



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

JOSELYA CLAUDINO DE ARAÚJO VIEIRA

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL NA UFRPE: fundamentos gerencialistas e padrões mínimos na
provisão de necessidades**

Recife

2015

JOSELYA CLAUDINO DE ARAÚJO VIEIRA

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL NA UFRPE: fundamentos gerencialistas e padrões mínimos na
provisão de necessidades**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Cristina Brito Arcoverde.

Recife

2015

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

V657a Vieira, Joselya Claudino de Araújo

Avaliação política do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE: fundamentos gerencialistas e padrões mínimos na provisão de necessidades / Joselya Claudino de Araújo Vieira. - Recife: O Autor, 2015. 191 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2015.

Inclui referências.

1. Estudantes – Programas de assistência. 2. Estudantes – Auxílio financeiro. 3. Universidades e faculdades - Administração. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2016 – 003)

ATA DA QUARTA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DO CENTRO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO,
NO DIA 18 DE JUNHO 2015.

Aos dezoito dias do mês de junho de dois mil e quinze, às 14h00min horas, na sala C-14 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Dissertação intitulada **“Avaliação Política da Gestão da Assistência Estudantil na UFRPE: fundamentos gerencialistas e padrões mínimos de satisfação de necessidades”** da aluna **Joselya Claudino de Araújo Vieira**, na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, sob a orientação da Prof^a. Ana Cristina Brito Arcoverde. A mestranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de Pós-Graduação Em Serviço Social e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.023732/2015-84 em 25/05/2015 composta pelos Professores: **Dr^a. Ana Cristina Brito Arcoverde**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Orientadora e Examinadora Interna**; **Dr^a. Helena Lúcia Augusto Chaves**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Interna**; **Dr^a. Ana Lúcia Fontes de Souza Vasconcelos**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Externa**; **Dr^a. Edistia Maria Abath Pereira**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Interna**; **Dr^a. Maria de Fátima Melo do Nascimento**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Externo**. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a explanação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção Aprovada da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, ~~18 de~~ junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ana Cristina Brito Arcoverde

Prof^a. Dr^a. Helena Lúcia Augusto Chaves

Prof^a. Dr^a. Ana Lúcia Fontes de S. Vasconcelos

AGRADECIMENTOS

À Jesus Cristo, o Filho de Deus, minha Âncora, meu Amigo, meu Ajudador, *“porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória pois a ele eternamente”!* (Rm 10,36).

Ao meu esposo, Alex Vieira, meu filho, Samuel, pelo incentivo, apoio, e (sobretudo!) compreensão, alicerces fundamentais para a realização desse estudo.

Aos meus pais, Luiz Claudino da Silva e Josefa de Araújo Silva, que sempre estiveram me apoiando e torcendo pelo meu crescimento profissional.

À minha prima querida, Juliana Albuquerque Constantino, por todo carinho e atenção com que me recebia em sua casa em Recife, nas tantas idas e vindas em função do mestrado. Aos demais familiares e amigos(as) que estiveram comigo, seja na torcida, seja em orações, seja em palavras de incentivo e de força.

À minha querida amiga, Ilca Suzana Lopes Vilela, pela presteza e a qualidade no trabalho de revisão desta dissertação. Obrigada Ilcoca!

À turma do mestrado, foi um prazer conviver e aprender com todas(os) durante o tempo em que estivemos junta(o)s, especialmente às amigas e companheiras queridas, Bruna Nascimento, Joseilma Soares, Laura Fabiana, Kelly Aurélia e Luciana Azevedo. A José Albuquerque Constantino, primo, colega de profissão, (e de mestrado também!), obrigada por tudo.

À Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em nome do Reitor, Profº Anísio Brasileiro de Freitas Dourado. Ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, em nome do Diretor, Profº Jeronymo José Libonati. A todas(os) que fazem o Departamento de Serviço Social da UFPE, docentes e técnicos-administrativos, em especial ao Programa de Pós-Graduação, em nome da Coordenadora, professora Ana Elizabete Mota.

À banca examinadora deste trabalho, professoras Helena Lucia Augusto Chaves e Ana Lucia Fontes de Souza Vasconcelos, obrigada pelas contribuições/provocações que nos ajudaram a compreender melhor o objeto desta pesquisa, abrindo nosso horizonte para novas possibilidades de apreensão.

À querida professora e orientadora Ana Cristina Brito Arcoverde, com quem tive a grata satisfação de conviver ao longo desses dois anos, com quem pude aprender e crescer na produção de conhecimentos, obrigada pelas valiosas provocações e contribuições teórico-metodológicas para realização desta pesquisa, pelo apoio e incentivo constante.

A todos(as) que fazem a Secretaria dos Conselhos Superiores da UFRPE, pela receptividade e total colaboração no acesso às atas de reuniões dos conselhos, sem as quais não teria sido possível seguir os rumos pretendidos neste estudo. Assim como ao Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UFRPE, à Pró-Reitoria de Gestão Estudantil e à Pró-Reitoria de Planejamento da UFRPE, pela colaboração e disponibilização dos demais documentos analisados, que possibilitou a realização desta pesquisa.

A todos(as), meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

O presente trabalho objetiva avaliar os fundamentos ideológicos e políticos do modelo de gestão da assistência estudantil na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), entre os anos de 2007 e 2011, que contribuem para expansão e/ou limitação da provisão das necessidades básicas dos estudantes. No contexto da contrarreforma do Estado brasileiro, a refuncionalização do conjunto das políticas sociais para a focalização nos segmentos extremamente pobres da população é um determinante dos fundamentos ideopolíticos que orientam modelos de gestão da assistência estudantil, política em expansão nas universidades federais. Esta pesquisa procura responder ao seguinte questionamento: Como os fundamentos ideopolíticos que nortearam o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE contribuíram para a expansão e/ou limitação da provisão das necessidades básicas dos estudantes? O pressuposto inicial é de que o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE apresenta fundamentos gerencialistas porque confere prevalência a uma concepção reducionista das necessidades dos estudantes, sendo estas rebaixadas ao nível das necessidades de sobrevivência. Em uma abordagem qualitativa de tipo documental, esta pesquisa realiza avaliação dos conteúdos ideopolíticos que fundamentam a concepção de assistência estudantil hegemônica na UFRPE, bem como avalia a orientação ideopolítica dos seus princípios norteadores. Os dados sob análise estão dispostos em documentos que instrumentalizam a gestão da assistência estudantil na UFRPE, tais como: PDI's, resoluções e atas de conselhos de deliberação coletiva, processos administrativos, e relatórios de gestão e de Autoavaliação. Os resultados indicam que o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE confere prevalência à garantia de padrões mínimos de provisão de necessidades aos estudantes extremamente pobres. A universalização das condições de permanência, mediante o atendimento das necessidades básicas dos estudantes, cede lugar à operacionalização da gestão da pobreza, orientando a assistência estudantil numa perspectiva residual, restritiva no acesso e fragmentada no atendimento.

Palavras-chave: assistência estudantil, modelo de gestão, necessidades básicas dos estudantes.

ABSTRACT

The current project aims to assess the ideal and political fundaments of the management model about the students' support at the Rural Federal University of Pernambuco (UFRPE), between the years 2007 and 2011, which contribute to the expansion and/or the limitation in provide to the basic necessities of the students. In the context of the counter-reform of the Brazilian state, the re-function of social policies for the target in the extremely poor segments of the population, is a way to determine the basis or the political idea, which leads to management models of the students' existence, a policy in expansion at federal universities. This research aims to answer the following question: How have the political idea bases, which led to a model of management of the students' support at UFRPE, contributed to the expansion and/or the limitation in provide of the basic needs of the students? The presupposition is that the model of management for the students' support at UFRPE presents management fundaments because it shows the prevalence of a reduction conception of the students' necessities, being these ones put down to the level of the survival necessities. In a qualitative approach, such as a document one, this research evaluates the ideal political contents in its leading principles. The data under analysis are displayed in documents, which implement the students' support management at UFRPE, such as: PDI's, resolutions and the council record of proceedings from an overall deliberation, administrative processes, and reports about management and self assessment. The results indicate that the students' support management model at UFRPE shows a prevalence to the guarantees of minimum standards in provide of necessities from extremely poor students. The universal condition of permanence, due to the care of students' basic necessities, clears the way to the operation of the poverty management, guiding the students' assistance in a residual perspective, restrict in access and fragmented in assistance.

Keywords: students' support, management model, basic students' necessities.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Destinação de recursos da assistência estudantil na UFRPE.....	141
Gráfico 2 – Mecanismos de acesso aos programas/ações de assistência estudantil na UFRPE.....	144
Gráfico 3 – Critérios para permanência nos programas de assistência estudantil da UFRPE.....	149
Gráfico 4 - Necessidades dos estudantes contempladas na destinação de recursos da assistência estudantil na UFRPE entre 2007-2011.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos analisados.....	28
Quadro 2 – Documentos analisados por área de gestão na UFRPE.....	115
Quadro 3 – Temas estratégicos propostos no PDI 2006-2010 da UFRPE.....	118
Quadro 4 – Estratégias relacionadas à Assistência Estudantil no PDI 2006-2010 da UFRPE.....	119
Quadro 5 – Ações desenvolvidas pela PROGEST entre 2007-2010 apresentadas no Aditamento ao PDI 2006/2010.....	123
Quadro 6– Indicadores para avaliação política dos princípios norteadores do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE.....	125
Quadro 7 – Conceitos-chave de assistência estudantil identificados nos documentos de gestão da UFRPE.....	126
Quadro 8 – Finalidades atribuídas à assistência estudantil no planejamento institucional da UFRPE.....	136
Quadro 9 – Finalidades dos programas e ações de assistência estudantil.....	138
Quadro 10 – Conteúdos ideopolíticos da concepção de assistência estudantil no modelo de gestão da UFRPE	142
Quadro 11 – Critérios de acesso aos programas e ações de assistência estudantil na UFRPE.....	145
Quadro 12 – Mecanismos institucionais para atendimento da necessidade alimentação na UFRPE.....	155
Quadro 13 – Mecanismos institucionais para provisão das necessidades dos estudantes na UFRPE.....	156
Quadro 14 – Conteúdo das deliberações referentes à assistência estudantil nos Conselhos Superiores da UFRPE entre 2007-2011.....	161

Quadro 15 – Representação de segmentos da comunidade universitária nos processos deliberativos da assistência estudantil da UFRPE.....	162
Quadro 16 – Conteúdo e decisão referentes a pautas da assistência estudantil na Câmara de Ensino de Graduação do CEPE.....	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução anual do repasse de recursos do PNAES às IFES entre 2008-2014.....	62
Tabela 2 – Orçamento destinado pelo Governo Federal à assistência estudantil na UFRPE entre 2007-2011.....	66
Tabela 3 - Estimativa mensal de atendimentos de assistência estudantil e número de estudantes de graduação presencial matriculados na UFRPE entre 2007-2011.....	68
Tabela 4 – Investimento público total em educação superior no Brasil em relação ao PIB nacional entre 2000-2013.....	70
Tabela 5 – Atendimento de estudantes em programas de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras.....	150
Tabela 6 – Atendimento de estudantes em programas de assistência estudantil na UFRPE entre 2007 – 2011.....	150
Tabela 7 - Frequência de inclusão da assistência estudantil como ponto de pauta nas reuniões dos Conselhos Superiores da UFRPE entre 2007-2011.....	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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

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

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CONSU – Conselho Universitário

CEG – Câmara de Ensino de Graduação

CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CODAI – Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas

CPA – Comissão Própria de Avaliação

DAE – Departamento de Assistência Estudantil

DCE – Diretório Central dos Estudantes

DRCA – Departamento de Registro e Controle e Acadêmico

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EAD – Educação à Distância

FIES – Programa de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

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

GBRSP - Modelo de Gestão Baseado em Resultados no Setor Público

IES – Instituições de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

NAPS – Núcleo de Atenção e Promoção à Saúde

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PRAE – Pró-Reitoria de Atividades de Extensão

PREG – Pró-Reitoria de Ensino de Graduação

PROGEST – Pró-Reitoria de Gestão Estudantil

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

ProUni – Programa Universidades para Todos UAG – Unidade Acadêmica de Garanhuns

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

RU – Restaurante Universitário

SESu – Secretaria da Educação Superior

SUS – Sistema Único de saúde

UAG – Unidade Acadêmica de Garanhuns

UAST – Unidade Acadêmica de Serra Talhada

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1 – ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.....	33
1.1 Perspectivas hegemônicas de política social e contrarreforma do Estado.....	34
1.2 Hegemonia neoliberal e modelos de gestão de política social.....	43
1.3 Educação superior, ideologia do combate à pobreza e assistência estudantil no Brasil.....	54
CAPÍTULO 2 – MODELOS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS – FUNDAMENTOS IDEOPOLÍTICOS.....	73
2.1 Gerencialismo e perspectiva democrática - modelos de gestão das políticas sociais em debate.....	74
2.2 Necessidades sociais e assistência estudantil em uma perspectiva de gestão democrática.....	84
2.3 Para uma perspectiva democrática nos modelos de gestão da assistência estudantil.....	90
2.3.1 Universalidade <i>versus</i> focalização.....	91
2.3.2 Integralidade em uma concepção ampliada de assistência estudantil.....	97
2.3.3 Participação e exercício do poder nos processos decisórios da assistência estudantil.....	103
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO POLÍTICA DO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO.....	115
3.1 Assistência estudantil no contexto institucional da UFRPE.....	116

3.2 Fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE.....	124
3.2.1 Concepção de assistência estudantil – conceitos-chave e finalidade ético-política.....	125
3.2.2 Princípios norteadores da assistência estudantil na UFRPE	142
3.3 Gerencialismo e padrões mínimos na provisão de necessidades no modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE.....	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS.....	183

INTRODUÇÃO

A educação é preconizada no Artigo 205 da Constituição Federal brasileira de 1988 como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL,1988), e deve ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Ibid.).

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola é um princípio norteador da educação no país, previsto tanto no artigo 206 da Constituição Federal, quanto no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996. Em consonância com este princípio norteador da educação no Brasil, a assistência estudantil desenvolvida pelas universidades federais no Brasil é resposta do Estado, e de suas instituições universitárias, às pressões e lutas históricas dos movimentos sociais, sobretudo do movimento estudantil universitário, pelo acesso à educação superior, enquanto direito social e dever do Estado, e por ampliação das condições de permanência dos estudantes.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)¹ é o instrumento norteador da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras. A criação do PNAES em 2007 e sua regulamentação em 2010 são expressão de um reposicionamento da assistência estudantil na agenda do governo federal. Tal reposicionamento orientou um movimento de expansão dessa política no Brasil, com destaque para a diretriz do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que em 2007 previa a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil nas universidades federais.

¹ O PNAES foi instituído através da Portaria Normativa nº 39 do Ministério da Educação, em 12 de dezembro de 2007, e sua implementação teve início em 2008. Em 19 de julho de 2010 foi regulamentado pelo Decreto nº 7234 da Presidência da República. Foi instituído a partir da proposta do Plano Nacional de Assistência Estudantil, a qual foi elaborada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE).

De acordo com o PNAES, cada universidade federal deve construir sua própria política, e desenvolver as ações na área “considerando suas especificidades, áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente” (BRASIL, 2010).

No movimento constitutivo da política em cada universidade federal, ocorrem processos decisórios que envolvem formulação e definição de agendas, demarcam-se finalidades, prioridades a serem contempladas, definem-se estratégias de intervenção, mecanismos e critérios para acesso e permanência nos seus programas e ações, etc.

De acordo com Silva (2008), o movimento constitutivo das políticas sociais diz respeito não somente aos momentos de execução de recursos a ela destinados, implementação de programas, alcance e avaliação de resultados, mas envolve também momentos decisórios prévios: de definição de prioridades, objetivos e metas, de formulação e adoção de uma alternativa de política.

A administração ou gestão destes processos de escolhas e tomadas de decisão é orientada por valores, princípios e finalidades que concorrem para adoção de uma determinada política em detrimento de outras.

A gestão é um processo que, segundo Prates et al (2013), articula forma e conteúdo, pensamento e ação, na condução de investigações, ações ou organizações de acordo com interesses de indivíduos, grupos, organizações ou classes, com vistas à consecução de determinados fins. A gestão é, portanto, um processo que tem dimensões axiológicas e teleológicas, conforme assinalam as autoras:

Como espaço de ação está intimamente vinculada às questões axiológicas e a um projeto político, explícito ou não, pois traz em seu conteúdo e na forma como se concretiza uma visão de homem (sujeito ou objeto), de sociedade (de igualdade ou de exclusão) e finalidade (interesses de minorias ou da maioria) (PRATES, et al, 2013, p. 16).

As dimensões axiológicas e teleológicas que envolvem a formulação da política de assistência estudantil no âmbito institucional, em contextos históricos específicos, conformam modelos de gestão que traçam o desenho, ou delineamento, da política a ser desenvolvida em cada universidade federal.

Concepções e princípios que fundamentam os modelos de gestão da assistência estudantil nas universidades federais são conteúdos imbuídos de direção político-ideológica que estão na base das estratégias de hegemonia de diferentes projetos societários. Eles expressam os tensionamentos entre a construção de um projeto de assistência estudantil numa perspectiva de gestão democrática – voltado à universalização das condições de permanência dos estudantes – e a direção social neoconservadora que tensiona esta política para focalização nos segmentos de estudantes (extremamente) pobres, em um processo que nega a provisão do conjunto de suas necessidades básicas e deslegitima a garantia das condições de permanência.

O movimento de expansão da assistência estudantil no Brasil sofre as determinações do processo de contrarreforma universitária, erigido mediante os preceitos neoliberais da contrarreforma do Estado. No contexto da contrarreforma do Estado, a refuncionalização do conjunto das políticas sociais para a focalização nos segmentos extremamente pobres da população é um determinante ideopolítico central dos fundamentos que orientam os modelos de gestão das políticas de assistência estudantil, em expansão nas universidades federais.

Nesta pesquisa foram avaliados os fundamentos ideológicos e políticos do modelo de gestão da assistência estudantil na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), entre os anos de 2007 a 2011. Em se tratando de uma avaliação política, a ideia central deste estudo consistiu em avaliar concepções, finalidades e princípios que fundamentam seu modelo de gestão. Ou seja, o interesse desta avaliação se deteve no conteúdo substantivo da assistência estudantil e de seu produto naquela instituição (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

No contexto institucional da UFRPE, a trajetória da assistência estudantil sofreu uma inflexão, em meados de 2006, marcada pelo seu reposicionamento no status institucional, com a criação de uma Pró-Reitoria responsável especificamente pela gestão de seus programas e ações, a Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (PROGEST)². A partir do ano 2007 teve início um processo de ampliação e criação de programas e ações para atendimento aos estudantes no âmbito da PROGEST, bem como registra-

² Até então, sua gestão na UFRPE era de responsabilidade do Departamento de Assistência Estudantil (DAE), um órgão executivo da Administração Geral.

se aumento, no orçamento destinado à assistência estudantil, em consequência do volume de recursos acrescentados com a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a partir de 2008.

Nossa atuação na assistência estudantil desde 2006, como assistente social na UFRPE, especificamente, na Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG), tem nos proporcionado vivenciar as contradições intrínsecas ao processo de expansão dos seus programas e ações naquela instituição, tais como: as exigências das avaliações socioeconômicas nos processos de seleção para acesso aos programas; a demanda reprimida resultante destes processos; a residualidade dos bens e serviços disponibilizados aos estudantes atendidos; as dificuldades/restrições de inserção dos profissionais técnicos-administrativos (assistentes sociais/psicólogas), e dos estudantes, nos processos de definição de prioridades e planejamento das ações.

Este delineamento da assistência estudantil, na UFRPE, que se mostrava pontual, focalizado, e limitado na provisão das necessidades básicas dos estudantes, nos instigou a desvelar como os fundamentos ideopolíticos que norteavam seu modelo de gestão naquela universidade contribuíam para expansão e/ou limitação da provisão do conjunto de necessidades básicas dos estudantes. Tem-se como pressuposto que o comprometimento maior ou menor da assistência estudantil com a provisão das necessidades dos estudantes é determinado no âmbito institucional pela concepção de assistência estudantil hegemônica na instituição, e pelos princípios que norteiam suas ações.

Daí decorre a escolha neste trabalho por avaliar os fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão – e não a eficácia e a eficiência da implementação dos programas, ou os seus efeitos e impactos. Considera-se, portanto, a relevância de colocar em debate o seu conteúdo, seus fundamentos ideológicos e políticos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Este tipo de reflexão mostra-se fundamental em tempos de reordenamento da intervenção estatal, em que são alterados conteúdos, princípios, finalidades e campos de atuação das políticas sociais.

Os autores Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam que no campo de avaliação das políticas públicas é predominante a preocupação com o cumprimento de metas, com a sua eficácia, em detrimento de avaliações políticas, que coloquem em debate os princípios e fundamentos das ações estatais, bem como o seu conteúdo em si. De acordo com Lima (2011) a avaliação política da política permite:

emitir um julgamento em relação ao programa em sua própria concepção e seus elementos constitutivos, bem como os princípios de ordem política, econômica e sócio-cultural que o fundamentam, tendo como principal objetivo antecipar a potencialidade de sucesso ou fracasso de um determinado modelo de intervenção social (LIMA, 2011, p. 57).

A avaliação política não se detém sobre a operacionalização, a implementação da política ou programa em estudo, portanto, sua preocupação não contempla os processos, resultados, efeitos ou impactos de suas ações concretas. Arretche (2009) ressalta que

a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise (ARRETCHE, 2009, p. 30).

A avaliação política preocupa-se em avaliar os valores e fundamentos que estão na base da intervenção do Estado. Pode fazer referência aos determinantes econômicos, políticos ou socioculturais que influenciam as tomadas de decisão e as escolhas de certas políticas, em detrimento de outras. “Por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tomam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108). Pode também se debruçar sobre a engenharia utilizada para concretizar a ação, ou seja, a adequação dos mecanismos institucionais em face dos objetivos a que se propõe.

A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (BARRY, 1975, apud FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

Nesta perspectiva, a relevância do estudo ora apresentado tem dois aspectos principais. O primeiro, mais geral, se refere à importância da realização de avaliações de políticas sociais com teor crítico, haja vista a perspectiva hegemônica nos estudos avaliativos brasileiros que concebe a avaliação como um instrumento administrativo, de caráter supostamente despolitizado, em que prevalece a dimensão técnica em detrimento da dimensão política.

Faria (2005) alerta que “a atual ‘gerencialização’ da avaliação de políticas públicas é, antes de tudo, derivada de sua instrumentalização no processo/projeto de reforma do Estado” (FARIA, 2005, p. 101). Nesta perspectiva hegemônica prioriza-se

a avaliação da eficácia e da eficiência das políticas, desarticulada da avaliação dos princípios e fundamentos que as orientam, ou de sua efetividade.

Concorda-se com Silva (2014), quando defende uma concepção de avaliação crítica, dialética, comprometida com as lutas sociais dos sujeitos a quem interessam os resultados dos estudos avaliativos. A autora entende que “a avaliação é um ato técnico, por ser um tipo de pesquisa que se utiliza de conhecimentos científicos e técnicos” (SILVA, 2014, p. 63), mas é também “um ato político, por orientar-se por escolhas teóricas e práticas, por envolver sujeitos com diferentes racionalidades e interesses, por orientar-se por intencionalidades” (Idem.).

Boschetti (2009) coloca como imprescindível, para a avaliação de políticas sociais públicas, a compreensão de que tais políticas consistem em processos de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais. Para a autora, “a avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (2009, p. 5).

Intimamente atrelado ao primeiro, o segundo aspecto que justifica a relevância deste estudo se refere mais especificamente ao contexto em que está situado o próprio objeto desta avaliação. A incorporação da assistência estudantil no processo da contrarreforma universitária (LIMA, 2010) é determinante no movimento de expansão experimentado por esta política educacional, nos anos 2000, no Brasil, conforme demonstrado por Nascimento (2013).

De modo que, a realização de pesquisas avaliativas que desvelem as contradições inerentes ao processo de expansão da assistência estudantil, no âmbito das instituições universitárias, é fundamental para explicitar e questionar a direção social neoconservadora da assistência estudantil “possível” (FAGNANI 2005), desenvolvida pelas universidades federais no contexto do “novo modelo” da educação superior no Brasil.

Sendo assim, o objetivo principal deste estudo foi avaliar os fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil, na UFRPE, nos anos de 2007 a 2011, que contribuem para a expansão e/ou limitação da provisão do conjunto de necessidades básicas dos estudantes.

Na trajetória percorrida para alcançar tal objetivo, foi realizada a identificação e análise dos conteúdos ideopolíticos que fundamentam a concepção de assistência estudantil hegemônica, no modelo de gestão da UFRPE, assim como da orientação ideopolítica dos seus princípios norteadores. A construção de indicadores ideopolíticos possibilitou o desvelamento das vinculações dos fundamentos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE em relação às perspectivas de gestão em disputa no contexto da política social brasileira contemporânea.

Este estudo parte do princípio de que, em uma perspectiva de gestão democrática, a assistência estudantil deve estar orientada para a universalização das condições de permanência dos estudantes, o que pressupõe a provisão de suas necessidades básicas. O conceito de necessidades sociais (PEREIRA, 2008b) traz em si um componente eminentemente ideopolítico que contribui para problematizar a assistência estudantil em seu conteúdo substantivo, no que se refere à sua contribuição para universalização das condições de permanência dos estudantes.

O recorte temporal da pesquisa abrange o período entre 2007 e 2011. Tal recorte leva em consideração a inflexão na trajetória da assistência estudantil da UFRPE ocorrida neste período, marcada, sobretudo, pela criação da PROGEST, pela criação e ampliação de programas e ações, e a adesão ao PNAES em 2008. Além do que, o ano 2011 encerra um ciclo na gestão superior da UFRPE, com o término do reitorado do Prof. Valmar Corrêa de Andrade.

Situada na dinâmica contraditória de respostas do Estado à questão social, a assistência estudantil comparece como mediação entre o Estado capitalista e as demandas da sociedade, sendo estas consubstanciadas nas demandas estudantis. Desse modo, o ponto de partida do estudo foi o processo de redimensionamento das políticas públicas sociais no contexto do Estado contrarreformado.

No caminho de sucessivas aproximações ao objeto de estudo desta pesquisa, o aprofundamento teórico em relação à categoria política social, com ênfase nas redefinições de suas concepções e princípios, em função das alterações no padrão de acumulação capitalista, ao longo do século XX, permitiu, no primeiro momento, o entendimento de que os modelos de gestão das políticas sociais estão relacionados às concepções hegemônicas acerca das funções do Estado, do objeto de intervenção e dos objetivos das políticas sociais, em contextos históricos específicos da luta de classes.

De modo que, fez-se necessário avançar na discussão acerca da crise estrutural do capital desencadeada nos anos 1970, da hegemonia do pensamento neoliberal, do reordenamento das funções do Estado, e das modificações, no objeto e objetivos das políticas sociais, neste contexto histórico, processos determinantes na conformação de modelo hegemônico de gestão das políticas sociais no Brasil.

No contexto de avanço dos mecanismos de acumulação capitalista sobre o fundo público (SALVADOR, 2010), e da racionalidade economicista, que justifica a “desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado” (BEHRING, 2008, p. 64), em razão do equilíbrio das contas públicas, as funções e responsabilidades do Estado Neoliberal, no Brasil, para o enfrentamento da questão social se caracterizam pelo viés conservador, privatizante e compensatório que perpassa a gestão das políticas sociais.

Tendo sido apreendidas as tendências hegemônicas que orientam as políticas sociais no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro (Ibid.), destacou-se a lógica do modelo gerencial de gestão pública. Tal lógica privilegia, dentre outros aspectos, a concepção de que os gastos públicos no tocante ao enfrentamento às expressões da questão social devem ser prioritariamente direcionados às estratégias de combate à pobreza. O modelo gerencialista submete as políticas sociais, e o atendimento das necessidades sociais daqueles que vivem do trabalho aos interesses econômicos do mercado.

Conforma-se o ideário em que as políticas públicas sociais devem estar orientadas para atendimento de segmentos (extremamente) pobres das classes subalternizadas. Tal ideário legitima modelos de gestão baseados nos princípios da focalização e da seletividade, e está no bojo da segmentação, fragmentação e precarização da intervenção pública na área social. Este movimento interpretativo desencadeou reflexões acerca de como esta tendência hegemônica que vincula política pública social ao combate à pobreza se materializa no âmbito da educação superior, no qual está situado o objeto desta pesquisa.

Neste sentido, foram essenciais as contribuições de Lima (2010), em relação ao novo desenho da educação superior pública produzido no bojo da contrarreforma universitária, e sobre o papel político da intervenção dos organismos internacionais como o Banco Mundial neste processo. Destacou-se então a concepção de educação

como mecanismo de alívio à pobreza difundida nas diretrizes e recomendações político-ideológicas do Banco Mundial aos países periféricos na América Latina.

As discussões trazidas por Ugá (2008) e Neves e Pronko (2008) apontam que a reatualização da teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2010) conforma as bases do binômio “alívio da pobreza – coesão social” e estreita cada vez mais a relação entre educação e combate à pobreza nas diretrizes do Banco Mundial desde os anos 1990.

No tocante à educação superior, programas para democratização do acesso no Brasil, como o ProUni (Programa Universidades para Todos), REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades federais), expressam a incorporação na agenda do Governo Federal das renovadas diretrizes do Banco Mundial para a educação superior a partir dos anos 2000. Nestas diretrizes o Estado comparece como “promotor da igualdade de oportunidades” e o acesso à educação superior para a massa de trabalhadores passa a ser considerado um instrumento de combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Neste ponto, vale enfatizar o entendimento de que as mudanças no significado substantivo das políticas sociais, conforme se expressa em relação ao papel da educação superior para o combate à pobreza, e seu redirecionamento para atender aos segmentos pobres das classes subalternizadas, constituem parte, no conjunto de estratégias ideológicas de setores das classes dominantes, para reatualização da hegemonia burguesa, no conjunto mais amplo das relações sociais. De modo que, esta é uma determinação fundamental a ser considerada na avaliação do conteúdo substantivo (concepções, princípios e finalidades) da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras.

A partir desta determinação é possível compreender que embora esteja em curso um processo de ampliação da assistência estudantil nas universidades federais, e que este processo responde às históricas demandas dos estudantes por investimento do Estado e das instituições universitárias na provisão de condições para sua permanência, esta resposta estatal não atende adequadamente àquelas demandas, porque seu engendramento se articula também aos interesses mais amplos das classes dominantes, no processo de renovação de suas bases hegemônicas.

É desse modo que se manifestam as funções ideológicas da política social (FALEIROS, 2000), suas multicausalidades e multifuncionalidades (BEHRING;

BOSCHETTI, 2011), as quais só podem ser apreendidas em seu significado real se considerada a articulação sempre presente de interesses contraditórios no seu processo constitutivo.

O desvelamento das tendências hegemônicas da educação superior no Brasil, a partir de sua inserção no processo de reordenamento da intervenção estatal, no bojo da crise estrutural do capital, foi fundamental para a compreensão das mudanças experimentadas pela assistência estudantil, no Brasil nos anos 2000, e, especificamente, para a identificação dos possíveis determinantes políticos e ideológicos que influenciam as tomadas de decisão e a constituição de seu conteúdo substantivo nas universidades.

A criação do PNAES e a expansão da assistência estudantil, nas universidades federais, são processos articulados ao conjunto de ações constitutivas da contrarreforma do Estado e da educação superior, que têm reconfigurado as universidades federais, mediante a expansão do ensino de graduação desvinculado da produção da pesquisa científica e da extensão universitária, o aprofundamento da diversificação de suas fontes de financiamento, e das modalidades de cursos de graduação.

Mediante o discurso fetichizado (LIMA, 2005) de democratização da educação superior, as condições impostas pelo Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em abril de 2007, para ampliação da oferta de vagas nas universidades federais desconsideram os seus déficits históricos em termos de infraestrutura e recursos humanos, impõe os contratos de gestão como mecanismo de financiamento, e altera suas diretrizes político-pedagógicas, atentando contra o padrão de qualidade da educação a ser ofertada.

Considerando as determinações deste contexto de desmantelamento da educação superior pública no Brasil, foi possível problematizar a ampliação de políticas de assistência estudantil nas universidades federais que ocorre a reboque do REUNI, mediante a criação do PNAES em dezembro de 2007. Neste programa a assistência estudantil é considerada como estratégia central para combate às desigualdades sociais e regionais, e para ampliação da democratização do acesso e permanência no ensino superior público federal.

Os documentos que regulamentam o PNAES³ determinam que os estudantes a serem atendidos sejam selecionados mediante critérios sócio-econômicos, e que o quantitativo de atendimentos deve ser compatibilizado às dotações orçamentárias existentes. Embora os recursos do PNAES tenham significado um aumento expressivo, no orçamento para assistência estudantil nas universidades, a insuficiência destes recursos em relação à demanda crescente por assistência estudantil é um fato para aqueles que vivenciam o cotidiano da assistência estudantil nas universidades (estudantes, técnicos, gestores etc.), e tem sido denunciada pelo FONAPRACE⁴.

Considerando o contexto de expansão massificada, na oferta de vagas de graduação nas universidades federais, sob o discurso da democratização do acesso à educação superior como mecanismo de combate à pobreza, e a condição subfinanciada do processo de ampliação da assistência estudantil, entende-se que há um direcionamento desta política de permanência para assumir a função de “gestão da pobreza” no interior das universidades federais.

Nesta perspectiva, há uma tendência de que sua contribuição à universalização das condições de permanência, mediante o atendimento das necessidades básicas dos estudantes, ceda lugar à operacionalização da gestão da pobreza, que orienta a assistência estudantil, numa perspectiva residual, restritiva no acesso e fragmentada no atendimento.

Nestes termos, embora atenda (subfinanciadamente) reivindicações históricas dos estudantes, técnicos-administrativos que atuam na área, e gestores, por mais investimento para garantia das condições de permanência, a ampliação da assistência estudantil nas universidades federais se agrupa ao conjunto de ações implementadas para garantia da coesão social em torno das reformas estruturais na educação superior, em curso desde a primeira década dos anos 2000 (LIMA, 2011).

Tendo sido desvelada esta determinação fundamental ao movimento de expansão da assistência estudantil no âmbito institucional das universidades, a constituição do objeto desta pesquisa demandou, ainda, a apreensão das principais tendências do modelo de gestão gerencialista de políticas sociais, e de uma

³ Portaria Normativa do Ministério da Educação Nº 39, de 12/12/2007, e Decreto Presidencial Nº 7.234, de 19/07/2010.

⁴ Em 2013 o FONAPRACE apontava a necessidade de recursos estimados em R\$ 1,5 bilhões no PNAES, tendo sido repassado às IFES, porém, o valor de R\$ 603.787.226,00, ou seja, 40,25% dos recursos demandados.

perspectiva contra-hegemônica, que sinaliza para a construção de políticas sociais numa perspectiva “ético-finalista de satisfação das necessidades da população voltada para a superação da sociedade de classes”. (SOUZA FILHO, 2006, p. 13).

Na apreensão das tendências de modelos de gestão de políticas sociais em disputa no Brasil foi possível discutir um conjunto de fundamentos ideopolíticos para uma perspectiva democrática nos modelos de gestão da assistência estudantil nas universidades federais. A partir de tais fundamentos foram construídos nesta pesquisa indicadores ideopolíticos por meio dos quais foram avaliados os fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE. A avaliação teve o intuito de identificar como aqueles fundamentos contribuem para a expansão e/ou limitação da provisão das necessidades básicas dos estudantes.

Duas proposições trabalhadas por Souza Filho (2006) foram frutíferas para a construção dos indicadores. A primeira proposição se refere à ênfase na dimensão ético-política da gestão das políticas sociais. Para ele as políticas públicas alinhadas ao modelo de gestão na perspectiva democrática devem ser construídas sob uma perspectiva ético-finalista de satisfação das necessidades da população, voltada para a superação da sociedade de classes.

De modo que, foi construído como questão teórico-metodológica: qual a finalidade ético-política que orienta o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE? Outrossim, atrelada à análise dos fins, está a elucidação de suas concepções e princípios orientadores. Os indicadores ideopolíticos construídos foram os seguintes: provisão de necessidades básicas dos estudantes; universalidade no atendimento; integralidade das ações; participação e exercício do poder nos processos decisórios.

Mediante a investigação empreendida, foi possível pressupor que o modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE apresenta fundamentos gerencialistas, porque confere prevalência a uma concepção reducionista das necessidades dos estudantes, sendo estas rebaixadas ao nível das necessidades de sobrevivência.

Neste estudo foi utilizada a avaliação política (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986) como procedimento de investigação, e a análise documental como técnica para coletar os dados (CELLARD, 2012). Os documentos analisados são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Documentos analisados

Documentos analisados
Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012
Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRPE 2006-2010
Aditamento 2011-2012 para o Plano de Desenvolvimento Institucional 2006-2010
135 Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE
16 Resoluções dos Conselhos Superiores da UFRPE
04 Processos Administrativos ⁵
05 Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE
05 Relatórios Anuais de Gestão da PROGEST
Relatório Final da Comissão Própria de Avaliação - CPA
Relatório UFRPE em Números 2004-2011

Fonte: Sistematização própria, 2015.

O conjunto de atas analisadas corresponde ao registro de todas as reuniões do Conselho Universitário (CONSU), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e da Câmara de Ensino de Graduação do CEPE realizadas entre 2007-2011. As resoluções analisadas foram todas aquelas que no recorte temporal desta pesquisa regulamentaram programas e ações de assistência estudantil a serem desenvolvidos pela PROGEST. Os quatro processos administrativos sob análise foram encaminhados pela PROGEST à Câmara de Ensino de Graduação do CEPE e deram origem a pautas da assistência estudantil naquele Conselho.

A análise documental teve início com a apreciação do contexto institucional no qual foram produzidos os documentos analisados. Mediante a leitura do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFRPE 2006-2010, e de seu Aditamento para 2011-2012, foi possível identificar que o movimento da assistência estudantil em âmbito nacional⁶ foi determinante para a inflexão de sua trajetória no contexto institucional da UFRPE.

No intuito de identificar os conteúdos ideopolíticos que fundamentam a concepção hegemônica de assistência estudantil, foram definidos como referenciais empíricos a serem identificados nos documentos: os conceitos-chave (CELLARD, 2012) referentes ao termo “assistência estudantil”, e as finalidades ético-políticas (SOUZA FILHO, 2006) que lhe foram conferidas.

Após a identificação e registro dos principais enfoques conceituais referentes ao termo “assistência estudantil” presentes nos documentos, tais enfoques foram

⁵ Processos administrativos da UFRPE Nº 23082.000706/2007; 23082.002600/2009; 23082.002620/2009; 23082.02621/2009.

⁶ O movimento da assistência estudantil em âmbito nacional diz respeito ao seu reposicionamento na agenda do governo federal, expresso, sobretudo, pela criação do PNAES em 2007 e sua regulamentação através do Decreto 7.234/2010.

analisados em relação ao contexto sócio-histórico em que estão situados (CELLARD, 2012). Da mesma forma, tendo sido identificadas e registradas as finalidades ético-políticas atribuídas à assistência estudantil presentes nos documentos, as mesmas foram analisadas em relação à prevalência nos programas e ações, à (in)compatibilidade entre elas, e aos seus determinantes políticos, econômicos e ideológicos.

A análise também considerou a priorização das finalidades no tocante à destinação de recursos da assistência estudantil na instituição. Este ponto da análise atende à uma segunda proposição de Souza Filho (2006), relacionada à centralidade da finalidade ético-política nos modelos de gestão, que trata da relevância em que se discuta no âmbito dos modelos de gestão, a articulação entre a crítica da utilização dos recursos e a análise dos fins ou finalidade da gestão.

Os conceitos-chave e as finalidades ético-políticas conformam os conteúdos ideopolíticos da concepção de assistência estudantil hegemônica no modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE, a qual foi analisada em relação ao indicador provisão de necessidades básicas dos estudantes.

No intuito de identificar a orientação ideopolítica dos princípios norteadores do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE, foram identificados os seguintes referenciais empíricos para cada indicador ideopolítico construído:

- 1) Indicador Universalidade no atendimento: Mecanismos de acesso aos programas e ações; Critérios de acesso aos programas e ações; Critérios para permanência nos programas; Atendimento de estudantes em programas;
- 2) Indicador Integralidade das ações: Necessidades dos estudantes contempladas na destinação de recursos; Mecanismos institucionais para atendimento das necessidades dos estudantes; Articulação entre os programas e ações; Articulação entre assistência estudantil e demais políticas institucionais;
- 3) Indicador Participação e exercício do poder nos processos decisórios: Frequência de inclusão da assistência estudantil como ponto de pauta nas reuniões dos Conselhos Superiores; Conteúdo das deliberações referentes à assistência estudantil nos Conselhos Superiores; Representação de segmentos da comunidade universitária nos processos deliberativos; Sistemática do processo decisório da

assistência estudantil na UFRPE; Conteúdo das pautas e decisões referentes à assistência estudantil na Câmara de Ensino de Graduação (CEG) do CEPE.

Os referenciais empíricos combinam dados quantitativos e qualitativos, pois entende-se que “nenhum resultado obtido pelo estudo de determinado aspecto ou faceta da realidade social tem caráter apenas objetivo ou subjetivo ou é absoluto” (ARCOVERDE, 2013, p. 183). Eles dão conta dos critérios de elegibilidade, do grau de cobertura dos programas e ações, das prioridades estabelecidas, dos mecanismos de atendimento, da articulação interna das ações e com outras políticas institucionais, e da participação dos diferentes sujeitos nos processos decisórios, e permitem a avaliação do modelo de intervenção construído na UFRPE (SILVA, 2008).

A análise e interpretação dos dados, além de proceder a uma análise conceitual das concepções de assistência estudantil suscitadas nos documentos, voltou-se também para a compatibilidade interna entre concepções e princípios analisados e os mecanismos institucionais previstos no modelo de intervenção (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

As categorias teóricas trabalhadas, ao longo da investigação, como Estado, política social, educação, pobreza, necessidades sociais, e os conceitos de modelos de gestão, possibilitaram a análise dos dados articulada ao contexto econômico, social, político e ideológico em que se insere o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE. A análise e a interpretação dos dados possibilitou o desvelamento de contradições e determinações que perpassam o movimento de expansão da assistência estudantil na UFRPE, e que trazem implicações para o seu compromisso com a provisão das necessidades básicas dos estudantes e, por conseguinte, com a universalização das condições de permanência na universidade.

Desta feita, segue a exposição do percurso teórico-metodológico que possibilitou a apreensão do objeto estudado, antes disso, porém, será apresentada a estrutura de organização deste trabalho.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. No *primeiro capítulo*, foram discutidas as perspectivas hegemônicas da política social, ao longo do século XX, articulando-as às alterações no padrão de acumulação capitalista. A discussão segue dando ênfase às repercussões da hegemonia neoliberal, no âmbito dos modelos de gestão das políticas sociais, com especial interesse no estreitamento das relações entre educação superior, assistência estudantil e combate à pobreza no Brasil.

No *segundo capítulo*, foram analisadas as principais tendências de modelos de gestão em disputa, no contexto histórico do Brasil contemporâneo, o modelo hegemônico gerencialista, e a perspectiva democrática de modelos de gestão das políticas sociais, a qual conforma tendências contra-hegemônicas que corroboram a radicalização dos processos democráticos, a universalização dos direitos sociais e o atendimento das necessidades sociais.

Discute-se ainda neste capítulo um conjunto de fundamentos ideopolíticos para uma perspectiva democrática, nos modelos de gestão da assistência estudantil nas universidades federais, no que tange aos seguintes aspectos: assistência estudantil e a provisão de necessidades básicas dos estudantes – Pereira (2006; 2008b), Souza Filho, (2006); universalidade no acesso aos bens e serviços da assistência estudantil – Pereira e Stein (2010); integralidade e concepção ampliada de assistência estudantil – Heller (1986), Pereira (2008b); participação e exercício do poder nos processos decisórios da assistência estudantil – Coutinho (1996; 2000), Chauí (2007).

No *terceiro capítulo*, foram avaliados os fundamentos ideológicos e políticos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE, no período entre 2007 e 2011, no que tange à sua contribuição para a provisão das necessidades básicas dos estudantes.

Através da análise do conjunto de documentos da gestão da UFRPE, nas áreas de planejamento, regulamentação e avaliação atinentes à assistência estudantil, foi possível identificar e analisar a concepção de assistência estudantil hegemônica, bem como a orientação ideopolítica dos princípios que nortearam o seu modelo de gestão naquela instituição, fazendo-se referência aos determinantes econômicos, políticos e ideológicos que influenciaram as tomadas de decisão naquele modelo de intervenção.

A avaliação foi realizada mediante a construção de indicadores ideopolíticos que, juntamente com as demais categorias trabalhadas ao longo da investigação, possibilitaram o desvelamento de vinculações entre a direção ideopolítica dos fundamentos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE, e as tendências dos modelos de gestão das políticas sociais públicas em disputa no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro.

Dada a complexidade da realidade social investigada, e o caráter aproximativo, parcial e questionável dos resultados desta avaliação (SILVA, 2008), importa ressaltar que este estudo é expressão do compromisso político dos profissionais de Serviço

Social envolvidos com a assistência estudantil que, na defesa da consolidação da assistência estudantil como política educacional que deve estar voltada para a universalização das condições de permanência dos estudantes, buscam desvendar a essência dessa realidade, no permanente intuito de transformá-la.

Neste sentido, espera-se que os resultados desta pesquisa sirvam à produção de conhecimentos no âmbito da assistência estudantil, e potencializem elaborações de estratégias políticas alinhadas aos interesses e às necessidades dos estudantes, que corroborem projetos contra-hegemônicos à assistência estudantil empobrecida que, como é sugerido neste estudo, se amplia nas universidades federais brasileiras.

CAPÍTULO I

ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

No contexto da contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2008), o reordenamento da intervenção estatal segue a nova direção estratégica do neoliberalismo no “Consenso pós-Washington”. Ao passo em que defende os cortes no financiamento do sistema de proteção social, esta nova direção prioriza a alocação de recursos públicos sociais de modo residual e focalizado, através de políticas e programas de enfrentamento à pobreza de caráter compensatório, que em essência limitam-se ao alívio imediato da pobreza de seus usufrutuários.

Este reordenamento da intervenção do Estado capitalista não pode ser compreendido a partir de si mesmo, mas desde sua articulação com as relações materiais de vida (MARX, 1982), de suas funções no processo de produção e reprodução do capital, e das relações de classe. Deste modo, tendências hegemônicas da intervenção estatal, no enfrentamento à questão social, no Brasil, estão articuladas ao processo de reorganização do capitalismo mundial, no contexto da crise estrutural iniciada em meados dos anos 1970⁷.

Em um contexto de agravamento da questão social⁸, com aumento do desemprego estrutural e do pauperismo, e de reordenamento da intervenção estatal, o conjunto das políticas sociais nos países capitalistas periféricos é redimensionado em função da focalização nos segmentos extremamente pobres, da priorização dos programas de transferência de renda e da responsabilização dos indivíduos tanto pela

⁷ A partir dos anos 1970 profundas transformações societárias vêm sendo engendradas em face à crise estrutural do sistema capitalista. A reação burguesa à crise se estrutura na financeirização e mundialização do capital operada por processos que alteram o mundo do trabalho, redimensiona o papel do Estado e provoca o agravamento de antigas e o surgimento de novas expressões da questão social (IAMAMOTO, 2007).

