estudantil na atualidade. In: **FONAPRACE: Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares** / Org. Fórum Nacional de Pró-reitores

de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação: ANDIFES. UFU, PROEX. p. 147-157, 2012.

NASCIMENTO, Luis Felipe do; CULLETON, Alfredo Santiago. As fases e as dimensões da vida. In: **Lia, mas não escrevia**: contos, crônicas e poesias. Porto Alegre: UFRGS, 2014, p. 158-161.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: Direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2011.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO Marcela Alejandra. O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: **EPSJV**, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: Ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAZ, Fabrício. Assistência, Assistencialismo ou oportunismo estudantil. In: **FONAPRACE: Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares / Org. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. UFU, PROEX, p. 192-212, 2012.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Tarcísio Luiz; BRITO, Silvia Helena Andrade de. **As Aquisições e Fusões no Ensino Superior Privado no Brasil (2005-2013)**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/ibero_americano_iv/gt2/gt2_comunicacao/tarcisioluizpereira_gt2_integral.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PINTO, MARINA Barbosa. Precarização do trabalho docente: competitividade e fim do trabalho coletivo. In: PEREIRA, Larissa Dahmer, ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. **Serviço Social e Educação**. 2 ed. Lumen Juris, 2013.

POERNER, Artur José. **O poder jovem**: história da participação política dos estudantes brasileiros. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1968. 385 p.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PNAES. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Revista**

Brasileira de Educação. Rio de Janeiro: ANPED. v. 13, n. 39. V. 13, n. 39, p. 423-436, set./dez. 2008.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e Personalismo: A Gênese das Práticas de Corrupção no Brasil. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza** - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <<http://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Patrimonialismoepersonalismoagenese.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

RISTOFF, Dilvo. **O Novo Perfil do Campus Brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n3/10.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Política social e diversidade humana: crítica à noção de igualdade de oportunidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et alii. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SECRETARIA Nacional de Casas de Estudantes. Disponível em: <<http://sencebrasil.redelivre.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2015 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro. IBGE, 2015. 137p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SOARES, Thássia Cristina da Silva. **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**. 216fl. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Serviço Social UFJF. Juiz de Fora, 2017.

SOUZA-FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

_____; GURGEL, Cláudio. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípio e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, Osmar Martins de; DOMINGUES, Analéia. Emancipação Política Humana em Marx: alguns apontamentos. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**, Ceará, n. 4, dez. 2012

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

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.

_____. **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, 2007.

_____. **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 nº 33 de 16 de dezembro de 2014.** Altera a Resolução CONSU nº 21/1999 sobre o programa de apoio estudantil. Juiz de Fora, 2014.

VASCONCELOS, Natalia Batista. Assistência Estudantil: uma breve análise histórica. In: **FONAPRACE: Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares** / Org. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. – UFU, PROEX. p. 100-111, 2012.

WATANABE-MINTO, Lalo. A Educação Superior na Particularidade do Capitalismo Brasileiro: sentido histórico e questões para os movimentos sociais. **IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação No Brasil”.** João Pessoa, 31/07 a 03/08/2012. Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-53932. UNICAMP, 2012.

WEBER, Max. WEBER. COHN, Gabriel – Coord. FERNANDES, Florestan. 5 ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 15 ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.