⁸ A questão social é aqui entendida como produto da contradição fundamental do modo de produção capitalista: a produção coletiva da riqueza e a apropriação privada dos meios de produção, do trabalho humano e da riqueza socialmente produzida. É a relação de exploração do trabalho pelo capital que determina a questão social. Esta é, portanto, produto e ao mesmo tempo reprodutora da forma histórica e particular das relações sociais que fundamentam o modo pelo qual a vida material e humana é produzida na sociedade capitalista.

condição de pobreza que vivenciam, quanto pela busca de alternativas para “superação” da pobreza.

Sob os auspícios da ideologia neoliberal da redução da pobreza, a relação entre política de educação e combate à pobreza torna-se cada vez mais estreita. Tal processo tem determinações essenciais sobre a política educacional em todos os níveis de formação, sobretudo no âmbito da educação superior, no qual está situado o objeto de pesquisa deste estudo.

Considera-se que no contexto da contrarreforma do Estado, a refuncionalização do conjunto das políticas sociais para a focalização nos segmentos extremamente pobres da população é um determinante ideopolítico central dos fundamentos que orientam os modelos de gestão das políticas de assistência estudantil, em expansão nas universidades federais.

Este capítulo discute fundamentalmente a política social estatal, propriamente dita, suas perspectivas hegemônicas no sistema capitalista, sobretudo no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro. É dada ênfase ao seu processo de refuncionalização, à ideologia neoliberal do combate à pobreza, e suas determinações sobre os modelos das políticas sociais, especialmente no âmbito da educação superior e na gestão da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras.

1.1 Perspectivas hegemônicas de política social e contrarreforma do Estado

A política social é uma categoria mediadora fundamental na relação entre Estado e sociedade civil na contemporaneidade, uma vez que é constituinte de um novo modo de exercício do poder estatal que emerge na fase monopolista do capitalismo⁹. Neste contexto sócio histórico o Estado capitalista torna-se permeável

⁹ O pensador marxista Antonio Gramsci problematiza a nova função assumida pelo Estado no capitalismo monopolista. Neste contexto sócio histórico – determinado pelos processos de socialização da política, complexificação das relações de poder e de organização dos interesses de classe através da formação de sujeitos políticos coletivos – o autor observa que além da função repressora, de conservação dos interesses das classes dominantes através dos seus aparelhos de coerção e repressão, o Estado amplia-se ao assumir também a função de direção social, incorporando em si a luta de classes na esfera da sociedade civil.

aos conflitos da luta de classes e aos interesses antagônicos em disputa na sociedade, em uma dinâmica que encontra materialidade nas políticas sociais.

Nos marcos da sociedade fundada na contradição capital-trabalho, relações simultaneamente recíprocas e contraditórias entre Estado e sociedade civil estão implicadas na intervenção estatal através das políticas sociais. De acordo com Ianni (1989),

A análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. Se é verdade que a sociedade funda o Estado, também é inegável que o Estado é constitutivo daquela. As forças sociais que predominam na sociedade, em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como incutir-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade. É claro que o Estado não pode ser organizado senão em conformidade com as tendências da sociedade, mas pode ser levado a privilegiar uma ou outra direção, conforme os desígnios dos que detêm o poder (IANNI, 1989, p. 7).

Considerando que o Estado é também uma forma de relação social, visto que é um produto histórico da sociedade, entende-se que o Estado capitalista e as políticas sociais não são fenômenos autônomos ou sobrepostos às classes sociais. Pelo contrário, suas existências são determinadas pelo conjunto de relações estabelecidas entre as classes sociais fundamentais da sociedade, burguesia e classe trabalhadora, no contraditório processo de produção e reprodução do capitalismo.

Sendo assim, a política social estatal é determinada pelas relações econômicas, políticas e culturais que constituem o processo de produção social da vida no capitalismo. Este entendimento é fundamental para superação da expressão imediata e aparente pela qual a política social assume um viés despolitizado, mostrando-se desarticulada da economia e da política, alheia às relações de produção e às disputas entre interesses de classe divergentes.

Em sua manifestação fenomênica a política social é concebida como intervenção de um Estado que se mantém neutro em face às relações sociais. Trata-se do “Estado-árbitro” que, de acordo com a crítica de Faleiros (2000), é entendido como “[...] um árbitro neutro, acima das classes e dos grupos sociais” (FALEIROS, 2000, p. 48). Além disso, “por intermédio do Estado-árbitro vão ser favorecidos os mais desfavorecidos no mercado, em razão de insuficiências pessoais ou individuais, de rendimento, de organização e de estatuto”. (Idem.).

O movimento aproximativo à essência do fenômeno “política social”, permite compreendê-la a partir de sua existência concreta, enquanto processo social e histórico movido pelos antagonismos da sociedade capitalista e da luta de classes. Sendo, portanto, considerada a partir do movimento real do jogo de correlação das forças sociais¹⁰ em disputa nos diversos contextos históricos. De acordo com Faleiros,

As políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais (Ibid., p. 46).

Desse modo, é preciso contrapor-se aos “enfoques restritos ou unilaterais [...] que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado [...] ou, em outro extremo, [...] exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 36-37). O que significa contrapor-se à “concepção instrumentalista e mecanicista que não tem em conta a realidade da exploração capitalista e da correlação de forças” (FALEIROS, 2000, p. 60).

Ao discutir as funções da política social no capitalismo, dentre elas suas funções ideológicas, Faleiros chama a atenção para as análises que apresentam uma “visão maquiavélica das políticas sociais do Estado capitalista” (Ibid., p. 64), que as concebe como meros aparelhos para reproduzir a subordinação das classes dominadas. O autor ressalta que como “gestão estatal da força de trabalho” as políticas sociais articulam “pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social” (Ibid., p. 40). Neste sentido o autor afirma ainda que:

A política social é eminentemente política. A conservação do poder político, da hegemonia, da capacidade de direção, de manutenção de um “pacto social aceito” (ainda que não negociado com as classes dominadas, portanto manipulado) por parte das classes dominantes, é função do Estado, mas não instrumento do capitalista em particular. [...] Trata-se de um campo que se define historicamente pela correlação de forças, e não de um campo abstrato ou de um instrumento rígido. É no confronto, na luta, que surgem as alternativas possíveis de política social, num equilíbrio instável de

¹⁰ A respeito do conceito de forças sociais Faleiros afirma que: “Na realidade concreta, os interesses de cada classe manifestam-se, no conjunto da sociedade e na cena política, de forma mais ou menos clara, segundo as estratégias e as forças em presença. As forças sociais, assim, se mobilizam, se organizam, e se articulam a partir de categorias, frações de classe, grupos sociais, onde os interesses de uma classe específica podem ser mais ou menos hegemônicos. [...] No âmbito da política social, enfrentam-se essas classes fundamentais, ou suas frações, em alianças e relações com outras classes, grupos, categorias, formando distintas forças sociais que impulsionam ou freiam a implantação e desenvolvimento dessas políticas”. (FALEIROS, 2000, p. 134-5).

compromissos entre forças presentes e os interesses em jogo (FALEIROS, 2000, p. 79; 80).

O movimento contraditório de constituição das políticas sociais é movido por “multicausalidades e multifuncionalidades” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 38) que se articulam ao movimento real da sociedade burguesa. Ou seja, as causas e funcionalidades das políticas sociais estão articuladas aos processos sócio históricos complexos que envolvem o Estado, as classes sociais fundamentais, capital e trabalho, suas frações de classe, e as condições concretas da dinâmica social no nível das formações econômicas e sociais geográfica e historicamente situadas.

Trata-se, portanto, de um fenômeno em que um conjunto de determinações – econômicas, políticas, culturais etc. – conformam seu significado real, como sinalizam Behring e Boschetti (2011):

Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem [...] Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. [...] Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses de classe em que se situam. [...] Há também uma dimensão cultural, que está relacionada à política, considerando que os sujeitos políticos são portadores de valores e do ethos de seu tempo (Ibid., p. 43;45).

A partir desta perspectiva, abrem-se possibilidades de análise da articulação entre política social, ideologia, e as relações de hegemonia, a fim de considerar os processos em que determinados formatos são conferidos à política social de acordo com uma direção política e cultural que está na base das estratégias de hegemonia. Desse modo concorda-se com a afirmação de Pereira (2010) de que:

a política social não é um fenômeno isolado e nem se realiza no vazio. Para compreendê-la como um fenômeno complexo, tem-se que conhecer as suas relações com outros fenômenos e processos (especialmente os econômicos e ideológicos) (PEREIRA, 2010, p. 2).

Neste ponto, é preciso adentrar nos conceitos de ideologia e hegemonia, conforme são entendidos neste estudo. O conceito de hegemonia em Gramsci guarda relação com sua teoria do Estado, o qual, a partir de um novo modo de exercer seu poder de classe, busca a construção de consensos, tenta se legitimar, busca por hegemonia, mostrando-se permeável aos distintos e antagônicos interesses de classe em disputa no conjunto da sociedade.

Com efeito, hegemonia em Gramsci é construção de consensos, é o exercício de direção política, cultural e moral entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos, cuja base é a hegemonia econômica. Noutras palavras:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromissos, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 1980, p. 48).

Para Gramsci as relações de hegemonia corroboram na construção de visões de mundo, ou seja, de ideologias, as quais se materializam na prática social. Ideologia é, portanto, “uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações individuais e coletivas” (GRAMSCI, 1978, p. 16). Acerca dos tipos de ideologia, ele afirma que:

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, ‘voluntaristas’. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade ‘psicológica’: elas ‘organizam’ as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. Enquanto são ‘arbitrárias’, não criam mais do que ‘movimentos’ individuais, polêmicas etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma) (Ibid., p. 62-3).

O conceito gramsciano de ideologia, ou visão de mundo, é organicamente articulado à estrutura social e à prática social, à atividade prática das classes sociais, à análise concreta das relações de forças atuantes em um período histórico específico. Tal análise requer a distinção entre “os movimentos orgânicos (relativamente permanentes) dos movimentos que podem ser chamados de conjuntura (e que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais)” (Idem, 1999, p. 36-7).

O autor enfatiza a relação entre ideologia, práticas sociais e hegemonia, e a relevância concreta das formas ideológicas no conjunto das determinações dos processos histórico-sociais, relevância tanto no âmbito da conservação das relações hegemônicas entre grupos dirigentes e dirigidos, quanto no âmbito de sua transformação, na construção de uma contra-hegemonia.

É no terreno da atividade prática dos homens que se dão as confrontações ideológicas e são determinadas a direção política, cultural e moral, e “a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2002, p. 40). A formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses de tais grupos – nos quais prevalecem até certo ponto os interesses do grupo dominante – se concretiza na vida estatal. Nessa direção:

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados (Ibid., p. 40).

Consequentemente, as políticas sociais do Estado capitalista devem ser compreendidas a partir de sua inserção nesta “contínua formação e superação de equilíbrios instáveis” (Ibid., p. 40) entre os interesses do grupo dominante e dos grupos subordinados. O processo de refuncionalização das políticas sociais ora em curso está relacionado à superação do equilíbrio instável construído no contexto histórico do Welfare States, e de formação de um novo equilíbrio instável no contexto histórico neoliberal.

As experiências do Welfare States foram consolidadas nos países capitalistas do norte da Europa, e em alguns da Europa ocidental, no período entre o fim da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970¹¹. Os Estados de Bem-Estar caracterizaram-se pela hegemonia da economia política keynesiana – fundada na expansão do intervencionismo estatal como meio de retomada do crescimento econômico – e do modelo industrial fordista-taylorista na produção de mercadorias.

Este contexto em que, ao invés do livre mercado, o Estado capitalista exerceu a regulação das relações entre capital e trabalho caracterizou-se, sobretudo, pela

¹¹ O contexto histórico em que se ergueu o Welfare State foi determinado principalmente por processos político-econômicos eclodidos nas primeiras décadas do século XX, tais como o ganho de poder político da classe trabalhadora, a ameaça do socialismo no leste europeu, a concentração e monopolização do capital, as sucessivas crises econômicas – com destaque para a crise de 1929-1932, os impactos das guerras mundiais, a crise de legitimidade da lógica econômica liberal, predominante até então, e do próprio sistema capitalista. O agravamento das contradições da ordem capitalista naquele contexto histórico engendrou transformações no âmbito da forma de produção de mercadorias e no padrão de intervenção do Estado, processos articulados entre si que constituíram a reação do capital à crise de sua hegemonia política e econômica.

combinação entre crescimento econômico e altas taxas de acumulação, e pela generalização das políticas sociais atreladas à concepção de bem-estar social, à noção de dever do Estado e à expansão dos direitos sociais. No interior de tal contexto:

O pacto keynesiano foi firmado como uma alternativa capitalista ao capitalismo liberal clássico (avesso ao intervencionismo estatal) porque os liberais, que desde o século XIX estavam no poder, não foram capazes de gerar emprego e bem-estar social para todos, principalmente após a grande depressão econômica dos anos trinta (PEREIRA, 2010, p. 3).

O desenvolvimento das políticas sociais atrelava-se à universalização de direitos de cidadania, sobretudo no campo dos direitos trabalhistas, salário mínimo, seguro-desemprego, aposentadoria etc., bem como demais direitos sociais - saúde, educação, assistência social, habitação etc. - e implicou na formação de diversos sistemas de proteção social¹².

Este modelo de proteção social de caráter universalizado configurou ganhos sociais e políticos para os trabalhadores, no que tange às melhorias imediatas em suas condições de vida e de trabalho, como também no que se refere ao seu atrelamento ao reconhecimento de direitos sociais e à responsabilização do Estado pela sua garantia com o provimento de sistemas de proteção social e seus conjuntos de políticas sociais.

Contudo, tais políticas fizeram parte de um conjunto de medidas que constituíram “portas de saída capitalistas para a crise do próprio capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84). A este respeito Pereira afirma ainda que:

Sabe-se que o Welfare State com as suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico-profissional é parte integral do sistema capitalista. [...] Muito do que hoje se conhece do Welfare State tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. Seu surgimento, por conseguinte, está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, concomitantemente com demandas do capital de se manter reciclado e preservado (PEREIRA, 2011, p. 87).

¹² Em termos gerais, o modelo bismarckiano (desenvolvido na Alemanha do final do século XIX) e o beveridgiano (fundado na Inglaterra no segundo pós-guerra) foram os principais padrões de proteção social dos países ocidentais. Os sistemas de proteção social do Welfare State seguiram o padrão beveridgiano, embora tenham assumido características distintas em função das particularidades do desenvolvimento capitalista nas diversas formações sociais em que foram construídos. Neste sentido, afirma Faleiros: “A instauração do welfare state, não corresponde a uma visão coerente e sistemática do Estado, na implantação da política social. Se se olhar a história das medidas das políticas sociais, ver-se-á que elas apareceram em conjunturas bem diferentes, segundo uma correlação de forças diferentes.” (FALEIROS, 2000, p. 51).

Desse modo, entende-se que a política social dos Welfare States não consistiu em benefícios exclusivos para uma classe social em si mesma, e sim no atendimento de interesses contraditórios presentes no jogo de forças entre as classes sociais hegemônicas, e as classes subalternas, e na relação recíproca destas com o Estado capitalista naquele contexto histórico específico.

A política social dos Welfare States e os direitos sociais a elas concernentes significaram para o trabalho a imposição de “limites ao despotismo do mercado e ao individualismo possessivo dos cidadãos ‘tradicionais’” (Ibid., p. 98). De fato, tais direitos significaram para o capital a expansão da demanda efetiva via ampliação da capacidade de consumo dos trabalhadores; socialização de parte dos custos da produção que desonerou a iniciativa privada e contribuiu para altas taxas de lucro e de acumulação de capital; formação de consenso em relação à possibilidade histórica de combinação entre crescimento econômico e acumulação capitalista com igualdade e justiça social.

O que implica, portanto, que no equilíbrio instável entre os interesses antagônicos naquele contexto histórico prevaleceu uma programática de conquistas, concessões e acordos entre as classes sociais, o que corrobora a afirmativa de que as políticas sociais públicas são “concessão e conquista ao mesmo tempo” (PASTORINI, 1997, p. 93), uma vez que:

Para a burguesia, a manutenção das altas taxas de lucro, fundadas numa superexploração dos trabalhadores durante um intervalo estável de tempo, pressupunha concessões e acordos. Para o movimento operário organizado, essa possibilidade histórica implicou abrir mão de um projeto mais radical, em prol de conquistas e reformas imediatas, incluindo-se aí os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88).

Sem que se desconsidere as particularidades da política social do Welfare State nos diversos países em que foi consolidado, é possível apontar, em termos de tendências gerais, que a sua perspectiva hegemônica naquele contexto histórico envolvia, sobretudo: a) a associação da política social às concepções modernas de direito social e cidadania, elaboradas por T.H. Marshall no final dos anos de 1940, e de seguridade social; b) a responsabilização do Estado pelo provimento e garantia de um mínimo de proteção social; c) o consenso em relação à garantia do pleno emprego; d) supremacia do princípio da universalidade no acesso a serviços sociais como saúde, educação etc., com priorização do atendimento às necessidades sociais; e) incremento dos gastos governamentais; f) maior mobilização de grupos organizados da classe trabalhadora e fortalecimento dos sindicatos.

As condições econômicas, políticas e sociais que propiciaram a sustentação do ordenamento sócio-político do Welfare State se esgotaram em meados dos anos de 1970, em um cenário de recessão econômica generalizada¹³, acrescido da desarticulação e apassivamento das forças sociais da classe trabalhadora e de rearticulação de blocos de poder afetos aos interesses do capitalismo desregulado, em especial ao grande capital financeiro. No bojo da reação capitalista à crise teve início o processo de desestruturação dos tradicionais padrões de proteção social dos Welfare States.

De acordo com Iamamoto (2007), a reação burguesa à crise constituiu um movimento de financeirização e mundialização do capital. Este movimento está ancorado em um conjunto de processos relacionados às alterações no mundo do trabalho, ao redimensionamento do papel do Estado, e ao agravamento de antigas e surgimento de novas expressões da questão social. A autora afirma que estes processos estão articulados entre si e, em conjunto, engendraram um novo perfil ao capitalismo contemporâneo.

A reação burguesa à crise capitalista tem como fundamento o pensamento neoliberal, o qual em meados dos anos 1970 começou a ganhar força, pois “quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1995, p. 10), a visão de mundo neoliberal¹⁴ tornou-se historicamente necessária ao reordenamento das relações econômicas, políticas e sociais, e à retomada do crescimento das taxas de acumulação, e passou a ser difundida em todo o mundo capitalista, principalmente pelos organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM).

Uma vez tornado ideologia, há uma constante reafirmação de seus valores, pressupostos, enfim, de sua visão de mundo – propagando-se a partir do mainstream acadêmico (norte-americano, sobretudo) e dos organismos internacionais para o resto do mundo. Assim, enquanto ideologia, o

¹³ A crise capitalista se manifestou em um contínuo de desaceleração do crescimento, queda das taxas de lucro de grandes corporações, crescimento do desemprego – sobretudo em relação às populações mais jovens que já não encontravam lugar no mercado de trabalho – desvalorização dos salários, alta dos preços de mercadorias, diminuição dos investimentos, etc.

¹⁴ De acordo com Ugá (2008), para Friedrich Hayek, principal teórico neoliberal, ainda nos anos 1940, “um Estado intervencionista ou planejador fere, segundo Hayek, a ordem natural do mundo social (que é reduzido ao mercado) e submete a liberdade individual a interesses que deveriam estar em segundo plano (o público). O Estado deveria ser reduzido ao mínimo: por um lado, para garantir a liberdade dos indivíduos, preocupando-se apenas em impedir que alguns indivíduos se imponham sobre outros; e, por outro lado, para deixar que as questões econômicas sejam resolvidas através da mão invisível do mercado” (UGÁ, 2008, p. 49-50).

neoliberalismo se impõe como o caminho necessário e como o projeto de reorganização social a ser seguido (UGÁ, 2008, p. 57).

O neoliberalismo foi capaz de “organizar as massas humanas” e “formar o terreno” para as transformações societárias engendradas no mundo do trabalho, nas relações Estado/Sociedade, e nas condições de reprodução das classes sociais. Segundo Perry Anderson:

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica mas também política (ANDERSON, 1995, p. 9).

A doutrina neoliberal recolocou a primazia do mercado na regulação das relações sociais e engendrou contrarreformas do Estado que reordenaram o seu papel em função dos interesses dos setores dominantes no bloco de poder, com destaque para as frações do capital financeiro. A proteção social não deveria mais ser atribuição do Estado, o que implicou na redução dos gastos sociais públicos, na responsabilização individual e na focalização das políticas sociais. “O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (Ibid., p. 10).

A acumulação capitalista em tempos de capital financeiro globalizado acarretou o agravamento da questão social – com destaque para o aumento da desigualdade social, do desemprego estrutural e do pauperismo – e avança igualmente sobre os fundos públicos, comprometendo a garantia dos direitos sociais e redefinindo concepções, princípios e conteúdo das políticas sociais.

1.2 Hegemonia neoliberal e modelos de gestão de política social

Os planos de “ajustes” neoliberais¹⁵ das décadas de 1980, que constituíram o chamado “Consenso de Washington”, foram instrumentos que redefiniram a dinâmica

¹⁵ Através de organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, uma série de “orientações” é “proposta” aos países como o único caminho para retomada do crescimento da economia: controle da inflação via manutenção de altas taxas de juros, cortes de gastos sociais, redução de investimentos no setor produtivo da economia, abertura comercial ao capital internacional, privatizações, superávit primário.

de acumulação entre os países de capitalismo central e periférico. A abertura dos mercados nacionais periféricos – processo necessário à expansão dos mercados de consumo, de força de trabalho e de capitais – associada à desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas e à reestruturação do processo de produção de mercadorias e de trabalho, constituem-se componentes centrais da dinâmica mundialmente financeirizada do capitalismo.

A “adesão” ao consenso neoliberal, orquestrada por organismos financeiros internacionais e agências multilaterais como FMI, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Mundial do Comércio (OMC) etc. foi implementada de maneira diferenciada nos diversos países, como assinala Anderson (1995), afirmando ainda que todas as experiências demonstram a hegemonia alcançada pela ideologia neoliberal. Segundo o autor:

Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. [...] Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes (ANDERSON, 1995, p. 20;21).

Dentre as “conquistas” da programática neoliberal poder-se-ia citar o controle da inflação dos anos 1970, e a recomposição das taxas de lucro do grande capital. Estas “conquistas” foram obtidas às custas da apropriação do fundo público pelo capital, do aumento das taxas de desemprego e desigualdade, enfraquecimento dos sindicatos e do movimento operário, do recuo da intervenção do Estado como agente econômico, como regulador das relações capital-trabalho e como legítimo provedor de bem-estar social.

Nos países centrais onde havia se consolidado o *Welfare State* verificou-se o desencadeamento de diferenciados processos de desestruturação dos sistemas de proteção social, e em países periféricos, onde processos sócio históricos apontavam para a possibilidade de conquistas similares aos regimes do *Welfare State*, o processo foi comprometido. Este último é o caso do Brasil no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os países que constroem proteções sociais mais sólidas e têm direitos enraizados há mais tempo, e resistem mais às pressões externas, defendem-se melhor dos riscos e sofrem um processo de degradação mais lento. A questão social no Brasil é mais grave em profundidade e extensão, desestabiliza, desorganiza o trabalho, avança para as esferas da

sociabilidade, e atinge mais intensamente grupos e categorias sociais, independentemente de classe social, idade, sexo, e/ou grupo de pertencimento (ARCOVERDE, 2008, p. 112-13).

A Carta Magna brasileira de 1988 representou um avanço no plano dos direitos sociais, tendo consolidado pela primeira vez na história do país o conceito de seguridade social. A gama de direitos sociais nela assegurados dependiam da estruturação de um sistema de proteção social e de políticas sociais que efetivamente viabilizassem a sua concretização. O processo de contrarreforma neoliberal em curso no país desde o início dos anos 1990 tem limitado o alcance das conquistas sociais garantidas em lei, uma vez que:

ao invés da consolidação, ainda que tardia de um sistema de seguridade social brasileiro, fomos surpreendidos na década de 90, por uma agenda de prescrições neoliberais e reformas voltadas para o desmonte dos recém instituídos direitos sociais (MARANHÃO, 2001).

Uma das facetas mais perversas do neoliberalismo e, por conseguinte, do processo de mundialização e financeirização do capital é a reprodução da acumulação via apropriação do fundo público. Significativas parcelas do fundo público foram, e continuam sendo, destinadas à produção do superávit primário para garantia do pagamento das dívidas públicas¹⁶. Vale ressaltar, ainda, o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) que permite a transferência de recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, ou seja, para a produção de superávit primário.

Portanto, recursos do orçamento que poderiam e/ou deveriam ser investidos nos serviços públicos são utilizados para pagamento de juros, amortizações e rolagem da dívida pública¹⁷, favorecendo ao capital financeiro e ao grande capital produtivo. A destinação do fundo público é fundamental para a reprodução da acumulação capitalista na contemporaneidade e no Brasil, especialmente, traz impactos perversos para o sistema de proteção social e para as condições de vida da classe trabalhadora.

A dinâmica do capitalismo financeirizado analisada à luz do aprofundamento da contradição capital-trabalho, e de suas resultantes no conjunto das relações sociais

¹⁶ No Brasil, 40,13% do Orçamento Geral da União executado em 2013 foram destinados para o pagamento de juros e amortização da dívida, o que corresponde ao montante de 718 bilhões de reais. No que tange à destinação para políticas sociais verificam-se os seguintes percentuais: 3,70 % para Educação; 3,58% para Trabalho; 4,29% para Saúde; 24,11% para Previdência; 3,41% para Assistência Social. (Fonte: Auditoria cidadã da dívida. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br>).

¹⁷ Castelo (2008) afirma que o pagamento dos juros das dívidas externa e interna às oligarquias financeiras no Brasil consiste no “maior programa de transferência de renda do país, quase vinte vezes maior do que o Bolsa Família” (CASTELO, 2008, p. 33).

são elucidados por Arcoverde (2008) ao afirmar que tal dinâmica “à medida que globaliza o capital, ou o processo de acumulação, globaliza e acumula no âmbito nacional pobreza, miséria, exclusões, desigualdades sociais” (ARCOVERDE, 2008, p. 108-09).

Na lógica de acumulação do capitalismo globalizado, ao tempo em que há uma agudização da questão social¹⁸, contraditoriamente, as políticas sociais ao invés de assegurarem os direitos sociais sofrem os impactos das medidas restritivas da contrarreforma do Estado, como assinala ainda a autora:

Seja sob o capitalismo monopolista, ou ainda sob o esgotamento do padrão de acumulação flexível, a defesa da desregulamentação e redução de direitos conquistados, a desmontagem dos serviços públicos via transferência de responsabilidades na condução e execução das políticas sociais e o distanciamento da moralidade democrática vêm tornando distante a possibilidade de realização de um projeto alternativo de cidadania emancipatória dos estados de privação (Ibid.).

Contudo, uma premissa básica deve ser considerada em relação aos processos de contrarreformas do Estado capitalista: embora a ideologia neoliberal seja hostil às regulações do mercado por parte do Estado, e à atuação direta do Estado como agente econômico, e ainda à sua intervenção na questão social, o Estado capitalista neoliberal não prescinde das políticas sociais.

As políticas sociais continuam sendo necessárias às relações entre Estado-sociedade. Haja visto os efeitos deletérios dos ajustes macroeconômicos nas condições de vida de grandes massas populacionais – que se expressam pelo aumento das desigualdades e da pobreza, e pelo agravamento das demais expressões da questão social – bem como a necessidade de produção de consensos e de reprodução da hegemonia burguesa.

No bojo destes processos, as políticas sociais foram ressignificadas, constituindo-se a partir de novos princípios e conteúdos. Assim, o princípio ideopolítico central das políticas sociais do *Welfare State*, a universalidade, cede lugar ao princípio da focalização, sobressaindo-se políticas sociais residuais, focalizadas nos mais pobres o que, por conseguinte, confere novos formatos aos seus modelos de gestão.

Neste ponto, a discussão que segue discorre especificamente sobre a ideologia do combate à pobreza – constituinte da “nova face” assumida pelo neoliberalismo no

¹⁸ Arcoverde (2008) entende o fenômeno questão social como “síntese reflexiva do aprofundamento das desigualdades sociais, acumuladas e manifestas nas mais variadas formas de pobreza desigualdade e desemprego” (ARCOVERDE, 2008, p. 109).

contexto do “consenso pós-Washington” –, e a perspectiva gerencialista que emerge no interior da contrarreforma do Estado, que comparecem neste estudo como determinantes fundamentais dos modelos de gestão das políticas sociais estatais.

As transformações societárias engendradas nas sociedades dos países capitalistas centrais e periféricos desde os anos 1970 resultaram na combinação entre uma ampla concentração e centralização de capitais e o acirramento da questão social, expresso, dentre outras questões, pela elevação em níveis mundiais dos índices de pobreza e desigualdades sociais.

Este contexto sócio-histórico foi marcado também por lutas contra-hegemônicas que ao longo da década de 1990 e começo dos anos 2000 foram organizadas por movimentos sociais em resistência e protesto contra o receituário-ideal¹⁹ neoliberal e pela garantia e expansão dos direitos sociais. No tocante à América Latina, Castelo (2010) afirma que:

Já no final da década de 1990, o neoliberalismo demonstrou seus primeiros sinais de esgotamento. As promessas não foram cumpridas e a América Latina continuou imersa na dependência e no subdesenvolvimento. [...] Tais sinais de enfraquecimento abriram novos espaços de lutas e confrontos na América Latina, que viu surgir novos sujeitos históricos organizados em torno de movimentos sociais. [...] A reação popular ao regime de acumulação financeira e à inserção da região na nova divisão internacional do trabalho, que privilegia a expropriação de bens naturais das populações “originárias” e camponesas, não tardou a aparecer. Os movimentos indígenas na América Andina e em Chiapas, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil, os piqueteros na Argentina e o Fórum Social Mundial são exemplos marcantes da resistência popular ao neoliberalismo e da busca de alternativas políticas ao capitalismo dependente (CASTELO, 2010, p. 2-3).

Na esteira desses processos históricos emerge uma nova direção política e ideológica que redireciona as políticas sociais capitalistas em função do combate à pobreza. Sob esta nova direção, orienta-se a primazia do mercado como regulador das relações sociais com medidas focalizadas, emergenciais e assistencialistas para a redução da pobreza. Tais medidas são conduzidas pelo Estado, como também em parceria com o setor privado e organizações públicas não estatais, de caráter filantrópico ou vinculada aos movimentos sociais.

Desde então, em diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil, promoveu-se a combinação entre medidas fundamentadas pelo social-liberalismo e

¹⁹ Tal receituário diz respeito às políticas de primeira ordem do neoliberalismo advindas do “Consenso de Washington” nos anos 80 que constituíram os planos de ajuste econômicos. Tais políticas privilegiaram a estabilidade monetária através do controle macroeconômico e os investimentos financeiros em detrimento do uso dos recursos públicos para manutenção ou consolidação dos sistemas de proteção social dos regimes de Welfare States.

pela ideologia neodesenvolvimentista, que são apresentadas como a superação ou uma alternativa ao neoliberalismo. Contudo, emerge daí uma “nova face” do neoliberalismo, uma reação conservadora diante do acirramento da questão social e das lutas de classe contra-hegemônicas.

O social-liberalismo é uma estratégia ideológica e política implementada em países periféricos desde meados da década de 1990 para legitimar e garantir a “direção intelectual e moral” (GRAMSCI, 2002) do projeto societário burguês. Consiste em uma “proposta de revitalização do neoliberalismo por meio da adoção de uma agenda política de combate às expressões mais agudas da ‘questão social’” (CASTELO, 2010, p. 3).

O neodesenvolvimentismo, por sua vez, recolocou projetos nacionais de crescimento econômico na agenda política daqueles países, atrelados com medidas redistributivas de renda. Segundo Castelo “a consecução desse objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na ‘questão social’” (Ibid.).

Observa-se que em ambas alternativas, a despeito de suas bases ideológicas e programáticas serem díspares, e em alguns casos até mesmo divergentes (CASTELO, 2010), a questão social comparece como objeto de intervenção do Estado, em um contraditório movimento de reformismo e, simultaneamente, conservação da ideologia neoliberal, como esclarece o autor ao afirmar que:

Com o novo-desenvolvimentismo adotando posições mais moderadas do que o antigo projeto reformista nacional-desenvolvimentista e o social-liberalismo buscando incorporar a agenda de políticas de amenização às expressões mais agudas da “questão social”, temos a conformação de um centrismo na política latino-americana que, em um movimento ambíguo, adota uma retórica anti-neoliberal, mas, na prática, promove a continuidade e mesmo a expansão de políticas neoliberais, sejam elas econômicas ou sociais (Ibid., p. 4).

A intervenção na questão social na fase de “consciência humanitária” dos agentes das finanças mundializadas (CASTELO, 2008, p. 22) é parte constituinte da nova direção estratégica do capital em face aos deletérios resultantes sociais da ortodoxia neoliberal dos anos 1980, e das lutas contra-hegemônicas de denúncia e resistência ao neoliberalismo. Nesta nova direção neoliberal a questão social é reduzida à categoria pobreza, e a partir dos anos 1990 o combate à pobreza entra na agenda política de organismos internacionais como o Banco Mundial como principal objetivo das políticas sociais.

O combate à pobreza através de políticas e programas sociais focalizados e assistencialistas consiste em sua essência numa estratégia de governabilidade do capital no sentido de promover a gestão da pobreza, visto que a superação desta não se realiza sem que a contradição fundamental entre capital e trabalho, que está na base da questão social²⁰, seja equacionada.

O movimento histórico da realidade social apresenta os elementos que permitem a apreensão da pobreza enquanto fenômeno estrutural e o desvendamento do caráter conservador das “soluções” propostas pelas políticas e programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. O fato é que na “nova face” do neoliberalismo, “enfrentar a pobreza sem transformar a base econômica, tornou-se uma ideologia com forte poder hegemônico” (LEHER, 2012, p. 16).

A nova configuração da contrarreforma do Estado embora admita uma maior participação estatal no que tange à questão social, não sinaliza, porém, para um recuo dos pressupostos neoliberais, mas sim para uma reorientação das estratégias de reprodução da ordem capitalista pela via do consenso, haja vista os princípios e conteúdos que passam a orientar os modelos de gestão das políticas sociais. Com isso:

Lentamente, começou-se a perceber que o receituário neoliberal precisava de uma nova direção estratégica. Na trilha dos planos de renegociação das dívidas externas, o FMI e o BIRD propuseram medidas corretivas de promoção de reformas estruturais. A partir desta correção de rumo, os projetos neoliberais de reforma do Estado ganharam uma nova configuração: se antes das medidas corretivas defendia-se, no plano ideológico, o Estado mínimo, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas (CASTELO, 2008, p. 23).

Os modelos de gestão das políticas sociais relacionam-se, portanto, às concepções hegemônicas, em determinado período histórico, acerca das funções do Estado, do objeto de intervenção e dos objetivos das políticas sociais. A contrarreforma do Estado brasileiro²¹ instituiu uma tensão histórica entre o modelo universalista de proteção social preconizado na Constituição Federal de 1988 e o modelo focalista e fragmentado das políticas sociais que emerge com a “Reforma Gerencial” do Estado combinada com a ideologia do combate à pobreza.

²⁰ Acerca da categoria questão social, ver nota 2.

²¹ A contrarreforma do Estado brasileiro é tratada por Behring (2008) para referir-se ao processo conservador e regressivo com que inviabiliza-se a concretização dos direitos conquistados pelas classes subalternas no final da década de 1980, tendo em vista as medidas para redimensionamento do papel do Estado na área das políticas sociais.

O princípio da universalidade pressupõe a oferta pelo Estado de serviços e benefícios que atendam de maneira universalizada às necessidades de seus usufrutuários. Desta assertiva depreende-se o dever do Estado como única instância que pode garantir o atendimento universalizado e desmercadorizado, visto que o caráter público de suas ações não restringe ou limita acessos.

O que se contrapõe ao caráter privatista do atendimento das necessidades via mercado, ou o caráter fragmentado do atendimento via setor público não estatal. Daquela assertiva depreende-se também a relação entre políticas sociais estatais e satisfação de necessidades humanas que se expressam nos direitos sociais. Neste sentido Pereira (2011) adverte que:

Hoje quando se fala de universalismo está se falando de um universalismo contido ou segmentado, para usar as expressões de Cabrero, voltado para grupos determinados (e não para o conjunto da população), ou caracterizado como uma extensa cobertura de programas compensatórios ou de alívio da pobreza. Efetivamente, os governos não têm reduzido a oferta de programas de caráter emergencial e de atendimento de carências biológicas de cidadãos. Pelo contrário, os têm estendido, mas como alternativa precária ao desmonte de uma proteção intensiva em segurança social. Segundo Cabrero é este tipo de universalidade que tem prevalecido e exercido efeitos disciplinadores sobre as demandas sociais (PEREIRA, 2011, p. 194).

A universalidade das políticas sociais entra em xeque com a dimensão administrativa da contrarreforma do Estado brasileiro iniciada nos anos 1990, a qual consagrou o gerencialismo como modelo de gestão pública. A “Reforma Gerencial” (BRESSER PEREIRA, 1998), ao delimitar as áreas de atuação do Estado, definiu que o conjunto de políticas sociais que constituíam o sistema de proteção social caracterizavam-se como atividades não exclusivas do Estado, podendo ser ofertadas por setores definidos como “quase mercados”, termo utilizado para definir a natureza do setor público não estatal.

Este modelo gerencial corrobora com a restrição de direitos e a focalização das políticas sociais, pois compromete o papel do Estado na garantia da proteção social, haja vista que não há exclusividade no controle e execução das políticas sociais, transferindo-se a oferta dos “serviços sociais” (saúde, educação, assistência social etc.) tanto para a iniciativa privada quanto para organizações da sociedade civil.

A noção de “cidadão-usuário” e “cidadão-cliente”²² presente no modelo gerencial evidencia a lógica restritiva a que é submetido o princípio da universalidade

²² Bresser Pereira – ministro da Administração e Reforma do Estado no governo FHC – esclarece a concepção de “cidadão-usuário” ou “cidadão-cliente” na nota de rodapé 71 do seu livro “Reforma do Estado para a cidadania”, que segue transcrita: “Uso essas duas expressões como sinônimas. É

e a própria noção de cidadania. Segundo Bresser Pereira (1998) a “Reforma Gerencial” teve como objetivos:

aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado, por meio de uma administração baseada: [...] (d) na distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas: (d1) as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e (d2) os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido; (e) na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; [...] Finalmente, a Reforma Gerencial visa assegurar o caráter democrático da administração pública, através da implantação de um serviço público: (a) orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente em vez de manter o caráter auto-referido que caracteriza a administração pública burocrática, voltado para afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal (BRESSER PEREIRA, 1998, p.110-11).

A partir da década de 1990 no Brasil os princípios do gerencialismo redimensionaram a participação do Estado no campo das políticas sociais, as quais sendo orientadas em função da chamada “rentabilidade econômica” restringiram o atendimento das necessidades sociais e a universalização e aprofundamento dos direitos sociais. “Assim, a proposta hegemônica de mudanças da administração pública aponta para a valorização do mercado como regulador societal e de redução do Estado para a área social”. (SOUZA FILHO, 2009, p.3).

A redução dos gastos do Estado com o financiamento de políticas sociais impôs às instâncias administrativas a chamada “lógica do contador”, pela qual o planejamento e as ações desenvolvidas são realizadas em função dos recursos disponíveis, ou seja, o atendimento das necessidades sociais é submetido à disposição orçamentária. Neste sentido, as políticas são planejadas não em função do atendimento integral do conjunto de necessidades da população, com vista à universalização dos direitos, mas a partir de uma lógica focalista e restritiva de direitos.

Embora os direitos sociais sejam universais por determinação constitucional, as instituições governamentais tendem a pautar-se pela lógica do contador: se a universalidade é um preceito constitucional, mas não se tem recursos para atender a todos, então que se mude a Constituição. Essa é a lógica contábil, da “entrada” e “saída” de dinheiro, do balanço que se erige como exemplar, em detrimento da lógica dos direitos, da democracia, da defesa dos interesses coletivos da sociedade, a que as prioridades orçamentárias deveriam submeter-se (IAMAMOTO, 2001, p. 37).

possível, entretanto, distingui-las: o cidadão usuário não paga, enquanto o cidadão cliente paga pelos serviços recebidos. A distinção pode ser útil para distinguir os casos em que os serviços do Estado são cobrados por envolverem direito universal (ensino básico, por exemplo) daqueles que não o são. É uma tolice se supor que o cidadão deva ser sempre usuário, jamais pagando por serviços prestados pelo Estado.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.111).

O princípio da universalidade e da gratuidade pressupõem o dever do Estado na garantia da proteção social e são fundamentais para garantir a todas as pessoas o acesso aos serviços oferecidos e o atendimento de suas necessidades, independentemente de limites orçamentários, de vagas disponíveis, de pagamentos ou contrapartidas, de comprovação de situação de pobreza etc. O princípio da integralidade remete tanto à articulação entre as ações desenvolvidas em determinada área de política social, quanto ao atendimento do conjunto de necessidades de cada pessoa que acessa determinado serviço.

A contrarreforma administrativa do Estado atingiu diretamente a possibilidade de consolidação de modelos de gestão das políticas sociais orientados por tais princípios. Com a reforma gerencial consolidaram-se modelos de gestão das políticas sociais estatais que privilegiam o aumento dos gastos com o combate à pobreza em relação aos gastos com políticas sociais estruturantes, como: saúde, educação, habitação, previdência etc. A reforma gerencial está fundada na concepção de que é papel do Estado atuar ativamente sobre a má distribuição de renda e a pobreza, consideradas como “falhas de mercado”, e não como resultantes da dinâmica da acumulação capitalista.

É importante salientar que em um contexto de restrição do direito ao trabalho, expresso nos altos níveis de desemprego, as estratégias de combate à pobreza não estão atreladas ao acesso ao trabalho formal e protegido, ao aumento real dos salários etc., mas têm como foco principal as políticas sociais compensatórias, as transferências monetárias de renda aos mais pobres. Nesta perspectiva, o conceito de pobreza trabalhado limita-se ao aspecto econômico da insuficiência de renda²³.

Assim, produziu-se por um lado um movimento de expansão da mercadorização das políticas sociais – com o avanço do mercado na oferta de “serviços” educacionais e de saúde, por exemplo – e, por outro lado, induziu-se a consolidação de modelos de gestão das políticas sociais estatais baseados nos

²³ A este respeito Castelo afirma que: “Primeiro quantifica-se a renda per capita da família, para depois compará-la com o nível mínimo necessário para satisfação das necessidades básicas da família. Caso a família ganhe menos do que o estipulado pela linha da pobreza, seus membros são considerados pobres ou indigentes, logo poderão ser cadastrados nos bancos de dados da pobreza oficial” (CASTELO, 2008, p. 31). E esclarece: “A natureza da ‘questão social’ não é redutível somente à pobreza, unilateralmente definida por critérios econômicos. As raízes da ‘questão social’ devem ser procuradas nas desigualdades geradas e perpetradas pela exploração do trabalho assalariado pelo capital, sob pena de uma análise superficial do pauperismo (Idem).

princípios da focalização e da seletividade, o que promove a segmentação e fragmentação do atendimento, e a precarização das políticas sociais.

No âmbito dos programas de combate à pobreza prevalecem os mecanismos de transferência monetária de renda aos mais pobres, associadas aos programas de capacitação para o trabalho, e de incentivo ao empreendedorismo com o aumento da oferta de crédito. A elevação dos gastos públicos com as estratégias de combate à pobreza, sobretudo via transferência monetária de renda, e o desestímulo aos gastos com serviços públicos para desmercantilização da proteção social são mecanismos da contrarreforma que redimensionaram o sistema de proteção social no país, adequando-o às novas necessidades de expansão do capitalismo financeiro.

Isto porque, por um lado, o recuo na provisão estatal de serviços desmercantilizados impulsiona a satisfação das necessidades de saúde, educação, previdência, etc. nas redes privadas, ou seja, expande o mercado de serviços e de seguros, conforme a lógica gerencialista. Por outro lado, o acesso à renda mínima à população pobre amplia mercados de consumo e de financeirização de capitais, haja vista o endividamento dos pobres, sobretudo, com o sistema de créditos consignados condicionados à comprovação de renda advinda de benefícios sociais do governo federal, como os benefícios do Programa Bolsa Família, por exemplo.

As transferências monetárias de renda e o aumento do crédito à população pobre não são associados à cobertura das demais necessidades daquela população, ou seja, há a provisão do acesso a uma renda mínima, de subsistência, sem garantias de acesso universal à educação, saúde, habitação, saneamento básico, etc. Além de que, nos modelos de gestão das estratégias de combate à pobreza prevalecem a seletividade e a focalização como princípios orientadores, no sentido de alcançar os extremamente pobres e assim obter maior “eficiência e efetividade” na redução da pobreza, ou no seu alívio imediato. No entanto, o que se observa é que:

Nas teses dos social-liberais, o nó cego reside na ineficiência das políticas sociais. Esta ineficácia ficaria patente quando se constata que o volume de recursos públicos direcionados aos programas sociais não garante a mudança no padrão estrutural da desigualdade social. Eles, então, propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: (1) focalização dos gastos sociais nos mais ‘pobres dos pobres’; (2) avaliação do impacto das políticas sociais e (3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado (CASTELO, 2008, p. 27-8).

Importa ressaltar três tendências contemporâneas²⁴, ainda com relação aos modelos de gestão: a exigência de contrapartidas, geralmente sob forma de prestação de serviços, por parte dos beneficiários dos programas públicos de combate à pobreza, seguindo a lógica do *workfare*; os chamados “testes de meios”, para comprovar que o candidato é “devidamente pobre”, e está “apto” a ingressar nos programas; e o princípio da “menor elegibilidade”, que sugere que os valores dos benefícios sejam extremamente baixos, como forma de estimular e valorizar o trabalho e evitar uma postura ociosa e comodista por parte dos usuários. Contudo:

Fazendo parte dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas estão vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza), a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres), condicionalidades ou contrapartidas, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar, e o estigma, rebaixador do status de cidadania. Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluídos o máximo possível de demandantes sociais para aliviar os cofres públicos de despesas em áreas consideradas economicamente improdutivas (PEREIRA, 2007, p. 3).

A ressignificação das políticas sociais e as tendências dos seus modelos de gestão na contrarreforma do Estado brasileiro são processos determinantes do modelo de gestão da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras. Uma mediação fundamental desta determinação se expressa nas proposições social-liberais e novo-desenvolvimentista a partir de meados dos anos noventa na América Latina e, especialmente, no Brasil, em que a educação é vinculada às estratégias de redução da pobreza.

1.3 Educação superior, ideologia do combate à pobreza e assistência estudantil no Brasil

A contrarreforma redefiniu o papel do Estado, sobretudo, no que tange à garantia da proteção social, reorientando o conjunto das políticas sociais em um processo de regressão e reconfiguração dos direitos sociais. Neste processo de contrarreforma – iniciado no Brasil no governo Collor, nos primeiros anos da década de 1990 e, de modo geral, aprofundado nos governos seguintes, de Fernando

²⁴ As tendências citadas a seguir remetem aos marcos orientadores das políticas sociais das leis dos pobres ainda no contexto histórico pré-industrial. A respeito das leis dos pobres, ver o capítulo intitulado “Trajetória da política social: das velhas leis dos pobres ao Welfare State” do livro “Política Social: temas e questões” de Pereira (2011).

Henrique Cardoso (FHC) ao atual governo Dilma Roussef – o direito à educação superior sofre um processo de reconfiguração, consubstanciado na chamada “contrarreforma universitária”.

Segundo Lima (2010) a contrarreforma universitária vem configurando no país um novo desenho da educação superior pública, que tem como principais características: incentivo do Estado ao empresariamento da educação superior; ampliação da privatização interna das universidades públicas; alteração dos mecanismos de financiamento e das diretrizes político-pedagógicas das universidades federais através do estabelecimento de contratos de gestão; hierarquização entre as instituições de ensino superior e no interior delas, no que tange à relação entre “núcleos de excelência”, de pesquisa e inovação tecnológica, e a formação massificada focada na atividade de ensino de graduação.

Este novo desenho da educação superior pública – “pautado na concepção da universidade como uma instituição de ensino, deslocada da pesquisa e da produção do conhecimento” (LIMA, 2010, p. 18) – está em consonância com o modelo de gestão gerencial nas instituições públicas, e atende às diretrizes do Banco Mundial para a reforma do Estado e da educação superior nos países periféricos.

O Banco Mundial é um dos organismos internacionais²⁵ vinculado à ONU (Organização das Nações Unidas) que, sob a direção das burguesias hegemônicas do capitalismo central, tem exercido o papel político de organizar as relações capitalistas em âmbito internacional. Como sujeito político coletivo, o Banco Mundial, através de diretrizes e recomendações político-ideológicas, interfere diretamente nos rumos políticos e econômicos do capitalismo nos países periféricos, sobretudo, na América Latina.

No início da década de noventa diretrizes do Banco Mundial passam a estabelecer uma relação entre acesso à educação e redução da pobreza. Antes considerada na relação educação-trabalho-desenvolvimento – em que se atribuía à educação um papel na formação da mão de obra especializada necessária, sobretudo, à industrialização – a educação passa a ser concebida pelo Banco Mundial como um mecanismo de alívio à pobreza.

²⁵ Neves e Pronko (2008) fazem menção ao Banco Mundial, FMI e BID como os “condutores econômico e político-ideológicos do capitalismo latino-americano” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 99), além da participação de organismos coadjuvantes como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Unesco.

Dado que o trabalho é a principal propriedade do pobre, o incremento na oferta e qualidade da educação representa um mecanismo-chave para a redução de grandes desigualdades e reduzir o número de pessoas vivendo na pobreza (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 136).

Tanto no conceito de pobreza dos anos noventa²⁶ quanto no conceito utilizado pelo Banco Mundial a partir dos anos dois mil²⁷ a educação comparece como um dos “ativos” que falta aos pobres, e que condiciona a manutenção da condição de pobreza. Nesta perspectiva, quanto menos educação possui o indivíduo, menos chances de competir no mercado de trabalho ele tem e, por conseguinte, dispõe de menos condições de escolher alternativas para suas vidas que lhes proporcione maiores chances de renda. (UGÁ, 2008).

Ao analisar os conceitos de pobreza presentes nos “Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial” do Banco Mundial em 1990 e em 2000-2001, Ugá (2008) demonstra que a relação entre educação – centrada na noção de “capital humano”²⁸ – e pobreza é central nas diretrizes do Banco Mundial que vêm orientando a “luta contra a pobreza” e os rumos das políticas de educação em todos os níveis nos países periféricos desde os anos noventa. Acerca da teoria do “capital humano” Frigotto afirma que:

É sob a égide da teoria do capital humano que se traçam planos, diretrizes e estratégias educacionais, especialmente para os países de capitalismo dependente, e se afirma a ideia de que a ascensão e mobilidade social têm um caminho garantido via escolaridade, mediante empregos bem remunerados. Vale ressaltar que não se trata de um truque ou armadilha dos intelectuais orgânicos da classe capitalista contra os trabalhadores. Pelo contrário, trata-se de moldar os sistemas educacionais de acordo com seus interesses de classe (FRIGOTTO, 2009, p. 131-32).

Segundo as recomendações do Banco Mundial na década de noventa, os Estados deveriam adequar seus sistemas educacionais tendo como meta prioritária que os pobres tivessem acesso ao ensino básico e técnico-profissional, devendo, portanto, reorientar os recursos públicos para a oferta focalizada de educação nestes

²⁶ Conceito de pobreza focado na sua dimensão econômica, a partir de critérios monetários e na posse de “ativos” como educação, saúde, nutrição e terra que aumentem a competitividade dos indivíduos e a obtenção de renda. (UGÁ, 2008)

²⁷ A partir dos anos dois mil a pobreza passa a ser conceituada pelo Banco Mundial como um fenômeno multidimensional, envolvendo além da dimensão econômica, a limitação de “capacidades”. (UGÁ, 2008).

²⁸ A teoria do “capital humano” foi desenvolvida nos Estados Unidos, na década de 1950 do século passado, um de seus principais teóricos foi Theodoro Schultz. A noção de “capital humano” parte da ideia de que o investimento pessoal em educação – que é um tipo de capital humano – ou seja, o acúmulo de conhecimentos, habilidades e potencialidades pode proporcionar rendimento igual ou superior aos investimentos produtivos. Quanto maior o investimento pessoal em educação, maiores serão as condições de produtividade e de competitividade do indivíduo, e maiores as chances de obter melhores rendas.

níveis, incentivando, ao mesmo tempo, o acesso à educação superior na rede privada para os indivíduos que podem pagar, ou por meio de subsídios governamentais como bolsas e financiamentos de cursos em instituições de educação superior particulares.

No tocante à educação superior nos anos noventa no Brasil, a repercussão das propostas e recomendações do Banco Mundial, em especial aquelas contidas no documento “La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia” de 1994, implicou em uma reestruturação do sistema através de mudanças em sua estrutura jurídica e regulatória que promoveram: diversificação das instituições de ensino superior; diversificação das fontes de recursos para a rede pública; mudanças nos sistemas de avaliação, de credenciamento e credenciamento de instituições; oferta de cursos de curta duração e de ciclos, bem como o ensino a distância, indicando mecanismos de aligeiramento da formação profissional.

Delineou-se no Brasil o reordenamento do modelo vigente até então, estruturado prioritariamente em universidades públicas – considerado como pequeno, rígido, elitista e ineficaz para as demandas do país – para um modelo considerado flexível e competitivo, em um contexto de enxugamento do Estado na oferta da educação superior e de incentivo ao empresariamento do setor, atendendo assim aos interesses das burguesias educacionais. Por conseguinte:

partindo da premissa de que o Estado não pode alterar seu padrão de gastos, recomenda-se que os focalize nos pobres, deixando que as demandas dos não-pobres sejam satisfeitas pela iniciativa privada, isto é, pelos mercados. Assim, caberia ao Estado direcionar sua ação aos pobres, no sentido de simplesmente aumentar seus “ativos”, através, por exemplo, da educação e saúde – entendidas enquanto “capital humano”. Aumentando o “capital humano” dos pobres, suas “oportunidades” também seriam expandidas (UGÁ, 2008, p. 174).

A primeira fase da contrarreforma universitária foi operada pelo Estado brasileiro até o final da década de noventa e se caracterizou, portanto, pelo reordenamento do modelo de educação superior universitária e pública, com o desmonte do arcabouço jurídico, a fragmentação e diversificação institucional, a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a expansão do setor privado. Este reordenamento, segundo Neves e Pronko (2008), atendeu prioritariamente “aos imperativos de privatização, focalização e descentralização das políticas sociais propostos pelo BM-FMI para o capitalismo mundial, implementadas pelos governos nacionais como parte do processo de desmonte do Estado de bem-estar e instituição de um Estado mínimo” (p.107).

Importa enfatizar que o modelo privatista ora vigente se caracteriza tanto pelo processo de empresariamento do setor, com a expansão da rede de instituições privadas das burguesias educacionais, quanto pela privatização interna²⁹ das instituições públicas.

O conceito de “universidade operacional” é utilizado por Chauí (2003) para discutir as transformações operadas na universidade pública, sob as determinações da dinâmica contemporânea do modo de produção capitalista. A autora analisa os resultantes da contrarreforma do Estado efetivada durante a gestão do presidente FHC e enfatiza que desde então a universidade pública passou a ser concebida não mais como instituição social, e sim como organização social. Daí decorre uma mudança fundamental no próprio sentido de ser da universidade, visto que, segundo a autora, como organização social:

Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe (CHAUÍ, 2003, p. 6).

A reestruturação da universidade pública alterou seus processos de gestão, financiamento, avaliação, docência, formação, pesquisa, produção, etc. conformando-a assim na “universidade operacional”: uma organização social voltada para suas próprias demandas e para o mercado, regida pela lógica produtivista, mercadológica e privatizante, em resposta às exigências da reprodução ampliada do capital.

De acordo com Neves e Pronko (2008), a partir dos anos 2000, os nexos entre as diretrizes políticas do Banco Mundial e a política de educação superior no país evidenciam um processo de renovação de significado do binômio alívio da pobreza – coesão social. O acesso à educação superior para a massa de trabalhadores passa a ser considerado um instrumento de combate à pobreza, torna-se uma meta prioritária que ocupa um lugar estratégico nas diretrizes político-educacionais do Banco Mundial a partir de então.

O Banco Mundial justifica esta nova “preocupação” dos organismos internacionais pela aceleração do acesso à educação superior aos segmentos mais

²⁹ Esta privatização interna se realiza, por exemplo, na cobrança de taxas e mensalidades por cursos dentro das IES públicas, principalmente cursos de pós-graduação *lato sensu* e mestrados profissionalizantes, bem como na criação de fundações universitárias de direito privado que em parcerias com empresas privadas para captação de recursos comprometem a autonomia universitária e permitem o direcionamento das pesquisas científicas em função dos interesses e exigências dos setores produtivo e empresarial da economia.

pauperizados da população em decorrência das transformações que emergem com a chamada “sociedade do conhecimento”³⁰, que carece de uma diversidade de profissionais com níveis diferenciados de especialidade e de intensidade diversa na formação. Outro fator determinante seria as reivindicações dos próprios segmentos até então excluídos da educação superior, sobretudo nos países “em desenvolvimento”, que pressionam os governos locais por acesso a esse nível de ensino. (NEVES; PRONKO, 2008).

Nesta perspectiva, além de produzir novos conhecimentos e de capacitar a força de trabalho, contribuindo para que os países “em desenvolvimento” finalmente possam chegar à condição de “desenvolvidos”, caberia à educação superior propiciar que os indivíduos pobres alcancem, por seus próprios méritos, maiores chances no mercado de trabalho, e ascendam socialmente. Portanto, a ampliação do acesso à educação superior seria uma estratégia viável para redução da pobreza.

Para Cislighi (2012) este novo direcionamento em relação à educação superior cumpre dois objetivos, quais sejam: “formar força de trabalho qualificada de acordo com as necessidades do modelo de acumulação, e ao mesmo tempo buscar coesão social, ampliando as possibilidades de acesso ao ensino superior, mesmo que menos qualificadas” (p. 269).

Esta diretriz do Banco Mundial se consolida no Brasil desde a primeira década dos anos 2000, configurando-se em um processo de massificação da educação superior que ampliou o número de vagas em cursos de graduação mediante a diversificação das instituições e a privatização do sistema, com crescimento vertiginoso da rede privada e reduzida participação do Estado³¹.

Neste novo modelo de educação superior o Estado comparece, dentre outras funções, como promotor da “igualdade de oportunidades”, devendo proporcionar as condições para superação das desigualdades de acesso e permanência na educação superior. Segundo Neves e Pronko:

Tais medidas compensatórias da desigualdade, além de se enquadrarem entre as políticas mais gerais de alívio da pobreza, vêm assumindo também

³⁰ Acerca das “sociedades do conhecimento” Neves e Pronko (2008) afirmam que, segundo o Banco Mundial: “as sociedades do conhecimento substituem as sociedades industriais porque o capital físico vem perdendo importância como fonte de riqueza depois que esta começou a ser impulsionada pelas inovações tecnológicas. A riqueza mundial deixa de estar “concentrada nas fábricas, na terra, nas ferramentas e maquinarias”, e o “conhecimento, as habilidades e o engenho dos indivíduos” passam a ser decisivos para o desenvolvimento da economia mundial” (p. 110-11).

³¹ Em 2011 no Brasil, entre 2.365 instituições de Educação Superior (IES), 88,0% eram privadas, 4,7% estaduais, 4,3% federais e 3,0% municipais (Brasil, 2013).

um papel político-ideológico fundamental de instrumento da nova pedagogia da hegemonia, ao conseguirem das vítimas da discriminação seu consentimento ativo ao novo modelo de educação escolar. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 115).

No Brasil, programas estatais incentivam o empresariamento do setor ao transferir recursos públicos para instituições privadas. É o caso do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (ProUni) – que distribui bolsas integrais ou parciais aos estudantes de baixa renda na rede privada.

O desenvolvimento de programas que se propõem à democratização do acesso no Brasil, como o ProUni, e o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), expressam a incorporação na agenda estatal das renovadas diretrizes do Banco Mundial para a educação superior a partir dos anos 2000. O governo federal implementa, ainda, ações afirmativas de acesso e permanência no âmbito das universidades federais, à exemplo da política de cotas e da assistência estudantil.

Ampliação da assistência estudantil nas universidades federais

A expansão da assistência estudantil desenvolvida nas universidades federais teve início a partir de 2007, com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)³². Sua expansão está articulada ao conjunto de ações constitutivas da contrarreforma do Estado, e da educação superior, que têm reconfigurado as universidades federais através da expansão massificada na oferta de vagas de graduação, e do aprofundamento da diversificação de suas fontes de financiamento e modalidades de cursos de graduação.

Mediante o discurso fetichizado (LIMA, 2005) de democratização da educação superior, as condições impostas pelo Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em abril de 2007, para

³² O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) - instituído no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) – é o instrumento norteador das ações de assistência estudantil nas IFES. Foi instituído a partir da proposta do Plano Nacional de Assistência Estudantil elaborada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). O FONAPRACE é um órgão assessor da ANDIFES que objetiva promover a integração regional e nacional das IFES na área de assistência ao estudante através da formulação de políticas e diretrizes básicas. É composto por pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior públicas federais do Brasil.

ampliação da oferta de vagas nas universidades federais desconsideram os seus déficits históricos em termos de infraestrutura e recursos humanos, impõe os contratos de gestão como mecanismo de financiamento, e altera suas diretrizes político-pedagógicas, atentando contra o padrão de qualidade da educação a ser ofertada.

Lima (2013) afirma que a implantação do REUNI concorre, sobretudo, para a certificação em larga escala, para a intensificação do trabalho docente, e para a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na atualidade. As universidades são obrigadas a expandir o ensino de graduação sem garantias de infraestrutura e de recursos humanos, em condições subfinanciadas.

Os limites do orçamento da União para a expansão e reestruturação das universidades federais logo foram evidenciados. Em 27 de agosto de 2009, a página do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN, 2009) destacava a seguinte notícia: 'Dinheiro do Reuni já acabou, diz ministro. Os R\$ 2,5 bilhões destinados a financiar os quatro anos de implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) já foram comprometidos nos dois primeiros anos do projeto e não há previsões de como o governo que tomará posse em 2010 arcará com a despesa oriunda desse crescimento desenfreado das universidades públicas, promovido pelo governo Lula' (LIMA, 2013, p. 259).

A expansão da assistência estudantil ocorre a reboque do REUNI, sob o discurso da democratização do acesso à educação superior, do combate à pobreza, e de promoção do desenvolvimento social, em um contexto de expansão massificada na oferta de vagas de graduação e desmantelamento das universidades federais. A ampliação da assistência estudantil se agrupa ao conjunto de ações implementadas para garantia da coesão social em torno das reformas estruturais na educação superior, em curso desde a primeira década dos anos 2000 (LIMA, 2011).

Nascimento (2013) aponta as principais determinações do processo de expansão da assistência estudantil no Brasil em relação às propostas contrarreformistas em curso no ensino superior público. Conclui que há uma funcionalidade entre a “assistência estudantil consentida”, institucionalizada no bojo da contrarreforma universitária, e a tentativa de consolidar o modelo de “universidade operacional” (Chauí, 2003). Em seu estudo Nascimento (2013) afirma que:

Os nexos construídos, no seio da agenda da contrarreforma universitária, entre a “assistência estudantil consentida” e a “democratização” da universidade pública (nos moldes do social-liberalismo), assim como a enunciação, no interior deste discurso, da relação entre as propostas da assistência estudantil e as metas produtivistas para educação superior, reiteram a posição estratégica ocupada pela assistência enquanto mecanismo que atua na conformação das classes subalternas ao projeto educacional dominante (NASCIMENTO, 2013, p. 95).

Neste contexto em que se realiza a expansão da assistência estudantil no âmbito das universidades federais, princípios e conteúdos que orientam seus modelos de gestão apontam para uma tendência à focalização e fragmentação de ações. O binômio massificação da educação superior – ideologia da redução da pobreza parece direcionar esta política de permanência para operar a “gestão da pobreza” no interior daquelas universidades, conforme prenunciam os enunciados do PNAES no que tange à concepção de assistência estudantil, seus objetivos e público alvo.

A criação do PNAES sinaliza um processo de ampliação da assistência estudantil na agenda da política educacional de ensino superior federal. Sua implantação representa uma nova fase na trajetória histórica da assistência ao estudante, conforme assinalam Kowalski (2012) e Silveira (2012). Ele é a principal iniciativa governamental na área e prevê, por meio de dotação orçamentária, a destinação de recursos específicos à assistência estudantil, os quais são repassados diretamente às IFES.

Embora a criação do PNAES haja significado um ganho em relação à garantia do financiamento da assistência estudantil, verifica-se que houve um retraimento no aporte de recursos a ela destinados, como se observa na Tabela 1, que apresenta os valores de repasse de recursos do PNAES às IFES no período entre 2008 e 2014.

Tabela 1 – Evolução anual do repasse de recursos do PNAES às IFES entre 2008-2014

Ano	Recurso	% de crescimento anual
2008	R\$ 126.301.633,57	-
2009	R\$ 200.000.000,00	58,35%
2010	R\$ 295.582.521,40	47,79%
2011	R\$ 395.189.588,12	33,69%
2012	R\$ 503.843.628,00	27,49%
2013	R\$ 603.787.226,00	19,83%
2014	R\$ 742.720.249,00	23,01%

Fonte: Sistematização própria, a partir de dados do Ministério da Educação (MEC), 2015.

Os dados mostram que, entre 2009 e 2013, houve um decréscimo no percentual de crescimento anual dos recursos. Embora se verifique um aumento nos valores absolutos dos repasses neste período, a cada ano este crescimento foi retraído, em contraste com o aumento anual no número de matrículas. As condições de financiamento repercutem na qualidade dos meios ofertados para permanência dos

estudantes de graduação, e são um determinante fundamental sobre as concepções de assistência estudantil a ser consolidadas nas instituições universitárias.

Em termos de financiamento, os valores dos recursos repassados pelo PNAES às universidades federais sugerem um comprometimento na possibilidade de elaboração de modelos de gestão que deem conta do conjunto de necessidades básicas dos estudantes. Em 2013, por exemplo, o FONAPRACE apontava a necessidade de recursos estimados em R\$ 1,5 bilhões³³ no PNAES, tendo sido repassado às IFES, porém, o valor de R\$ 603.787.226,00, ou seja, apenas 40,25% dos recursos necessários para atender às demandas das IFES naquele ano. Os estudantes também reivindicam o aumento dos recursos. Estava na pauta do Comando Nacional de Greve dos Estudantes, realizada em 2012, a ampliação dos recursos para 2 bilhões de reais³⁴.

No que tange aos princípios e conteúdo do PNAES que orientam a construção das políticas, e o desenvolvimento de ações de assistência estudantil no âmbito de cada universidade federal, a Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, que instituiu o PNAES, considera que há uma centralidade da assistência estudantil como “estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal” (BRASIL, 2007).

O documento expressa a preeminência da relação da política de assistência estudantil com o combate às desigualdades e à viabilização da igualdade de oportunidades, e menciona sua relação com a democratização das condições de permanência. No que tange aos objetivos e público alvo da assistência estudantil, consta que:

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

Art. 4º As ações do PNAES atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, selecionados por critérios sócio-econômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio (Idem).

³³ Fonte: ANDIFES (disponível em <http://www.andifes.org.br/?p=1849>).

³⁴Fonte: http://www.psolnacamara.org.br/lidpsol/index.php?option=com_content&view=article&id=2080:a-pauta-do-comando-nacional-de-greve-dos-estudantes-dep-chicoalencar&catid=6&Itemid=60

O documento sugere uma tendência à seletividade e à focalização quando restringe as metas a serem alcançadas ao universo de estudantes selecionados por critérios sócio-econômicos, com menção, ainda, às situações decorrentes de insuficiência de condições financeiras, o que alude a prevalência de critérios unilateralmente econômicos.

Vale ressaltar que o Artigo 5º, da Portaria Normativa nº 39, afirma que a quantidade de beneficiários em cada instituição deve ser “compatibilizada às dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2007). Ou seja, o quantitativo de estudantes assistidos pela política deve ser definido em relação ao recurso disponível, ao invés de o recurso a ser disponibilizado ser definido em relação às necessidades sociais dos estudantes. Com isto, reforça-se a tendência gerencialista à priorização da rentabilidade econômica, seletividade, e focalização no atendimento, em um contexto de clara submissão da política social aos limites orçamentários e de subfinanciamento em relação às necessidades estudantis.

No Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que regulamentou o PNAES, a política de assistência estudantil é concebida a partir da relação entre ampliação das condições de permanência, minimização das desigualdades sociais e regionais, e promoção da inclusão social pela educação, sendo estes apresentados como objetivos do PNAES.

O documento define que as ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas: a) moradia estudantil; b) alimentação; c) transporte; d) atenção à saúde; e) inclusão digital; f) cultura; g) esporte; h) creche; i) apoio pedagógico; j) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, e altas habilidades e superdotação.

O Decreto reforça que o acesso dos estudantes a estas ações não é universalizado, dar-se-á por meio de seleção considerando-se os seguintes critérios: “estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízos de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010). Reafirma também o caráter submisso do atendimento das necessidades estudantis em relação aos limites orçamentários.

Estudos empíricos que têm se debruçado sobre os modelos de gestão da assistência estudantil em diversas universidades expressam a tendência de direcionamento desta política de permanência a assumir a função de “gestão da pobreza” nas instituições. Silveira (2012) ao analisar as políticas de permanência desenvolvidas em 14 universidades federais³⁵, no ano de 2012, identificou que em nenhuma das instituições pesquisadas a assistência ao estudante era gerida por um órgão exclusivo, sempre dividindo espaço com atividades de extensão, graduação, planejamento, assuntos comunitários, dentre outras.

Os resultados de sua pesquisa evidenciam que na maioria das instituições havia predominância da transferência de renda (em valor pecuniário mensal) em detrimento de políticas de permanência mais estruturantes, que priorizem o investimento em equipamentos sociais, como: residências universitárias, creches, restaurantes universitários, serviços em saúde, esporte etc.

Com relação à existência de planos institucionais de assistência estudantil, foi identificado na pesquisa que apenas 03 IFES, ou seja, 21,42%, possuíam documentos que referenciavam um plano de como seria a política de assistência estudantil na instituição. As demais apresentavam apenas resoluções que normatizavam programas ou projetos. Este dado evidencia que a assistência ao estudante em 78,58% das universidades pesquisadas se estruturava em programas e ações e que não estavam articulados em um plano específico na área.

Em 2010 pesquisa realizada pelo FONAPRACE identificou que entre os programas de assistência estudantil desenvolvidos nas universidades federais no período predominavam programas de bolsas do tipo alimentação, permanência e transporte atendendo, respectivamente, 15%, 11% e 10% dos estudantes (FONAPRACE, 2011).

Moraes e Lima (2011) enfatizam que ocorre no âmbito da assistência estudantil um processo de “assistencialização/bolsificação” com predominância dos programas de transferência de renda. Segundo as autoras a tendência de “assistencialização das políticas educacionais” se expressa através de:

processo de implementação de programas, projetos e benefícios, nos distintos níveis e modalidades de ensino, orientados cada vez mais por uma dimensão assistencial do atendimento às demandas dos estudantes, segmentando e fragmentando as ações para garantia de acesso e permanência desses de forma focalizada e restrita a critérios de elegibilidade

³⁵ Foram pesquisadas pela autora todas as universidades federais criadas ou federalizadas entre 2003-2010 em diversas regiões do Brasil.

semelhantes aos da Política de Assistência Social (MORAES; LIMA, 2011, p. 01).

Observa-se, portanto, que o direcionamento de princípios e conteúdo do PNAES aos modelos de gestão das políticas de assistência estudantil a serem elaborados pelas universidades federais, e as condições de subfinanciamento em relação à demanda crescente por assistência estudantil naquelas instituições, conferem uma tendência à formatação de modelos residuais, restritivos no acesso e fragmentados no atendimento. Os dados que seguem dão atenção às condições de financiamento da assistência estudantil na UFRPE a partir da adesão ao PNAES, haja visto que seu modelo de gestão naquela universidade é o objeto desta pesquisa.

Entre 2007 e 2011, os Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE mostram que os recursos do PNAES são repassados pelo Governo Federal através do Programa 1073 Universidade do Século XXI, especificamente por meio da Ação 4002.26248.0026 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Os recursos são destinados às atividades executadas pela PROGEST. A Tabela 2 apresenta a evolução do orçamento destinado à assistência estudantil entre os anos de 2007 a 2011, e sua relação percentual com o orçamento geral da universidade.

Os dados da Tabela 2 revelam um incremento nos recursos orçados para assistência estudantil na UFRPE. A comparação entre o valor em 2007 e em 2011 mostra um aumento na ordem de 558,71%. Contudo, a relação entre o recurso anual orçado da assistência estudantil com o orçamento geral da universidade mostra que, ao final do período de cinco anos, o orçamento desta política não correspondeu a 2% do orçamento geral da instituição.

Tabela 2 – Orçamento destinado pelo Governo Federal à assistência estudantil na UFRPE entre 2007-2011

Ano	Orçamento geral da UFRPE (R\$)	Recursos orçados para assistência ao educando do ensino de graduação (R\$)	Relação entre recursos orçados da assistência estudantil e orçamento da UFRPE (%)
2007	187.584.377,40	970.200,00	0,51%
2008	223.466.443,27	1.150.000,00	0,51%
2009	270.459.576,71	2.470.256,00	0,91%
2010	330.009.990,20	5.717.642,00	1,73%
2011	352.828.017,44	6.390.894,00	1,81%

Fonte: Sistematização própria, a partir dos Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE (2007-2011), 2015.

Neste mesmo período, entre 2007 e 2011, o quantitativo de estudantes matriculados nos seus cursos de graduação presencial sofreu um acréscimo de 38,04%³⁶, saindo de 7.265 estudantes no segundo semestre de 2007, para 10.029 estudantes no segundo semestre de 2011, conforme dados do relatório “UFRPE em Números 2004-2011” (UFRPE, 2012b).

A política de expansão de vagas e de cursos na educação superior pública encabeçada pelo Governo Federal apresenta como objetivo a ampliação das condições de acesso e de permanência de estudantes na educação superior. Através do REUNI se propunha “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior” (BRASIL, 2007b), tendo como uma de suas diretrizes a ampliação da política de assistência estudantil. O PNAES, por sua vez, tem como finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010).

Contudo, os dados acima apresentados evidenciam que o aumento no número de matrículas, nos cursos de graduação presencial na UFRPE, não foi acompanhado, em proporção similar, pela ampliação do financiamento da assistência estudantil, fundamental para garantia das condições de permanência na universidade. A ampliação das condições de permanência dos estudantes passa, necessariamente, pela ampliação das condições de financiamento e do repasse de recursos da assistência estudantil, de modo a atender à sua crescente demanda, haja vista o aumento do número de estudantes.

Os Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE (2007-2011) e os Relatórios Anuais de Gestão da PROGEST (2007-2011) informam que foi necessário à instituição destinar anualmente recursos do orçamento de custeio e de capital para aplicação em assistência ao educando de graduação. Os relatórios da PROGEST referentes aos anos 2007 e 2008 informam que a UFRPE destinou por ano, à assistência estudantil, cerca de 12% dos recursos de custeio. Nos relatórios referentes ao período 2009-

³⁶ Se considerados os estudantes de graduação dos cursos da Unidade à Distância (UAEDT), o percentual total de acréscimo de estudantes da UFRPE entre 2007 e 2011 foi de 70,67%. Em 2007 eram 292 estudantes na UAEDT, em 2011 o número chegou a 2.869 estudantes, um aumento de 982,53%, conforme dados do Relatório UFRPE em Números 2004-2011 (UFRPE, 2012). Há uma bandeira de luta do movimento estudantil para que a assistência estudantil atenda também estudantes dos cursos à distância (EAD), haja vista que o PNAES destina-se apenas aos estudantes de graduação presencial.

2011 não foi mencionado o valor percentual do orçamento de custeio destinado a este fim.

Esta destinação do orçamento é justificada pela UFRPE em função da limitação dos recursos financeiros do PNAES para atendimento da demanda crescente por assistência estudantil e dos atrasos nos repasses dos recursos, conforme trecho do documento a seguir:

No decorrer de 2008 a UFRPE destinou cerca de 12% de seus recursos de custeio para aplicação em assistência ao educando de graduação [...] O repasse das verbas do PNAES, por exemplo, se deu apenas no segundo semestre e não nos foi permitido sua utilização para pagamento de bolsas, que consideramos a principal ação para a maioria dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. Somente foi possível manter e ainda elevar significativamente o número de bolsas de permanência, graças à importante política desenvolvida pela instituição de valorizar a Assistência Estudantil investindo grande parcela do custeio da instituição para esse fim. (Relatório de Gestão 2008 da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil, p. 21; 22).

Uma repercussão do subfinanciamento do PNAES, na assistência estudantil da UFRPE, no período entre 2007-2011, pode ser observada na relação entre as estimativas de atendimento mensais definidas pela PROGEST e o número de estudantes matriculados da UFRPE, apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 - Estimativa mensal de atendimentos de assistência estudantil e número de estudantes de graduação presencial matriculados na UFRPE entre 2007-2011

Semestre Letivo	Total de estudantes matriculados	Estimativa mensal de atendimentos a estudantes	Estimativa de atendimentos/número de matriculados (%)
2007.2	7.265	700	9,63
2008.2	8.129	744	9,15
2009.2	9.231	900	9,74
2010.2	10.023	1500	14,96
2011.2	10.029	3100	30,91

Fonte: Sistematização própria, a partir de Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE 2007-2011 e de Relatório UFRPE em Números 2004-2011, 2015.

Nos três primeiros anos a estimativa de atendimentos contemplava menos de 10% dos estudantes matriculados. Nos anos 2010 e 2011 a elevação da estimativa de atendimentos é justificada nos relatórios de gestão em razão da reabertura do Restaurante Universitário (RU) no campus de Dois Irmãos, em que o número de

atendimentos diários incrementou a meta de atendimentos mensal da assistência estudantil como um todo.

Todos os relatórios registram a necessidade de ampliação do atendimento e a existência de demanda reprimida dos programas, pois, embora estudantes estivessem de acordo com os critérios de seleção, não foram atendidos por razões orçamentárias, como corroboram os trechos mencionados abaixo:

a previsão de atendimento para 2008 foi de 744 alunos assistidos por mês. Entretanto, a liberação de recursos de forma gradual dificultou o desenvolvimento de todos os programas em tempo hábil e na quantidade necessária, para suprir a demanda. Consideramos que a meta de Ação Assistência ao Educando de Graduação em 2008 não foi alcançada em sua plenitude em função da limitação de recursos financeiros e da forma como esses recursos são liberados ao longo do ano (Relatório de Gestão 2008 da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil, p. 22).

a previsão de atendimento para 2009 foi de 900 alunos assistidos por mês. Consideramos que a meta da Ação de Assistência ao Educando de Graduação em 2009 não foi alcançada em sua plenitude em função da limitação de recursos financeiros e da não conclusão do restaurante universitário. Destacamos a necessidade de ampliar significativamente o atendimento aos alunos menos favorecidos economicamente, ressaltando que um grande quantitativo de educandos inscritos e selecionados por critérios sócio-econômicos nos programas não foram atendidos, dando-se prioridade aos de menor renda e em vulnerabilidade socioeconômica. (Relatório de Gestão 2009 da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil, p. 21).

Observa-se, portanto, que no contexto da assistência estudantil, na UFRPE, entre 2007 e 2011, em termos de financiamento, os recursos do PNAES no período não proporcionaram as condições necessárias para alcance das metas de atendimento previstas pela PROGEST, o que se revela mais grave ainda, quando se considera que mesmo as metas de atendimento já são rebaixadas em relação ao conjunto de estudantes da UFRPE.

Esta é uma tendência atual das políticas sociais no Brasil, em um contexto de subfinanciamento e de cortes orçamentários que desqualificam os serviços públicos. A priorização dos recursos públicos para assegurar a amortização de empréstimos e para pagamento de juros da dívida pública informa que a destinação do fundo público tem atendido aos interesses do processo ampliado de reestruturação do capitalismo nos países periféricos.

A despeito do discurso democratizante da educação superior no Brasil, sustentado pelo aumento absoluto do número de vagas e de cursos e pelo maior aporte de recursos em políticas de permanência nas universidades federais, está em

curso um processo de retraimento da participação do Estado na oferta de cursos de graduação e no financiamento na educação superior pública, conforme indicam dados oficiais de pesquisas na área.

Os indicadores financeiros educacionais para o período 2000-2013, publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), revelam que o investimento do Estado, neste nível de ensino, foi ínfimo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Investimento público total em educação superior no Brasil em relação ao PIB nacional entre 2000-2013

ANO	Investimento público em educação superior em relação ao PIB (%)	Diferença do investimento ano a ano (%)
2000	0,9	-
2001	0,9	-
2002	1,0	0,1
2003	0,9	- 0,1
2004	0,8	- 0,1
2005	0,9	0,1
2006	0,8	- 0,1
2007	0,9	0,1
2008	0,9	-
2009	0,9	-
2010	1,0	0,1
2011	1,1	0,1
2012	1,1	-
2013	1,2	0,1

Fonte: Sistematização própria, a partir de dados do INEP disponíveis em http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm. Acesso em 29/04/2015. 2015.

Observa-se que, no período de 2000 a 2013, houve mais estagnações e decréscimos no investimento público em educação superior que acréscimos. Estes, por sua vez, quando ocorreram, não ultrapassaram a diferença de 0,1%, em relação ao ano imediatamente anterior. A diferença total no período registra um acréscimo de apenas 0,3% na relação entre os percentuais do ano 2000 e do ano 2013.

No que tange à participação do Estado, na oferta de cursos de graduação, dados do Censo da Educação Superior - 2010 mostram que, entre 2001 e 2010, houve significativo crescimento no número de matrículas ofertadas neste setor. Na rede federal o quantitativo saiu de 504.797 matrículas para 938.656, o que corresponde a um aumento de 85,9% (INEP, 2012). Verifica-se também um aumento no número de instituições federais: eram 67 em 2001 e, em 2011, esse número subiu para 99 instituições.

Contudo, o incremento, no número de vagas e no número de instituições federais de educação superior, não alterou a reduzida participação do Estado no setor. Os dados do referido censo também revelam que a despeito do aumento absoluto no número de instituições, em 2010, a rede federal de educação superior representava apenas 4,2% do sistema de educação superior no país, e que houve, inclusive, um decréscimo em relação ao ano de 2001, quando este número correspondia a 4,8% do sistema. Em 2010, 88,3% das instituições de educação superior, no país, eram de natureza privada.

Em relação ao número de matrículas, os dados revelam que, em 2001, o quantitativo de 504.797 matrículas ofertadas nas instituições federais correspondia a 16,6% do total de matrículas no país. Em 2010, as 938.656 matrículas das instituições federais representavam 14,7% do total nacional, o que corresponde a um decréscimo de 1,9% no período. Na rede privada o quantitativo de matrículas, em 2001, correspondia a 68,9%, em 2010, este número subiu para 74,2% das matrículas no país.

O processo de contrarreforma da educação superior no país é, portanto, caracterizado pela ampla privatização do sistema, e pelo subfinanciamento das universidades federais em um contexto de ampliação do número de vagas e de instituições, o que tem implicações em relação à qualidade das políticas institucionais desenvolvidas no interior daquelas universidades.

No que se refere à política de assistência estudantil, tem-se como pressuposto que os modelos de gestão da assistência estudantil sofrem as determinações da concepção gerencialista do Estado neoliberal, adversa à satisfação das necessidades sociais dos estudantes e, portanto, à universalização das condições de permanência nas universidades federais. Tais modelos de gestão parecem estar alinhados às tendências hegemônicas das políticas sociais na contemporaneidade, assim caracterizadas por Arcoverde (2008) ao se referir ao recuo do Estado no enfrentamento às expressões da questão social:

As respostas dadas pelo Estado às manifestações da questão social são limitadas e não conseguem ultrapassar o viés da emergência, da assistência, do clientelismo, do imediato e do conservadorismo, apesar do avanço legislativo e dos discursos pró-inclusão, pró-redução da pobreza, pró-social. As propostas de redução das funções do Estado ao mínimo, em termos de política social, as experiências de descentralização em execução no país, e a transferência de atividades não exclusivas à sociedade civil organizada

vêm, em contrário senso, favorecendo a poucos (ARCOVERDE, 2008, p. 115-16).

Sendo assim, no bojo da refuncionalização das políticas sociais, em que os gastos sociais do Estado são legitimados à medida que prezam pela seletividade, focalização e fragmentação no atendimento às demandas das classes subalternas, a ideologia do combate à pobreza reatualiza consensos pró-capital e sustenta a reprodução de sua hegemonia em uma conjuntura de agravamento da questão social, e de crise estrutural do modelo de acumulação capitalista.

A conformação dos modelos de gestão da assistência estudantil em função da “gestão da pobreza” sugere um comprometimento de sua concepção enquanto política educacional voltada para o atendimento das necessidades dos estudantes indispensáveis à realização de seus cursos de graduação. Desse modo, prevalece uma concepção de assistência estudantil residual, destinada apenas àqueles estudantes que comprovem ser extremamente pobres. E mesmo a estes que tenham passado pelo crivo da seletividade e focalização pode não haver garantia de que serão atendidos integralmente em suas necessidades.

CAPÍTULO II

MODELOS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS – FUNDAMENTOS IDEOPOLÍTICOS

No movimento constitutivo do processo das políticas sociais, a conformação dos seus modelos de gestão é um processo de disputa hegemônica, tensionado por interesses contraditórios. Isto porque a política social – como instrumento do Estado pelo qual se viabilizam tanto interesses das classes subalternizadas, quanto do capital – não é desvinculada dos embates políticos e ideológicos que informam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade nos diversos contextos históricos. Pelo contrário, é um fenômeno de natureza eminentemente política e contraditória (FALEIROS, 2000).

O contexto histórico da sociedade brasileira contemporânea é marcado pela tensão entre os processos de aprofundamento da mercantilização da vida social/reordenamento da intervenção estatal, e as exigências para consolidação e expansão, via políticas públicas, dos direitos conquistados no ordenamento político-institucional do país a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Os modelos de gestão das políticas sociais públicas no Brasil contemporâneo são marcados por tensões advindas das disputas entre distintos projetos societários, que os impelem em duas principais perspectivas: uma que legitima a lógica neoliberal da reforma gerencial, e uma perspectiva democrática, fundamentada em preceitos que corroboram com a radicalização dos processos democráticos, contrários à lógica do capital, como “o universalismo de direitos, a ampliação e a garantia, por parte do Estado, da proteção e da promoção social, através da organicidade das políticas sociais de caráter público.” (SOUZA FILHO, 2009, p. 5).

Destaca-se como tendência nos modelos de gestão das políticas sociais a tensão entre a finalidade de garantir padrões mínimos de satisfação de necessidades à população pobre, e as demandas pela ampliação dos direitos sociais e satisfação

de necessidades sociais. De modo que a focalização e a seletividade se colocam como mecanismos limitadores do acesso e da integralidade no atendimento. Este processo é perpassado, ainda, pelas disputas de poder na definição dos rumos das políticas, tensionadas pelos mecanismos que refreiam a efetiva participação das classes subalternizadas nos espaços decisórios das políticas.

O debate teórico acerca dos modelos de gestão pública para a área social está inserido nas discussões referentes às formas de gestão do Estado, ou seja, da gestão pública, e aos direcionamentos conferidos às políticas públicas, sobretudo as de corte social, em um contexto histórico marcado pela hegemonia do pensamento neoliberal, em que prevalecem “critérios economicistas de mercado para redefinir o formato de gestão pública para a área social”. (SOUZA FILHO, 2009, p. 2).

2.1 GERENCIALISMO E PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA - MODELOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS EM DEBATE

No que tange aos modelos de gestão pública, Paes de Paula (2005) discute a contraposição entre a administração pública gerencial e a administração pública societal. Ao realizar análise comparativa entre tais modelos³⁷, ela afirma que a administração pública gerencial apresenta um modelo de gestão que enfatiza a adaptação dos preceitos gerencialistas para o setor público, com priorização das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão. Na visão gerencialista, a ênfase da gestão recai sobre as questões relacionadas às finanças públicas, investimentos estatais, questões de natureza fiscal, tributária, monetária e de reestruturação administrativa do aparato estatal.

A administração pública societal, segundo a autora, está fundamentada em uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Seu modelo de gestão está voltado para além das questões administrativas e gerenciais, com ênfase para a

³⁷ Na análise comparativa a autora utilizou cinco variáveis que entende como fundamentais para a compreensão do funcionamento e das intenções políticas de cada modelo de gestão pública, quais sejam: a origem dos modelos; o projeto político; dimensões estruturais enfatizadas na gestão; organização administrativa do aparelho do Estado; abertura das instituições à participação social; modelo de gestão.

dimensão sociopolítica da gestão, envolvendo questões mais amplas relacionadas às relações entre Estado e sociedade, no que tange aos direitos de cidadania e à participação popular na gestão. A “gestão social” é o modelo que fundamenta a administração pública societal, no qual se enfatiza a abertura das instituições, para além do nível do discurso, à participação popular e às demais demandas do público-alvo das suas ações.

A autora evidencia que a origem da administração pública gerencial está vinculada ao movimento internacional de reforma do Estado, iniciado na década de 1980, e se baseia nas experiências gerencialistas neoliberais implantadas na Inglaterra (governo Thatcher) e nos Estados Unidos (Reagan). Para ela, a administração pública societal tem sua origem nos movimentos sociais brasileiros iniciados ainda nos anos de 1960 e em seus desdobramentos nas três décadas seguintes. A vertente gerencial tornou-se hegemônica no Brasil, como relata a autora:

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal [...] Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

Gerencialismo e gestão social são modelos de gestão pública em disputa no Brasil, conforme afirma a autora. Para ela, o modelo de gestão social, que caracteriza a administração pública societal, favorece a construção de instituições políticas e de políticas públicas mais propícias à participação social e à priorização das necessidades sociais da população.

Gestão estratégica e gestão social são modelos de gestão contrapostos entre si, de acordo com Tenório (1998). A partir da tipologia habermasiana de “ação social”, o autor utiliza seus conceitos de ação estratégica e ação comunicativa³⁸ para discutir

³⁸ Conceitos de ação estratégica e ação comunicativa em Habermas: Ação estratégica: “a ação teleológica se amplia e se converte em ação estratégica quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervém a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista; então se supõe que o ator eleja e calcule meios e fins desde o ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativas de utilidade” (HABERMAS, 1987 apud TENÓRIO, 1998, p. 13); Ação comunicativa: “se refere à interação de ao menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que (já seja com meios

os modelos de gestão. Ele afirma que a gestão estratégica é “um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)” (TENÓRIO, 1998, p. 14).

Neste modelo de gestão a imposição de autoridade dá-se pela combinação entre competência técnica e atribuição hierárquica. Tal combinação implica o que o autor chama de comportamento tecnocrático, entendido como “toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas” (Idem).

A tecnoburocracia marca o modelo de gestão estratégica com a tendência de orientação para interesses imediatamente técnicos, em detrimento de interesses sociais. Segundo o autor, na gestão pública ela torna-se antidemocrática quando o exercício da cidadania é desvalorizado nos processos das políticas públicas, e na gestão empresarial quando não se proporciona que o trabalhador participe dos processos decisórios da empresa.

Assim, vista dessa perspectiva, a tecnocracia é um fenômeno elitista que resulta da projeção da racionalidade instrumental sobre a gestão do Estado e/ou organização sob a epistemologia da teoria tradicional. Por se utilizar da ação gerencial do tipo monológica, ela é autoritária, na medida em que substitui a ideia de associação de indivíduos livres e iguais pela ideia de uma sociedade isenta de sujeitos (Ibid., p. 15).

A substituição da gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento aberto à participação, dialógico, no qual uma diversidade de sujeitos sociais exerce o processo decisório, caracteriza o modelo de gestão denominado por Tenório de “gestão social”. Neste modelo, prevalece a racionalidade comunicativa, em detrimento da racionalidade instrumental. Não há entre os “atores” imposição de verdades, coação ou força. Há exposição de propostas e argumentação discursiva com vistas à harmonização interna de planos. A definição de metas a serem perseguidas ocorre somente mediante um entendimento mútuo quanto à situação e seus possíveis efeitos

verbais ou com meios extraverbais) entabulam uma relação interpessoal. Os atores buscam entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos de ação e com eles suas ações. O conceito aqui central é o de interpretação, se refere primordialmente à negociação de definições da situação susceptível de consenso” (Idem).

e resultados, até que todos os participantes da ação social cheguem a um “consenso racional”, a um acordo motivado racionalmente pelo agir comunicativo.

Neste tipo de ação social, as pessoas envolvidas entram em acordo para coordenar seus planos de ação. Nesse acordo, o ajuste alcançado é avaliado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade do discurso de cada um dos atores envolvidos. Na proposta habermasiana, está presente a questão da liberdade da pessoa e de sua responsabilidade social, do exercício da cidadania (Ibid., p. 17).

Para o autor a “gestão social” é um modelo de gestão firmado na combinação entre as noções de participação e “racionalidade comunicativa”, na ação gerencial voltada para o entendimento, para a formação de consensos racionais. Ele afirma que cada pessoa, ao tomar consciência de sua função como sujeito nas diversas instâncias da sociedade, nos diferentes “papéis” que desempenha, deve participar dos processos de tomada de decisão: seja em sua relação direta com o capital, a fim de defender seus interesses como trabalhador; seja nas demandas ao Estado, para defesa dos interesses da sociedade; seja na comunidade onde vive, na qual deve atuar de forma ativa e solidária.

O autor entende a gestão social como um modelo não restrito à gestão pública, mas como ações possíveis de serem desenvolvidas também por organizações privadas, e organizações não governamentais. No que tange à gestão das políticas públicas na perspectiva da gestão social, ele afirma que:

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como ‘alvo’, ‘meta’, ‘cliente’ de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado (Ibid., p. 22).

Ainda no âmbito da discussão teórica acerca de modelos de gestão, Souza Filho (2006) aponta para a concepção da gestão social de políticas sociais na perspectiva democrática, a qual sinaliza para a construção de políticas sociais sob uma perspectiva “ético-finalista de satisfação das necessidades da população voltada para a superação da sociedade de classes” (SOUZA FILHO, 2006, p. 13).

O autor afirma que políticas públicas constituídas numa perspectiva democrática de administração pública devem estar orientadas para a universalização e aprofundamento de direitos. “Sendo assim, a ‘utilização racional dos recursos’ fica

subordinada a uma orientação ético-política efetivamente democrática” (Ibid., p. 373). Esta seria a principal característica distintiva entre a concepção de gestão democrática e as propostas de gestão pautadas pelo gerencialismo, com sua lógica contábil e de mercado, propícia à financeirização e à acumulação flexível do capitalismo contemporâneo.

Souza Filho menciona como aspecto central para a fundamentação da gestão das políticas sociais numa perspectiva democrática a imprescindível articulação entre a política econômica e a política social de um governo. Isto porque a expansão de direitos não pode ser viabilizada sem o suporte estrutural da política econômica, a qual deve privilegiar as demandas advindas da universalização e aprofundamento de direitos, garantindo os recursos financeiros para tal, pois “só assim uma política social poderá obter êxitos nesse campo” (Ibid., p. 381).

O aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia estatal é uma condição que o autor aponta como fundamental ao controle social e público, e à transparência, que possibilita às classes subalternas maior participação na definição e acompanhamento das políticas públicas. Neste sentido, desponta a necessidade de articulação entre o poder público e as organizações da sociedade civil, sendo fundamental a interferência autônoma destas nos espaços públicos, tanto formais quanto informais, constituídos para o exercício do controle social sobre as ações do Estado.

A concepção de gestão social na perspectiva democrática é considerada um “instrumento de universalização e aprofundamento de direitos” e uma “dimensão do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada” (Ibid., p. 12). A gestão de políticas sociais orientada pela finalidade de universalizar e aprofundar direitos sociais mostra-se, portanto, contrária à lógica gerencialista e requer um Estado forte na área social.

A principal determinação do gerencialismo é a identificação da administração pública com a administração privada. O gerencialismo não considera a distinção existente entre a administração destinada a fins públicos – administração pública – e aquela destinada a fins lucrativos – administração empresarial. [...] Portanto, mais que uma articulação ou relação estrita, o que ocorre efetivamente é o desenvolvimento da administração pública sobre as bases da administração empresarial, ou seja, sobre um conjunto de componentes ético-políticos que não expressam as finalidades vinculadas a uma dimensão pública de universalização de direitos (Ibid., p. 301-302).

O autor entende que a consolidação da gestão social democrática das políticas sociais requer a construção de uma ordem administrativa do Estado em uma

perspectiva democrática e universalista, o que depende de um trabalho de construção contra-hegemônica, sendo, portanto, uma questão de conquista de poder político pelas classes subalternizadas. Ou seja, depende das condições e capacidades de conquista hegemônica pelas forças democráticas em torno da finalidade ético-política de universalização e aprofundamento de direitos, em uma nova direção social a ser efetivada pelo Estado.

A fundamentação de um modelo de gestão social das políticas sociais numa perspectiva democrática depende da ação política de forças democráticas na disputa com forças sociais afetas ao capital pela direção hegemônica no terreno estatal, no intento de ampliação da capacidade interventiva do Estado no atendimento aos interesses e necessidades das classes subalternas. O autor alerta que esta é uma questão atrelada ao campo da luta de classes, de disputas entre projetos políticos distintos, ou seja, de organização política de interesses e de construção de uma contra-hegemonia à concepção gerencialista neoliberal.

O tratamento conferido pelo autor à gestão das políticas sociais não privilegia exclusivamente questões de natureza técnica, ou o tipo de racionalidade que orienta a gestão – nos termos tratados por Tenório (1998). Trata-se de uma discussão eminentemente política, que envolve no processo de construção da hegemonia das classes subalternizadas – pautada na finalidade de universalização e aprofundamentos de direitos – a relação dialética entre finalidade ético-política da política e organização de recursos/meios/técnicas para sua consecução, mediada pelo tipo de racionalidade envolvida na ação.

Essa concepção busca articular a dimensão política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, evitando a cisão entre o político e o técnico. Dessa maneira, rejeita-se a forma tradicional de conceber a administração apenas pelo foco da utilização dos recursos, pois administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos (SOUZA FILHO, 2009, p. 8).

Observa-se que tanto Paes de Paula (2005) quanto Souza Filho (2006) discutem modelos de gestão pública articulando-os às contradições postas pela dinâmica societária capitalista, e apontam o gerencialismo como uma tendência que se contrapõe aos modelos de gestão de políticas públicas voltados para as necessidades sociais da população a que se destinam.

Diferentemente, para Tenório (1998), a substituição da tecnocracia, que resulta da supremacia da racionalidade instrumental sobre a gestão do Estado, pela ação gerencial dialógica – orientada pelo agir comunicativo com vistas à formação de consensos racionais na busca do “bem comum” – é uma questão central a ser problematizada nos modos de elaboração de políticas públicas. Suas reflexões acerca dos modelos de gestão têm como pressuposto o conceito de “ação social” dos sujeitos, a forma como se estabelecem as relações interpessoais entre eles no âmbito da gestão do Estado, em que o diálogo e o conceito de participação têm centralidade nos processos coletivos.

Para ele, o modelo de gestão estratégica tem como finalidade o atendimento de interesses estratégicos, individuais ou organizacionais, alcançados através de processos coercitivos e imposições obtidas devido à posição hierárquica dos sujeitos e à racionalidade instrumental. Diferentemente, no modelo da gestão social, a administração pública é participativa, com o protagonismo tanto do Estado, quanto do mercado e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

De acordo com o autor, a combinação entre participação e “racionalidade comunicativa” permite que, através da participação nos processos decisórios do Estado, os sujeitos – individualmente ou atuando em grupos organizados da sociedade civil ou do empresariado – apresentem suas demandas e propostas de forma racional, até que cheguem a um acordo. O compartilhamento da autoridade decisória entre os participantes ocorre em função da prevalência do diálogo e do entendimento entre eles, alcançando-se um “consenso racional”, a harmonização interna de planos, e a defesa dos interesses da sociedade, com vistas ao alcance do bem comum da comunidade.

Nesta ótica, os espaços de participação parecem se constituir em arenas em que não há entre os sujeitos divergências de projetos políticos, visto que todos os “protagonistas” estão orientados para o “bem comum na sociedade”, tanto quanto para os “consensos racionais” neles produzidos. Não há referência aos interesses de classe que permeiam o Estado, as organizações da sociedade civil e os processos de tomada de decisão. Neste ponto vale destacar o entendimento de Souza Filho (2006) quanto à questão do poder inerente aos processos de formulação e execução das políticas sociais, quando afirma que:

Essa visão ingênua da arena política da política social dificulta a construção de projetos sólidos e consistentes para a área. Portanto, considerar a luta pelo poder no campo da política social, mostra-se como fundamental para a construção de um projeto pautado na universalização e aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2006, p. 383).

Tenório (1998) privilegia a contraposição entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa como fundamento para discutir os modelos de gestão em detrimento da articulação destes às relações contraditórias entre Estado, mercado e sociedade civil, nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Raichelis (2006a) afirma que o tema da gestão das políticas sociais deve ser entendido à luz das profundas transformações por que passa a sociedade capitalista contemporânea, com destaque para a crise das diversas formas de realização do Estado de Bem-estar Social e das conquistas sociais e democráticas dele decorrentes, a emergência do neoliberalismo com o ideário de recuo do papel do Estado no que tange à garantia e universalização dos direitos sociais, e o agravamento e surgimento de novas expressões da questão social.

No entendimento de Raichellis (2006b), a gestão pública das políticas sociais sofre uma dualização, com as mudanças no mundo do trabalho, nas relações público/privado, no padrão de intervenção do Estado e nas formas de enfrentamento da questão social. Ao Estado cabe garantir padrões mínimos de satisfação de necessidades à população pobre, através de políticas compensatórias, focalizadas e seletivas, com destaque para os programas de transferência de renda. A população não considerada pobre o bastante para acessar tais programas deve satisfazer suas necessidades via consumo, cabendo, pois, ao mercado a mercantilização de bens e serviços para satisfação das necessidades desse segmento da população.

O discurso dominante é que a pobreza passou a representar uma ameaça em termos de fratura social oriunda da grande brecha entre ricos e pobres. As políticas macroeconômicas recomendadas pelos organismos internacionais de financiamento, como o FMI, incluem em seus objetivos o combate à pobreza. Para eles, os serviços sociais devem ser reduzidos e adequadamente focalizados para os segmentos de extrema pobreza, característica assumida pelas políticas sociais na América Latina, e no Brasil, como analisamos anteriormente, com destaque para os programas de transferência direta de renda (RAICHELLIS, 2006b, p. 41).

De acordo com Molina (2005) está em curso na América Latina a emergência de um novo modelo de políticas sociais, que ele denomina de “modelo de política de proteção para os pobres”. Ele cita como características centrais desse modelo de

política: o conjunto de serviços públicos financiados e garantidos pelo Estado é destinado a uma parte da população pobre, identificada mediante rigorosos mecanismos de focalização; a situação de pobreza (extrema) é a principal condição para o acesso a tais serviços; o principal critério de seleção é a renda, o que denota a redução do fenômeno da pobreza à insuficiência monetária.

O autor afirma que este modelo de políticas sociais apresenta avanços em relação aos modelos assistenciais ou residuais de caráter caritativo, sobretudo porque possuem uma maior cobertura, atendem a critérios formais de seleção e porque responsabiliza o Estado pelo atendimento desta população. Contudo, sua cobertura além de ser temporal e transitória, deixa grande parte da população sem atendimento, haja vista seu caráter seletivo e restritivo.

A necessidade de mais eficiência dos gastos do Estado na área social foi um dentre outros argumentos utilizados no ajuste neoliberal para que fossem inovados os instrumentos de política social no país, conforme apontado acima, e se implementasse a chamada reforma gerencial do Estado, que deveria promover um melhor funcionamento do aparelho estatal com menores custos³⁹. O intento em diminuir os custos do Estado se insere na “aparente lógica esquizofrênica” que perpassa a concepção e o discurso da “reforma” do Estado em curso no Brasil, conforme assinala Behring:

[...] argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores do mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoar pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2008, p. 199).

A referida autora afirma que na perspectiva gerencial a ênfase da gestão recai sobre o controle dos resultados das políticas e programas sociais, e não sobre seus processos, tendo como horizonte eficiência no gasto, qualidade e produtividade, fundamentos típicos da gestão empresarial. Comparecem também a introdução de

³⁹ A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 introduziu o princípio da eficiência como norteador da administração pública, equiparando-o aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, estabelecidos no artigo 37 da Constituição de 1988. Esta emenda constitucional foi um dos pilares para a introdução da cultura gerencial e para adoção de práticas gerenciais no Estado brasileiro, no bojo das mudanças preconizadas pelo ajuste fiscal.

procedimentos e critérios de avaliação institucional e indicadores de desempenho, bem como a utilização dos “contratos de gestão” como novo instrumento gerencial que estabelecem condições pelas quais o Estado deverá financiar os serviços oferecidos pelas instituições públicas. Para Behring a cultura gerencial consiste em:

uma estratégia que conduz à competição administrada no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança *a posteriori* dos resultados. Com isso, a proposta aponta para a flexibilização e a descentralização das decisões, o que, espera-se, vai aumentar a eficiência do Estado (Idem, p. 179).

Sob o discurso da introdução de um padrão de excelência na prestação de serviços públicos, no sentido de torná-los eficientes, eficazes e efetivos, o modelo de gestão baseado em resultados no setor público (GBRSP) é apresentado como uma perspectiva inovadora, centrado na qualidade da gestão. Contudo, enquanto estratégia direcionada pelo processo de contrarreforma do Estado, as práticas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade da gestão, com o objetivo de “fazer mais com menos”, têm como meta a redução de custos, numa clara prevalência da razão meramente instrumental na gestão pública, voltada ao emprego econômico dos recursos, em detrimento da adequação dos recursos aos fins, e da própria racionalidade dos fins⁴⁰ (PARO, 2000 *apud* SOUZA FILHO, 2006).

Isto porque no modelo de gestão baseado em resultados no setor público, os resultados a serem cumpridos são previamente definidos em função da eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial das instituições públicas, em um contexto de subfinanciamento do Estado na área social, como se observa a seguir:

Na verdade, o GBRSP é muito mais do que um conjunto de técnicas ou mapa de indicadores. Trata-se, por outro lado, de um ambiente que visa fomentar atitudes gerenciais que sejam indutoras de uma cultura organizacional no setor público, ambientada por um lado na melhor forma para o uso de recursos públicos escassos; e na importância central da opinião e avaliação dos cidadãos enquanto usuários dos bens e serviços produzidos e ofertados pelas diversas agências e unidades que formam a rede denominada de setor público (RIBEIRO FILHO, et al, 2012, p. 13).

⁴⁰ Paro (2000) trata acerca da razão tanto em relação à utilização dos recursos, quanto em relação à racionalidade dos fins. “A finalidade racional é aquela destinada à liberdade humana, é aquela, nas palavras do autor, que coloca ‘como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados dentro dela’ ” (PARO, 2000 *apud* SOUZA FILHO, 2006, p. 7).

Desse modo, a pressão pela diminuição de custos e pela apresentação de resultados induz as instituições públicas a uma gestão baseada numa perspectiva empresarial, preocupando-se mais com a relação custo-benefício de ações e serviços do que com a dimensão ético-política de suas finalidades, os processos de implementação, ou com seus impactos na vida dos usuários das políticas ou programas. Behring (2008) sugere que, no âmbito das instituições, uma das repercussões desse modelo de gestão voltado para o controle dos resultados pode ser a priorização da quantidade em detrimento da qualidade, como prática para justificar a necessidade de mais recursos.

2.2 NECESSIDADES SOCIAIS E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL EM UMA PERSPECTIVA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para Souza Filho o termo “gestão” é sinônimo de “administração”, ele afirma que a administração pública dos serviços sociais faz a mediação entre a intervenção do Estado e a implementação das políticas sociais, de modo que “a gestão de políticas sociais configura-se como o *modus operandi* para implementar os direitos sociais” (SOUZA FILHO, 2009, p. 6).

Embasado nas proposições de Paro (2000 apud SOUZA FILHO, 2009) – que discute a distinção entre o conceito geral da administração⁴¹ e sua manifestação historicamente determinada na sociedade capitalista – Souza Filho entende a administração como uma atividade eminentemente teleológica, visto que voltada à realização de objetivos. Ela envolve meios (recursos) e formas de organizá-los (racionalidade) para o alcance da finalidade pretendida.

Dessa forma, salienta que há uma relação dialética estabelecida entre meio-racionalidade-fim, pois “a administração refere-se à organização de recursos (meios) para atingir uma dada finalidade; ou seja: a finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação” (SOUZA FILHO, 2009, p. 7). Ele

⁴¹ Em geral a administração é conceitualizada como “utilização racional de recursos para realização de fins determinados” (PARO, 2000 apud SOUZA FILHO, 2009, p. 6).

acrescenta, ainda, que nessa relação dialética, várias são as possibilidades de articulação, como: fim-meio, racionalidade-fim e racionalidade-meio.

O autor defende a definição de finalidades democráticas e emancipatórias para os modelos de gestão das políticas sociais, condição para construção de modelos não vinculados à lógica do capital, nos quais a utilização de meios/recursos não esteja comprometida com as relações de dominação.

Embora entenda que o campo da gestão do Estado na área social não seja o centro das lutas por hegemonia e transformação da sociedade, o autor aponta a gestão das políticas sociais como um espaço profícuo para o acúmulo de conquistas dos trabalhadores, através da ampliação e aprofundamento de direitos, e para o fortalecimento do processo de democratização⁴².

Dentre as proposições trabalhadas por Souza Filho acerca da administração ou gestão pública de políticas sociais destacam-se: a ênfase na dimensão ético-política da gestão das políticas sociais, sua orientação, princípios e diretrizes; a relevância em trazer para a discussão da política social a questão da articulação entre a crítica da utilização dos recursos e a análise dos fins ou finalidade da gestão. Neste sentido, afirma que:

Para a nossa questão – gestão social enquanto administração pública de políticas sociais orientada na perspectiva da democratização –, a análise dos fins remete à avaliação da orientação da política pública, seus princípios e diretrizes, enquanto a crítica da utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades determinadas (SOUZA FILHO, 2009, p.8).

Partindo da concepção trabalhada pelo referido autor de que as políticas públicas constituídas a partir de um modelo de gestão na perspectiva democrática devem estar orientadas para a finalidade de universalizar e aprofundar direitos e, por conseguinte, para a satisfação das necessidades da população, sobressai como

⁴² O autor entende o processo de democratização na perspectiva reformista-revolucionária trabalhado por Coutinho (1997), que defende a democratização como estratégia para construção do socialismo. “Coutinho explicita claramente a possibilidade de se estabelecer uma relação entre a ampliação de direitos civis, políticos e sociais e a construção do socialismo, a partir do que ele vai denominar de reformismo-revolucionário. [...] Considerando a articulação existente entre democracia e cidadania em sua acepção moderna, temos que esse processo de ampliação de direitos pode levar a uma colisão com a lógica capitalista” (SOUZA FILHO, 2009, p. 3).

questão central aos modelos de gestão das políticas de assistência estudantil: qual a finalidade ético-política que orienta tais políticas nas universidades federais?

Finalidade ético-política da assistência estudantil à luz do conceito de necessidades sociais

A assistência estudantil é uma política educacional voltada à universalização das condições de permanência dos estudantes nas universidades federais, e a permanência dos estudantes depende da provisão de um conjunto de necessidades por eles experimentadas na condição de estudantes universitários. Desse modo, sua finalidade ético-política, em uma perspectiva democrática, está orientada para o atendimento das necessidades dos estudantes, considerando que tais necessidades são social e historicamente produzidas, e que seu atendimento perfaz a concretização de direitos.

O conceito de necessidades sociais é um pressuposto básico para o reconhecimento da obrigação do Estado em prover, através do desenvolvimento das políticas públicas, e em especial das políticas sociais, bens e serviços para a concretização dos direitos sociais e, por conseguinte, satisfação das necessidades sociais. Contrapõe-se, portanto, ao pensamento dominante neoliberal que, segundo Pereira (2008b), confunde a ideia de “necessidades” com “preferências individuais”, e aponta os mecanismo de mercado como meio mais eficiente de provisão de bens e serviços para satisfação das “opções de consumo” individuais.

Frequentemente, necessidades sociais são consideradas como: falta ou privação de algo (tangível ou intangível); preferência por determinado bem ou serviço em relação a outro ou a outros; desejo, de quem psicologicamente se sente carente de alguma coisa; compulsão por determinado tipo de consumo, movida pela dependência ou pelo uso repetitivo ou viciado desse consumo; demanda, como procura por satisfação econômica, social ou psicológica de alguma carência. Há, ainda, quem confunda necessidade com motivação, expectativa ou esperança de obter algo de que se julga merecedor, por direito ou promessa. [...] Na base dessas concepções está uma forte justificação de feição ética – partilhada tanto por progressistas como por liberais e conservadores – que expressa a convicção de que é moralmente mais consistente equiparar necessidades a preferências subjetivas, porque só os indivíduos ou grupos particulares sabem dos seus carecimentos e, por isso, são mais capazes que as instituições coletivas de traçar os objetivos e prioridades que melhor lhes convêm. Há, aqui, de ambas as partes, uma

rejeição implícita ou explícita à ingerência do Estado no processo de decisão e de provisão sociais (PEREIRA, 2008b, p. 39-40).

A partir do conceito marxiano de necessidades sociais, a referida autora concebe a primazia da dimensão social sobre a natural e o reconhecimento da existência de necessidades propriamente humanas. Em termos conceituais, considera necessidades humanas e necessidades sociais como sinônimos, visto que “não se concebe o aspecto humano dissociado do social” (Idem, p. 19).

Ela assinala que as necessidades humanas não correspondem a necessidades individuais e que devem ser entendidas nos marcos das relações sociais. Dizem respeito, portanto, a necessidades construídas no âmbito das relações estabelecidas entre os indivíduos, são “formas concretas de vida em sociedade”, portanto, necessidades sociais. Visto que o homem não é um ser apenas biológico mas eminentemente social, o são, igualmente, todas as necessidades que emanam dessa condição humana.

Pereira (2006) destaca a relevância do conceito de necessidades humanas para justificar os direitos de cidadania, e em particular os direitos sociais, bem como para subsidiar a criação de serviços sociais públicos comprometidos com o bem-estar da população. A autora afirma que o conceito de necessidades sociais é central para a definição e institucionalização dos direitos sociais, e, por conseguinte, para o desenvolvimento das políticas públicas (PEREIRA, 2008b). Nessa direção, diz que:

no marco da recente valorização do estatuto da cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes. Destarte, falar atualmente em direitos e políticas sociais públicas implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas (designação que preferimos) que lhes serve de fundamento. [...] Não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas (Idem, p. 37-38).

A autora argumenta a favor da especificação objetiva das necessidades humanas básicas, sem a qual resta comprometida a justificação de um padrão de satisfação de necessidades e a própria existência de políticas públicas. Ela afirma que “[...] sem o conceito de necessidades humanas básicas, que estão na base da chamada questão social, fica difícil precisar que deficiências existem no sistema de bem-estar burguês e como elas podem ser superadas (Ibid., p. 54).

Pereira considera que a especificação objetiva do conceito de necessidades humanas agrega importante contribuição à formulação das políticas sociais, visto que estas são, no Estado capitalista, o meio pelo qual deve se realizar a satisfação das

necessidades sociais. Desse modo, recorre à teoria de Doyal e Gough (1991, apud PEREIRA, 2008b), que postula a identificação de necessidades humanas básicas como fenômenos objetivos e universais, e sustenta que:

todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns. [...] Embora a satisfação das necessidades humanas básicas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação” (PEREIRA, 2008b, p.66).

Considerar a finalidade ético-política da gestão da assistência ao estudante universitário à luz do conceito de necessidades sociais implica identificar em que medida as políticas abrangem o conjunto de necessidades estudantis como objeto da intervenção a ser desenvolvida, e se é reconhecido o dever da instituição universitária na provisão social dos bens e serviços pelos quais as necessidades sociais dos estudantes devam ser atendidas.

Vale ressaltar que sendo históricas e diversas, as necessidades sociais dos estudantes podem sofrer diferenciações e apresentar especificidades a depender do local e do contexto histórico em que estejam situados. Isto porque as necessidades sociais estão relacionadas à dinâmica do desenvolvimento histórico, portanto, se (re)definem e (re)configuram em contextos sociais específicos.

Cabe, portanto, à política de assistência estudantil a identificação destas necessidades para que possa orientar suas ações com vistas ao seu atendimento, visto que a definição clara e coerente das necessidades é fundamental para que as políticas públicas não se tornem inconsistentes, até mesmo desastradas, por carecerem de critérios adequados para sua orientação. (DOYAL; GOUGH, 1991, apud PEREIRA, 2006).

A provisão das necessidades sociais dos estudantes perfaz as condições para que permaneçam na universidade. Isso envolve tanto aspectos estritamente de formação acadêmica, os processos de ensino-aprendizagem, quanto aspectos mais amplos, como o estado nutricional dos estudantes, sua saúde física e mental, o que demanda suporte psicopedagógico, entre outras necessidades.

A conformação da finalidade ético-política da assistência estudantil em função da provisão das necessidades sociais dos estudantes implica, ainda, o dever institucional de prover equipamentos sociais para prestação dos serviços

correspondentes às necessidades sociais, como, por exemplo, restaurantes universitários, moradias estudantis, creches, serviços de saúde, equipamentos para práticas esportivas, etc.

Além disso, contempla o desenvolvimento de programas e serviços de forma articulada com as demais políticas institucionais, de modo que promova a inserção dos estudantes em atividades de ensino, pesquisa e extensão. E ainda a criação de espaços como fóruns, conferências, conselhos, etc., que ampliem e fortaleçam o controle social e a participação dos segmentos da comunidade universitária na formulação e gestão da política.

Sua finalidade ético-política em uma perspectiva democrática contrapõe-se à tendência dominante no âmbito das políticas sociais que prioriza como critério nas tomadas de decisões a noção de carências ou privações individuais, as quais são frequentemente relacionadas ao aspecto econômico, ou seja, à carência ou privação individual de renda. Dessa forma, no modelo de gestão gerencialista, o conceito de necessidades sociais cede lugar à noção de demandas individuais.

Esta noção, por sua vez, está atrelada à satisfação de carências e privações monetárias, e não à concretização de direitos e satisfação de necessidades socialmente construídas. Sendo assim, nas formas de satisfação atribui-se ao mercado a provisão de bens e serviços, desobrigando as instituições públicas de estruturar equipamentos sociais para a satisfação das necessidades, isto porque o mercado é entendido como instância mais eficiente para o atendimento de “demandas individuais” dos cidadãos-consumidores. Segundo Pereira (2008b):

Há, portanto, visível incompatibilidade entre o princípio da soberania do consumidor, vinculado ao mercado, e o conceito de necessidades sociais, que serve de parâmetro para a formulação de políticas públicas como algo que extrapola e põe limites às forças livres desse mercado (PEREIRA, 2008b, p. 51).

Na perspectiva gerencialista cabe ao Estado a provisão de um mínimo de renda, geralmente através de programas de transferência monetária direta, o que permite aos indivíduos-consumidores satisfazerem suas carências no mercado, conforme suas preferências individuais. De acordo com Pereira (2008b), esta concepção é hegemônica, no mundo e no Brasil, sob influência da ideologia neoliberal de Friedrich Hayek, e afirma que:

[...] esse compromisso social mínimo do Estado afigura-se muito mais como um dever moral do que cívico, pois Hayek é veemente na sua rejeição às políticas sociais como instrumentos de concretização de direitos de cidadania sob a responsabilidade do Welfare State. Para ele, o Estado deve prover um mínimo de safety net (rede de segurança) para prevenir ou enfrentar a pobreza extrema (nunca a relativa), mas sem elevar os destinatários deste mínimo de provisão à condição de titulares de direitos, que implicam deveres dos poderes públicos, para não contrariar a lógica espontânea e justa do mercado (Idem, p. 53).

No âmbito da política de assistência estudantil, esta ideologia parece ganhar materialidade na prevalência dos programas de bolsas estudantis (a exemplo dos programas de bolsa alimentação, bolsa transporte, bolsa moradia, bolsa atleta, bolsa saúde, dentre outras), em que a transferência monetária de renda figura como principal instrumento de ação em detrimento da oferta direta de bens e serviços pelas instituições universitárias (SILVEIRA, 2012; FONAPRACE, 2011; MORAES E LIMA, 2011).

2.3 PARA UMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA NOS MODELOS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A análise dos fins da assistência estudantil nas universidades federais remete à elucidação de concepções, princípios e diretrizes que a orientam, que conformam sua dimensão política. A relação entre universalização das condições de permanência e provisão das necessidades sociais dos estudantes implica a prevalência de princípios que favoreçam o acesso de todos os estudantes aos bens e serviços necessários ao atendimento de suas necessidades sociais, e que orientem as ações da política no sentido de abranger a totalidade daquelas necessidades.

Considera-se neste estudo que os princípios da universalidade, da integralidade e da participação são pressupostos fundamentais à construção de políticas de assistência estudantil sob uma perspectiva ético-finalista de satisfação das necessidades sociais. Tal perspectiva para Souza Filho (2006) é necessária ao conjunto das políticas sociais que se queiram conformar a partir de finalidades democráticas.

2.3.1 Universalidade *versus* focalização

O princípio da universalidade, segundo Pereira e Stein (2010), apresenta uma “conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime” (p. 107) e representa muito bem a relação entre políticas públicas e direitos de cidadania estabelecida ao longo do século XX através, sobretudo, das lutas e conquistas dos movimentos democráticos. O caráter universal da política social pública que predominou a partir da Segunda Guerra Mundial, no período denominado fordista-keynesianista, expressava a institucionalização do dever estatal no atendimento de necessidades sociais e na concretização de direitos sociais.

Dessa forma, as políticas sociais assumiram conotação histórica, institucional e normativa que as diferenciaram das fórmulas anteriores de regulação da pobreza dissociadas do estatuto da cidadania. [...] a garantia de direitos sociais como componentes da cidadania alcançou, entre os anos de 1940 e 1970, patamares elevados nas democracias capitalistas, mediada por políticas sociais universais [...] (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 109-10).

A adoção do princípio da universalidade, destacam as autoras, justifica-se pelo objetivo democrático de que os cidadãos não sejam discriminados no seu acesso a bens e serviços públicos, os quais devem estar à disposição de todos. “Não discriminar, por esta perspectiva, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade que humilhem, envergonhem, estigmatizem e corrompam o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública” (Idem, p. 111).

A universalidade dos serviços sociais na perspectiva do direito social e da satisfação de necessidades sociais se vincula à direção e ao conteúdo conferidos às políticas sociais especificamente nos regimes de bem-estar em que o Estado era considerado o agente protagonista na provisão de bens e serviços sociais aos cidadãos, o que caracterizou os modelos de regimes de bem-estar “institucional redistributivo” (TITMUSS, 1981 apud PEREIRA, 2011). O caráter universal deste modelo de regime de bem-estar se contrapõe aos regimes de bem-estar “residuais”, os quais preveem a intervenção estatal, esporádica e pontual, apenas nas situações em que o mercado e a família falharem no atendimento das necessidades dos indivíduos. De acordo com Pereira:

Implícita neste modelo está a concepção do Estado como árbitro, desgarrado da sociedade, e da individualização dos problemas sociais, valorizadora da racionalidade do mercado e da solidariedade familiar como meios capazes de resolver problemas sociais. Neste caso, as políticas sociais públicas devem ser intencionalmente escassas ou residuais (PEREIRA, 2011, p. 186).

Os regimes meritocráticos-particularistas, igualmente aos residuais, não são orientados para o atendimento universal, neste caso as necessidades sociais devem ser atendidas de acordo com o mérito do trabalhador, a depender de sua produtividade no posto de trabalho por ele ocupado (TITMUSS, 1981 apud PEREIRA, 2011). A provisão de serviços sociais universais pelo Estado também é abordada por Esping-Andersen (1991 apud PEREIRA, 2011), ao denominar os regimes de bem-estar “social-democratas” aqueles em que o Estado é o principal agente da provisão social, por meio do desenvolvimento de políticas sociais universais.

O autor se refere, ainda, aos regimes “liberais” como aqueles em que prevalece a lógica do mercado, subsidiada pelo Estado. Neste modelo, segundo Pereira (2011), “os benefícios sociais são modestos, voltados para grupos de baixa renda e geralmente condicionados a comprovações constrangedoras de pobreza, que estigmatizam os beneficiários” (p. 190). Para Esping-Andersen, o regime “conservador-corporativo” se caracteriza pelos subsídios do Estado a outras instituições intermediárias como a Igreja e organizações voluntárias, às quais são atribuídas a provisão direta de serviços.

Pereira e Stein (2010) afirmam que o redirecionamento do conteúdo e da finalidade da política social no contexto neoliberal, a partir do fim dos anos de 1970, contrapõe o princípio da universalidade ao da seletividade. Embora considerem que o conceito de seletividade possibilite apontar para o dever do Estado no atendimento das necessidades sociais – pois sugere que através da identificação de grupos sociais específicos e de suas necessidades mais acentuadas poder-se-ia melhor atendê-las – as autoras entendem que no contexto neoliberal a ideia de seletividade:

mudou de nome, de intenção e de estratégia. Passou a chamar-se, claramente, de focalização na pobreza, sob a alegação, difundida pelo Banco Mundial, de que essa é a forma mais eficiente e eficaz de alocação de recursos escassos (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 112).

Neste sentido, as autoras entendem a seletividade como sinônima de focalização, visto que não tem como objetivo atender de forma mais equânime aos cidadãos em suas necessidades, e sim direcionar o gasto social aos segmentos mais pauperizados, restringindo o acesso aos benefícios e programas sociais às pessoas consideradas “menos necessitadas”. Sendo assim, este tipo de seletividade em nada

corroborar com a universalidade dos programas, serviços e direitos sociais, pelo contrário, é um mecanismo que a enfraquece.

Disso decorre que a seletividade prevalecente não é aquela que visa identificar necessidades mais agudas para melhor atendê-las, com o objetivo de calibrar a balança da justiça. Mas, pelo contrário, trata-se de uma seletividade iníqua, centrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais (em particular da assistência) a criação de estratégias que reduzam as necessidades humanas a sua mísera expressão animal, para diminuir as despesas do Estado. Ou, em outras palavras, a seletividade, que poderia manter relações dinâmicas com a universalidade, transformou-se em focalização e, portanto, em um princípio antagônico a esta (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 112; 115).

O agravamento das desigualdades sociais, sobretudo nos países periféricos, e as condições desiguais de acesso aos bens e serviços sociais pela maioria da população pobre são argumentos utilizados nos discursos de cunho neoliberais para justificar o predomínio das políticas sociais focalizadas e para questionar a possibilidade e a adequação de que as políticas sociais sejam pautadas pelo princípio da universalidade.

Isto porque, sendo a universalidade relacionada ao princípio da igualdade de todos no acesso aos bens e serviços públicos, sua suficiência é questionável em um contexto de extremas desigualdades. Dessa maneira, seria moralmente justificável a oferta de “vantagens” que assegurem o acesso aos “mais necessitados”, portanto àqueles considerados merecedores. Tal condição evidenciaria uma “insuficiência prática do princípio da universalidade” (Idem, p. 125).

Daí defende-se a necessidade de utilização de critérios seletivos para assegurar que segmentos populacionais que não dispõem de condições socioeconômicas para adquirir por si mesmos serviços no mercado, ou de serem subsidiados por suas famílias para assim fazê-lo, possam dispor de “vantagens comparativas”, ou “discriminação positiva”, para acessar renda, bens e serviços providos pelo Estado, quando previamente considerados “merecedores” de serem contemplados pelos seus programas e ações seletivas/focalizadas. Nesse sentido, Draibe (1993) argumenta que:

Em face das já existentes desigualdades e do agravamento da pobreza, é como se estivéssemos passando de uma concepção do tipo “dar tudo cada vez mais a todos” – uma forma de expressar a visão universalista, associada a direito social – à expressão “dar mais a quem tem menos”, modo de exprimir prioridade à população carente, seletivamente escolhida pelo foco da política e dos programas sociais. Em termos mais simples, tudo isso se traduz na

questão dos montantes e volumes de recursos (ou bens e serviços) que podem e devem ser distribuídos, quando de um lado se quer e se supõe o direito universal da cidadania àqueles bens e, de outro, se quer e se supõe privilegiar, no gasto social, os segmentos mais pobres da população. E, obviamente, enganoso seria afirmar ser sempre possível a conciliação desses dois critérios de justiça social (DRAIBE, 1993, p. 98).

Em face destes argumentos, é importante atentar para o fato de que o agravamento das expressões da questão social, dentre elas o aumento do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais, sobretudo nos países capitalistas periféricos, é parte das contradições da dinâmica de acumulação capitalista, as quais têm sido acentuadas em função da crise estrutural do sistema desencadeada a partir do final da década de 1970.

A emergência das políticas neoliberais de ajuste estrutural a partir dos anos 1980 e de seus projetos de cariz social-liberal e novo-desenvolvimentistas nos anos subsequentes – processos históricos orientadores da mudança de direção e conteúdo das políticas sociais – constituem estratégias do capital para enfrentamento de suas próprias contradições e superação da crise.

No contexto de busca da retomada de suas taxas de lucro e, ao mesmo tempo, de legitimação social do seu padrão de acumulação e reprodução, o papel do Estado e o direcionamento do fundo público ocupam lugar fundamental no projeto societal capitalista, com destaque para a tendência à reduzida alocação de recursos no âmbito das políticas sociais e à priorização da política de equilíbrio fiscal para formação de superávits e dos programas de redução da pobreza no âmbito da política de Assistência Social.

A alocação prioritária dos recursos públicos para a área social nos segmentos mais pauperizados – sob o discurso ideológico do combate à pobreza e da “equidade” na distribuição de renda, benefícios e serviços providos pelo Estado – associada à precarização da qualidade dos serviços sociais públicos, evidencia o trânsito da perspectiva universalizadora de acesso aos bens e serviços públicos para a perspectiva focalizada das políticas. Esta perspectiva, fundada na ótica da eficiência e eficácia do gasto social, é restritiva de direitos e tem como mecanismo privilegiado os programas de transferência condicionada de renda, em detrimento das políticas sociais universais.

Mota (2012) afirma que a centralidade atribuída à política de Assistência Social nos projetos neoliberais de cunho social-liberal e novo-desenvolvimentista tem uma dimensão ideopolítica. Ao assumir o lugar de principal política social brasileira, a Assistência Social, sob ordenamento neoliberal, caracteriza-se pela natureza focalizada e compensatória de seus programas de enfrentamento à pobreza, e cumpre um papel na formação de consensos de classes.

Segundo a autora, há em curso no Brasil um uso estratégico da Assistência Social para obtenção do consentimento das massas em torno da hegemonia das classes dominantes. Em um contexto de precarização do trabalho, elevação do desemprego, aumento da pobreza e das desigualdades sociais, constrói-se o consenso da possibilidade de conciliação entre “valorização do capital e equidade social, pares conceituais incompatíveis na lógica do capital” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2010, p. 4).

A expansão da política de Assistência Social no país ocorre em um contexto em que tal política parece distanciar-se da perspectiva de direito do cidadão e dever do Estado, política garantidora do atendimento das necessidades básicas de quem dela necessitar. Opera-se um reducionismo da Assistência Social a uma política para “necessitados”, de caráter compensatório, viabilizadora de acesso à renda mínima e ao consumo, desassociada de outras políticas que concorram para a superação das desigualdades sociais. A este respeito afirma Sposati:

a assistência social é uma política social, como todas as outras, que deve garantir a provisão de ‘determinadas necessidades a quem dele necessitar’. Isto não significa que não tenha direção universal. Não cabe ao Estado – seja através da União, do Governo Estadual ou da prefeitura – reduzi-lo a uma política para ‘necessitados’ pois isto não deixa de ser uma forma de aparação social que deve ser banida. Esta perspectiva é discriminatória e desliza o correto papel do Estado como provedor de necessidades sociais, para um papel reducionista de ‘socorrista’ de necessitados, retirando sua responsabilidade preventiva e de constituição de direitos de proteção social (SÃO PAULO, 2003, p. 6-7).

A defesa de políticas e programas sociais de caráter universal implica o desenvolvimento de uma luta contra-hegemônica, pois contradiz as prescrições neoliberais hegemônicas de acentuação da seletividade e focalização nas ações do Estado. Estas, sendo voltadas para o atendimento dos mais pobres entre os pobres acabam por suprimir direitos sociais e o dever do Estado em garantir o acesso

universal a bens e serviços públicos, bem como por suprimir a relação entre política social e satisfação de necessidades sociais.

Segundo Pereira e Stein (2010) as estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social dirigidas à população ou grupos “carentes” ou “vulnerabilizados”, prescritas pelos organismos multilaterais são justificadas pelo argumento da maior racionalidade no uso dos recursos, evitando desperdício de recursos já escassos, e por serem mais democráticas, pois consideram as individualidades dos grupos atendidos.

Para as autoras, no entanto, o caráter focalizado das políticas sociais balizadas pelo princípio da seletividade revela-se problemático e tem implicações tanto operacionais (pois há uma redução da eficácia das políticas contra a pobreza) quanto políticas, com a reatualização de mecanismos reguladores da política arcaicos e anacrônicos (como os testes de meios, a fraudemanía, a exigência de condicionalidades ou contrapartidas, e a estigmatização dos usuários).

Elas entendem que a focalização das políticas sociais na pobreza traz para o campo da política social uma lógica perversa, em que esta passa a ser concebida como um paliativo e não como uma importante mediação para ampliação da cidadania.

Há, por conseguinte, mais riscos de fracassos e irracionalidades nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque elas: a) estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os mais duramente afetados por esses problemas; c) valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) despolitizam e desqualificam as políticas sociais ao transformá-las em medida técnica e/ou engenharia associadas à eficácia governamental (Theodoro e Delgado, 2003, p. 122); e) funcionam como férreas cadeias de dependência porque não liberam os pobres da situação de privação e, para que os pobres as mereçam, têm de continuar pobres; f) aumentam a pobreza ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, mas susceptíveis ao empobrecimento; g) são, na maioria das vezes, mais dispendiosas do que as políticas universais porque uma de suas principais funções é controlar filtrações de não merecedores nos grupos selecionados (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 117).

Desse modo, no âmbito da política pública de educação superior, o norteamento dos modelos de gestão das políticas de assistência estudantil em uma perspectiva universalizadora pressupõe o entendimento de que os bens e serviços ofertados pela política são direito dos estudantes, constituem um meio de atendimento

de suas necessidades sociais, e que a garantia do acesso àqueles bens e serviços é um dever do Estado.

Neste caso, o atendimento dos estudantes é considerado na ótica do direito, e não em função da condição de “estudantes necessitados”, entendido como “ajuda” ou “apoio” institucional para permanência daqueles que não podem, por conta própria, prover suas necessidades devido à baixa capacidade de consumo no mercado. Tal balizamento confunde política de assistência estudantil com política para estudante pobre, restringindo-a ao atendimento de estudantes que não tenham suas necessidades providas pelo mercado ou pela família.

Isso, evidentemente, não ocorre por acaso, senão resulta de uma visão favorável à securitização da proteção social. Só cabe proteger aqueles cujo acesso ao mercado é imperfeito. A eles, *safety nets* ou mínimos sociais, enquanto for estritamente necessário e sob certas condições (LAVINAS; GARSON, 2003, p. 3).

Uma vez orientada de modo a abranger as necessidades da universalidade dos estudantes universitários, amplia-se o alcance da política de assistência estudantil, apartando-a das discriminatórias exigências de comprovação de insuficiência de renda, com vistas à superação da hegemônica restrição da provisão social à atenção aos mais pobres, a qual, por sua vez, implica a precarização e má qualidade dos serviços oferecidos, reforçando a tônica da “política pobre para os pobres”.

2.3.2 Integralidade em uma concepção ampliada de assistência estudantil

No que tange ao princípio da integralidade, este comumente é encontrado na literatura acadêmica em discussões referentes à política de saúde, visto que é um dos princípios que constitucionalmente regem o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, situando-se na perspectiva do modelo de medicina preventiva e social, e da saúde coletiva.

Nesta área, sobressai a relação entre a integralidade e o conceito ampliado de saúde, no qual a saúde não é entendida apenas como ausência de doença, mas uma condição que envolve as dimensões biológicas, psicológicas e sociais que constituem os indivíduos, as quais, por sua vez, estão relacionadas a aspectos econômicos,

sociais e políticos que perfazem as relações sociais em dada sociedade. A partir deste entendimento, são discutidos os desafios que se colocam quanto à estruturação de um sistema de saúde que perceba os indivíduos a partir do conjunto de suas dimensões constitutivas e promova a integralidade no atendimento, condição fundamental para a garantia do direito à saúde.

Tratar sobre integralidade no âmbito da educação superior e, especificamente, em relação aos modelos de gestão da política de assistência estudantil, remete a discussão à questão do não rebaixamento das necessidades dos estudantes universitários ao nível das necessidades de sobrevivência.

O princípio da integralidade está articulado a uma concepção ampliada de assistência estudantil, na qual os bens e serviços propostos ultrapassam os aspectos relacionados à ausência de renda e às necessidades impostas pela condição biológica do ser. O estudante é um ser integral, ontologicamente constituído em suas dimensões biológica e social, está inserido na totalidade das relações sociais, e por elas é determinado. Suas necessidades são, portanto, de natureza tanto biológicas, ou naturais, quanto sociais.

A diferenciação entre necessidades naturais e necessidades sociais, ou historicamente produzidas pela sociedade, está relacionada à constituição ontológica do ser humano: o homem como um ser natural, ou biológico, e um ser social, ou humano. Importa ressaltar que esta não é uma constituição dual, de um lado o ser biológico, de outro o ser social, mas simultaneamente constituída. Estas duas determinações do ser estão implicadas e entrelaçadas entre si, conforme explicita Lukács ao alertar para a frequência com que por vezes são concebidas de forma fragmentada:

O ser humano pertence ao mesmo tempo (e de maneira difícil de separar no pensamento) à natureza e à sociedade. [...] De outro lado, porém, jamais se trata de uma constituição dualista do ser humano. O homem nunca é, de um lado, natureza humana e social, e, de outro, pertencente à natureza. [...] Do mesmo modo, é frequente que o homem seja considerado unicamente como ser biológico, até sua psicologia (de todo derivada da biologia ou, em alguns casos, até contrastando com ela) é de modo absoluto, contraposta às determinações sociais, como mutuamente excludentes. A firmeza de tais preconceitos é quase sempre reforçada porque se tornam elementos de uma ideologia [...] e, conseqüentemente, são utilizados para desempenhar papel importante no esforço de grupos sociais para resolver seus conflitos segundo seus interesses (LUKÁCS, 2010, p. 37-38;39).

Na teoria marxiana das necessidades sociais, as necessidades naturais, ou biológicas, são mencionadas como necessidades orgânicas do ser, sua satisfação está relacionada de forma imediata à manutenção da vida do homem, como por exemplo: comer, beber, morar, vestir etc. É por essa razão que para Marx e Engels:

devemos começar por constatar o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais (MARX; ENGELS, 2007, p. 32).

A distinção entre necessidades naturais e sociais presente na teoria marxiana das necessidades não está fundamentada em uma concepção naturalista ou dualista, pois, conforme afirma seu autor: “a própria quantidade das supostas necessidades naturais, como o modo de satisfazê-las, é um produto histórico que depende em grande parte do grau de civilização alcançado” (MARX, 1971, p. 178).

De acordo com Heller (1986), embora em seus escritos Marx considere a distinção entre necessidades naturais (físicas ou necessidades necessárias) e necessidades produzidas pela sociedade (determinadas socialmente ou necessidades sociais), ela assinala que tal distinção não objetiva construir uma classificação entre conjuntos distintos e contrapostos de necessidades.

Pelo contrário, para Marx as necessidades humanas, tanto as naturais quanto as socialmente determinadas, são produtos históricos, eminentemente sociais, produzidas no bojo das relações sociais estabelecidas historicamente. O interesse de Marx estava em explicitar que, na sociedade burguesa, o conjunto das necessidades humanas são produtos da ordem capitalista, e estão subordinadas aos interesses do sistema de acumulação.

Segundo a autora, a crítica marxiana aponta que na sociedade burguesa há um incessante intento de fragmentar o conjunto de necessidades humanas, instituindo conjuntos autônomos de necessidades: as naturais (que sob uma concepção naturalista são consideradas a-históricas) e as necessidades socialmente produzidas, sendo tais conjuntos comumente contrapostos entre si. No contexto neoliberal tal fragmentação enseja a tendência de relacionar a satisfação de necessidades humanas básicas com a provisão de mínimos sociais, sendo estes entendidos como mínimos de subsistência.

Pereira (2008b) sinaliza que o estabelecimento desta relação não é exclusivo do modo de produção capitalista, mas é próprio das sociedades divididas em classes sociais. Segundo a autora:

Fruto secular das sociedades divididas em classes – sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas –, a provisão de mínimos sociais, como sinônimos de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. [...] O mínimo de subsistência, portanto, de acordo com o modo de produção em vigor, podia ser uma parca ração alimentar para matar a fome dos necessitados, uma veste rústica para protegê-los do frio, um abrigo tosco contra as intempéries, um pedaço de terra a ser cultivado em regime de servidão, uma renda mínima subsidiada ou um salário mínimo estipulado pelas elites no poder (PEREIRA, 2008b, p. 15-6).

A autora enfatiza que no contexto neoliberal a vinculação entre provisão mínima e necessidades básicas tem levado à tendência de identificação semântica entre os termos “mínimo” e “básico” e de uma equiparação entre eles no plano político-decisório das políticas sociais, o que, segundo a autora, “constitui uma temeridade” (Idem, p. 26). E acrescenta: “[...] apesar de provisões mínimas e necessidades básicas parecerem termos equivalentes do ponto de vista semântico, eles guardam diferenças marcantes do ponto de vista conceitual e político-estratégico” (Ibid.).

A autora entende os conceitos de mínimos sociais e necessidades básicas como contrapostos entre si. A noção de “mínimo” é indicativa de algo que é ínfimo, menor ou menos e se identifica com “patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” (Ibid.). O “básico”, segundo a autora, aponta para aquilo que é fundamental, imprescindível, “que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta” (Ibid.). A equiparação conceitual e política destes conceitos, que são assimétricos, promove uma incompatibilidade entre a provisão social ofertada e as exigências das necessidades que demandaram tal provisão.

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo (Ibid., p. 26-7).

O predomínio de um significado reducionista das necessidades dos estudantes, associado à noção de mínimos sociais para satisfação de necessidades extremas consideradas como carências ou privações individuais, podem limitar os serviços e

ações prestados pela política de assistência estudantil nas universidades, visto que as prioridades definidas podem não contemplar o conjunto de suas necessidades básicas.

Sobretudo em um contexto em que, na lógica dos mínimos sociais, os bens e serviços a serem ofertados são submetidos aos limites orçamentários que caracterizam o subfinanciamento das políticas sociais. Desse modo, a política de assistência estudantil pode se restringir à prática de ações focalizadas e fragmentadas, pautadas pela condição de pobreza de seus usuários, e voltadas para o atendimento restrito às necessidades biológicas, ou de sobrevivência.

Tal condição favorece a conformação de atendimentos mínimos, e não básicos, fragmentando-se o conjunto de suas necessidades, o que pode comprometer as condições de permanência dos estudantes, visto que estas dependem do atendimento integral do conjunto de suas necessidades, ou seja, do usufruto dos bens e serviços sociais básicos que são essenciais à formação acadêmica dos estudantes. Para tanto, se requer um alargamento tanto da noção de necessidades dos estudantes, quanto da própria concepção de assistência estudantil, ampliando-a em suas prioridades, objetivos, e em seu alcance. De acordo com Sposati:

O alcance das políticas sociais em contexto de desigualdade e exclusão deve alargar-se para dar conta das condições efetivas de seus usuários. O campo das necessidades se amplia. No caso a educação não requer só bom professor ou boa sala de aula, mas também boa merenda, bom material escolar, bom transporte. [...] Os programas sociais selecionam os usuários pela ausência de renda, ou se centram em prover renda, atuando de forma desvinculada de um conjunto de programas fundamentais para a inserção e inclusão social. Os programas de rendimentos mínimo são desvinculados do conjunto de propostas alteradoras da qualidade de vida do lugar onde os demandatários vivem (SPOSATI, 2002, p. 7).

A complexidade do conjunto de necessidades básicas dos estudantes universitários envolve um amplo leque de dimensões, que associa necessidades físicas e materiais (alimentação, moradia, renda, transporte etc.) às demais necessidades sociais, tais como: saúde (física, mental, cognitiva); lazer; cultura; esporte; creche; acessibilidade; segurança; necessidades acadêmicas (apoio pedagógico, participação em eventos científicos; bibliotecas; inserção em atividades de ensino, pesquisa e extensão); necessidades políticas (acesso às informações, participação nos processos decisórios institucionais, participação em eventos acadêmicos estudantis).

Sendo assim, a provisão de suas necessidades básicas requer respostas mais complexas, através de uma política de assistência estudantil que “[...] não se contenta em procurar suprir, de forma isolada e estática, nem ínfima ou mesmo basicamente, privações e carências críticas que, por serem ‘máximas’ ou extremas, exigem respostas mais complexas e substanciais” (PEREIRA, 2008b, p. 27).

A integralidade na provisão de necessidades básicas estudantis no espaço universitário requer a estruturação de um modelo de gestão que articule a política de assistência estudantil às diversas políticas da instituição universitária. De modo que a assistência estudantil seja prestada através de programas e serviços que permitam – além do atendimento de necessidades como alimentação, moradia, saúde, esporte, cultura, segurança, apoio pedagógico, etc. – a inserção dos estudantes em atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, e que se constituam em espaços estimuladores do desenvolvimento destas atividades na instituição.

A articulação entre as ações de assistência estudantil e as atividades de ensino, pesquisa e extensão está prevista no artigo terceiro do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispôs sobre o PNAES. O documento apresenta as áreas nas quais dever-se-ão implementar as ações, quais sejam: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Contudo, o documento não menciona o princípio da integralidade no atendimento deste conjunto de necessidades. Tal princípio é fundamental para construção de uma perspectiva contra hegemônica de gestão da política de assistência estudantil, uma vez que contraria a tendência ao empobrecimento das necessidades dos estudantes, reduzidas às necessidades estritamente biológicas.

A tendência neoliberal de direcionamento da assistência estudantil para operar a gestão da pobreza nas universidades enseja a subordinação do atendimento às necessidades básicas estudantis à provisão, ainda assim residual, de “carências individuais críticas” de estudantes considerados “mais desfavorecidos”, num contexto em que se privilegia a transferência de renda aos estudantes, em detrimento de

investimento em equipamentos institucionais para prestar o atendimento de suas necessidades.

A concepção ampliada de assistência estudantil ora enfatizada, alarga a abrangência da política para além da oferta de benefícios mínimos de complementação de renda, e sinaliza, inclusive, para a necessidade de integração de suas ações com outras políticas educacionais, como as políticas de ensino, pesquisa e extensão universitária.

Isto porque não cabe à assistência estudantil, restrita em um campo isolado de atuação, garantir a universalização das condições de permanência dos estudantes. Nenhuma política educacional isoladamente tem potencialidade para tal, haja vista a complexidade das necessidades estudantis das quais depende a permanência na universidade.

2.3.3 Participação e exercício do poder nos processos decisórios da assistência estudantil

Os determinantes do processo de elaboração das políticas de assistência estudantil nas universidades federais envolvem conflitos de interesses e relações de força políticas entre os segmentos que constituem a comunidade universitária – estudantes, dirigentes institucionais, docentes e técnicos-administrativos – nas arenas decisórias em que são deliberados e definidos os objetivos, as prioridades, a alocação de recursos, etc.

No âmbito das universidades federais, os órgãos colegiados deliberativos são as instâncias nas quais se definem formalmente as políticas e os programas institucionais. A correlação de forças entre os segmentos da comunidade universitária nos espaços deliberativos institucionais é um aspecto a ser considerado na conformação dos modelos de gestão da política de assistência estudantil, podendo ser determinante tanto no que se refere à concepção de assistência estudantil hegemônica na instituição, quanto aos princípios que orientam o atendimento aos estudantes.

A participação de todos os segmentos que constituem a comunidade universitária nos processos decisórios da política de assistência estudantil é amparada pelo princípio que assegura a gestão democrática das instituições educacionais públicas brasileiras previsto no artigo 206 da Constituição Federal de 1988. No que tange especificamente às instituições públicas de educação superior, a atual LDB afirma em seu artigo 56 que elas “obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (Brasil, 1996).

O princípio da gestão democrática que rege a gestão das universidades federais brasileiras está assentado nas categorias políticas da democracia e da participação. Para Coutinho (2000), democracia “é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade” (p. 129). Segundo o autor, a democracia é um processo que envolve, além de uma dimensão política, dimensões econômicas e sociais.

O aprofundamento da democracia no Brasil requer a combinação de profundas reformas econômicas, sociais e políticas, que revertam a “permanente tendência a excluir a grande massa da população de uma participação tanto nas decisões políticas quanto nos benefícios da modernização e do progresso econômico” (COUTINHO, 2000, p. 125).

No conceito de democracia de massas trabalhado pelo autor, são incorporados tanto direitos civis – conquistas da democracia liberal, como o direito à expressão, à liberdade de pensamento, etc. –, quanto direitos sociais (previdência, educação, saúde, direito social à propriedade, direito à participação etc.). Se prevê, ainda, a combinação entre mecanismos de democracia representativa com mecanismos de democracia participativa, de base. Dessa forma, o autor trabalha com um conceito de democracia que supera a concepção liberal que a reduz ao conjunto de regras formais que normatizam as disputas eleitorais para alternância das elites no poder, a saber:

A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está

acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (Ibid., p. 131).

No conceito de democracia trabalhado pelo autor, a dimensão política da democratização da vida social articula-se à ampliação e fortalecimento das várias formas de participação existentes. Além dos mecanismos eleitorais da democracia representativa, os partidos políticos e os sindicatos são também citados como canais institucionalizados de participação. Coutinho (2000) destaca ainda a relevância das formas de democracia direta, sobretudo aquelas em que a participação não ocorre via canais representativos formais, mas por canais de organização popular de rua, como passeatas, por exemplo.

A participação da sociedade civil no âmbito da gestão das políticas sociais também está contida no conceito de democracia trabalhado pelo autor. Ele afirma que no caso das políticas sociais é possível, e necessária, a construção de “focos de autogestão”, mecanismos de gestão coletiva que permitam a participação popular nas tomadas de decisão, na execução das políticas, e viabilizem o seu controle pela sociedade civil. A este respeito o autor assinala que:

As políticas sociais, por exemplo, devem ser financiadas pelo Estado. Elas têm uma dimensão pública e, por isso, o Estado tem de financiá-las. Mas a gestão das políticas sociais pode não ser feita apenas pelo Estado, pela burocracia estatal, de cima para baixo; pode ser feita também por setores da sociedade civil, de baixo para cima. Por exemplo: devemos ter uma universidade pública, financiada pelo Estado, mas que seja gerida pelo conjunto de seus integrantes – professores, alunos e funcionários – e controlada pela sociedade civil por meio de mecanismos que permitam a participação de entidades como os sindicatos e associações empresariais etc., nos conselhos universitários. As políticas de saúde poderiam ser desburocratizadas na medida em que viessem a ser geridas pelos seus executores diretos (médicos e demais profissionais da área de saúde) e, sobretudo, pelos seus usuários (Ibid., p. 134-5).

Democracia e participação assumem diferenciados significados político-social na correlação de forças da luta entre as classes sociais. O aprofundamento da democracia é uma bandeira histórica das lutas populares, e está orgânica e originariamente vinculado a um projeto societário revolucionário, com vistas às reformas estruturais, tanto políticas, quanto econômicas e sociais.

No ensaio “Os marxistas e a questão democrática”, Coutinho (1996) explicita o papel e o valor da democracia política na transição para uma nova ordem social. O autor enfatiza que a socialização da participação política nas sociedades capitalistas ocidentais no século XX é resultado da organização e da luta dos trabalhadores,

iniciada ainda no século XIX, que obteve conquistas como a legalização dos sindicatos, a criação de partidos políticos, o direito de greve, o sufrágio universal e os próprios direitos sociais. Para ele a expansão da democracia – entendida como expansão da democracia representativa articulada aos múltiplos organismos de democracia de base – é oposta ao capitalismo. Sua argumentação é a de que:

[...] dado que os interesses burgueses são minoritários na sociedade, quanto mais pessoas lutarem (e de modo consciente e organizado) pelos seus próprios interesses, tanto mais a dominação burguesa correrá perigo. Se o liberalismo de participação restrita foi, em dado momento, a forma adequada para a afirmação da dominação burguesa, a democracia de massas que se vai construindo a partir das lutas populares é, a longo prazo, incompatível com o capitalismo (COUTINHO, 1996, p. 78).

A despeito do crescente processo de socialização da política que caracteriza o capitalismo contemporâneo – em um cenário de reconhecimento jurídico-formal do direito de todos participarem da vida política que cria possibilidades para a participação popular na gestão do Estado – a crítica marxista ao caráter formal da democracia burguesa continua sendo válida. Na dinâmica capitalista a apropriação privada dos aparelhos de poder é uma prerrogativa para garantia dos interesses das classes dominantes.

A participação política restrita e o caráter puramente formal da democracia liberal foram a tônica da dominação burguesa nos seus primeiros regimes liberais, na Europa do século XIX.

A afirmação da soberania popular, de que todos são cidadãos e devem participar da formação do governo, não tinha lugar na realidade dos primeiros regimes liberais. Basta pensar, por exemplo, no sufrágio universal. [...] só eram considerados cidadãos ativos (com direito a votar e ser votados) os detentores de propriedade ou, o que é o mesmo, os que pagavam um certo montante de impostos. A grande massa da população era excluída do direito de voto (Ibid., p. 75).

Neste sentido, Coutinho afirma que “essa crítica de princípio aos limites da democracia puramente formal conserva toda a sua validade” (Ibid., p. 75). Tais limites dizem respeito, em última instância, à própria formação social capitalista, baseada na desigualdade entre as classes sociais, e às determinações da direção das classes dominantes sobre o ordenamento político democrático do Estado capitalista. É interesse destas classes a reprodução do caráter restritivo e formal da participação política das classes dominadas, sobretudo nos processos decisórios de gestão do Estado.

No Brasil a consagração do princípio participativo na Constituição Federal de 1988, enquanto condição fundamental para a gestão e o controle democrático das decisões governamentais, foi um ganho político da disputa entre forças sociais antagônicas na década de 1980. Na correlação política daquele contexto histórico uma das principais bandeiras reivindicatórias das forças sociais progressistas era a participação popular na gestão da coisa pública, tendo em vista a histórica centralização dos processos decisórios nas instâncias governamentais, sem participação da sociedade civil, uma vez que, segundo Gohn:

A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares (GOHN, 2011, p. 52).

Este processo de disputa pelo aprofundamento da democracia foi genuinamente marcado pela organização e luta de sujeitos políticos coletivos, no âmbito da sociedade civil, no intuito da apropriação de espaços de poder nos aparelhos burocráticos do Estado. O que sinalizou, em princípio, para uma tendência progressista nas relações entre Estado e sociedade civil, para a possibilidade de descentralização de poder e de atribuição de um caráter público das ações do Estado. Tendência esta que se articula, portanto, aos interesses das classes dominadas. Gohn explica que:

Em termos de teoria política, o referencial fundava-se em concepções estratégicas, objetivando a tomada dos aparelhos do Estado e sua democratização. A mobilização da sociedade civil era parte de um plano de criação e desenvolvimento de uma cultura de contra-hegemonia à ordem dominante. Guerra de posição e guerra de movimento eram duas categorias chaves que formavam e informavam o sentido e a direção que muitas lideranças imprimiam aos movimentos e às organizações populares (Ibid., p. 54).

Contudo, a participação da sociedade civil, no âmbito dos processos decisórios do Estado, nos marcos das relações capitalistas, embora seja uma conquista das lutas das classes subalternas, tanto pode constituir um dos elementos da luta para a construção de um Estado radicalmente democrático, quanto pode reproduzir o *status quo* das relações de poder entre governantes e governados, o que denota sua natureza dialeticamente contraditória.

O rumo de tais relações é determinado nas disputas de classes pela construção de hegemonia, no âmbito da própria sociedade civil. A inscrição de demandas e interesses – tanto mediatas quanto imediatas – das classes dominadas na esfera estatal é determinada, portanto, pela correlação política de forças. Ou seja, tem como determinantes o modo de organização das classes e dos grupos sociais na arena de conflitos de interesses (COUTINHO, 1996). Portanto, está relacionada à ação política de sujeitos coletivos, aos níveis de consciência de si e para si, à capacidade de elaboração de interesses e comunicação de propostas articuladas a um projeto societário, ao apoio entre os grupos, etc.

Daí a relação intrínseca entre democracia, hegemonia e manifestações da correlação política de forças. Uma análise acerca dos limites e das possibilidades inerentes ao princípio da gestão democrática nas instituições educacionais públicas brasileiras não pode desconsiderar que a democracia capitalista, e seus procedimentos democráticos, é determinada pela luta para manutenção do consenso e da hegemonia dominante, seus condicionantes políticos e econômicos, já que, conforme Gramsci:

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (GRAMSCI, 2000b, p. 287).

A luta pela criação de mecanismos e instrumentos de participação democrática na gestão das ações do Estado é uma estratégia operada pelas forças progressivas brasileiras na esfera da grande política⁴³, visto que trata-se da criação de espaços públicos e de formas de participação da sociedade civil que possibilitem o conflito, a formação de contra poderes alinhados aos interesses das classes subalternas.

⁴³ O termo “grande política” é entendido no sentido atribuído por Gramsci: “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe” (GRAMSCI, 2000a, p. 21).

Fundamentado nos pressupostos gramscianos, Sales (2002), ao discutir sobre a hegemonia das classes subalternas, entende que a participação destas classes na gestão de seus interesses e seus destinos, mediante suas organizações, como sujeitos políticos coletivos, é uma das estratégias necessárias à conquista e ao exercício do poder, ou seja, necessária à conquista de direção nas relações concretas em que estão situadas, visto que “hegemonia não é algo abstrato. São relações concretas em situações históricas concretas” (SALES, 2002, p. 15). Desse modo o autor afirma que:

Do ponto de vista dos trabalhadores, a grande estratégia seria o aumento da representatividade dos dirigentes de suas organizações e sua participação na definição, encaminhamento, execução, acompanhamento e avaliação de tudo que esteja sendo proposto como solução para os seus próprios problemas e os problemas da sociedade (Ibid., p. 21-22).

O intento de fazer com que os mecanismos de participação e controle democrático do Estado se constituam em espaços de caráter formal – caracterizados pela restritividade da participação e da construção democrática – é uma estratégia operada pelas classes dominantes também na esfera da grande política, uma vez que “é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política” (GRAMSCI, 2000a, p. 21).

A centralização do poder e a restritividade dos espaços e formas de participação democrática na gestão da coisa pública é corroborada no âmbito das instituições públicas pela burocratização na gestão do Estado, com a centralização de poder decisório, a hierarquização dos processos, centralização de informações, etc. A crescente burocratização das instituições capitalistas foi objeto das análises teóricas do sociólogo alemão Max Weber. Seu principal tema de estudo foi o capitalismo moderno e o processo de racionalização da conduta em todas as esferas da vida humana.

Weber compreende a relação entre Estado e sociedade por meio da formação de autoridades legitimamente constituídas. Com isto, ele elabora teoricamente três tipos de dominação: racional-legal, tradicional e carismática. Cada forma de dominação corresponde a um determinado formato da relação entre dominantes e dominados, que constitui uma ordem legítima. Segundo o autor, do tipo de autoridade exercida são provenientes regras que orientam a conduta dos dominados, as quais

são legitimamente incorporadas e aceitas por estes. A este respeito Cohn (1982) afirma que:

Em relação a isso Weber tem algumas de suas contribuições mais importantes, sobretudo quando analisa a tendência, em qualquer tipo de dominação, para o aparecimento de um “quadro administrativo” encarregado de implementar o cumprimento e a aceitação como legítima da vontade dos dominantes, e examina a dinâmica das relações entre dominantes, quadro administrativo e dominados (COHN, 1982, p. 31).

Para Weber a dominação racional-legal, com seu quadro administrativo burocrático, é a forma de administração moderna, e está baseada na legitimidade de ordens e regras estatuídas, de caráter impessoal, que orientam as condutas dos indivíduos, que definem as competências, que organizam a hierarquia, etc. O tipo de dominação legal é “[...] baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas” (WEBER, 2000, p. 141).

A partir de uma perspectiva teórica legitimadora da ordem capitalista, Weber constrói sua argumentação em torno da função necessária do aparelho burocrático de autoridade, do seu domínio técnico sobre os processos da vida estatal, e de sua posição superior em relação ao conjunto da sociedade. De acordo com Tragtenberg:

a burocracia não se esgota enquanto fenômeno meramente técnico; é acima de tudo um fenômeno de dominação. Na medida em que Weber, adepto da democracia liberal, estuda a burocracia como padrão ótimo de dominação pela impessoalidade de sua ação, continuidade e eficiência, possuindo competência fundada em um saber especializado, portanto acessível a poucos, a burocracia representa uma democratização passiva. [...] A burocracia age antiteticamente: de um lado responde à sociedade de massas e convida a participação de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política (TRAGTENBERG, 1980, p. 183; 190).

Weber explica o progresso da organização burocrática devido à superioridade técnica da burocracia em relação a qualquer outro tipo de organização. Segundo o autor:

A precisão, rapidez, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, ausência de conflitos e custos são infinitamente maiores numa administração severamente burocratizada e especialmente monocrática, fundada em funcionários especializados, do que em qualquer organização do tipo colegiado ou honorífico (WEBER, 1964 apud TRAGTENBERG, 1980, p. 142).

De acordo com Mészáros, a crescente complexidade e “especialização funcional” apontada por Weber como sendo própria da cultura moderna, não é nada mais que uma “especialização” estrutural, ou seja, “a separação estrutural entre a função de controle e os que são por elas controlados” (MÉSZÁROS, 2008, p. 24).

Mészáros afirma que a análise de Weber sobre o aparelho burocrático de autoridade tem um caráter ideológico e legitimador, uma vez que postula “nada menos que a permanência do exercício burocrático da autoridade” (Ibid.), e que exclui a “possibilidade de um sistema alternativo de controle social” (Ibid.). A “cultura burocrática” é um sistema de reprodução das relações entre dominantes e dominados, e um entrave para a ampliação dos espaços públicos, para uma efetiva participação democrática no âmbito da gestão das instituições educacionais públicas.

Na racionalidade burocrática – marcadamente caracterizada pela hierarquização, formalismo, centralização dos processos decisórios e de informações – atribui-se às normas e regras instituídas uma existência independente da ação humana, ou seja, um caráter a-histórico, isento de interesses políticos e econômicos. As relações de poder, os conflitos de interesses que se expressam nas instituições, são diluídos na racionalidade dos processos burocráticos e administrativos.

Neste sentido, Chauí (2007), ao discutir o fenômeno da burocratização das sociedades contemporâneas, afirma que:

a dominação tende a permanecer oculta ou dissimulada graças à crença em uma *ratio* administrativa ou administradora, tal que dirigentes e dirigidos pareçam ser comandados apenas pelos imperativos racionais do movimento interno à Organização. Em uma palavra: tem-se a aparência de que ninguém exerce poder porque este emana da racionalidade imanente do mundo organizado ou, se preferirmos, da competência dos cargos e funções que, por acaso, estão ocupados por homens determinados (CHAUÍ, 2007, p. 21).

A referida autora afirma, ainda, que a ideia de Organização está na base desse processo de burocratização, a qual pressupõe a realidade autônoma de estruturas que existem e funcionam por si mesmas, dirigidas por uma racionalidade própria – quer dizer, a racionalidade administrativa – que é independente da vontade e da ação dos homens. Segundo Chauí: “No interior dessa “substância”, isto é, da organização, os homens já encontram pré-traçadas as formas de ação e de cooperação “racionais”, ou seja, aquelas que lhes será permitido ter” (Ibid., p. 23).

Dessa forma, o real é racionalizado pelo discurso administrativo, pelo sistema de autoridade fundado na hierarquia, pelas formas institucionais ou instituídas que definem previamente quem são os detentores legítimos de autoridade, quem pode falar e ouvir, onde e em que circunstâncias. O processo de burocratização e a ideia de Organização aliena dos homens a condição de sujeitos sociais e políticos, pois requer “que não haja sujeitos, mas apenas homens reduzidos à condição de objetos sociais” (Ibid.).

Observa-se, portanto, que a burocratização e a noção de Organização corroboram o caráter formal e restrito que assumem as categorias democracia e participação sob a lógica capitalista, visto que a centralização do poder, a verticalização das relações são entraves à construção de espaços e formas de participação efetivamente democráticas na gestão das instituições públicas e de suas políticas institucionais.

Em face às contradições que perpassam os procedimentos democráticos e os instrumentos de participação no capitalismo contemporâneo, é pertinente suscitar alguns questionamentos acerca do exercício do poder nas instâncias deliberativas das universidades federais, nas quais devem ocorrer processos decisórios que definem os rumos das políticas e programas institucionais, dentre elas a assistência estudantil.

O estabelecimento da gestão democrática nas universidades federais brasileiras, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996, constituiu os conselhos colegiados como órgãos de deliberação superior no seu modelo de gestão, para viabilizar a participação de todos os segmentos da comunidade universitária nos seus processos decisórios. Cabe questionar em que medida estes conselhos colegiados, entendidos como espaços do conflito e de disputas de interesses socialmente organizados, asseguram a descentralização do poder nos processos decisórios atinentes à assistência estudantil.

Estes conselhos são canais de efetiva participação e descentralização do poder nas tomadas de decisão? Eles permitem a gestão coletiva da assistência estudantil? Quem são os sujeitos políticos que disputam na correlação de forças naquelas instâncias? Como ocorre o processo decisório, quais interesses são colocados em questão? Além dos espaços formais institucionalizados, há outros espaços e formas

de participação que favoreçam a democratização administrativa-orçamentária nas universidades federais?

Tais questionamentos suscitam discussão acerca da efetividade dos órgãos colegiados como espaço institucional de representação de interesses e de sua contribuição para a democratização das instituições universitárias. A inclusão de estruturas de representação direta da sociedade no arcabouço jurídico institucional das universidades federais expressa o reconhecimento da legitimidade das demandas dos diversos segmentos que fazem a comunidade universitária.

Contudo, a disputa entre interesses e a conquista de vantagens pelos diversos segmentos representados não se concretiza pela simples existência e funcionamento estável desses conselhos colegiados. O dilema do acesso ao poder nestes espaços decisórios se consubstancia em uma série de limites, dentre eles a ausência de paridade entre os segmentos representados – já que a composição de seus membros titulares garante a maioria dos assentos a uma categoria em especial, a docente – e a burocratização dos processos na gestão institucional, conforme discutido anteriormente.

Na UFRPE a administração superior das atividades universitárias é exercida pelos órgãos de deliberação coletiva e pelos órgãos executivos (Reitoria, Vice-reitoria, Pró-Reitorias, órgãos de apoio e assessoramento e órgãos executivos da administração geral). Os órgãos de deliberação coletiva são: Conselho Universitário (CONSU); Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e Conselho de Curadores⁴⁴.

O CONSU é um órgão com funções deliberativas, normativas e consultivas para assuntos referentes à política e planejamento universitário. Sua constituição é formada pelos seguintes membros: a) Reitor, como presidente; b) Vice-Reitor, como vice-presidente; c) Pró-Reitores; d) Diretores de Departamentos Acadêmicos; e) 01 representante de cada categoria de Professor do Magistério Superior (Titular, Associado, Adjunto, Assistente e Auxiliar); f) Diretor do Colégio de 2º Grau Dom Agostinho Ikas; g) 04 Representantes Técnicos Administrativos; h) 04 Representantes

⁴⁴ O Conselho de Curadores é um órgão deliberativo, normativo e consultivo para assuntos relacionados à discriminação, disciplina e fiscalização econômico-financeira da UFRPE.

do Corpo Discente de Graduação; i) Diretor Geral Unidade Acadêmica de Serra Talhada; j) Diretor Geral Unidade Acadêmica de Garanhuns.

As deliberações do CONSU ocorrem em reuniões plenas, após pronunciamentos de suas Câmaras – constituídas dentre seus membros, quais sejam: Câmara de Política e Legislação; Câmara de Pessoal e Câmara de Planejamento e Orçamento. Ou seja, as Câmaras produzem pareceres, os quais são submetidos à votação das reuniões plenas, para gerar as resoluções do CONSU.

O CEPE, por sua vez, é um órgão deliberativo, normativo e consultivo para assuntos relacionados às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Seus membros são: a) Reitor, como presidente; b) Vice-Reitor, como vice-presidente; c) Pró-Reitores; d) Diretores de Departamentos Acadêmicos; e) 01 representante de cada categoria de Professor do Magistério Superior: Titular, Associado, Adjunto, Assistente e Auxiliar; f) Diretor do Colégio de 2º Grau Dom Agostinho Ikas; g) 04 Representantes Técnicos Administrativos; h) 04 Representantes do Corpo Discente de Graduação; i) Diretor Geral Unidade Acadêmica de Serra Talhada; j) Diretor Geral Unidade Acadêmica de Garanhuns.

As deliberações do CEPE ocorrem através de suas Câmaras: Câmara de Ensino de Graduação; Câmara de Pesquisa e Pós-graduação, e Câmara de Extensão. Estas Câmaras têm autonomia para, após análise de parecer emitido por um de seus membros acerca de determinado assunto, emitir decisões, a partir das quais nascem as resoluções do CEPE.

A elucidação da sistemática dos processos decisórios da assistência estudantil nos órgãos colegiados das universidades federais ajuda a vislumbrar a diversidade e o peso dos interesses sociais na definição da política, na formação de sua agenda nas universidades, e a lógica que preside os processos de tomada de decisão naquelas instituições.

CAPÍTULO III

AVALIAÇÃO POLÍTICA DO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

Este capítulo apresenta os resultados da análise documental utilizada como estratégia metodológica para avaliar os fundamentos ideológicos e políticos do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE, no período entre 2007-2011, no intuito de identificar como aqueles fundamentos contribuem para a expansão e/ou limitação do atendimento integral das necessidades básicas dos estudantes de graduação da UFRPE.

A avaliação política realizada neste estudo se deteve sobre a concepção de assistência estudantil hegemônica no seu modelo de gestão na UFRPE, bem como sobre seus princípios orientadores. A análise está centrada no conteúdo substantivo de seus fundamentos, e nos condicionantes políticos, econômicos e ideológicos que determinam o processo de formulação da assistência estudantil na UFRPE.

Foram selecionados para análise nesta pesquisa três categorias de documentos que são, por natureza, instrumentos de gestão nas áreas de planejamento, regulamentação e avaliação da UFRPE, conforme apresenta o Quadro 2. Tais documentos foram produzidos na UFRPE no período entre 2007-2011 e faziam menção ou eram atinentes à assistência estudantil⁴⁵.

Quadro 2 - Documentos analisados por área de gestão na UFRPE

(Continua)

Área da gestão	Documento
Planejamento	Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012
	Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRPE 2006-2010
	Aditamento 2011-2012 para o Plano de Desenvolvimento Institucional 2006-2010
Regulamentação	135 Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE
	16 Resoluções dos Conselhos Superiores da UFRPE
	04 Processos Administrativos

⁴⁵ Importa salientar que no recorte temporal desta pesquisa não havia na UFRPE instrumento de planejamento como a política institucional de assistência estudantil, propriamente dita, que articulasse ou coordenasse seus programas e ações, e definisse explicitamente a concepção de assistência estudantil que orientava o conjunto de programas e ações desenvolvidos, seus princípios, diretrizes e objetivos.

Quadro 2 - Documentos analisados por área de gestão na UFRPE

(Conclusão)

Área da gestão	Documento
Avaliação	05 Relatórios Anuais de Gestão da UFRPE
	05 Relatórios Anuais de Gestão da PROGEST
	Relatório Final da Comissão Própria de Avaliação - CPA
	Relatório UFRPE em Números 2004-2011

Fonte: Sistematização própria, 2015.

Desta feita, apresenta-se inicialmente o contexto institucional no qual foram produzidos os documentos analisados, que consiste numa breve trajetória da assistência estudantil da UFRPE, seu momento de inflexão marcado pelo reposicionamento na estrutura organizacional – com a criação de uma Pró-Reitoria responsável especificamente pela gestão de seus programas, projetos e ações, e pela implantação do PNAES.

Em seguida, são apresentados os conceitos-chave referentes ao termo “assistência estudantil” tal qual identificados nos documentos analisados, bem como as finalidades ético-políticas que lhes foram conferidas naqueles documentos. Os conceitos-chave e as finalidades ético-políticas conformam os conteúdos ideopolíticos que fundamentaram a concepção de assistência estudantil no modelo de gestão da UFRPE. Os conteúdos ideopolíticos da concepção de assistência estudantil são analisados em relação à finalidade ético-política da provisão do conjunto de necessidades básicas dos estudantes. Faz-se, ainda, uma análise das finalidades priorizadas na destinação de recursos da assistência estudantil na UFRPE.

A orientação ideopolítica dos princípios norteadores da assistência estudantil na UFRPE é analisada em relação aos princípios da universalidade, integralidade, participação e descentralização do poder decisório no âmbito das políticas de assistência. Tais princípios estão voltados para a universalização das condições de permanência dos estudantes e subsidiam a discussão acerca da perspectiva de gestão democrática da assistência estudantil nas universidades.

3.1 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CONTEXTO INSTITUCIONAL DA UFRPE

Na UFRPE os programas de assistência estudantil são desenvolvidos através da PROGEST, com o apoio do Núcleo de Atenção e Promoção à Saúde (NAPS)⁴⁶ – sendo este vinculado administrativamente à Pró-Reitoria de Administração (PROAD). A PROGEST é o órgão executivo da administração geral daquela universidade responsável pela gestão da assistência estudantil.

A criação da PROGEST em agosto de 2006 sinalizou um rearranjo do status da assistência estudantil na estrutura administrativa da UFRPE, num contexto em que a assistência estudantil foi retirada de uma posição periférica que ocupava no planejamento e gestão da universidade, e foi a ela atribuída à condição de tema estratégico no âmbito da gestão institucional. Este rearranjo foi observado na análise do PDI da UFRPE para o período entre 2006-2010 (PDI 2006-2010) e de seu aditamento para os anos 2011-2012.

O PDI é o documento resultante do processo de planejamento institucional no qual são dispostos objetivos, metas, e estratégias de ação da instituição para um período de tempo determinado. Para a UFRPE “o planejamento deve ser considerado como uma precípua obrigação institucional, ou seja, um compromisso em definir com clareza as ações e propostas que atendam aos interesses da comunidade universitária” (UFRPE, 2006a, p. 6).

O PDI 2006-2010 foi elaborado no período entre setembro de 2004 e abril de 2006 e publicado em maio daquele ano. É apresentado como fruto de um exercício coletivo da comunidade acadêmica, um planejamento discutido que “reflete o esforço dos gestores da UFRPE no sentido de alicerçar as bases de um processo de gestão democrático e transparente, princípios essenciais para que se desenvolva a confiança no que tange às propostas ora apresentadas” (Ibid., p. 9 -10). O PDI é, portanto, um importante instrumento de gestão.

Este plano da UFRPE está dividido nos seguintes itens: 1. Introdução; 2. O Plano de Desenvolvimento Institucional; 3. Metodologia do PDI; 4. Perfil Institucional; 5. Análise do Ambiente; 6. Planejamento e Gestão Institucional. No item “Planejamento e Gestão Institucional” as ações e políticas multisetoriais a serem

⁴⁶ O NAPS desenvolve ações de saúde através da prestação de serviços de assistência médica, odontológica, psicológica e social, bem como serviços nas áreas de análises clínicas e enfermagem. Tem como público alvo estudantes, servidores e seus dependentes, e comunidades circunvizinhas à UFRPE.

desenvolvidas são agrupadas em função de três diretrizes básicas, quais sejam: Ensino de Graduação e Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão; Avaliação e Desenvolvimento Institucional; Gestão e Modernização Administrativa. Em torno destas diretrizes são apresentadas as metas a serem executadas, no período contemplado naquele plano, através da constituição de programas, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Temas estratégicos propostos no PDI 2006-2010 da UFRPE

Diretrizes	Ações e Políticas Setoriais	Metas Programas
Ensino de Graduação e Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão	Políticas Pedagógicas do Ensino, Pesquisa e Extensão	Programa de Reestruturação do Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas (CODAI)
		Programa de Reestruturação da Graduação
		Programa de Reestruturação da Pós-Graduação
		Programa de Reestruturação da Extensão
	Políticas de Integração entre Ensino, Pesquisa e Extensão	Programa de Integração da Universidade-Setor produtivo
		Programa de Integração Universidade-Comunidade
	Políticas de Patenteamento, Direitos Autorais e Licenciamento	Programa de Inovação Tecnológica e Pesquisa
Avaliação e Desenvolvimento Institucional	Política de Novas Expansões	Programa de Expansão
	Plano Diretor Físico e de Infra-Estrutura	Programa Plano Diretor 2020
		Programa de Infra-Estrutura
	Política de Desenvolvimento para a Responsabilidade Social e a Gestão Ambiental	Programa de Gestão Socioambiental
		Programa de Melhoria da Qualidade de Vida
	Política de Avaliação Institucional	Programa de Avaliação Institucional
	Política de Parceria Institucional Nacional e Internacional	Programa de Parceria Institucional
Gestão e Modernização Administrativa	Política de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	Programa de Qualificação e Capacitação
		Programa Novos Talentos
	Política de Tecnologia da Informação Institucional	Programa de Sistemas de Informação Integrado
		Programa de Democratização da Informação
	Política de Segurança e Transportes	Programa de Segurança no Trabalho
		Programa de Logística
	Política de Planejamento Institucional Participativa	Programa de Planejamento Participativo
		Programa de Orçamento Participativo

Fonte: Sistematização própria, a partir de UFRPE (2006a), 2015.

A análise do PDI 2006/2010 revela que a assistência estudantil, no momento de elaboração daquele documento, não compareceu como um tema estratégico para

a gestão da instituição, haja vista sua inexpressividade dentre os temas propostos no documento.

O PDI-2006/2010 não faz referência às atividades de assistência estudantil desenvolvidas até então na instituição, tal como o faz em relação à evolução das atividades de outras políticas institucionais. O documento também não sinaliza para a formulação de ações e programas vinculados a uma política institucional de assistência estudantil. Embora mencione a existência do Departamento de Assistência Estudantil (DAE)⁴⁷, o atendimento aos estudantes está previsto apenas através de ações a serem desenvolvidas na área da medicina preventiva, e de esporte e lazer, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4 – Estratégias relacionadas à Assistência Estudantil no PDI 2006-2010 da UFRPE

Meta/Programa	Estratégias
Plano Diretor Físico e de Infraestrutura	Recuperação do RU
Programa de Melhoria de Qualidade de Vida	Cadastro informatizado de saúde dos servidores e alunos; Definir e implementar uma medicina preventiva para os servidores, familiares e alunos; Ampliar serviços ofertados na unidade de assistência médico-odontológica; Incrementar campanhas de combate à dependência química e doenças sexualmente transmissíveis; Ampliar serviços de saúde nos <i>Campi</i> avançados que venham a abrigar cursos de graduação; Focar o esporte, lazer e meio ambiente, conscientização sobre os problemas decorrentes do uso de drogas, técnicas de dinâmica de grupo e empreendedorismo.

Fonte: Sistematização própria, a partir de UFRPE (2006a), 2014.

A recuperação do RU é mencionada tão somente como uma obra de infraestrutura, não constando em mais nenhum item do documento alguma informação referente à alimentação dos estudantes. As ações de saúde, esporte, lazer e meio ambiente fazem parte do Programa de Melhoria da Qualidade de Vida, e estão

⁴⁷ Na estrutura de gestão da UFRPE o DAE era um dos órgãos executivos da Administração Geral, assim como os seguintes departamentos: Departamento de Registro e Controle e Acadêmico (DRCA), Departamento de Pessoal (DP), Departamento de Contabilidade e Finanças e Departamento de Serviços Gerais.

vinculadas à política de “Desenvolvimento para a Responsabilidade Social e Gestão Ambiental”, cujo objetivo é “estabelecer ações voltadas à assistência social para os servidores, seus respectivos familiares, abrangendo todos os membros da comunidade acadêmica” (UFRPE, 2006a, p. 41).

A vinculação entre assistência social e prestação de assistência aos servidores, seus familiares, e alunos denota uma confusão conceitual entre a prestação de assistência à comunidade acadêmica e a política de Assistência Social, o que sugere desconhecimento quanto à natureza destas políticas.

Conforme o Artigo 194 da Constituição Federal brasileira, a política de Assistência Social compõe, juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, o sistema de Seguridade Social brasileiro, o qual deve assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A assistência estudantil, por sua vez, não é uma interface da política de Assistência Social orgânica à política de educação superior. Ela é uma fração da política educacional⁴⁸, constitui sua dimensão assistencial, visto que suas ações devem estar voltadas para o atendimento às necessidades dos estudantes. É, portanto, necessária para assegurar o direito à educação superior aos estudantes. Neste sentido, concorda-se com Nascimento (2012) ao afirmar que:

a assistência estudantil, no âmbito da educação superior, manifesta o próprio caráter assistencial da Política de Educação. Essas ações surgem, no espaço universitário, a partir das 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).

Assistência Social e assistência estudantil são políticas de natureza diferentes, com marcos legais específicos e destinadas a propósitos distintos. Nascimento (2012) entende que há um equívoco conceitual na tentativa de vinculação da assistência estudantil à política de Assistência Social. Para ela, tal postura traz implicações à construção dos parâmetros legais da assistência estudantil, os quais tendem a ser referenciados pelos parâmetros da Assistência Social.

Essas limitações conceituais têm implicações diretas no planejamento e na operacionalização da assistência estudantil, uma vez que a sua vinculação à Política de Assistência Social resulta na tentativa frustrada de explicar a sua estruturação e regulamentação nos limites dessa Política. Na nossa

⁴⁸ De acordo com Saviani “a política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação” (SAVIANI, 2008, p.7).

concepção, é justamente a face assistencial das políticas sociais a causa desta confusão de definição da qual a assistência estudantil é vítima (Ibid., p. 151).

Ademais, os dados do PDI 2006-2010 sugerem que no contexto de elaboração deste documento o desenvolvimento da assistência estudantil, como política institucional, não constava entre os objetivos estratégicos da UFRPE, pois segundo a reitoria daquela universidade “os temas estratégicos propostos neste documento têm como objetivo nortear os rumos para a construção da UFRPE que queremos e podemos” (UFRPE 2006a, p. 6). Sua inexpressividade no documento é revelada, por exemplo, pela total ausência de referências ao Programa de Residência Universitária, já existente na instituição naquela ocasião. Este programa não é mencionado no documento, seja em termos de atividades desenvolvidas, seja de incrementos futuros.

Embora algumas ações relacionadas ao atendimento de estudantes tenham sido vinculadas à prestação de assistência social a todos os membros da comunidade acadêmica, os temas “assistência estudantil” e “condições de permanência dos estudantes” propriamente ditos, não são sequer citados no documento. A concepção de assistência estudantil na gestão da UFRPE comparece no PDI 2006-2010 aparentemente esvaziada de esquemas conceituais.

Foi com a inexpressiva inserção no planejamento institucional da UFRPE para o período 2006-2010, e do seu aparente vazio conceitual na gestão daquela universidade, que em agosto de 2006 a gestão da assistência estudantil na UFRPE foi alçada ao patamar de Pró-Reitoria, com a extinção do DAE e a criação PROGEST, através da Resolução Nº. 185/2006 do CONSU. A PROGEST foi criada com a missão de:

incentivar, apoiar, orientar e acompanhar, de forma articulada com as demais Pró-Reitorias, Departamentos Acadêmicos, Departamentos Administrativos e Órgãos Suplementares o estudante, em suas múltiplas demandas, no decorrer de sua trajetória estudantil, através de ações afirmativa de permanência nas áreas social, técnico-científica, cultural, política e esportiva (UFRPE, 2006b).

Seus trabalhos iniciais voltaram-se, principalmente, para a elaboração de programas e minutas de resolução e para recuperação da infraestrutura física de residências estudantis do campus de Dois Irmãos. Mudanças no teor e na concepção da assistência estudantil no contexto institucional da UFRPE são identificadas a partir de sua inserção em relação às metas e objetivos institucionais dispostos no

documento “Aditamento 2011-2012 para o Plano de Desenvolvimento Institucional/PDI 2006-2010”⁴⁹.

No aditamento ao PDI para os anos 2011-2012, no item denominado “Ensino, Pesquisa e Extensão na Universidade Federal Rural de Pernambuco”, consta o subtópico “Evolução das atividades da Assistência Estudantil”, no qual é mencionado que: “A Assistência Estudantil é um investimento essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão” (UFRPE, 2012a, p. 27).

A criação da PROGEST é justificada em razão da “busca da qualidade das ações educacionais e na perspectiva de consolidar as políticas de gestão estudantil” (Ibid.). É também feita referência à trajetória da assistência estudantil no âmbito nacional, sendo mencionadas a elaboração do Plano Nacional de Assistência Estudantil pelo FONAPRACE e a sua conversão pelo Governo Federal em Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Dentre os objetivos de políticas pedagógicas do ensino, pesquisa e extensão, o documento prevê a revisão e a adequação das atividades de assistência estudantil na “busca de uma maior participação dos alunos nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultural visando a permanência do estudante na instituição garantindo assim sua integralização curricular” (Ibid., p. 41). Para tanto, assinala como meta a criação do Programa de Reestruturação da Gestão Estudantil que teria as seguintes estratégias para o período 2011-2012:

- a) Ampliar anualmente o quantitativo de estudantes atendidos pela assistência estudantil; b) Fortalecer os programas de permanência para alunos de graduação; c) Ampliar o apoio a eventos esportivos aos alunos de graduação dentro e entre as universidades; d) Expandir projetos de lazer e práticas esportivas para a comunidade; e) Desenvolver projetos esportivos de inclusão social e qualidade de vida para a comunidade acadêmica e das adjacências (Ibid., p. 52).

Os dados e informações referentes às ações que foram desenvolvidas no pela PROGEST no período 2007-2010 mostram a criação de novos programas, melhorias de infraestrutura e implantação das ações nas unidades acadêmicas da UFRPE no interior do estado, conforme demonstrado no Quadro 5.

⁴⁹ Este documento agregou ao PDI 2006-2010 ações e metas a serem realizadas nos anos 2011 e 2012, bem como apresentou ações previstas e realizadas, ações previstas e não realizadas, as ações não previstas e realizadas, no período 2006-2010.

Quadro 5 – Ações desenvolvidas pela PROGEST entre 2007-2010 apresentadas no Aditamento ao PDI 2006/2010

Ações	Ano/período
Criação do Programa de concessão de Bolsas de Permanência, inspirada na busca de uma maior participação dos alunos nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.	2007
Criação de Programa de Ajuda de Custo para realização de estágios curriculares, participação em reuniões científicas e acadêmicas, realização de eventos científicos e participação em jogos estudantis	2007
Aquisição de títulos para as bibliotecas da UFRPE	2008
Construção de uma Residência Estudantil no campus Dois Irmãos (capacidade para 200 alunos)	2009
Reforma no RU do Campus Dois Irmãos	-
Reabertura do RU do Campus Dois Irmãos	2009
Elaboração de projetos para implantação de restaurantes universitários nas unidades acadêmicas de Garanhuns e Serra Talhada	-
Abertura de duas residências estudantis na Unidade Acadêmica de Garanhuns (capacidade para 80 alunos)	2010
Reformas e recuperação de 04 residências estudantis do Campus Dois Irmãos, da piscina semiolímpica e da quadra coberta.	-
Criação do Programa de Bolsas Auxílio-moradia para alunos carentes e não residentes	-
Início da construção das residências estudantis da Unidade Acadêmica de Serra Talhada – UAST (capacidade para 80 alunos)	2010
Realização de evento esportivo no Campus de Dois Irmãos, intitulado “I Fast Triathlon da UFRPE”	2007, 2008 e 2009

Fonte: Sistematização própria, a partir de UFRPE (2012a), 2014.

Observa-se, portanto, que o contexto da assistência estudantil, na UFRPE, entre 2007 e 2011, é marcado pelo seu novo posicionamento assumido na gestão institucional, conforme sugerem os documentos que sintetizam o planejamento da universidade no ciclo 2006-2012. À assistência estudantil é atribuída uma importância estratégica no discurso da gestão da UFRPE: “A Assistência Estudantil é um investimento essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão” (UFRPE, 2012a, p. 27).

A recuperação desta trajetória da assistência estudantil é relevante porque é indicativa de que o movimento da política em âmbito nacional⁵⁰ foi determinante para sua inflexão no contexto institucional da UFRPE. Tal inflexão é marcada, portanto, pela criação de uma Pró-Reitoria responsável especificamente pela gestão de seus programas, projetos e ações, o que modificou sua posição marginal no âmbito da gestão da UFRPE, e pela implantação do PNAES em 2008.

3.2 FUNDAMENTOS IDEOPOLÍTICOS DO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRPE

A partir da proposição trabalhada por Souza Filho (2006) de que as políticas públicas constituídas a partir de um modelo de gestão na perspectiva democrática devem estar orientadas para a finalidade de universalizar e aprofundar direitos e, por conseguinte, para a satisfação das necessidades da população, foi construída neste estudo uma estrutura de indicadores ideopolíticos a fim de subsidiar a avaliação política dos fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE.

No intuito de identificar os conteúdos ideopolíticos que fundamentaram a concepção de assistência estudantil no modelo de gestão da UFRPE, foram tomados como referenciais empíricos identificados nos documentos: os conceitos-chave definidores do termo “assistência estudantil; e as finalidades ético-políticas a ela atribuídas nos documentos analisados.

A orientação ideopolítica dos princípios orientadores do modelo de gestão da assistência estudantil, foi avaliada em relação aos seguintes indicadores ideopolíticos: Universalidade no atendimento; Integralidade das ações; Participação e exercício do poder nos processos decisórios. Estes indicadores foram analisados mediante a identificação dos referenciais empíricos dispostos no Quadro 6.

⁵⁰ O movimento da assistência estudantil em âmbito nacional consiste em seu reposicionamento na agenda do governo federal, expresso sobretudo pela criação do PNAES em 2007 e sua regulamentação através do Decreto 7.234/2010.

Quadro 6 – Indicadores para avaliação política dos princípios norteadores do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE

Indicadores Ideopolíticos	Referenciais Empíricos	Documentos analisados
Universalidade no atendimento	Mecanismos de acesso aos programas e ações	Resoluções dos Conselhos Superiores da UFRPE
	Critérios de acesso aos programas e ações	
	Critérios para permanência nos programas	
	Atendimento de estudantes em programas	
Integralidade das ações	Necessidades dos estudantes contempladas na destinação de recursos	Relatórios de atividades anuais da PROGEST (2007 – 2011)
	Mecanismos institucionais para atendimento das necessidades dos estudantes	Resoluções dos Conselhos Superiores da UFRPE
	Articulação entre os programas e ações	Todos os documentos
	Articulação entre assistência estudantil e demais políticas institucionais	Todos os documentos
Participação e exercício do poder nos processos decisórios	Entradas da assistência estudantil nas pautas de reuniões dos Conselhos Superiores	Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE
	Conteúdo das deliberações referentes à assistência estudantil nos Conselhos Superiores	Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE
	Representação de segmentos da comunidade universitária nos processos deliberativos	Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE
	Sistemática do processo decisório da assistência estudantil na UFRPE	Processos administrativos da UFRPE
	Conteúdo e decisão referentes a pautas da assistência estudantil na Câmara de Ensino de Graduação – CEPE	Processos administrativos da UFRPE

Fonte: Sistematização própria, 2015.

3.2.1 CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – CONCEITOS-CHAVE E FINALIDADE ÉTICO-POLÍTICA

A leitura dos documentos permitiu a identificação de conceitos-chave (CELLARD, 2012) referentes ao termo “assistência estudantil”. Os conceitos-chave identificados foram: “assistência estudantil como *investimento*” e “*ação afirmativa* de permanência”, conforme apresentados no Quadro 7, tal qual registrados nos

documentos. Nas resoluções que regulamentaram os programas e ações a serem desenvolvidos pela PROGEST comparece, ainda, o termo “concessão” como conceito-chave em relação aos bens e serviços da assistência estudantil.

Quadro 7 – Conceitos-chave de assistência estudantil identificados nos documentos de gestão da UFRPE

Documento	Conceitos-chave de assistência estudantil		
Resolução Nº 185/2006 – cria a Pró-Reitoria de Gestão Estudantil da UFRPE	A Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (PROGEST) tem a missão de incentivar, apoiar, orientar e acompanhar, (...) o estudante, em suas múltiplas demandas, no decorrer de sua trajetória Estudantil, através de ações afirmativa de permanência nas áreas social, técnico-científica, cultural, política e esportiva.		
Aditamento ao PDI UFRPE 2006-2010 para os anos 2011-2012	A Assistência Estudantil é um investimento essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão.		
Relatórios de Gestão da PROGEST e da UFRPE (2007-2011)	A Assistência Estudantil é um investimento essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão. [...] implantação de ações afirmativas que visem o bem-estar da comunidade estudantil da UFRPE.		
Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012	A Assistência Estudantil é um investimento essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão.	Os programas de gestão estudantil incluem todas as ações voltadas para ações afirmativas de permanência .	A assistência estudantil é um investimento essencial para a universidade cumprir sua missão.
Relatório Final da Comissão Própria de Avaliação - CPA	Assistência Estudantil da UFRPE [...] se constitui em um importante investimento para a sociedade.		

Fonte: Sistematização própria, a partir dos documentos analisados, 2015.

A delimitação adequada do sentido que assumem estes conceitos-chave no âmbito da assistência estudantil na UFRPE, requereu relacioná-los com elementos do contexto sócio-histórico em que estão situados (CELLARD, 2012).

Assistência Estudantil como investimento

A defesa da assistência estudantil como um investimento fundamentou o ideário e as proposições do FONAPRACE nos anos 2000. No documento “Assistência

estudantil: uma questão de investimento” (FONAPRACE, 2000)⁵¹, afirma-se que “é compensador investir na melhoria das condições e na qualidade de vida dos estudantes carentes enquanto universitários”.

Segundo o documento, quando realizado acompanhamento do desempenho acadêmico dos estudantes atendidos pelos programas de assistência das universidades, verifica-se que estes obtinham rendimento acadêmico similar aos dos estudantes “provenientes de camadas sociais de maior poder aquisitivo” (FONAPRACE, 2000).

A partir do argumento de que a insuficiência da renda familiar dos estudantes não garante as condições de permanência, acarreta o baixo rendimento acadêmico e a evasão nas universidades, o documento vincula a assistência estudantil à oferta de apoio aos “alunos de baixa renda” (Idem). Visto ser a política considerada um investimento, supõe-se que dela e dos “estudantes carentes” por ela “beneficiados” advenham resultados, retornos, contrapartidas.

Ao justificar a utilidade das ações de assistência estudantil, para a redução das taxas de retenção e evasão, melhoria do rendimento acadêmico, redução das desigualdades sociais, etc., o FONAPRACE defende o investimento em políticas para garantia da permanência dos “estudantes comprovadamente desfavorecidos e que apresentam dificuldades concretas para prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso” (Ibid., p. 3). Em tal defesa subjaz a ideia de que

a insuficiência de recursos para a manutenção e implementação de políticas que criem condições objetivas de permanência deste segmento na Instituição, faz com que haja desistência nos cursos ou retardo em sua conclusão. Assim, para que estes alunos atinjam sua plenitude acadêmica é necessário associar a qualidade do ensino ministrado à uma política efetiva de assistência em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, lazer e cultura (Ibid. p. 3).

No contexto em que foi produzido o documento “Assistência estudantil: uma questão de investimento”, o FONAPRACE combatia a histórica noção que concebia a assistência estudantil como uma despesa a mais para as universidades, comprometedora dos já escassos recursos de áreas estratégicas como pesquisa, ensino e extensão. O documento defende que a matriz orçamentária anual do MEC

⁵¹ Documento produzido pelo FONAPRACE no ano 2000. Disponível em http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/assist_est.html. Acesso em abril de 2015.

incluísse recursos específicos a serem destinados à assistência estudantil para cada universidade.

O documento aponta para as seguintes necessidades no âmbito da política: elaboração de projetos específicos para reestruturação e ampliação da infra-estrutura dos ambientes destinados à assistência; vinculação entre ações de acesso e programas de permanência; consolidação de um plano nacional de assistência estudantil. Os pressupostos e as proposições do FONAPRACE fortaleceram a luta pela legitimação da assistência estudantil na agenda governamental e, por conseguinte, pela sua legitimação no interior das universidades federais ao longo dos anos 2000, em um processo que culminou com a criação do PNAES.

Contudo, os argumentos que fundamentam a concepção de assistência estudantil como questão de investimento corroboraram, também, o fortalecimento de uma concepção residual da política, focalizada em estudantes considerados de “baixa renda”, “carentes”, “comprovadamente desfavorecidos”, portanto, circunscrita às questões relacionadas à insuficiência da renda familiar, e que incorpora a ideia de obtenção de contrapartidas ou retornos do investimento realizado. Uma concepção compensatória de política, que desarticula a assistência estudantil da noção que a concebe como direito dos estudantes, condição que lhe é inerente.

O conceito de pobreza é reduzido às noções de carência e de desfavorecimento dos estudantes. Estas noções são centrais, na definição do público alvo da política, e são indicativas de que a concepção que entende assistência estudantil como investimento está fundada em uma perspectiva individualista e compensatória.

Na perspectiva compensatória de carências e de insuficiência de renda, os estudantes são responsabilizados pelo alcance de bom desempenho acadêmico e pela permanência, como sendo uma contrapartida, visto terem sido objeto de investimento institucional, e terem recebido “apoio” para percorrerem a contento sua trajetória acadêmica. Está implicada nesta perspectiva a culpabilização dos beneficiários caso não permaneçam ou não alcancem o rendimento esperado, pois se supõe que lhes foram proporcionadas as condições e/ou oportunidades para isto.

Assistência estudantil como ação afirmativa de permanência

No que tange à conceituação da assistência estudantil como ação afirmativa de permanência, vale ressaltar, de antemão, que o instituto da “ação afirmativa”, na educação superior pública no Brasil, é comumente atrelado ao estabelecimento de cotas, ou reserva de vagas, para viabilização do acesso às universidades para segmentos específicos da população – como negros, indígenas, estudantes oriundos da rede pública, etc. Em termos conceituais, Oliven (2007) afirma que:

O termo Ação Afirmativa refere-se a um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando (OLIVEN, 2007, p. 30).

No âmbito da educação superior, as discussões acerca das ações afirmativas ultrapassam a questão do estabelecimento de cotas como política de ingresso nas universidades públicas. Os defensores das cotas como estratégia de combate às desigualdades sociais, às discriminações e aos preconceitos, sobretudo as de corte étnico-racial, afirmam a necessidade de que sejam articuladas, às políticas de cotas, ações afirmativas voltadas para a garantia das condições de permanência dos estudantes cotistas.

Neste sentido, o conceito de ações afirmativas, na educação superior pública, diz respeito ao conjunto de medidas propostas como instrumentos que buscam minimizar os efeitos das desigualdades sociais, preconceitos, e discriminações que comprometem as condições de acesso e de permanência nas universidades.

Em termos gerais, as ações afirmativas têm seu público alvo constituído por segmentos ou grupos específicos formados, sobretudo, em função de identidades particulares, como sexo, raça, sexualidade, etnia, geração, etc. Nesta perspectiva, as desigualdades sociais são compreendidas, para além das determinações das relações de exploração entre capital e trabalho, uma vez que são consideradas, a partir da complexidade das relações construídas entre gêneros, gerações, etnias, etc., conforme aponta Castro (s/d):

mesmo entre os pobres há gradações, hierarquias e formas de viver a classe, com sentidos próprios, a depender do gênero, da raça e do momento no ciclo vital. Tais sentidos são construídos cultural e politicamente, mas há que

entender tanto os sistemas que emprestam conotação peculiar a cada identidade, como os cenários de classe que traduzem tais sistemas em vantagens ou desvantagens relativas (CASTRO, s/d, p. 3)

Na ótica das ações afirmativas, a gestão das políticas sociais deve incorporar, além da categoria classe, os recortes de gênero, etnia, gerações, raça, etc. Tal orientação pressupõe que a incorporação do conceito de ação afirmativa, nas políticas de permanência das universidades, repercuta na formulação e implementação de suas ações, por meio da incorporação da transversalidade de enfoques identitários que contemplem a heterogeneidade das necessidades dos segmentos usuários das políticas de permanência. Sobre este aspecto, inerente à gestão das políticas de ações afirmativas, Delgado e Tavares (2011) afirmam que:

Essa é uma dimensão importante no debate sobre políticas sociais, pois permite recuperar a diversidade social, aproximando-nos das complexas demandas que surgem na experiência de mulheres, homens, jovens, negros, brancos, bem como nos ajuda a perceber como esses diversos grupos são incorporados e lidam diferencialmente com as respostas institucionais a suas necessidades. Hoje é fundamental, na constituição de políticas sociais, a complementariedade entre enfoques de gênero, classe, geração e etnia na compreensão das tramas sociais por onde se recriam as desigualdades e se tecem as demandas e possibilidades de acesso a direitos (DELGADO; TAVARES, 2011, p. 5).

Se considerada sob esta perspectiva de análise, a relação conceitual entre assistência estudantil e ação afirmativa de permanência na UFRPE mostra-se esvaziada de enfoques identitários como gênero, etnia, geração, raça, classe, etc. Embora seja mencionado, genericamente, que as ações afirmativas de permanência deverão ser desenvolvidas nas áreas social, técnico-científica, cultural, política e esportiva, a incorporação conceitual de enfoques identitários específicos, nas ações a serem desenvolvidas, restringe-se ao segmento dos estudantes considerados de baixa renda.

Fica demonstrado que o conceito de ações afirmativas de permanência da UFRPE não contempla a heterogeneidade das necessidades vivenciadas por minorias e produzidas no âmbito das relações desiguais entre gêneros, raças, gerações, etnias, ou classe. Tais ações sendo vinculadas, de maneira genérica, ao “bem estar da comunidade acadêmica estudantil”, não levariam em conta, por exemplo, necessidades e interesses relativos à condição feminina, à condição dos negros, à condição dos estudantes com deficiência ou oriundos de escola pública. O conceito de ação afirmativa parece ter sido incorporado de forma nominal ou discursiva na

concepção de assistência estudantil na UFRPE, sem que tenha sido apropriado em seu conteúdo.

Sob uma outra perspectiva de análise, o conceito de ações afirmativas é compreendido a partir de sua vinculação a uma nova forma de conceber a sociedade, em que as condições que perfazem a gênese, reprodução e superação das desigualdades sociais – que à luz da categoria “questão social”, são entendidas como produto das relações entre capital e trabalho – sofrem um deslocamento do campo conceitual da luta de classes.

No paradigma pós-moderno que fundamenta esta nova concepção de sociedade, “trabalho”, “classe”, “questão social”, “pobreza”, dentre outras categorias, perdem na explicação do real, cedendo lugar a categorias como identidade social, diferença, opressão, “nova questão social”. Este paradigma é mostra-se funcional à lógica societária do capital, visto que proporciona leituras fragmentadas do real. As desigualdades sociais são entendidas não como sequelas da questão social, mas como fenômenos apartados das relações de produção e reprodução do capital, e consideradas fruto da “nova questão social” (ROSANVALLON, 1998) em uma sociedade sem classes.

Com esta leitura pós-moderna do real, são postas as bases das distintas e particulares lutas protagonizadas pelos chamados “novos movimentos sociais”, que “ênfatisam a ‘diferença’: identidades particulares, tais como sexo, raça, etnia, sexualidade; suas opressões e lutas distintas, particulares e variadas” (WOOD, 1993 apud LEITE, 2011, p. 2).

O não entendimento das desigualdades sociais, discriminações e preconceitos como produtos da questão social, experimentados pelas classes e frações de classe subalternizadas, favorece a particularização das lutas sociais, sendo norteadas pela busca da minimização das consequências das desigualdades sociais, sem atacar suas causas. Embora por vezes sejam reconhecidas e mencionadas as condições estruturais que lhes dão origem, a particularidade é privilegiada como categoria explicativa central na direção das lutas e na construção de estratégias para superação das desigualdades, estratégias particularistas que não passam pela superação das condições objetivas que as engendram.

Assim, as atuais iniciativas – a que se dá o nome de políticas sociais – que, a pretexto da ‘igualdade’ e da ‘justiça social’, buscam minimizar os efeitos da discriminação por meio de medidas de exceção, na verdade invertem os termos da questão, sem resolvê-la. Estas políticas, outrossim, configuram uma ‘discriminação ao contrário’, que atende tão somente às diretrizes impostas pelo modelo neoliberal e seus organismos financeiros internacionais, induzindo saídas individuais e negando a dimensão coletiva da sociabilidade (LEITE, 2011, p. 24-5).

No contexto da contrarreforma do Estado brasileiro, em que a intervenção estatal ao enfrentamento da questão social, sofre um redimensionamento e assume como perspectiva orientadora a focalização na pobreza extrema, as políticas de ação afirmativa são concebidas como iniciativas inovadoras que asseguram eficácia e eficiência na alocação dos recursos públicos, visto que focalizados em segmentos específicos da população.

A articulação do conceito de ação afirmativa com a ideologia do combate à (extrema) pobreza corrobora o retraimento do Estado no financiamento e gestão do conjunto das políticas sociais universalistas. Desse modo, a perspectiva de universalização dos direitos sociais é subordinada à combinação entre políticas de natureza compensatória e assistencialista, e a política macroeconômica que favorece o capital financeiro. De acordo com Leite:

É justamente por operar neste mosaico ideológico que as PAA (políticas de ação afirmativa, *grifo nosso*), notadamente a política de cotas (seja qual for o seu naipe), prometem, em nome de ‘reparações sociais’, uma suposta mobilidade social ascendente adquirida a partir de uma desigualdade de gênero, etária, étnica etc. (LEITE, 2011, p. 27).

Na UFRPE as ações afirmativas são consideradas como “políticas de inclusão social” (Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012, p. 3), que “têm facilitado o acesso à Universidade de percentuais crescentes de estudantes talentosos oriundos de classes populares, que antes não tinham acesso a esse nível de ensino” (Ibid.). No referido documento consta que:

Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades sociais, raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras – historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização (Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012, p. 3).

Observa-se que a garantia da igualdade de oportunidades e tratamento, e a compensação por perdas provocadas pela discriminação e marginalização, são considerados objetivos das ações afirmativas na educação superior pública. No referido documento afirma-se que as ações afirmativas de permanência se revestem

“de importância crucial para que a Universidade alcance seus objetivos na atualidade” (Ibid., p. 4-5). A concepção de educação e de missão da universidade, assim como apresentadas no documento analisado, estão imbuídas da ideologia do combate à pobreza, como se observa no trecho a seguir:

Num contexto nitidamente marcado pela desigualdade social, a educação ocupa um papel cada vez mais relevante no quadro dos direitos humanos, pois, ao mesmo tempo em que constitui um direito humano fundamental, apresenta-se como condição indispensável para a garantia de todos os demais direitos. Assim, a educação se apresenta como principal ferramenta de mobilidade social rumo à redução da desigualdade e da pobreza (Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012, p. 4).

Embora a educação seja mencionada como direito humano fundamental, lhe é conferida também uma dimensão utilitária e individualista, sendo concebida como ferramenta de mobilidade social e redução das desigualdades e da pobreza. Neste sentido, a UFRPE entende a política de cotas⁵² e de assistência estudantil como ações afirmativas fundamentais para democratização do acesso às universidades. À assistência estudantil é atribuído o dever de incluir “todas as ações voltadas para ações afirmativas de permanência” (Ibid., p. 6). De acordo com o Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012:

Ações afirmativas de permanência fazem parte de políticas compensatórias que têm por finalidade atender à demanda de todos os estudantes que necessitam de apoio para se manter na Universidade a fim de concluir seu curso de graduação (Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012, p. 3).

O ideário de que ações afirmativas são instrumentos para compensar os estudantes pelas condições desiguais que vivenciam durante a trajetória acadêmica está atrelado à perspectiva de que, o acesso e a permanência na universidade são meios para amenizar as desigualdades e combater a pobreza. Inerente a este pressuposto está o entendimento de que as ações afirmativas de permanência estão voltadas para o atendimento de estudantes necessitados de apoio.

Diante da conjuntura atual de regressão de direitos, decorrente do processo de reestruturação do capitalismo em nível mundial, concorda-se com Leite (2011), ao afirmar que preceitos constitucionais como igualdade, justiça social, etc., que

⁵² No período entre 2007 e 2011 a UFRPE adotava como política de ação afirmativa a oferta de um bônus de 10% na nota dos processos seletivos para alunos que pleiteavam vaga nas Unidades Acadêmicas de Garanhuns e de Serra Talhada, os quais deveriam ser oriundos das regiões em que se situam as respectivas expansões universitárias.

legitimam as políticas de ações afirmativas, conformam uma concepção (neo)liberal de sociedade e servem para escamotear a negação de direitos universais.

Neste mesmo sentido, Castro afirma que políticas de ações afirmativas resultam da “imposição do discurso da necessidade de inovação das práticas sociais” (CASTRO, 2010, p. 200). São práticas imbuídas de um aparente teor modernizante e democrático, mas são estratégias políticas que engendram um processo de desfiguração dos direitos sociais, numa conjuntura em que “a tendência atual das políticas sociais é, orientadas por essas premissas, ignorar a ideia do coletivo e do universal, anunciando que elas não são as únicas e as mais eficazes para lidar com a questão social” (Ibid., p. 200).

No conceito de ação afirmativa de permanência na UFRPE há um direcionamento para que a focalização das ações de assistência estudantil em segmentos específicos esteja centrada no atendimento de estudantes pobres, sendo estes entendidos enquanto estudantes que necessitam de apoio para se manter na universidade. O que inverte os termos da questão, quando se tem como perspectiva a concepção de que a assistência estudantil é um direito dos estudantes, que se concretiza mediante uma política educacional de atendimento de suas necessidades. Ou seja, não se trata de atender estudantes necessitados de apoio, mas de garantir o atendimento das necessidades dos estudantes, mediante provisão de bens e serviços da assistência estudantil.

Assistência estudantil como concessão

Também em sentido diverso ao que concebe a assistência estudantil como direito dos estudantes, foi identificado como conceito-chave nas Resoluções⁵³ que regulamentaram os programas e ações a serem desenvolvidos pela PROGEST, o conceito de concessão. Ele está presente nas ementas de todos os documentos, onde se informa que as respectivas resoluções são instrumentos que normatizam a

⁵³ Trata-se das resoluções do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) atinentes à assistência estudantil que regulamentaram seus programas e ações no período entre 2007 e 2011, quais sejam: 178/2007; 179/2007; 180/2007; 181/2007; 182/2007; 183/2007; 184/2007; 219/2009; 486/2010; 487/2010; 488/2010; 489/2010; 491/2010.

“concessão” de bens e serviços de assistência estudantil, tais como: “concessão de ajuda de custo”, a “concessão de bolsas”, etc.

O termo concessão, segundo o *Minidicionário Aurélio*, significa: “1. Ação ou efeito de conceder” (FERREIRA, 2000, p. 171). O termo conceder, por sua vez, significa: “1. Permitir, facultar. 2. Dar, outorgar” (Ibid., p. 170). Seu significado no âmbito das relações entre Estado-sociedade, especificamente no que se refere ao modo de incorporação pelo Estado das demandas das classes subalternizadas, recupera traços históricos que conformam as políticas sociais no país.

O caráter de “concessão” conferido à intervenção estatal para atendimento de demandas sociais caracteriza uma tendência à adoção das políticas sociais como privilégios, ou dádivas, não como direitos. A incorporação deste conceito para referir-se aos bens e serviços a serem desenvolvidos no âmbito da assistência estudantil sugere a reiteração do caráter assistencialista comumente conferido às políticas, quando da viabilização do acesso a bens e serviços sociais, sobretudo, quando destinados às classes subalternizadas.

Entende-se que a reiteração de tal conceito, no âmbito dos instrumentos de gestão que regulamentaram os bens e serviços da assistência estudantil, arrefece o direcionamento ideopolítico, no sentido de sua consolidação como direito dos estudantes (ao invés de outorga da instituição), contrariando princípios democráticos que concebem as políticas públicas como direitos, conquistados pelas classes subalternizadas nos embates da luta de classes, e como dever do Estado.

De acordo com o Relatório de Autoavaliação Final da Comissão Própria de Avaliação – CPA: “A Assistência Estudantil da UFRPE é entendida como política pública fundamental para a permanência dos estudantes procedentes de família de baixa renda” (p. 30). O enfoque conceitual do documento apresenta a assistência estudantil como política pública.

Considerando que os bens e serviços que perfazem uma política pública não podem, por natureza, ser concebidos como “concessão”, certamente o são, quando se parte do princípio de que seu público alvo fundamental são pessoas “provenientes de famílias de baixa renda”. Historicamente, a lógica da “concessão” esteve na base

ideopolítica das intervenções do Estado brasileiro dirigidas às classes subalternizadas, inclusive no âmbito da gestão das instituições universitárias.

Em busca da finalidade ético-política da assistência estudantil hegemônica na UFRPE, foram analisados inicialmente o Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012 e o Aditamento 2011-2012 para o PDI – UFRPE 2006-2010. A análise dos documentos revelou a existência de distintas e antagônicas finalidades ético-políticas atribuídas à assistência estudantil no âmbito dos instrumentos de gestão para o planejamento institucional, conforme disposto no Quadro 8.

Quadro 8 – Finalidades atribuídas à assistência estudantil no planejamento institucional

Documentos analisados	Finalidades ético-política da assistência estudantil	
Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012	A política de assistência estudantil da UFRPE visa, sobretudo, aprimorar e fortalecer a integração dos estudantes à vida acadêmica , através da implantação de ações que garantam a permanência e a conclusão de curso .	Ações afirmativas de permanência fazem parte de políticas compensatórias que têm por finalidade atender à demanda de todos os estudantes que necessitam de apoio para se manter na Universidade a fim de concluir seu curso de graduação.
	Para que o estudante possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar à qualidade do ensino ministrado uma política efetiva de investimento em assistência estudantil, a fim de atender às necessidades básicas de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura, lazer, inclusão digital, transporte, apoio acadêmico, segurança, entre outras condições.	Para o estudante de baixa renda, a Assistência Estudantil visa assegurar condições minimamente adequadas para que encontrem o necessário incentivo e apoio material, logístico e financeiro para desenvolver, com sucesso, os seus estudos.
Aditamento 2011-2012 para o PDI – UFRPE 2006-2010	Maior participação dos alunos nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultural visando a permanência do estudante na instituição garantindo assim sua integralização curricular. (p. 41).	

Fonte: Sistematização própria, a partir dos documentos analisados, 2015.

O Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012 aponta, como finalidade da assistência estudantil, o atendimento de um conjunto de necessidades básicas, das quais, entende-se, depende a realização plena da formação acadêmica dos estudantes. Afirma-se, ainda, a contribuição das ações de assistência estudantil para a integração dos estudantes à vida acadêmica.

Desse modo, subentende-se que, naquele documento, a finalidade da assistência estudantil está situada na relação entre as condições de permanência e a

formação acadêmica, uma vez que a viabilização da permanência dos estudantes na universidade estaria orientada em função da otimização das suas formações acadêmicas.

Neste mesmo sentido, o Aditamento 2011-2012 para o PDI – UFRPE 2006-2010 atrela a permanência dos estudantes na universidade à inserção dos mesmos em atividades de ensino, pesquisa e extensão, como meio e garantia para integralização curricular. Sendo assim, a finalidade da assistência estudantil, nos referidos documentos, articula as ações voltadas para permanência ao processo de formação dos estudantes, o que sugere que tais ações não têm um fim em si mesmas, mas devem estar norteadas para a completude de suas formações acadêmicas.

Contudo, no Planejamento Estratégico da PROGEST 2007-2012, a finalidade da assistência estudantil é redimensionada, quando referida às ações voltadas aos estudantes considerados de baixa renda. Neste caso, o atendimento às necessidades básicas cede lugar à garantia de condições minimamente adequadas que proporcionem aos estudantes incentivo e apoio material, logístico e financeiro.

Ao referir-se às condições para o “sucesso nos estudos” dos estudantes “de baixa renda”, é enfatizada a necessidade que eles recebam apoio material, logístico e financeiro, o que sugere o desenvolvimento de ações voltadas a estes fins específicos, o que pode significar prejuízo em relação ao atendimento do conjunto de necessidades básicas dos estudantes e à inserção em atividades acadêmicas que qualifiquem a permanência e a realização de seus cursos.

Observa-se, ainda, que, neste mesmo documento, o desenvolvimento de ações afirmativas de permanência tem como finalidade atender às demandas dos estudantes que necessitam de apoio para se manter na universidade. O propósito explicitamente compensatório a que se propõem as ações afirmativas de permanência, alinhado à perspectiva que privilegia como finalidade das ações a disponibilização do mínimo em detrimento do básico, sugere que há uma orientação para que a qualidade da permanência dos estudantes “de baixa renda” seja rebaixada a “condições minimamente adequadas”.

Tal distinção, na finalidade da assistência estudantil, que deve ser prestada aos estudantes considerados de baixa renda, é expressão da tendência gerencialista, nas

políticas sociais contemporâneas no Brasil, em que os serviços sociais são reduzidos, e à população pobre são garantidos padrões mínimos de satisfação de necessidades.

Os documentos analisados mostram que, embora a assistência estudantil seja nominalmente entendida como política fundamental, para o atendimento das necessidades básicas dos estudantes, e para garantia da plena formação acadêmica, esta concepção é tensionada pela tendência gerencialista que impele o desenvolvimento das políticas sociais em geral, e da assistência estudantil em particular, ao nível dos mínimos sociais, sob o falacioso intuito de prestar atendimento àqueles estudantes que mais “necessitam”.

Esta condição também pôde ser identificada na análise das finalidades que nortearam o conjunto de ações e programas de assistência estudantil. As resoluções do CONSU⁵⁴ e do CEPE⁵⁵, atinentes à assistência estudantil, consistem nos instrumentos de gestão que regulamentaram seus programas e ações no período entre 2007 e 2011. A análise de tais resoluções permitiu identificar as finalidades dos programas e ações desenvolvidos pela PROGEST⁵⁶, apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Finalidades dos programas e ações de assistência estudantil

(Continua)

Programas/ações	Finalidade
Ajudas de custo para discentes de graduação ⁵⁷	Subsidiar financeiramente a participação e/ou realização de eventos científicos e acadêmicos estudantis, a participação em jogos estudantis, e a realização de estágios curriculares e práticas de ensino.
Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico para alunos de graduação e pós-graduação da UFRPE ⁵⁸	Ofertar aulas de nivelamento de física, química e matemática e outras matérias de formação básica a alunos de graduação, além de capacitar estudantes universitários para a docência.

⁵⁴ Regimento das Residências Universitárias da UFRPE - anexo da Resolução nº 327/2008.

⁵⁵ Resoluções Nº: 178/2007; 179/2007; 180/2007; 181/2007; 182/2007; 183/2007; 184/2007; 219/2009; 486/2010; 487/2010; 488/2010; 489/2010; 491/2010.

⁵⁶ Ao longo do período estudado foram regulamentados na UFRPE quatro programas e seis ações no âmbito da assistência estudantil. Os programas foram: Programa Aulas de Nivelamento; Programa Bolsas de Permanência; Programa Auxílio Manutenção; Programa Alimentação Subsidiada no RU. As ações referem-se à: quatro modalidades de Ajudas de custo; Bolsas de Informática; Residências universitárias.

⁵⁷ As ajudas de custo consistem em subsídios financeiros para participação e realização de eventos científicos e acadêmicos estudantis, para participação em jogos estudantis, e para realização de estágios curriculares e práticas de ensino.

⁵⁸ De acordo com o artigo 1º da Resolução nº 178/2007, a atividade de auxiliar acadêmico faz parte do Programa “Aulas de nivelamento”. O auxiliar acadêmico deve ministrar aulas de nivelamento a alunos de graduação, e resolver listas de exercícios elaboradas pelos professores para alunos de graduação. Em 2010 a Resolução 486/2010 – CEPE alterou o público alvo da ação e a bolsa passou a ser dirigida apenas aos discentes de graduação.

Quadro 9 – Finalidades dos programas e ações de assistência estudantil

(Conclusão)

Programas/ações	Finalidade
Programa Bolsas de Permanência ⁵⁹ Residências Universitárias do Campus de Dois Irmãos e das Unidades Acadêmicas Programa Auxílio Manutenção ⁶⁰ Programa Alimentação Subsidiada no Restaurante Universitário	Promover a permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica, durante a realização do curso de graduação.
Bolsas de Informática	Apoiar o funcionamento dos laboratórios de informática da UFRPE e oferecer suporte técnico na área de informática aos diversos setores da UFRPE

Fonte: Sistematização própria, a partir da Resolução do CONSU nº 327/2008 e das Resoluções do CEPE nº 178/2007; 179/2007; 180/2007; 181/2007; 182/2007; 183/2007; 184/2007; 219/2009; 486/2010; 487/2010; 488/2010; 489/2010; 491/2010, 2015.

As finalidades identificadas podem ser consideradas em três grupos principais:

1) apoiar financeiramente a participação e realização de atividades relacionadas diretamente à formação acadêmica dos discentes; 2) promover a permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica; 3) subsidiar o custeio do funcionamento de laboratórios de informática e os serviços de suporte técnico em informática nos diversos setores da instituição.

Em termos de inserção dos discentes em atividades de ensino, pesquisa e extensão, as ações e programas de assistência estudantil se propõem somente a oferecer subsídios financeiros para participação em eventos e atividades dessa natureza. No caso das Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico, a responsabilidade da PROGEST seria apenas a de custeio e pagamento das bolsas. A coordenação do Programa Aulas de Nivelamento, ao qual estas bolsas estão vinculadas, é de responsabilidade da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PREG).

⁵⁹ “Concessão de Bolsas de Permanência nas modalidades transporte, alimentação e apoio acadêmico, para alunos de graduação da UFRPE” (Resolução Nº 179/2007 – CEPE).

⁶⁰ O Auxílio Manutenção foi criado através da Resolução Nº 219/2009 – CEPE. Consiste em apoio financeiro para custear despesas com mantimentos para estudantes moradores das Residências Universitárias e estudantes que tenham sido classificados nos processos seletivos das referidas Residências, mas não tenham sido selecionados para ocupar vaga.

Com a finalidade de apoiar o funcionamento dos laboratórios de informática e o suporte técnico na área aos setores, a UFRPE destina parte dos recursos da assistência estudantil para custear serviços de pessoal. Subtende-se que as atividades a serem desempenhadas pelos bolsistas de informática, sobretudo, no apoio ao funcionamento de laboratórios, não têm relação direta com a formação acadêmica dos estudantes da área de informática, haja vista que as resoluções⁶¹ que regulamentaram a Bolsa de Informática definem que estudantes de quaisquer cursos de graduação podem pleitear a referida bolsa.

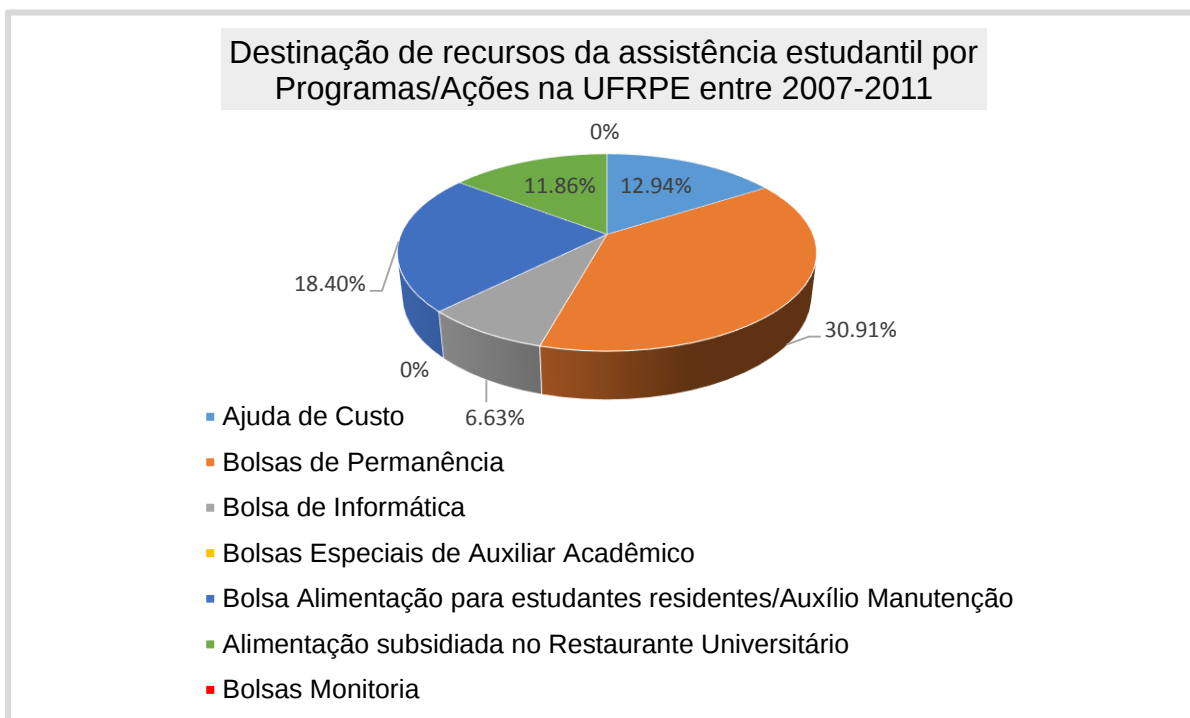
O uso da mão de obra (barata) de estudantes nas universidades federais em atividades não relacionadas à área de formação acadêmica, legitimado institucionalmente por meio da exigência de contrapartidas em programas de bolsas, sobretudo, no âmbito da assistência estudantil, é um artifício utilizado pelas instituições para compensar os déficits em termos de pessoal no serviço público, e constitui mais uma faceta perversa do subfinanciamento do Estado na educação superior pública no país.

Conforme discutido anteriormente, a promoção da “permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica” está alinhada aos conceitos de assistência estudantil como “ação afirmativa”, e como “investimento”. Tais conceitos conferem um direcionamento da política para o atendimento de estudantes (extremamente) pobres. A carência e a vulnerabilidade são conceitos centrais no redirecionamento da intervenção do Estado na questão social.

A promoção da “permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica” foi a finalidade hegemônica na destinação dos recursos da assistência estudantil na UFRPE, conforme dados dos Relatórios Anuais de Gestão da PROGEST (2007-2011), sintetizados no Gráfico 1.

⁶¹ Resolução Nº 180/2007 – CEPE e Resolução Nº 488/2010 – CEPE.

Gráfico 1 – Destinação de recursos da assistência estudantil na UFRPE



Fonte: Sistematização própria, a partir de Relatórios Anuais de Gestão da PROGEST (2007 - 2011), 2015.

De acordo com os documentos analisados, entre 2007 e 2011, os recursos liquidados do Programa de Assistência ao Educando do Ensino de Graduação na UFRPE somaram o montante de R\$ 9.876.244,60.

Neste período, 61,17% dos referidos recursos foram destinados aos programas e ações que tinham como finalidade a promoção da “permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica”, quais sejam: Bolsas de Permanência, Bolsa Alimentação para estudantes residentes/Auxílio Manutenção⁶² e Alimentação subsidiada no Restaurante Universitário⁶³.

O apoio financeiro à participação e à realização de atividades relacionadas diretamente à formação acadêmica dos discentes respondeu por apenas 12,94% na destinação dos recursos. As Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico, que poderiam

⁶² O Auxílio Manutenção substituiu a Bolsa Alimentação para estudantes residentes, a partir de 2009, ano em que teve início sua implementação.

⁶³ A implementação deste programa teve início, no ano de 2010, com a reabertura do RU no campus Dois Irmãos.

ser ferramentas fundamentais para a qualificação do processo de formação acadêmica dos discentes, sequer foram executadas no período estudado.

Os relatórios informam que as Bolsas de Monitoria foram pagas com os recursos da assistência estudantil, porém os valores anuais destinados a este fim não foram informados nos documentos, razão pela qual o somatório dos percentuais no gráfico acima não resulta em 100% da destinação dos recursos. O Quadro 10 sintetiza os conteúdos ideopolíticos que fundamentaram a concepção de assistência estudantil, conforme identificados nos documentos analisados.

Quadro 10 – Conteúdos ideopolíticos da concepção de assistência estudantil no modelo de gestão da UFRPE

Conceitos-chave	Finalidades ético-políticas
Assistência estudantil como investimento.	Promover a permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica, durante a realização do curso de graduação.
Ação afirmativa de permanência. Concessão de bens e serviços.	Assegurar aos estudantes de baixa renda condições minimamente adequadas para desenvolver, com sucesso, os seus estudos.

Fonte: Sistematização própria, a partir dos documentos analisados, 2015.

A finalidade ético-política que orientou a assistência estudantil, na UFRPE, e os conceitos-chave que a definem, guardam total coerência entre si, visto que ambos têm como fundamento ideopolítico central o atendimento aos estudantes de “baixa renda”, “carentes”, e/ou “vulneráveis”, conceitos que corroboram a redução do fenômeno da pobreza à insuficiência de renda. Os conceitos e finalidades hegemônicos fazem da noção de carência e de insuficiência de renda dos estudantes, a razão de ser, e o alvo da assistência estudantil da UFRPE.

3.2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRPE

Como política educacional que deve contribuir para a garantia das condições de permanência dos estudantes universitários, a assistência estudantil é fundamental, no contexto da educação superior no Brasil, haja vista o crescente agravamento das expressões da questão social, sobretudo, em relação ao desemprego, pobreza e

desigualdades sociais, as quais repercutem nas condições dos estudantes permanecerem e realizarem com qualidade sua formação acadêmica.

Segundo o FONAPRACE (2011), em 2010, 44% dos estudantes das universidades federais no país pertenciam às classes C, D e E⁶⁴, sendo ainda maior o índice nas regiões Norte (69%) e Nordeste (52%). Com relação à renda familiar, 41% das famílias recebiam até três salários mínimos, número que cresce no Nordeste (50%) e no Norte (63%) e diminui nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que correspondiam a 31%, 32% e 33%, respectivamente.

Os estudantes que têm filhos representavam 13,28% nas classes C, D e E. Destes, 43,38% utilizavam serviços de creche. Os dados da pesquisa mostram, ainda, que 37,63% dos estudantes trabalham e que 29,03% são filhos de pais que possuem escolaridade baixa (analfabetos, Ensino Fundamental completo ou incompleto) e 29,94% com Ensino Médio (completo ou incompleto). Os estudantes oriundos de escola pública representavam 45%.

O perfil dos estudantes de graduação das universidades federais reforça a relevância de que as políticas de assistência estudantil na educação superior pública sejam orientadas por uma perspectiva universalista e de integralidade na distribuição dos bens e serviços. Tal perspectiva repercute diretamente nos mecanismos de acesso aos programas e ações, nos montantes e volumes de bens e serviços a serem distribuídos, e nos seus graus de cobertura.

Seletividade e focalização: traços perversos da “assistência estudantil possível”

Embora os dados do perfil dos estudantes (FONAPRACE, 2011) apontem para a urgência da ampliação e universalização das condições de permanência nas universidades federais, o direcionamento ideopolítico conferido pelo PNAES às políticas naquelas instituições, as impele a privilegiar a destinação dos recursos aos estudantes (mais) pobres, uma vez que o uso dos recursos do PNAES deve atender

⁶⁴ A classificação econômica utilizada na pesquisa do FONAPRACE foi fundamentada nos critérios da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP).

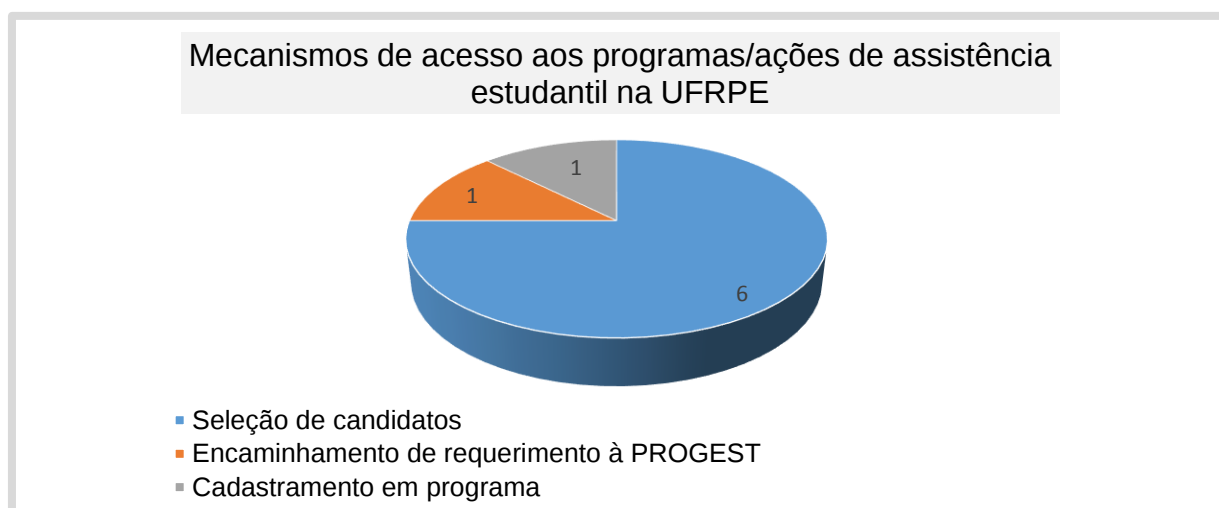
estudantes “prioritariamente, selecionados por critérios sócio-econômicos” (BRASIL, 2007).

O acesso aos bens e serviços da assistência estudantil sendo submetido à perspectiva de “dar mais a quem tem menos” (DRAIBE, 1993, p. 98) implica, na realidade, tornar o acesso mais restrito, mais seletivo, e a política cada vez menos universalizada. Na UFRPE os programas e ações da assistência estudantil privilegiam o princípio da seletividade na provisão de bens e serviços.

A contrarreforma do Estado confere ao princípio da seletividade uma orientação ideopolítica contrária à universalização dos bens sociais e à garantia dos direitos sociais. No contexto em que o Estado privilegia, no enfrentamento das expressões da questão social, a focalização de suas ações nos segmentos (extremamente) pobres da população, a seletividade se limita a selecionar, dentre os candidatos aos programas sociais, aqueles que poderão neles ingressar. Ou seja, significa escolher entre os pobres aqueles que terão acesso, negando aos demais a garantia do direito.

Como se observa no Gráfico 2, do total de oito programas/ações desenvolvidos pela PROGEST, seis deles definiam a seleção de candidatos como mecanismo de acesso.

Gráfico 2 – Mecanismos de acesso aos programas/ações de assistência estudantil na UFRPE



Fonte: Sistematização própria, 2015, a partir dos documentos: Anexo da resolução Nº 327/2008-CONSU; Resoluções do CEPE Nº 178/2007, 179/2007, 180/2007 181/2007, 182/2007, 183/2007, 184/2007, 219/2009, 486/2010, 487/2010, 488/2010, 489/2010, 491/2010.

A seletividade que prevalece no contexto da assistência estudantil da UFRPE, é uma “seletividade iníqua” (PEREIRA; STEIN, 2010). Conquanto a finalidade da assistência estudantil na instituição seja “promover a permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica” (conforme documentos analisados), os mecanismos de acesso aos seus programas e ações negam àqueles que não forem “selecionados” – embora sejam “carentes” ou vulneráveis” (para usar os termos em que são considerados na UFRPE) – o direito à que fazem jus.

Fagnani (2005), em sua tese sobre as tensões existentes entre os movimentos opostos e contraditórios de estruturação e desestruturação das bases características do Estado Social no Brasil, afirma que no bojo das estratégias neoliberais, a focalização da intervenção social do Estado nos “mais pobres entre os pobres” foi imposta como “a política social possível no Brasil”, o que para o autor é um paradoxo, “num país onde a pobreza encontra-se universalizada” (FAGNANI, 2005, p. 537).

No intuito de alocar com eficácia e eficiência os escassos recursos da assistência estudantil para promover a permanência dos estudantes “carentes” e/ou comprovadamente em “vulnerabilidade social”, foram estabelecidos uma série de critérios a serem atendidos pelos pleiteantes aos programas e ações da assistência estudantil na UFRPE. O Quadro 11 apresenta os critérios dos programas e ações que estabelecem a seleção de candidatos como mecanismo de acesso.

Quadro 11 – Critérios de acesso aos programas e ações de assistência estudantil na UFRPE

(Continua)

Programa/Ação	Critérios de acesso
Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico	Meritocráticos resultantes de prova escrita e didática; Condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE.
Bolsas de Permanência ⁶⁵	Condições sócio-econômicas e pedagógicas dos candidatos. Apenas alunos a partir do segundo período poderão concorrer à bolsa apoio acadêmico ⁶⁶ . A seleção para bolsa apoio acadêmico poderá incluir critérios de habilidades e conhecimentos específicos. Condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE.
Bolsas de Informática	O número de vagas é calculado de acordo com as demandas dos laboratórios e dos setores da UFRPE.

⁶⁵ As Bolsas de Permanência são divididas nas seguintes modalidades: Apoio Acadêmico, Alimentação e Transporte.

⁶⁶ A Resolução Nº 487/2010 extinguiu este critério, autorizando qualquer discente de graduação a concorrer nas seleções de bolsa Apoio Acadêmico.

Quadro 11 – Critérios de acesso aos programas e ações de assistência estudantil na UFRPE

(Conclusão)

Programa/Ação	Critérios de acesso
Bolsas de Informática	Apenas alunos a partir do segundo período poderão concorrer. Demais critérios de seleção não informados
Residências Universitárias da UFRPE	Maior vulnerabilidade sócio-econômica , obedecendo aos seguintes critérios indicadores, em ordem de prioridade: I – Renda familiar; II – Avaliação psicossocial; III – Origem domiciliar; IV – Quantidade de tentativas de acesso ao Programa de Residência Universitária; V – Coeficiente de rendimento; VI – Menor idade. ” Somente serão convocados os candidatos correspondentes à quantidade de vagas disponíveis nas Residências Universitárias, obedecendo à ordem de classificação
Auxílio Manutenção	Concorrerá automaticamente o aluno classificado e não selecionado para ocupar uma vaga na Residência Estudantil; A seleção dos candidatos seguirá os mesmos critérios utilizados para o Programa Residência Estudantil. Condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE.
Alimentação Subsidiada no Restaurante Universitário – 01 Refeição diária grátis	Para 01 uma refeição diária grátis a seleção dos candidatos será realizada mediante avaliação das condições socioeconômicas; Condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE.

Fonte: Sistematização própria, 2015, a partir de anexo da Resolução Nº 327/2008-CONSU e resoluções do CEPE nº 178/2007, 179/2007, 180/2007, 219/2009, 486/2010, 487/2010, 488/2010, 489/2010, 491/2010.

Como expressam os próprios documentos da UFRPE, os estudantes “carentes ou em vulnerabilidade social” devem *comprovar* tal condição. Este processo ocorre mediante as avaliações das condições socioeconômicas dos candidatos, as quais, como mostram os dados, são o principal critério para acesso aos programas.

No que tange ao critério de renda, o Regimento das Residências Universitárias estabelece que: “É considerado vulnerável sócio-economicamente o(a) estudante que *comprovar* renda familiar *per capita* igual ou inferior a 01 (um) salário mínimo” (Resolução Nº 327/2008, Art. 6º, parágrafo único, grifo nosso). Fica explícito, no documento que regulamenta o processo seletivo para as Residências Universitárias, que o principal critério de seleção é a renda. No documento a renda é o definidor único da condição de vulnerabilidade sócio-econômica, o não atendimento a este critério já exclui o candidato da seleção.

A tendência gerencialista em priorizar o aspecto econômico ou monetário nos critérios de acesso às políticas e programas sociais, reforça a direção ideopolítica que confere um teor individualizante às questões que são coletivas e estruturais, ou seja, são produzidas no âmbito das relações sociais, a exemplo da pobreza. Nesta perspectiva, as respostas às expressões da questão social assumem dimensões cada

vez mais individualizadas, de atendimento a demandas individuais, compensatórias de carências, ou privilégios, em um processo que desconstrói a dimensão do coletivo, dos direitos e das necessidades sociais.

Importa destacar, ainda, que, em todos os programas mencionados no quadro, o acesso dos estudantes aos bens e serviços oferecidos está condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE, com exceção apenas do Programa Bolsa de Informática, no qual não se faz menção a este aspecto. Neste ponto, vale destacar: o condicionamento do acesso aos programas à disponibilidade orçamentária e financeira da UFRPE é um indicativo da prevalência da racionalidade economicista, na qual os gastos públicos sociais são condicionados ao equilíbrio financeiro do setor público, em detrimento da priorização da provisão das necessidades.

Vale destacar, ainda, a ausência deste critério em relação ao Programa Bolsa de Informática. Este programa, conforme discutido anteriormente, embora seja financiado com recursos da assistência estudantil, não tem como finalidade atender a uma necessidade dos estudantes, mas demandas institucionais relacionadas ao funcionamento de laboratórios e suporte técnico aos setores da UFRPE. Tanto é assim que as vagas disponibilizadas para o Programa são calculadas especificamente em função destas demandas.

O princípio da seletividade está a tal ponto incorporado na dinâmica da assistência estudantil da UFRPE, que a instituição já define estratégias para administrar a demanda reprimida dos processos de seleção para as Residências Universitárias. A seleção para o Programa Auxílio Manutenção é garantida automaticamente aos estudantes que, embora tenham atendido aos critérios estipulados, não obterão acesso ao programa.

Os programas/ações que não utilizam a seleção de candidatos como mecanismo de acesso são: Alimentação Subsidiada no Restaurante Universitário (subsídio parcial) – Qualquer aluno de graduação pode obter subsídio de 50%, no valor das refeições, bastando que realize cadastro na PROGEST; Ajudas de custo⁶⁷

⁶⁷ As ajudas de custo consistem em subsídios financeiros para participação e realização de eventos científicos e acadêmicos estudantis, para participação em jogos estudantis, e para realização de estágios curriculares e práticas de ensino.

– O acesso é proporcionado a qualquer aluno de graduação, bastando que seja encaminhado requerimento à PROGEST. Contudo, para participação em eventos de natureza técnico-científica, a ajuda de custo somente poderá ser feita, ao mesmo aluno, apenas uma vez por ano, dando-se prioridade a participação de alunos de cursos não contemplados⁶⁸.

A seletividade, nos programas de assistência estudantil, discrimina os estudantes no acesso aos bens e serviços, ao definir critérios de elegibilidade e teste de meios, pelos quais os estudantes devem comprovar sua situação de pobreza. No âmbito da assistência estudantil na UFRPE, todos os programas que consideram as condições socioeconômicas como critério de acesso, divulgam, através de edital de seleção, as exigências a serem cumpridas pelos candidatos, tais como: fornecimento de informações socioeconômicas através do preenchimento de formulários específicos fornecidos pela PROGEST; apresentação de documentos como comprovantes de renda familiar, carteiras de trabalho, declarações por escrito informando possuir, ou não, qualquer fonte de rendimentos, dentre outros.

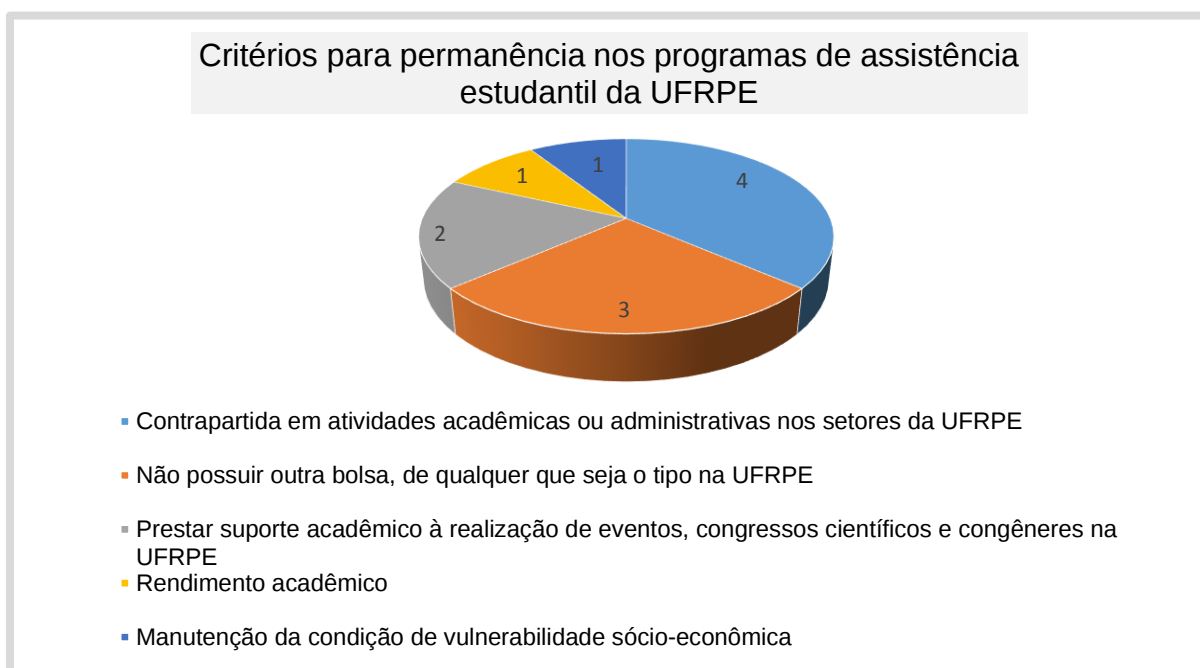
Associadas aos constrangedores testes de meios que caracterizam as políticas focalizadas, foi identificado outro mecanismo de controle nos programas de assistência estudantil da UFRPE: a exigência de condicionalidades ou critérios de permanência.

O destaque é para a cobrança de contrapartidas de estudantes bolsistas, mediante a realização de carga horária semanal (variando entre 12, 15 e 20 horas semanais) em atividades acadêmicas ou administrativas na instituição, conforme demonstrado no Gráfico 3, que apresenta os critérios para permanência nos programas.

Esta exigência impõe aos estudantes o comprometimento de parte do seu tempo com atividades que, em muitos casos, não têm relação com sua formação acadêmica. Entende-se que, mesmo nas situações em que haja tal relação, o fato de serem impostas, como condição para fazer uso de um bem público e de direito, já desqualifica o mecanismo como instrumento para construção da assistência estudantil em uma perspectiva de direito do estudante, e dever do Estado.

⁶⁸ Resolução Nº 487/2010-CEPE.

Gráfico 3 – Critérios para permanência nos programas de assistência estudantil da UFRPE



Fonte: Sistematização própria, 2015, a partir do Anexo da resolução Nº 327/2008-CONSU, e das Resoluções do CEPE nº 178/2007, 179/2007, 180/2007, 219/2009, 486/2010, 487/2010, 488/2010.

A exigência de condicionalidades para permanência nos programas está alinhada à concepção que entende a assistência estudantil como política destinada a suprir carências, compensar faltas dos estudantes, de quem devem ser cobradas determinadas contrapartidas, a fim de serem “expiados” pelas suas faltas individuais, e darem “retorno” dos recursos que lhes forem investidos.

Os vícios arcaicos de controle das políticas sociais, reatualizados no contexto do redimensionamento da intervenção do Estado em função do “combate” à pobreza, são instrumentos de restrição de acessos aos bens e serviços públicos. Em razão disso, concorda-se com Pereira (2007), quando afirma que:

Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluídos o máximo possível de demandantes sociais para aliviar os cofres públicos de despesas em áreas consideradas economicamente improdutivas (PEREIRA, 2007, p. 3).

A lógica gerencialista que orienta a assistência estudantil à seletividade/focalização é uma tendência hegemônica nas universidades federais brasileiras. Dados do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras (FONAPRACE, 2011) revelam que a cobertura

dos programas de assistência estudantil naquelas instituições ainda está muito distanciada de uma perspectiva de universalização, mesmo nas classes C, D, e E, público prioritário da assistência estudantil, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5 – Atendimento de estudantes em programas de assistência estudantil nas universidades federais brasileiras

Programa	Classes								
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D	E	Geral
Alimentação	1,78	2,76	4,98	10,41	19,07	29,30	34,28	37,26	15,03
Bolsas de Permanência	0,38	0,80	2,37	5,85	12,46	23,22	28,66	39,58	10,53
Transporte	2,26	5,28	6,84	8,24	12,41	14,75	17,18	17,70	10,11

Fonte: Sistematização própria, a partir de FONAPRACE (2011), 2015.

Na UFRPE o percentual de estudantes atendidos nos programas de assistência estudantil, em relação ao quantitativo de estudantes matriculados, revela quão restrito é o acesso à assistência estudantil, sobretudo quando se trata das residências universitárias, e das bolsas transporte e informática.

Os dados evidenciam que os princípios da seletividade/focalização, que orientam os mecanismos e critérios de acesso e permanência, têm resultado em uma cobertura restrita dos programas e ações em relação ao número crescente de estudantes de graduação na instituição, conforme apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Atendimento de estudantes em programas de assistência estudantil na UFRPE entre 2007 - 2011

(Continua)

Estudantes de graduação presencial na UFRPE	Ano					Geral
	2007	2008	2009	2010	2011	
	7.557	8.933	10.057	12.041	12.898	51.486
Estudantes atendidos	Classes					Geral
	A1	A2	B1	B2	C1	
Bolsa Alimentação	3,94%	2,94%	23,76%	5,28%	3,58%	7,86%
Bolsa Transporte	0,39%	1,60%	12,77%	4,38%	5,05%	5,12%
Bolsa Apoio Acadêmico	3,69%	3,53%	15,54%	6,04%	3,34%	6,44%
Residências Universitárias	1,74%	1,47%	1,31%	1,11%	1,03%	1,28%

Tabela 6 – Atendimento de estudantes em programas de assistência estudantil na UFRPE entre 2007 - 2011

(Conclusão)

		Ano					
Estudantes de graduação presencial na UFRPE		2007	2008	2009	2010	2011	Geral
		7.557	8.933	10.057	12.041	12.898	51.486
Estudantes atendidos		(%)					
Alimentação	residentes/	-	1,80%	15,01%	1,67%	1,81%	4,79% ⁶⁹
Auxílio Manutenção							
Bolsa Informática		1,12%	0,92%	6,46%	1,21%	0,93%	2,10%
Ajudas de custo		2,69%	3,24%	3,91%	7,61%	13,35%	6,85%

Fonte: Sistematização própria, a partir do Relatório UFRPE em Números 2004-2011 e dos Relatórios de atividades anuais da PROGEST (2007 - 2011), 2015.

O princípio da universalidade é uma exigência democrática no âmbito da assistência estudantil. Sua consolidação como política pública, garantidora do direito à educação, depende de um redirecionamento ideopolítico, no sentido de orientá-la na perspectiva da ampliação de acessos aos bens e serviços que são oferecidos, o que, por sua vez, exige a ampliação de sua base de financiamento e um novo direcionamento para o uso dos recursos.

Rebaixamento das necessidades dos estudantes: lado reverso da ausência de integralidade nas ações de assistência estudantil

Este estudo defende a perspectiva democrática na assistência estudantil como direcionamento ideopolítico fundamental para a universalização das condições de permanência dos estudantes universitários. Tal perspectiva pressupõe que o conjunto de necessidades dos estudantes em cada universidade seja o mecanismo balizador na definição de prioridades e na destinação de recursos no âmbito da assistência estudantil.

O conceito de necessidades sociais traz uma contribuição indispensável à formulação de políticas de assistência numa perspectiva democrática. A partir de tal conceito, as necessidades dos estudantes são entendidas como produto das relações

⁶⁹ Percentual relacionado ao quantitativo de estudantes entre 2008-2011.

mais amplas do conjunto da sociedade. Distanciadas de um caráter estritamente individual, de sua conotação meramente biológica e desvinculadas da pobreza extrema (PEREIRA, 2008b), mas entendidas enquanto conjunto de necessidades (naturais e sociais) socialmente produzidas.

Com esta concepção de necessidades dos estudantes, a assistência estudantil se afasta do insistente viés assistencialista que a conforma enquanto atendimento de estudantes portadores de carências, ou concessão de favores, e/ou benfeitorias aos segmentos vulnerabilizados da comunidade universitária. Na perspectiva do conceito de necessidades sociais dos estudantes, os bens e serviços da assistência estudantil são entendidos como mecanismos concretizadores de direito.

Neste sentido, sua contribuição para permanência dos estudantes na universidade está relacionada, direta ou indiretamente, à formação acadêmica, entendida enquanto apropriação do acervo cultural, científico e tecnológico produzido pela humanidade. Ou seja, a universalização das condições de permanência dos estudantes na universidade pressupõe a provisão de condições necessárias para que se integrem à vida acadêmica, se apropriem das experiências e do acervo de conhecimentos possibilitados durante sua formação.

Desse modo, suas necessidades em relação à permanência e formação acadêmica não se restringem à moradia, à alimentação, à renda, ao transporte etc. embora estas sejam também imprescindíveis. As condições de permanência superam em muito estes aspectos pois envolvem o conjunto de necessidades básicas dos estudantes universitários. O termo “básico”, conforme discutido por Pereira (2008b), está relacionado com as condições fundamentais, indispensáveis à formação acadêmica, e não com patamares mínimos, ou ínfimos de necessidades de sobrevivência. Desse modo há um leque de dimensões que envolve o conjunto de necessidades básicas dos estudantes universitários.

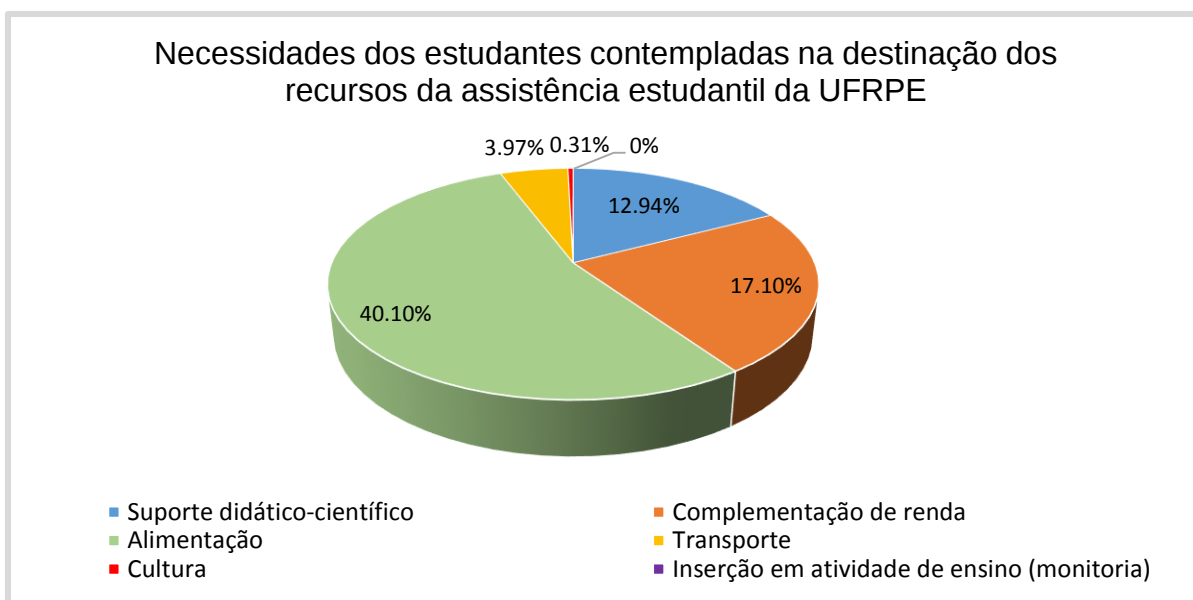
O atendimento de tal conjunto requer ir além de suas necessidades biológicas ou físicas, incluindo-se na agenda da assistência estudantil a universalidade na provisão de necessidades físicas e materiais (alimentação, moradia, renda, transporte etc.), associadas às demais necessidades sociais, tais como: saúde (física, mental, cognitiva); lazer; cultura; esporte; creche; acessibilidade; segurança; necessidades acadêmicas (apoio pedagógico, participação em eventos científicos; bibliotecas;

inserção em atividades de ensino, pesquisa e extensão, domínio de línguas estrangeiras); necessidades políticas (acesso às informações, participação nos processos decisórios institucionais, participação em eventos acadêmicos estudantis).

As exigências que conformam as necessidades básicas dos estudantes universitários conferem ao princípio da integralidade uma importância estratégica, para que o conjunto daquelas necessidades seja devidamente considerado, no âmbito do planejamento e dos processos decisórios que definem os rumos das políticas de assistência estudantil nas universidades federais.

A universalização das condições de permanência requer a promoção do atendimento básico e integral aos estudantes, o que pressupõe a ampliação do campo de suas necessidades, e demanda a atuação da assistência estudantil de forma vinculada às demais políticas institucionais, fundamentais para a qualidade da permanência. O conjunto de necessidades dos estudantes contempladas na destinação dos recursos da assistência estudantil da UFRPE está demonstrada no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Necessidades dos estudantes contempladas na destinação de recursos da assistência estudantil na UFRPE entre 2007-2011



Fonte: Sistematização própria, a partir dos Relatórios de atividades anuais da PROGEST (2007 - 2011), 2015.

Observa-se que no contexto institucional da UFRPE, no que tange à destinação de recursos do PNAES, foi priorizada a necessidade alimentação (40,10%), seguida

da complementação de renda (17,10%), ambas correspondendo a 57,20% do montante de recursos da assistência estudantil no período. O suporte didático-científico se refere aos subsídios financeiros para que estudantes de graduação participem e/ou realizem eventos científicos e acadêmicos estudantis, participem em jogos estudantis estaduais, regionais e nacionais, e realizem estágios curriculares e práticas de ensino.

A despesa com transporte tem como meta cobrir o valor da meia passagem local de menor valor para o deslocamento ida e volta para o campus durante 25 dias por mês. A despesa com cultura, que corresponde a 0,31% dos recursos, se refere ao pagamento da Bolsa Coro Universitário, uma atividade da Pró-reitoria de Atividades de Extensão (PRAE), cujo objetivo é estimular a participação de estudantes de graduação no Coro Universitário, e em outros eventos culturais da universidade. O pagamento desta modalidade de bolsa com recursos da assistência estudantil teve início em 2011. As bolsas de monitoria, atividade da PREG, foram custeadas com recursos da assistência estudantil, porém os relatórios não informam os valores a elas relacionados.

Focada nos sujeitos a serem atendidos, ou seja, nos estudantes considerados carentes ou vulnerabilizados, em prejuízo do foco no objeto do atendimento, ou seja, no conjunto de necessidades básicas dos estudantes, a assistência estudantil na UFRPE privilegia, na destinação de recursos, um restrito conjunto de necessidades estudantis.

Se analisado em relação ao Decreto Nº 7.234/2010, que regulamentou o PNAES, o conjunto de necessidades estudantis contempladas na destinação dos recursos na UFRPE atende apenas três, das dez áreas indicadas naquele documento para implementação do PNAES, excluindo: moradia estudantil; atenção à saúde; inclusão digital; esporte; creche; apoio pedagógico; acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

No tocante à alimentação, necessidade à qual foram destinados 40,10% dos recursos, compareceu como principal mecanismo institucional para seu atendimento, no período, a transferência monetária de renda. A Bolsa Alimentação, uma das modalidades do Programa Bolsas de Permanência, era paga aos estudantes

selecionados com a meta de subsidiar 25 refeições por mês. Seu valor no período foi de R\$ 70,00 mensais, o que corresponde a um subsídio diário de R\$ 2,80 por estudante bolsista.

O Programa Auxílio Manutenção, iniciado em 2009, também se destina a custear mantimentos, especificamente para estudantes moradores das residências universitárias, e para aqueles não selecionados devido à inexistência de vagas nas referidas residências. Seu valor mensal era de R\$ 285,00, correspondendo a R\$ 11,40 por dia. Com a reabertura do RU, no Campus Dois Irmãos em 2010, a Bolsa Alimentação e o Auxílio Manutenção foram mantidos nas Unidades Acadêmicas de Garanhuns e Serra Talhada, pois estas Unidades Acadêmicas não dispõem deste equipamento social.

A partir da reabertura do RU, no campus Dois Irmãos, o Programa de Alimentação Subsidiada no RU passou a oferecer 50% de subsídio nas refeições para qualquer estudante de graduação cadastrado no programa, e 01 (uma) refeição diária grátis para os estudantes selecionados mediante avaliação socioeconômica. Segundo a Resolução Nº 491/2010, que regulamenta o programa, o período de “concessão” de uma refeição grátis, no RU, corresponde a 02 (dois) semestres letivos, podendo ser prorrogado uma vez. O Quadro 12 sintetiza os principais mecanismos institucionais para provisão da necessidade alimentação na UFRPE.

Quadro 12 – Mecanismos institucionais para atendimento da necessidade alimentação na UFRPE

Programas	Valores/bens	Duração
Bolsa Alimentação	R\$ 70,00 mensal	02 semestres letivos, podendo ser prorrogado 01 (uma) vez.
Auxílio Manutenção	R\$ 285,00 mensal	Período máximo estabelecido pela UFRPE para integralização do curso
Alimentação Subsidiada no RU	01 refeição diária grátis ⁷⁰	02 semestres letivos, podendo ser prorrogado 01 (uma) vez ⁷¹ .
Alimentação Subsidiada no RU	Subsídio de 50% no valor das refeições	Não mencionado

Fonte: Sistematização própria, a partir de Resoluções CEPE Nº 179/2007; 219/2009; 487/2010; 491/2010, 2015.

As condições institucionais previstas para atendimento à necessidade alimentação evidenciam os baixos valores das transferências monetárias e a

⁷⁰ Este subsídio está destinado também aos estudantes moradores das residências universitárias no campus Dois Irmãos.

⁷¹ Para os residentes do campus Dois Irmãos, a duração corresponde ao período máximo estabelecido pela UFRPE para integralização dos respectivos cursos dos residentes.

fragmentação no atendimento, considerando: a oferta de apenas uma refeição grátis por dia, inclusive para os estudantes moradores das residências universitárias no campus Dois Irmãos; a duração de, no máximo, quatro semestres letivos de participação dos estudantes nos programas de Bolsa Alimentação e de Alimentação Subsidiada no RU (relativa à refeição grátis). Tais condições evidenciam a prevalência de patamares mínimos de atendimento a esta necessidade, com restrições e seletividade no acesso e fragmentação e cortes no atendimento. A lógica dos mínimos sociais privilegia condições mínimas, e não básicas, na provisão de necessidades.

O conjunto de mecanismos institucionais previstos para atendimento das necessidades dos estudantes no âmbito da assistência estudantil estão apresentados no Quadro 13, no qual pode se observar que as transferências de renda prevalecem como principais mecanismos, sobretudo quando se trata dos programas referentes às necessidades de alimentação, complementação de renda, transporte e cultura. Os equipamentos sociais estão concentrados no campus Dois Irmãos, com exceção das residências universitárias da UAG, inauguradas em 2010.

Quadro 13 – Mecanismos institucionais para provisão das necessidades dos estudantes na UFRPE

(Continua)

Necessidades	Mecanismos Institucionais		
	Serviços	Equipamentos sociais	Transferência de renda
Apoio pedagógico	Aulas de nivelamento de física, química e matemática ⁷²	-	Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico ⁷³
Acompanhamento do processo ensino-aprendizagem	Atendimento psicológico, individual e em grupo; Programação de procedimentos de ordem psicossocial, médico e odontológico; Acompanhamento de estudantes provenientes de classe social menos favorecida, com evidente iminência de abandonar seus estudos, face às dificuldades de ordem econômica, social e emocional.	-	-

⁷² A coordenação do Programa Aulas de Nivelamento é de responsabilidade da PREG, porém as bolsas pagas ao auxiliares acadêmicos devem ser financiadas com recursos da assistência estudantil.

⁷³ Não há registro nos Relatórios Anuais de Atividades da PROGEST (2007-2011) de pagamento de Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico.

Quadro 13 – Mecanismos institucionais para provisão das necessidades dos estudantes na UFRPE

(Conclusão)

Necessidades	Mecanismos Institucionais		
	Serviços	Equipamentos sociais	Transferência de renda
Esporte e lazer	Promoção de Jogos Internos da UFRPE Programação de atividades de natureza desportiva e atividades afins Fortalecimento ações educativas que integram a cultura esportiva a diversas formas de atendimento pessoal e social, voltado às pessoas portadoras de deficiência (P.P.Ds)	Parque esportivo ⁷⁴ no campus Dois Irmãos	-
Suporte didático-científico	-	-	Ajudas de custo ⁷⁵
Complementação de renda	-	-	Bolsa Apoio Acadêmico
Cultura	-	-	Bolsa Coro Universitário
Alimentação	-	Restaurante Universitário no Campus Dois Irmãos ⁷⁶	Bolsa Alimentação Auxílio Manutenção
Transporte	-	-	Bolsa Transporte
Moradia		Residências Universitárias em Dois Irmãos e na UAG ⁷⁷	

Fonte: Sistematização própria, a partir do documentos analisados, 2015.

⁷⁴ O parque esportivo inclui campo oficial de futebol com arquibancada, pista de atletismo com caixa de salto, uma piscina semiolímpica, uma quadra coberta e três quadras descobertas.

⁷⁵ As ajudas de custo consistem em subsídios financeiros para que estudantes de graduação participem e/ou realizem eventos científicos e acadêmicos estudantis, participem em jogos estudantis estaduais, regionais e nacionais, e realizem estágios curriculares e práticas de ensino.

⁷⁶ O RU no Campus Dois Irmãos foi reinaugurado em 2010 com capacidade para 192 usuários simultâneos, com um restaurante opcional anexo com capacidade para 80 usuários simultâneos. Os serviços do RU são terceirizados. A PROGEST paga à empresa pelas refeições subsidiadas. As Unidades Acadêmicas de Garanhuns (UAG) e de Serra Talhada (UAST) não dispõem deste equipamento. Nestas unidades os estudantes são atendidos através da Bolsa Alimentação e Auxílio Manutenção.

⁷⁷ As residências universitárias feminina e masculina da UAG foram inauguradas em 2010, cada uma com capacidade para 40 estudantes. Até o ano de 2011 estes equipamentos estavam em fase de construção na UAST. No campus Dois Irmãos três residências masculinas com capacidade total para 112 estudantes e uma feminina, com capacidade para 22 estudantes.

No que se refere à articulação entre os programas e ações no âmbito da assistência estudantil, não foram identificados, nos documentos analisados, proposições que assinalassem para tal articulação. Há, nas resoluções que regulamentam os Programas de Bolsas de Permanência, de Informática e Especiais de Auxiliar Acadêmico, o requisito de que cada estudante só poderá ser bolsista de apenas um dos programas, não podendo receber cumulativamente nenhum tipo de bolsa na UFRPE.

Ou seja, o estudante que receber o subsídio da Bolsa Alimentação, não pode receber cumulativamente com a Bolsa Transporte. No período estudado os programas são excludentes entre si no âmbito da assistência estudantil, assim como em relação aos demais programas de bolsas na universidade como: bolsas de pesquisa, extensão, monitoria, etc.

Esta estratégia favorece a lógica da eficiência e a priorização da quantidade em desfavor da qualidade no uso dos recursos, pois sendo autorizado apenas um tipo de bolsa para cada estudante, o quantitativo de estudantes atendidos será maior. A lógica que prevalece nos programas de transferência de renda é perversa, não apenas porque desobriga a instituição de investir em serviços e equipamentos estruturantes, mas também porque reforça a fragmentação na provisão das necessidades dos estudantes: se é atendido com bolsa alimentação, não pode ser também com bolsa pesquisa e/ou transporte, por exemplo.

Prevalece como princípio orientador da assistência estudantil a preocupação com a redução de custos por estudante, com o emprego econômico dos recursos e com o quantitativo de estudantes a serem atendidos, em detrimento da adequação do uso dos recursos em função do atendimento integral das suas necessidades. Ou seja, a dimensão ético-política dos fins da política cede lugar aos cálculos de custo-benefício e custo-estudante. O subfinanciamento da assistência estudantil alimenta esta lógica, e é também alimentado por ela.

As proposições e lutas pela ampliação dos recursos para financiamento da assistência estudantil são importantes para que haja aumento do quantitativo de estudantes a serem atendidos, mas não podem seguir descoladas das questões referentes à qualidade do atendimento prestado na provisão de suas necessidades. Dentre tais questões, a integralidade do atendimento ao estudante é fundamental,

quando se entende que as ações de assistência estudantil não têm um fim em si mesmas, mas corroboram para a qualidade e inteireza da formação acadêmica dos estudantes que atende.

No que se refere à articulação entre assistência estudantil e demais políticas institucionais, as Resoluções do CONSU Nº 185/2006 e 220/2009, que tratam da criação, estrutura e Regimento Interno da PROGEST, afirmam que ela deve prestar atendimento às “múltiplas demandas” dos estudantes de forma articulada com as demais Pró-Reitorias, Departamentos Acadêmicos, Departamentos Administrativos e Órgãos Suplementares.

Foram identificados programas e ações da PROGEST que apresentam ações relacionadas à PREG, à PRAE e ao Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI). Contudo, não consistem em planejamentos ou implementações conjuntas de ações articuladas. No âmbito dos programas e ações regulamentados entre 2007-2011 na UFRPE, a participação da PROGEST em ações relacionadas com outras Pró-Reitorias ou Departamentos Administrativos se limitou ao pagamento aos estudantes de bolsas de Monitoria, de Informática, de Coro Universitário, etc.

A integração entre ações articuladas não diz respeito apenas à definição de papéis de cada Pró-Reitoria para um fim específico. Diz respeito à definição conjunta de fins, de meios, em ações que tenham como finalidade última a garantia da permanência qualificada dos estudantes na universidade. Isto quando se parte do princípio de que a permanência requer o atendimento de necessidades para além das biológicas, ou de sobrevivência, e de que a abrangência da assistência estudantil não se refere à oferta de mínimos para permanência, mecanismos compensatórios das faltas de estudantes “carentes”. Neste caso, a garantia das condições de permanência requer a integração de ações entre as diversas políticas institucionais.

(Des)centralização do poder decisório nos processos deliberativos institucionais

Do ponto de vista político, há que se considerar que o delineamento conferido às políticas de assistência estudantil nas universidades também é determinado e/ou

reforçado pelas correlações de forças institucionais, pois entende-se que tais políticas se definem historicamente, são fruto de disputas hegemônicas entre grupos que conformam os segmentos da universidade, cujas posições e ações não deixam de ser determinadas por interesses de classe. A direção ideopolítica da assistência estudantil é objeto de disputa hegemônica nos diversos contextos institucionais.

Desse modo, entende-se que o redirecionamento ideopolítico da assistência estudantil em direção a uma perspectiva democrática não prescinde de embates no campo da luta de classes. Ou seja, da atividade de sujeitos políticos coletivos afetos aos interesses das classes subalternizadas, que disputem nas correlações de forças institucionais pela construção de projetos contra-hegemônicos no âmbito da assistência estudantil e da política de educação superior em termos gerais.

A participação dos segmentos da comunidade universitária (docentes, técnicos-administrativos e discentes) nos processos decisórios atinentes às políticas e programas institucionais, é assegurada pelo princípio constitucional da gestão democrática das instituições educacionais públicas brasileiras. As instâncias colegiadas nas universidades, embora sejam arquitetadas com critérios de representatividade que potencialmente comprometem o poder de decisão dos segmentos discentes e técnicos-administrativos, não deixam de ser espaços institucionais de tensionamentos e de disputa hegemônica.

Na UFRPE o CONSU e o CEPE definem formalmente as políticas institucionais, dentre elas a assistência estudantil. A Tabela 7 apresenta as entradas da assistência estudantil na pauta de reuniões dos órgãos de deliberação coletiva da UFRPE no período entre 2007 e 2011.

Tabela 7 – Frequência de inclusão da assistência estudantil como ponto de pauta nas reuniões dos Conselhos Superiores da UFRPE entre 2007-2011

Conselhos	Reuniões no período	Presença da assistência estudantil nas pautas
Pleno do CEPE	34	-
Câmara de Ensino de Graduação do CEPE	36	05
CONSU	65	02
Total	135	07

Fonte: Sistematização própria, a partir de Livros de Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE, 2015.

A leitura das 135 atas de reuniões dos conselhos superiores permitiu identificar que, em apenas 5,18% daquelas reuniões, a assistência estudantil foi objeto

de deliberação. Do total de 07 pontos de pauta da assistência estudantil, 06 deles foram demandados pela PROGEST, e 01 pela PREG. Os assuntos submetidos à deliberação tratam da estruturação regulamentar de programas e ações propostos pela PROGEST, da definição e redefinição de normas para acesso e permanência nos mesmos. Dentre as 15 proposições apresentadas, 13 foram aprovadas por unanimidade, conforme sintetiza o Quadro 14.

Quadro 14 – Conteúdo das deliberações referentes à assistência estudantil nos Conselhos Superiores da UFRPE entre 2007-2011

Instância Deliberativa	Data	Demandante da pauta	Assunto	Decisões
Câmara de Ensino de Graduação do CEPE	13/04/2007	PROGEST	Encaminhamento de 08 minutas de resoluções de programas ⁷⁸	06 aprovações por unanimidade 01 aprovação 01 Indeferimento
	12/11/2007	PROGEST	Alteração da Resolução 181/2007 que define normas para concessão de ajuda de custo para realização de estágios curriculares e práticas de ensino.	Aprovação por unanimidade
	04/06/2009	PROGEST	Atualização da regulamentação do auxílio alimentação dos estudantes residentes na Sede e dos futuros estudantes residentes na UAG e UAST, e concessão de auxílio manutenção a discentes de graduação.	Aprovação por unanimidade
	18/10/2010	PROGEST	Encaminha 04 minutas de resoluções que atualizam as resoluções: 178/2007; 179/2007; 180/2007; 182/2007;	Aprovação por unanimidade
			Encaminhamento de minuta de resolução que define normas para concessão de alimentação subsidiada no RU para alunos de graduação.	Aprovação por unanimidade
	16/05/2011	PREG	Minuta de resolução que regulamenta a lotação de estudantes beneficiados com bolsas de programas acadêmicos e de assistência estudantil ofertados pela UFRPE, no sentido que atuem em áreas ligadas aos seus respectivos cursos de graduação.	Aprovação por unanimidade
CONSU	01/12/2008	PROGEST	Encaminhamento de minuta de resolução que atualiza regimento das residências estudantis.	Aprovação por unanimidade
	03/08/2009	PROGEST	Encaminhamento de nova minuta para alteração do Regimento para a PROGEST.	Aprovação por unanimidade

Fonte: Sistematização própria, a partir dos Livros de Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE, 2015.

⁷⁸ Na ocasião foram apresentadas as minutas de resoluções dos seguintes programas: Aulas de Nivelamento; Bolsas de Permanência; Aluno Especial de Graduação; Bolsa de Informática; Ajuda de Custo para realização de estágios curriculares e práticas de ensino; Ajuda de Custo para discente de graduação para participação de eventos científicos e encontros acadêmicos estudantis; Ajuda de Custo para discente de graduação para realização de eventos científicos e encontros acadêmicos estudantis; Ajuda de Custo para discente de graduação para participação em jogos estudantis regionais e nacionais.

No que tange à participação dos segmentos da comunidade universitária, nos processos deliberativos da assistência estudantil naqueles órgãos, foi identificado que, na ocasião: em 05 reuniões deliberativas, inexistia representação discente nos conselhos; em 01 delas, a representação estava ausente; em apenas 01 reunião, estava presente, conforme demonstrado no Quadro 15.

Quadro 15 – Representação de segmentos da comunidade universitária nos processos deliberativos da assistência estudantil da UFRPE

Instância Deliberativa	Data	Segmentos da Comunidade Universitária			Posicionamentos de conselheiros
		Docente	Discente	Técnicos Administrativo	
Câmara de Ensino de Graduação do CEPE	13/04/2007	Presente	Ausente	Ausente	-
	12/11/2007	Presente	Inexistente	Presente	-
	04/06/2009	Presente	Inexistente	Ausente	-
	18/10/2010	Presente	Presente	Presente	-
	16/05/2011	Presente	Inexistente	Presente	-
CONSU	01/12/2008	Presente	Inexistente	Presente	Conselheiro docente solicita que as minutas de resoluções propostas sejam disponibilizadas aos conselheiros antes das reuniões, a fim de proporcionar uma melhor análise.
	03/08/2009	Presente	Inexistente ⁷⁹	Presente	-

Fonte: Sistematização própria, a partir dos Livros de Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE, 2015.

A ausência de paridade na composição dos Conselhos Superiores da UFRPE parece haver deslegitimado estas instâncias como espaços de tensionamento e lutas para o Movimento Estudantil, conforme assinalado no Jornal do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UFRPE:

mais uma vez, a ideia de que os professores são as cabeças pensantes da universidade e por isso devem decidir por todos ainda impera na UFRPE. Em nosso Conselho os estudantes tem apenas 4 assentos, da mesma forma os técnico-administrativos, no entanto, os professores ultrapassam os 30 com folga, assim, as bandeiras do Movimento Estudantil não são e nem devem ser disputadas neste espaço da forma como está configurado, devemos lutar nas ruas junto com os estudantes e com o povo, assim como fizemos a batalha contra a Transposição do Rio São Francisco. [...] Por isso, camaradas

⁷⁹ Registra-se na ata a participação de 04 discentes, devidamente autorizados pelos membros do Conselho, na condição de ouvintes.

da UFRPE, o Conselho Universitário não está sendo um espaço dos estudantes (Jornal do DCE-UFRPE, Outubro de 2007).

Embora tenha sido identificada significativa ausência da representação e participação discente nas reuniões em que a assistência estudantil foi objeto de deliberação, registram-se, nos Livros de Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE, posicionamentos dos conselheiros discentes referentes à paridade da representação das categorias nos órgãos deliberativos, conforme consta na ata da III Reunião Extraordinária do Pleno do CONSU, realizada em 14 de setembro de 2007. Consta o pleito dos referidos conselheiros para que a adesão, ou não, da UFRPE ao REUNI fosse debatida previamente com a comunidade universitária, e levada a plebiscito, com sistema de voto universal, conforme registro em ata da IV Reunião Extraordinária do Pleno do CONSU, realizada em 29 de outubro de 2007.

Na V Reunião Ordinária do Pleno do CONSU, realizada em 14 de dezembro de 2007, registra-se protesto dos conselheiros discentes quanto à negativa dos gestores em debater o projeto REUNI da UFRPE com a comunidade universitária, e por ter sido levado à votação em regime de urgência no CONSU. Os conselheiros discentes solicitavam a remoção do processo para maiores discussões, e se retiraram da referida reunião após haver sido cassado pelo Presidente o mandato de um conselheiro discente, devido a uma atitude do mesmo na reunião considerada intempestiva e inadequada. Logo após, o projeto REUNI foi aprovado com 27 votos favoráveis e 01 contra.

Ainda com relação à participação da representação discente nos Conselhos Superiores, estão registrados, em atas, importantes posicionamentos em relação à gestão da assistência estudantil, como observado no trecho de ata citado a seguir:

Esgotada a pauta, o Senhor Presidente apresentou as boas-vindas aos novos conselheiros, exaltando a importância deste Conselho. A seguir, o conselheiro [...], acompanhado por três alunos devidamente autorizados por este CEPE, apresentou uma lista de reivindicações visando, segundo o conselheiro, contemplar os alunos desta universidade para um melhor acesso ao Restaurante Universitário, o qual está ocupado por um grupo de estudantes desde o dia 15 de março. Logo após, o conselheiro [...] lamentou a atitude dos estudantes, salientando que as portas da PROGEST sempre estão abertas não só para o alunado, mas também para toda comunidade acadêmica. Continuando, informou que foi pessoalmente ao DCE a fim de convidá-los para o diálogo, mas não apareceu ninguém. (Ata da I Reunião Extraordinária do Pleno do CEPE, em 17 de março de 2010).

Merece destaque o fato de não haver sido registrado em ata o conteúdo da lista de reivindicações apresentada pelo conselheiro e demais discentes. O trecho também

menção a estratégia de luta do Movimento Estudantil na ocupação do RU⁸⁰. Importa ressaltar, ainda, que não houve manifestação de nenhum outro membro do Conselho a respeito da questão, passando logo em seguida para outro tópico da pauta. O Pró-Reitor de Gestão Estudantil ressaltou que:

Todos os equipamentos do restaurante são novos e modernos e houve preocupação, inclusive, com nutricionista. Finalizando, lembrou que **a assistência estudantil tem como prioridade o aluno carente**. (Ata da I Reunião Extraordinária do Pleno do CEPE, em 17 de março de 2010, grifo nosso).

A análise até aqui empreendida, no tocante à participação das categorias que compõem a universidade nos processos decisórios da assistência estudantil na UFRPE, demonstrou que a sua agenda nos órgãos de deliberação coletiva foi pautada quase que exclusivamente pela PROGEST, em um contexto em que prevaleceu a ausência de participação dos representantes discentes nos seus processos decisórios.

Do ponto de vista político, a prevalente ausência de participação da categoria discente no âmbito dos espaços institucionalizados de participação, onde são deliberados os rumos da assistência estudantil na instituição, pode contribuir para o enfraquecimento do embate de forças políticas contrárias à direção político-ideológica conferida à assistência estudantil, a qual ganha materialidade nos processos de estruturação e regulamentação de programas e ações na UFRPE.

A existência de órgãos de deliberação coletiva nas universidades não é condição suficiente para descentralização do poder decisório. A representatividade paritária na composição de tais órgãos é imprescindível para garantir condições concretas de poder de decisão a todos os segmentos ali representados.

Desse modo, concorda-se com Gohn (2011), ao afirmar que o entendimento de que a participação é garantida pela simples existência de canais ou estruturas que viabilizem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas do Estado, sem questionar a centralização do poder de decisão, está apoiado sobre um

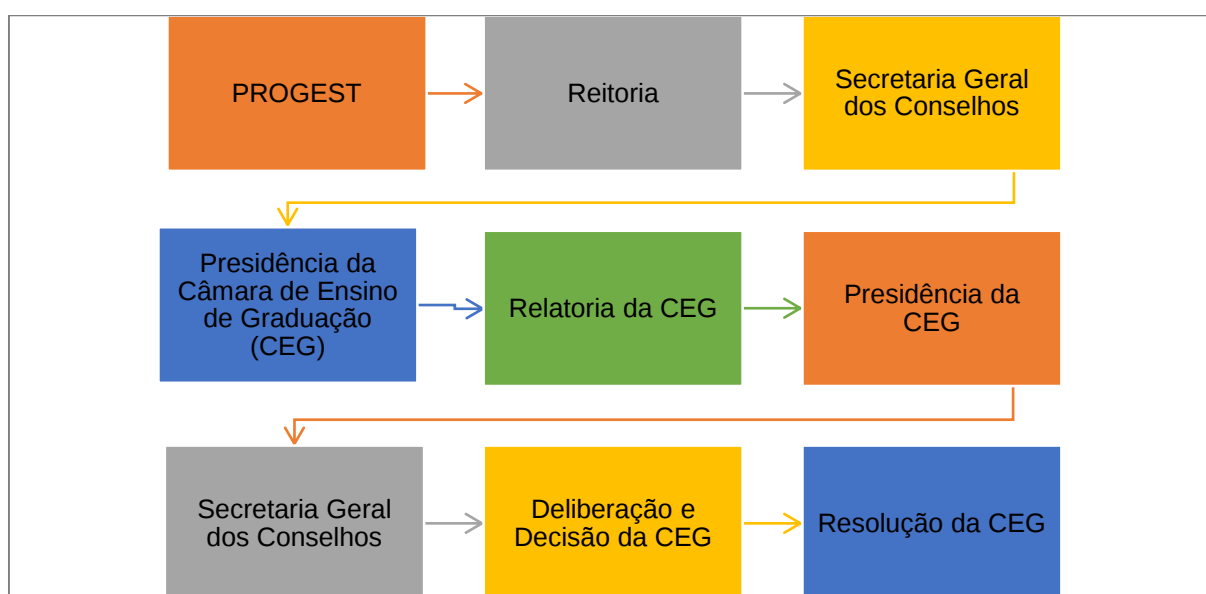
⁸⁰ Na ocasião de ocupação do RU, os estudantes protestavam contra os preços cobrados pelas refeições, o pequeno quantitativo de refeições gratuitas e a oferta de apenas uma refeição aos estudantes residentes. Para tanto, o DCE e os Diretórios Acadêmicos (DAs) organizaram assembleias em frente à entrada do RU e também no seu interior, e reivindicavam refeições gratuitas para todos os estudantes.

conceito de participação de bases liberais. A autora aponta desafios colocados à participação sociopolítica ainda na década de 80, desafios e limites que persistem nos mais diversos contextos institucionais, onde é possível identificar a imposição de:

limites e constrangimentos a uma participação efetiva dos grupos e representantes da população nas estruturas colegiadas arquitetadas. Em muitos casos, o processo se resumiu a um grande discurso e a uma prática fantasmagórica, arquitetada de cima para baixo, objetivando legitimar um pseudoprocessos democrático em curso. (GOHN, 2011, p. 56).

A leitura e análise de quatro processos administrativos encaminhados à Câmara de Ensino de Graduação do CEPE proporcionaram a elucidação da sistemática organizacional dos processos decisórios atinentes à assistência estudantil na UFRPE. Foi possível identificar o caminho percorrido por quatro processos administrativos que originaram pautas da assistência no CEPE, até a tomada de decisão naquele órgão de deliberação coletiva, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura – Sistemática do processo decisório da assistência estudantil na UFRPE



Fonte: Com base nos trâmites dos processos administrativos da UFRPE Nº 23082.000706/2007; 23082.002600/2009; 23082.002620/2009; 23082.02621/2009. Sistematização própria, 2015.

Os processos administrativos analisados tiveram origem na PROGEST. Foram encaminhados pelo Pró-Reitor de Gestão Estudantil diretamente à Reitoria, de onde seguiram para a Secretaria Geral, que os encaminhou para a presidência da respectiva Câmara. Embora transitassem pelas instâncias de um órgão de deliberação coletiva, foi identificado, na leitura dos processos, que tanto na proposição, quanto na relatoria, o poder decisório permaneceu concentrado em membros oriundos da categoria docente.

Esta forma de relação de poder é diluída nos trâmites burocráticos e administrativos que orientam os processos de deliberação institucionalizados. Os dados provenientes da análise dos documentos revelam uma sistemática do processo decisório nas instâncias de deliberação em que tudo parece pré-definido: quem propõe, quem discute, quem decide. O que reforça a análise de Chauí (2007) quanto ao fenômeno da burocratização e da racionalidade administrativa: “no interior dessa ‘substância’, isto é, da organização, os homens já encontram pré-traçadas as formas de ação e de cooperação ‘racionais’, ou seja, aquelas que lhes será permitido ter” (CHAUÍ, 2007, p. 23).

Na reunião da CEG, onde os pareceres dos relatores foram submetidos à deliberação dos membros, as matérias foram aprovadas por unanimidade em três dos quatro processos administrativos analisados, conforme explicitado no Quadros 16.

Quadro 16 – Conteúdo e decisão referentes às pautas da assistência estudantil na Câmara de Ensino de Graduação (CEG) do CEPE

(Continua)

Processo	Assunto	Conteúdo	Decisão	Representação discente
23082.000706/2007	Minuta de resolução para implementação do Programa Aulas de Nivelamento.	Define normas para acesso às Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico, atividade para implementação do Programa Aulas de Nivelamento.	Aprovação da matéria à luz do parecer da relatora, com devidas alterações, obtendo 17 votos favoráveis e um contra.	Ausente
23082.002600/2009	Solicita atualização da resolução 178/2007-CEPE que define normas para concessão de Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico para discentes de graduação e pós-graduação da UFRPE.	1) Restringe o público alvo para acesso às Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico: somente para discentes de graduação. 2) Estipula como exigência aos discentes bolsistas a contrapartida de 12 horas de atividades semanais.	Aprovação da matéria à luz do parecer da relatora, com devidas alterações, obtendo 17 votos favoráveis e um contra	Ausente

Quadro 16 – Conteúdo e decisão referentes às pautas da assistência estudantil na Câmara de Ensino de Graduação – CEPE

(Conclusão)				
Processo	Assunto	Conteúdo	Decisão	Representação discente
23082.002620/2009	Solicita atualização da resolução 180/2007-CEPE que define normas para concessão de Bolsas de Informática para discentes de graduação da UFRPE.	1) Estipula como exigência aos discentes bolsistas a contrapartida de 20 horas de atividades semanais. 2) Atribui ao NTI e às Unidades Acadêmicas no interior elaborar e enviar à PROGEST a planilha mensal para pagamento das bolsas aos discentes.	Aprovação da matéria, por unanimidade, à luz do parecer da relatora.	Presente
23082.02621/2009	Solicita atualização da resolução 182/2007-CEPE que define normas para concessão de ajuda de custo para discentes de graduação.	A nova minuta que atualiza a Resolução 182/2007 propõe como principal alteração: 1) Estipula que os discentes só poderão receber ajuda de custo para eventos de natureza técnico-científico apenas uma vez por ano, dando-se prioridade aos alunos de cursos não contemplados.	Aprovação da matéria, por unanimidade, à luz do parecer da relatora.	Presente

Fonte: Sistematização própria, a partir do Livro de Atas da Câmara de Ensino de Graduação – CEPE, e dos processos administrativos da UFRPE analisados, 2015.

Importa salientar que nos processos referentes à atualização das resoluções de programas e ações da PROGEST são propostas medidas de restrição de acesso, bem como são estipuladas exigências de contrapartida de atividades semanais para bolsistas, conforme apresentadas no quadro acima. Contudo, foram aprovadas na Câmara de Ensino de Graduação por unanimidade, sem nenhum posicionamento contrário, nem da representação discente.

O processo de planejamento de tais medidas no âmbito da PROGEST não foi mencionado nos documentos analisados, ou seja, não são informados os sujeitos envolvidos na elaboração das proposições encaminhadas aos órgãos de deliberação coletiva. O que sugere que o planejamento estava centralizado na Pró-Reitoria, não

envolvendo a participação de discentes na elaboração de estratégias atinentes à assistência estudantil.

A análise do conjunto de documentos, que perfaz o processo decisório tocante à assistência estudantil, na UFRPE, no período entre 2007-2011, permite afirmar que suas instâncias de deliberação coletiva formalizam decisões tomadas previamente no âmbito da PROGEST.

Nos documentos que registram o processo deliberativo institucional não foram identificadas disputas com sujeitos coletivos que apresentem proposições alternativas, ou que se posicionem contrariamente à direção ideopolítica delineada na concepção de assistência estudantil hegemônica nas proposições da PROGEST, nos mecanismos de acesso e permanência, e demais princípios orientadores dos programas e ações propostos no âmbito da assistência estudantil na UFRPE.

3.3 GERENCIALISMO E PADRÕES MÍNIMOS NA PROVISÃO DE NECESSIDADES NO MODELO DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFRPE

Esta pesquisa defendeu o pressuposto de que há uma tendência de que a assistência estudantil nas universidades federais assuma a função de medida compensatória da desigualdade, e política de alívio da pobreza. Tal condição refuncionaliza a política, uma vez que compromete sua concepção como política educacional voltada à universalização das condições de permanência dos estudantes, mediante o atendimento de suas necessidades básicas.

A ideologia do combate à pobreza evoca à focalização da intervenção estatal em segmentos pobres da população e serve à formatação de modelos de gestão de políticas sociais limitados em sua cobertura, restritos no atendimento das necessidades sociais da classe que vive do trabalho. O enfrentamento da pobreza sem a necessária transformação da base econômica é uma ideologia com forte poder hegemônico (LEHER, 2012). Ela fetichiza a tendência gerencialista que orienta a intervenção do Estado para a “especialização” no “(mau) atendimento dos muito pobres” (VIANNA, 1998 apud BEHRING, 2008).

A priorização do investimento social público em programas de natureza focalizada e compensatória de combate à pobreza atende aos pressupostos do gerencialismo, modelo hegemônico de gestão das políticas sociais públicas na contrarreforma do Estado. O gerencialismo estipula o uso “responsável” dos escassos recursos públicos como parâmetro central para a racionalização e eficiência da administração pública e da ação estatal, uma vez que:

Por meio de uma visão ‘estatofóbica’, a nova administração pública propõe contribuir para a materialização e/ou legitimidade do Estado Neoliberal e a mercantilização de várias esferas da vida social, antes protegidas pelo Estado Social e seus sistemas de seguridade ou seguros sociais públicos, questionando a cultura dos direitos da classe trabalhadora e dos grupos subalternizados, confinando os direitos aos direitos do *homo economicus* (BARBOSA FILHO, et al., 2012, p. 11)

A focalização da intervenção estatal em segmentos e grupos (extremamente) pobres é um dos mecanismos por meio dos quais se realiza a submissão das políticas sociais públicas às orientações da política macroeconômica do Estado Neoliberal, que assegura a supercapitalização e a rentabilidade do capital (BEHRING, 2008), para a qual o fundo público tem papel fundamental.

Nesta pesquisa considerou-se que os fundamentos políticos e ideológicos que orientam o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE são determinantes para a ampliação e/ou retração da provisão do conjunto de necessidades. De modo que, se pressupôs que seu modelo de gestão naquela universidade apresentava fundamentos gerencialistas, porque conferia prevalência a uma concepção reducionista das necessidades dos estudantes, sendo estas rebaixadas ao nível das necessidades de sobrevivência.

Os conteúdos ideopolíticos que fundamentam a concepção de assistência estudantil, no modelo de gestão da UFRPE, e a orientação ideopolítica dos seus princípios norteadores confirmaram este pressuposto. Os resultados da avaliação política do conteúdo substantivo e do produto da assistência estudantil, na UFRPE, em relação aos indicadores ideopolíticos construídos nesta pesquisa, permitem considerar que o modelo de gestão da assistência estudantil, na UFRPE, apresenta fundamentos ideopolíticos de cunho gerencialista.

Conforme disposto anteriormente, os resultados da análise dos dados demonstram que os conteúdos ideopolíticos que fundamentam a concepção hegemônica de assistência estudantil, na UFRPE, atendem à direção social

neoconservadora conferida às políticas sociais pelo Estado Neoliberal. Esta direção encontra, no ideário do combate à pobreza, mediante políticas de natureza focalizadas nos pobres e compensatórias, um eficiente arcabouço político ideológico, para obter o consentimento das classes subalternizadas em relação à insuficiência de serviços e de recursos, no atendimento às suas necessidades sociais, em um contexto de disciplina orçamentária e de cortes nos gastos públicos sociais.

Os conceitos-chave referentes ao termo assistência estudantil são “investimento” e “ação afirmativa de permanência”, associados, ainda, à noção de “concessão” subjacente à provisão de bens e serviços aos estudantes. Na UFRPE estes conceitos-chave conformam uma concepção de assistência estudantil centrada nos estudantes pobres, a qual reitera a noção de que os bens e serviços providos a este segmento são outorga da instituição.

Importa destacar que, embora a categoria pobreza esteja subjacente aos termos utilizados nos documentos para fazer referência ao público alvo da assistência estudantil (a saber: estudantes necessitados de apoio, carentes de recursos financeiros, de baixa renda, em vulnerabilidade socioeconômica, de classes populares), predomina nos documentos um reducionismo da pobreza à insuficiência monetária. Esta é uma perspectiva individualista e mercadológica, que desarticula a condição de pobreza dos estudantes do conjunto de negações/violações de direitos por eles experimentadas, e da contradição das relações vigentes na sociedade capitalista, das quais resultam a pobreza e demais expressões da questão social.

Yazbek (2010) afirma que a pobreza é um dos indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe, por vezes associada a outras condições que reiteram as desigualdades sociais, como etnia, gênero, etc. Ela afirma que, para além dos indicadores de renda propriamente ditos e de acesso a bens, a pobreza é um fenômeno multidimensional, é uma categoria política, o que requer a ampliação do seu raio de análise para outras esferas da vida social.

Neste sentido, Yazbek entende que é preciso conhecer a realidade das classes subalternas, sua cultura, linguagem e saber de mundo, aspectos que traduzem o cotidiano daqueles que, segundo a autora, vivem a “experiência trágica de pertencer às classes subalternizadas em nossa sociedade” (2010, p. 153). Ela considera a pobreza como parte constitutiva da formação social do Brasil, destacando os traços

históricos marcantes das relações sociais no país: “a tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade” (YAZBEK, 2012, p. 294).

Coerente com a concepção que centra a assistência estudantil nos estudantes pobres, os dados analisados demonstram que sua finalidade ético-política na UFRPE se restringe a “promover a permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica, assegurando-lhes condições minimamente adequadas para desenvolver, com sucesso, os seus estudos”. De modo que, se estabelece nos documentos analisados uma relação entre o atendimento de estudantes pobres, e a provisão de condições mínimas para que permaneçam na universidade.

Constata-se, portanto, que a finalidade ético-política da assistência estudantil hegemônica, na UFRPE, prescinde do conceito de necessidades básicas dos estudantes, em favor da noção de mínimos sociais, visto que se propõe à provisão de “mínimos de permanência” para estudantes pobres.

A provisão das necessidades básicas dos estudantes é condição fundamental para sua permanência na universidade, para que realizem sua formação acadêmica, e possam efetivamente ter concretizado seu direito à educação. O conceito de necessidades básicas dos estudantes está, portanto, organicamente atrelado à razão de ser, ao significado substantivo da assistência estudantil, visto que esta é uma política voltada à universalização das condições de permanência dos estudantes.

Tal vinculação agrega uma contribuição fundamental à concepção de assistência estudantil numa perspectiva democrática, como dever do Estado e direito dos estudantes, pois o conceito de necessidades sociais, na perspectiva da teoria marxista (HELLER, 1986), e a discussão acerca das necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2008b), conferem um ideário coletivo e universal à vida social, o qual também se manifesta em relação às condições necessárias aos estudantes para a vida acadêmica.

Deste modo, o conceito de necessidades sociais aponta para a assistência estudantil como uma questão de direito de todos os estudantes, e para a responsabilidade estatal em atender, mediante um conjunto de políticas educacionais,

dentre elas a assistência estudantil, todas as necessidades básicas dos estudantes, sem as quais resta comprometida sua plena formação acadêmica.

Esta concepção se contrapõe à perspectiva individualista, compensatória e minimalista que confunde: necessidades básicas com carências ou privações individuais; pobreza com insuficiência de renda; condições de permanência com mínimos de permanência; política de assistência estudantil com política para estudante pobre; e direito dos estudantes com outorga institucional.

A tendência residual e focalista do Estado para as políticas sociais é uma das formas pela qual se concretiza o modelo de gestão gerencialista, hegemônico em tempos neoliberais. O caráter gerencialista do Estado Neoliberal se caracteriza, portanto, pelo “redirecionamento das ações estatais às necessidades de acumulação capitalista, em detrimento das necessidades sociais da classe trabalhadora” (HIRSCH, 2010 apud BARBOSA FILHO, 2012b, p. 5), tendo em vista que “o Estado Gerencial deve ser restritivo no seu investimento em políticas sociais e generoso na abertura de novas esferas ao mercado por meio da terceirização e da privatização dos salários sociais” (BARBOSA FILHO, 2012b, p. 5).

Na análise dos princípios norteadores da assistência estudantil, na UFRPE, foi possível constatar a prevalência do princípio da seletividade na provisão de bens e serviços. Deste princípio decorrem os seguintes mecanismos institucionais de acesso e permanência: a definição critérios de elegibilidade, em que se privilegia o aspecto econômico ou monetário dos candidatos; o uso dos chamados testes de meios, pelos quais os estudantes devem comprovar sua situação de pobreza; exigência de condicionalidades, com destaque para a cobrança de contrapartidas de estudantes bolsistas (mediante a realização de carga horária semanal em atividades acadêmicas ou administrativas na instituição), controle do rendimento acadêmico e da manutenção da condição de pobreza.

Nesta perspectiva, o acesso aos serviços e benefícios é submetido ao cumprimento de exigências, ao atendimento de critérios e regras que tão somente instituem o limiar entre quem será atendido e quem não será, tendo em vista a demanda reprimida gerada nos processos de “seleção” para acesso aos programas. Boschetti e Teixeira (2004) enfatizam que, se considerada no sentido de pôr em foco, destacar, evidenciar, etc. a focalização estaria alinhada ao princípio da

universalização, pois “focalizar, nessa direção, não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004, p.3). Contudo, alertam que “a focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações” (Idem).

Os dados revelam que o princípio da seletividade, tal qual identificado, no modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE, reatualiza vícios arcaicos de controle das políticas sociais, e corrobora para a restrição de acesso aos seus bens e serviços, os quais apresentam cobertura limitada em relação ao número crescente de estudantes de graduação na instituição, conforme demonstrado na Tabela 03 deste trabalho. As referidas autoras esclarecem que a seletividade não tem o sentido de estabelecimento de prioridades, sua operacionalização não significa a priorização de atendimento em determinadas situações, ou seja, a identificação, no universo dos sujeitos que buscam pelo serviço, daqueles que precisam ser atendidos prioritariamente, já que:

a seletividade rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela “peneira” ou pelo crivo. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher, para averiguar minuciosamente e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de menor “elegibilidade” e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos (Ibid.).

A análise dos dados evidenciou, ainda com relação aos princípios norteadores, que no tocante à destinação dos recursos, a assistência estudantil contemplou as seguintes necessidades: alimentação (40,10%); complementação de renda (17,10%); suporte didático científico (12,94%); transporte (3,97%); cultura (0,31%); inserção em atividade de monitoria (valores não informados). Observa-se que na destinação de recursos se privilegiou um reduzido conjunto de necessidades estudantis, com primazia de necessidades físicas e materiais (alimentação e renda).

Em consonância com a lógica dos mínimos sociais, foram identificados patamares mínimos, e não básicos, na provisão das necessidades, com destaque para: prevalência das transferências condicionadas de renda como principal mecanismo previsto para provisão das necessidades; baixos valores das transferências monetárias; fragmentação e cortes no atendimento; exclusão entre

os programas de bolsas; desarticulação entre ações e programas de assistência estudantil e as demais políticas institucionais.

Considerando que as correlações de forças institucionais são determinantes, no delineamento da assistência estudantil, nos diversos contextos institucionais, em que se definem historicamente tais políticas, a elucidação da sistemática dos seus processos decisórios, bem como da dinâmica de participação e exercício do poder, nos órgãos colegiados deliberativos da UFRPE, foi realizada mediante leitura das 135 atas de reuniões do CONSU e do CEPE ocorridas no período entre 2007 a 2011, e de 04 processos administrativos que deram origem à entrada de pautas da assistência estudantil no CEPE.

Foi possível constatar que os assuntos atinentes à assistência estudantil submetidos à deliberação tratam da estruturação regulamentar de programas e ações e da definição e redefinição de normas para acesso e permanência nos mesmos. As pautas foram demandadas em sua maioria pela PROGEST, apenas uma delas teve origem na PREG, e em 86,6% foram aprovadas por unanimidade. Em relação à participação dos segmentos nos processos deliberativos, se destaca a inexistência de representação discente em cinco, do total de sete reuniões em que foram deliberados assuntos a ela atinentes.

A ausência de paridade, na composição dos Conselhos Superiores da UFRPE, parece haver desmotivado os discentes a ocupar estes espaços formais de participação. Observou-se, na leitura das atas, a ausência quase total de embates de forças políticas contrárias à direção ideopolítica conferida à assistência estudantil, mediante seus processos de estruturação e regulamentação de programas e ações.

A elucidação do caminho percorrido por quatro processos administrativos que originaram pautas da assistência estudantil no CEPE indicou a centralização do poder decisório na categoria docente, e a ausência de posicionamentos contrários das demais categorias. As proposições referidas naqueles processos alteravam a regulamentação de programas e ações da assistência estudantil no sentido da restrição de acessos e da exigência de contrapartidas discentes.

Os dados analisados permitem afirmar que nos processos decisórios tocantes à assistência estudantil no período entre 2007-2011, as instâncias de deliberação

coletiva da UFRPE se restringiram a formalizar decisões tomadas previamente no âmbito da PROGEST, órgão no qual parece estar centralizado o poder decisório.

O princípio da gestão democrática na UFRPE garante a existência de instâncias colegiadas, contudo, sem paridade entre os segmentos representados. A participação sociopolítica de representantes dos diversos e, quase sempre, conflitantes interesses dos segmentos que constituem a instituição universitária parece ainda sofrer os males do caráter formal e restrito da democracia e da participação na dinâmica das relações capitalistas.

Os resultados da avaliação política dos fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE possibilitam constatar que, no seu modelo de gestão, a promoção da permanência de alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica, está associada às seguintes condições: centralização do poder decisório na PROGEST, com ausência de embates entre forças políticas nas instâncias deliberativas; prevalência da seletividade e limitação da cobertura na provisão de bens e serviços; rebaixamento do conjunto das necessidades estudantis no tocante à destinação dos recursos; residualidade dos bens e serviços ofertados (fragmentação, exclusão, desarticulação);

Tal condição caracteriza modelos de políticas escassas, emergenciais, focalizadas na (extrema) pobreza, centradas na defesa dos gastos sociais, na lógica custo-benefício, que negam acessos e provisão de necessidades básicas, e privilegiam o atendimento de “carências” extremas. Portanto, constata-se que os fundamentos ideopolíticos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE a orienta em função da provisão residual das necessidades de parcela do segmento dos estudantes pobres.

O que denota a valorização do ideário segundo o qual, em um contexto de crise do Estado, de escassez de recursos, os gastos públicos sociais devem privilegiar os menos privilegiados. Ou seja, àqueles que não podem por conta própria prover suas necessidades no mercado, ou de tê-las providas por suas famílias, é justo, necessário, e possível que o Estado lhes ofereça condições ou vantagens mínimas, entenda-se: o mínimo de renda, de bens e de serviços públicos.

A alocação prioritária dos recursos públicos sociais nos segmentos mais pauperizados associa-se à precarização da qualidade dos serviços públicos e ao rebaixamento das necessidades sociais, em um processo que desvirtua as políticas sociais, visto que são concebidas como paliativos, conforme assinalam Pereira e Stein (2010) nos seguintes termos:

Tem-se assim uma inversão perversa e arrogante no campo da política social, que se tornou desvirtuada. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas irrisórias dessa dívida [...]. Mas é essa inversão que justifica o fato historicamente conhecido de aos pobres serem oferecidos benefícios e serviços de pior qualidade ou insuficientes, pois, como já foi salientado, suas necessidades humanas são rebaixadas ao nível da sobrevivência pelo princípio da focalização. E por trás desses procedimentos está a concepção equivocada da política social como um paliativo e não como uma importante mediação para ampliação da cidadania (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 116-17).

Configura-se deste modo a “assistência estudantil possível” no contexto de sua expansão na UFRPE. A partir da análise dos dados fica evidente que a inflexão de sua trajetória, no contexto institucional da UFRPE entre 2007-2011, implicou um processo de expansão em termos de recursos alocados, de regulamentação de novos programas e ações, de atendimento (ainda que residual) de algumas necessidades dos estudantes, e de fortalecimento de seu status institucional.

Contudo, imbuído de fundamentos ideopolíticos de cunho gerencialista, em um contexto institucional de subfinanciamento em relação às condições para atendimento do conjunto de necessidades básicas dos estudantes, conforme resultados apresentados, no terceiro capítulo deste trabalho, o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE atende às prerrogativas do processo de reordenamento da intervenção do Estado no enfrentamento da questão social, mecanismo fundamental para reprodução das condições necessárias à valorização do capital em tempos neoliberais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram avaliados os fundamentos ideológicos e políticos do modelo de gestão da assistência estudantil na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), entre os anos de 2007 a 2011. Seu objetivo principal consistiu em desvelar como aqueles fundamentos contribuíram para a expansão e/ou limitação da provisão das necessidades básicas dos estudantes.

Considerou-se que o comprometimento maior ou menor da assistência estudantil com a provisão das necessidades dos estudantes é determinado no âmbito institucional pela concepção de assistência estudantil hegemônica na instituição, e pelos princípios que norteiam suas ações. As tendências hegemônicas da política social brasileira no contexto do Estado contrarreformado, organicamente vinculadas ao projeto societário do capital mundializado, foram mediações centrais para desvelamento da direção ideopolítica do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE.

A ação minimalista do Estado no âmbito da política social é uma tônica da ofensiva neoliberal em curso no Brasil. O aprofundamento dos processos de privatização e mercadorização dos bens e serviços sociais, que acentua o recuo do Estado na garantia e concretização dos direitos sociais, segue acompanhado da restrição dos investimentos do fundo público em políticas sociais universalistas, e da naturalização da ideia de que o conjunto das políticas sociais se destina ao atendimento de segmentos pobres das classes subalternas.

Em face do agravamento da questão social no Brasil, resultante dos ajustes estruturais propostos pelos organismos internacionais, e com o predomínio do ideário social-liberal e/ou novo-desenvolvimentista que viabilizou a “necessária” revitalização do neoliberalismo no país (CASTELO, 2010), a ideologia do combate à pobreza (LEHER, 2012) expressa uma reorientação das estratégias de reprodução das relações de dominação pela via do consenso.

Como se pode observar a partir dos resultados da avaliação empreendida neste trabalho, a concepção ideológica do combate à pobreza se expressa no modelo de

gestão da assistência estudantil da UFRPE tanto na concepção hegemônica de “assistência estudantil”, fortemente marcada pelo traço assistencialista que perpassa as políticas assistenciais no Brasil, quanto nos princípios que a orientam, em que se destaca a focalização, e os mecanismos que a operacionalizam: a seletividade, os critérios de elegibilidade, as transferências de renda, as exigências de contrapartida etc. Os programas focalizados são estratégias privilegiadas de enfrentamento à pobreza.

Como enfatizam Pereira e Stein (2010), a insuficiência e a baixa qualidade dos benefícios oferecidos aos (estudantes) pobres, e o rebaixamento de suas necessidades ao nível da sobrevivência pelo princípio da focalização, denotam uma concepção equivocada de política social. Em relação à assistência estudantil, o equívoco principal consiste em dissociá-la dos processos pedagógicos. Se entendida como demanda atrelada aos processos pedagógicos na instituição universitária, e se inserida nestes processos, cumpriria sem prejuízos sua condição de política assistencial no âmbito da educação superior.

Os resultados desta pesquisa permitem afirmar que a assistência estudantil focalizada, que provê padrões mínimos de necessidades dos estudantes, prevalece como “assistência estudantil possível” no contexto de sua expansão na UFRPE. Concorrem nesta condição o subfinanciamento do PNAES, a crescente demanda advinda do aumento no número de estudantes de graduação, a centralização do poder nos processos decisórios a ela atinentes.

Ao passo em que se propõe a atender prioritariamente estudantes pobres, seus mecanismos de elegibilidade, associados à sua condição subfinanciada e submetida às disposições orçamentárias da instituição, restringem o acesso aos bens e serviços a uma parcela deste mesmo segmento, em uma dinâmica de inclusão/exclusão de seu público alvo, ou seja, nem sequer atinge ao que se propõe. Estes estudantes, por certo, se valem das mais diversas estratégias para permanecer na universidade.

Ainda considerando esta contradição fundamental inerente modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE, mostra-se interessante a realização de estudos que avaliem a implementação, e os impactos objetivos dos seus programas nas condições de permanência dos usuários. É interessante ainda avaliar a contribuição das demais políticas e programas institucionais, nas áreas de extensão, de ensino e

de pesquisa para as condições de permanência, e investigar as diversas estratégias que os estudantes desenvolvem na sua trajetória acadêmica, considerando a residualidade das políticas de permanência na instituição.

Há que se considerar, ainda, que a criação do Programa Bolsas de Permanência (Apoio acadêmico, transporte e alimentação), de Ajudas de Custo, a reabertura do Restaurante Universitário no Campus Dois Irmãos, o funcionamento das Residências Universitárias, a própria criação da PROGEST, a contratação de profissionais como assistentes sociais, e psicólogos para atuar na área, reconfigurou o status da assistência estudantil no âmbito institucional da UFRPE, o que amplia as possibilidades de tensionamentos em várias frentes.

Importa ressaltar que a inexistência na UFRPE de instrumentos de planejamento mais amplos, como o plano ou a política propriamente dita de assistência estudantil da instituição, que definam explicitamente a concepção de assistência estudantil que deve orientar o conjunto de programas e ações desenvolvidos, princípios, diretrizes e objetivos que os fundamentam, pode ser determinada pelo viés assistencialista identificado nos conteúdos que fundamentam a concepção de assistência estudantil de seu modelo de gestão.

O caráter “prescindível” do planejamento é um ranço assistencialista insistente no âmbito das políticas assistenciais no Brasil. Tal condição pode comprometer, inclusive, as possibilidades de articulação entre seus programas, destes com as demais políticas da instituição, e as condições para integralidade na provisão do conjunto de necessidades dos estudantes.

Contudo, tal ausência é convidativa para que se imponha pelos sujeitos interessados (movimento estudantil, estudantes usuários, técnicos-administrativos, dentre outros) a necessidade de discussão coletiva deste instrumento de planejamento. Esta seria uma demanda em aberto na UFRPE para que se discutam e definam claramente concepções, objetivos, princípios, diretrizes, prioridades, orçamento etc. Seria, portanto, um espaço em potencial para a disputa de interesses na correlação de forças na instituição, que poderia construir tensionamentos em favor de uma perspectiva democrática no modelo de gestão da assistência estudantil.

Ainda a respeito da participação dos diversos sujeitos institucionais na elaboração e nos processos decisórios da assistência estudantil, esta pesquisa identificou um processo de enfraquecimento e esvaziamento da representação discente nos órgãos de deliberação coletiva, quando não posturas passivas em relação a decisões que afetavam diretamente seus interesses. Tal esvaziamento pode ser motivado pela perda de legitimidade dos conselhos como espaços de disputas de forças, sobretudo no que se refere à ausência de paridade entre os segmentos representados, e ao caráter restrito e formal que assumem os processos participativos nos órgãos de deliberação coletiva na instituição.

Fica em aberto, portanto, uma agenda para outras investigações que se interessem em discutir a participação de estudantes na gestão de seus interesses e de seus destinos, as estratégias e formas não institucionalizadas de participação, inclusive no que se refere ao conteúdo ideopolítico de demandas e reivindicações de seus sujeitos políticos coletivos. Conforme assinala Faleiros (2000), os interesses em disputa são fundamentais para desvelar o teor das políticas. Para o autor a política social trata-se de “[...] um campo que se define historicamente pela correlação de forças, e não de um campo abstrato ou de um instrumento rígido. É no confronto, na luta, que surgem alternativas possíveis de política social” (Ibid., p. 79).

A avaliação dos fundamentos políticos e ideológicos do modelo de gestão da assistência estudantil da UFRPE desvelou uma dimensão ideológica e política em seus fundamentos que a refuncionaliza para uma condição muito aquém do que esta política deve ter, quando considerada na perspectiva de gestão democrática que subsidiou este trabalho.

A concepção de assistência estudantil no modelo de gestão da UFRPE – focalizada em atender “alunos carentes de recursos financeiros e/ou comprovadamente em vulnerabilidade socioeconômica”, com a finalidade de assegurar-lhes “condições minimamente adequadas para desenvolver, com sucesso, os seus estudos” – confirma o pressuposto de que há uma tendência da assistência estudantil assumir a função no interior das universidades federais de medida compensatória da desigualdade, e política de alívio da pobreza.

Esta refuncionalização deslegitima sua concepção enquanto política educacional voltada à universalização das condições de permanência dos estudantes,

mediante o provimento do conjunto de suas necessidades básicas. A focalização nos estudantes (extremamente) pobres na UFRPE está associada com um menor compromisso daquela instituição universitária com a provisão do conjunto de necessidades básicas dos estudantes, haja visto que na destinação dos recursos da assistência estudantil priorizam-se necessidades de sobrevivência como alimentação, mediante transferência de renda e alimentação subsidiada no Restaurante Universitário, e de complementação de renda, mediante transferência direta de renda.

No que tange aos princípios norteadores da assistência estudantil na UFRPE prevalecem a centralização do poder decisório na PROGEST, com ausência de embates entre forças políticas nas instâncias deliberativas; prevalência da seletividade e limitação da cobertura na provisão de bens e serviços; rebaixamento do conjunto das necessidades estudantis no tocante à destinação dos recursos; residualidade dos bens e serviços ofertados (fragmentação, exclusão, desarticulação).

Os resultados da pesquisa desvelam que o modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE propõe a provisão de um (restrito) conjunto de necessidades dos estudantes. Seus conteúdos ideopolíticos servem ao distanciamento da universalização das condições de permanência e da provisão do conjunto de necessidades básicas dos estudantes, tendências consoantes com a ação minimalista do Estado sob a lógica do paradigma gerencialista, conforme discutido ao longo deste trabalho.

Importa ressaltar que a principal contribuição deste trabalho consiste em chamar a atenção para a dimensão ético-política das intervenções do Estado, no que se refere às suas concepções, finalidades e princípios. Sobretudo no que se refere às políticas e programas sociais que ganham espaço nas agendas governamentais em tempos de regressão na garantia e universalização de direitos, desmantelamento do conjunto das políticas sociais, em uma conjuntura de crise estrutural e reestruturação capitalista. A respeito da reconfiguração das políticas sociais e dos mecanismos ideológicos da recomposição da hegemonia burguesa, Leher (2012) afirma que:

Com efeito, um dos maiores desafios das ciências sociais contemporâneas – e do marxismo em particular – é tornar pensável, por meio da teoria, as profundas e desconcertantes transformações nas referências conceituais, nas noções, nos implícitos e nos pressupostos, em resumo, nas ideologias das políticas sociais empreendidas pelo Estado, por meio de políticas de

governo e de uma miríade de parcerias público-privadas. Mais do que querelas conceituais, esse novo léxico expressa uma recomposição da hegemonia dos setores dominantes em tempos de inegável agravamento da crise estrutural do capitalismo, tratando-se, por conseguinte, das iniciativas do capital para desarticular as lutas antissistêmicas dos trabalhadores. (LEHER, 2012, p. 15).

Por fim, registra-se que não há intenção nesta pesquisa de generalizações dos seus resultados. Considera-se a complexidade da realidade investigada e as particularidades que envolvem os modelos de gestão da assistência estudantil nas demais universidades federais brasileiras, e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que também implementam assistência estudantil. Espera-se que esta pesquisa suscite discussões nas demais instituições, e novas pesquisas que possibilitem ressaltar suas particularidades, como também as contradições e tendências mais gerais da assistência estudantil no contexto de sua expansão no Brasil

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Serviço social e questão social na globalização. In: **Revista Serviço Social e Realidade**, Franca, v. 17, n. 01, p. 102-124, 2008.

_____. Como avaliar impactos. In: _____. **Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social**. Recife: Ed Universitária da UFPE, 2013.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Informe Anual**. Washington: Banco Mundial, 1993.

BARBOSA FILHO, Evandro Alves; ALENCAR, Maria Magaly Colares de Moura; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes; MENEZES, Maristela Pinto de; RODRIGUES, Cecile Soriano. Gerencialismo de norte a sul: A proposta teórico-política neoliberal para a gestão das políticas sociais. In.: **IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos**, Buenos Aires, 2012a.

_____. Territorialização e gerencialismo: Configurações das políticas sociais no Estado Neoliberal. In.: **IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos**, Buenos Aires, 2012b.

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

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS. **Serviço Social e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Seletividade e focalização na política de assistência social no Brasil. In.: **XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social**, San José, Costa Rica, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm. Acesso em 29 jun. 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**, Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, Congresso Nacional, 1996.

_____. Ministério da educação. Portaria nº 39 de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Nacional de assistência Estudantil-PNAES**. Brasília, 2007.

_____. **Reestruturação e expansão das universidades federais**: Diretrizes gerais. Brasília, 2007b.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES**. Brasília, 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior: 2011 – Resumo Técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em www.inep.gov.br

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CASTELO, Rodrigo Branco. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. In: **Emancipação**, Ponta Grossa, 8(1), p. 21-35, 2008.

_____. As encruzilhadas da América Latina no século XXI: Gramsci e a crise orgânica em Nuestra América. In: **IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos**. Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 2010.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p.613-636, out./dez., 2012.

CASTRO, Mary Garcia. **Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes**. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28334-28345-1-PB.pdf>. Acesso em abril de 2015.

CASTRO, Alba Tereza B. de. Política educacional e direitos sociais: reconfiguração do ensino superior no Brasil. In.: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade pública sob nova perspectiva. In: **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 24, Set /Out /Nov /Dez. p. 05-15, 2003.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2007

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismos de privatização do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio. [et al] (orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

COHN, Gabriel (Org.). **Max Weber**. Sociologia. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996

_____. **Contra a corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

DELGADO, Josimara Aparecida; TAVARES, Márcia Santana. (Trans)versalidades de gênero e geração nas políticas sociais. In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas** – JOINPP. São Luís-MA, 2011.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: **Revista USP**, p. 86-101, 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: Entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, nº 59, p. 97-109, outubro, 2005.

FIGUEIREDO, Marcos faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheilub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas**. São Paulo: Cadernos IDESP, nº 15, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Escola e trabalho numa perspectiva histórica: contradições e controvérsias. In: **SÍSIFO – Revista de Ciências da Educação**. Lisboa, nº 09, maio/agosto, 2009.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. **Assistência Estudantil: Uma questão de investimento**, Brasília, 2000. Disponível http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/assist_est.html. Acesso em abril de 2015.

_____. **Perfil Socioeconômicos e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Brasileiras**. Brasília, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Cadernos do cárcere**. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do cárcere**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v.32).

HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades em Marx**. 2ª ed. Barcelona: Ediciones Península, 1986.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. Tese de doutoramento. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul/ Faculdade de Serviço Social/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre, 2012.

LAVINAS, Lena; GARSON, Sol. O gasto social no Brasil: Transparência sim, *participis*, não! In: **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 145-162, junho, 2003.

LUKÁCS Georg. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia (prefácio). In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

LEITE, Janete Luzia. Política de cotas no Brasil: política social? In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 23-31, jan./jun., 2011.

LIMA, Katia Regina de Souza. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: De Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação. Niterói, 2005.

_____. O novo rosto da educação superior pública. In: **Revista Classe**, Aduff/Seção Sindical, ano 2, n. 3, p. 18-24, 2010.

_____. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. In.: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun., 2011.

_____. O Programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social. In.: **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 258-267, jul/dez. 2013.

LIMA, V. F. S. A. Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas: desafios e perspectivas. In: ARCOVERDE, A. C. B. (org.) **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais: Modelos, metodologias e experiências de avaliação**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2011.

MARANHÃO, Cezar H. Miranda. **Trabalho e a nova ordem das políticas sociais: um estudo sobre os programas sociais na região metropolitana do recife**. TCC, Recife, 2001.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1: O processo de produção capitalista. 2ª.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. Prefácio/1859. In: **Para a crítica da economia política** [e outros escritos]. São Paulo: Abril Cultural, col. "Os economistas", 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOLINA, Carlos Geraldo. **Modelo de protección para pobres: Alcance y limitaciones de um nuevo modelo de política social para la región**. Washington: Indes/BID, 2005. Disponível em <http://indes.iadb.org>.

MORAES, Michelle Rodrigues; LIMA, Gleyce Figueiredo de. Assistencialização das políticas educacionais brasileiras. Artigo apresentado em **V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo** em Florianópolis, Santa Catarina, 2011

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane Feix. O novo-desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: _____. (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: Crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NASCIMENTO, Clara Martins. Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade. In: **Revista Comemorativa 25 anos do FONAPRACE: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Org.). Coordenação, ANDIFES. UFU, PROEX, p. 147 – 157, 2012.

_____. **Assistência estudantil e contrarreforma universitária nos anos 2000**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Recife, 2013.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. In: **Revista Brasileira de Educação**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 29-51, 2007.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In: **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 41, 1, p. 36-49, 2005.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 53, p. 80-101, março, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 68 12(1), p. 67-86, junho, 2006.

_____. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Núcleo de estudos e pesquisa em política social (NEPPOS/CEAM/Unb), 2007. Disponível em <http://www.neppos.unb.br>

_____. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. In: **Revista Serviço Social e Saúde**, Campinas, v. IX, nº 10, Dez. 2010.

_____. **Política social. Temas e questões**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010

PRATES, Jane. et al. Comunicação e gestão democrática de informação: um elemento fundamental às práticas emancipatórias. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 19(2), p. 10-25, jul/dez, 2013.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete. et al. **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006a.

_____. Gestão pública e a questão social na grande cidade. In: **Lua Nova**, São Paulo, 69, p. 13-48, 2006b.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. et al. Gestão baseada em resultados e sua implantação no setor público brasileiro (GBRSP). In: MACHADO, Nelson. et al. (Orgs). **Gestão baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para**

implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais. São Paulo: Atlas, 2012.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social:** repensando o Estado Providência. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SÃO PAULO (Município). **Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo.** PLASsp 2002-2003. São Paulo: SASp, 2ª ed., maio, 2003.

SALES, Ivandro da Costa. A hegemonia das classes subalternas: lições de Gramsci. In: COSTA, Anita Aline Albuquerque. (org.). **O poder em debate.** Recife: Unipress Gráfica e Editora do NE, 2002.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez., 2010.

SAVIANI, Demerval. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. In: **Revista de Educação PUC-Campinas,** Campinas, nº 24, p. 7-16, junho, 2008

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras Editora, 2008.

_____. Avaliação e cooperação internacional: a necessidade de formação de redes. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas.** Recife: Editora UFPE, 2014.

SILVEIRA, Míriam Moreira. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras.** Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Pelotas/Centro De Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais. Pelotas, 2012.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública brasileira.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro-RJ, 2006.

_____. Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro. Palestra apresentada no **XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social** em Guayaquil, Ecuador, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Trabalho apresentado no **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública,** Lisboa, Portugal, 8-11, Out., 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 32, 5, p. 7-23, 1998.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo: Ática, 1980.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como pobreza: crítica à conceituação neoliberal**. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Rio de Janeiro, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. In.: **Revista Katálisis**. Florianópolis v. 13, n. 2, p. 153-154, jul./dez. 2010.

Documentos Analisados

UFRPE. Plano de Desenvolvimento Institucional: PDI 2006-2010. Recife, 2006a.

_____. Aditamento 2011-2012 para o Plano de Desenvolvimento Institucional PDI – UFRPE 2006-2010. Recife, 2012a.

_____. UFRPE em números: 2004-2011. Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN. Recife, 2012b.

Planejamento Estratégico da PROGEST/UFRPE 2007-2012. Recife, 2007.

Relatório de Gestão da PROGEST/UFRPE 2007: Resumo das atividades exercício 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2007. Recife, 2008.

Relatório de Gestão da PROGEST/UFRPE 2008: Resumo das atividades exercício 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2008. Recife, 2009.

Relatório de Gestão da PROGEST/UFRPE 2009: Resumo das atividades exercício 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2009. Recife, 2010.

Relatório de Gestão da PROGEST/UFRPE 2010: Resumo das atividades exercício 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2010. Recife, 2011.

Relatório de Gestão da PROGEST/UFRPE 2011: Resumo das atividades exercício 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2011. Recife, 2012.

Resolução Nº. 185/2006 do Conselho Universitário – CONSU/UFRPE. Aprova extinção da Pró-Reitoria dos Campi Avançados e criação da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil. Recife, 2006b.

Relatório Anual de Gestão da UFRPE - 2007. Pró-Reitoria de Planejamento. PROPLAN. Recife, 2008.

Relatório Anual de Gestão da UFRPE - 2008. Pró-Reitoria de Planejamento. PROPLAN. Recife, 2009.

Relatório Anual de Gestão da UFRPE - 2009. Pró-Reitoria de Planejamento. PROPLAN. Recife, 2010.

Relatório Anual de Gestão da UFRPE - 2010. Pró-Reitoria de Planejamento. PROPLAN. Recife, 2011.

Relatório Anual de Gestão da UFRPE - 2011. Pró-Reitoria de Planejamento. PROPLAN. Recife, 2012.

Relatório de Autoavaliação Final da Comissão Própria de Avaliação – CPA. Recife, s/d.

Resolução Nº. 185/2006 - CONSU/UFRPE;

Resolução Nº 220/2009 – CONSU/UFRPE;

Resolução Nº 237/2012– CONSU/UFRPE. Aprova alteração da estrutura da PROGEST e de seu Regimento Interno;

Resoluções Nº 179/2007- CEPE/UFRPE, 487/2010-CEPE/UFRPE, 256/2012-CEPE/UFRPE. Dispõem sobre as Bolsas de permanência.

Resoluções Nº 178/2007-CEPE/UFRPE, Nº 486/2010-CEPE/UFRPE. Dispõem sobre Bolsas Especiais de Auxiliar Acadêmico

Resoluções Nº 182/2007-CEPE/UFRPE, 188/2012-CEPE/UFRPE, 489/2010-CEPE/UFRPE. Dispõem sobre ajuda de custo para participação em eventos estudantis

Resolução Nº 327/2008-CONSU/UFRPE. Aprova o Regimento das Residências Universitárias da UFRPE;

Resolução Nº 219/2009-CEPE/UFRPE. Define normas para concessão de Auxílio-Manutenção;

Resolução Nº 488/2010-CEPE/UFRPE. Define normas para concessão de Bolsas de Informática;

Resolução Nº 491/2010-CEPE/UFRPE. Define normas para concessão de Alimentação Subsidiada no Restaurante Universitário;

Livros de Atas dos Conselhos Superiores da UFRPE 2007-2011, Recife, s/d.

Processos administrativos da UFRPE Nº: 23082.000706/2007; 23082.002600/2009; 23082.002620/2009; 23082.02621/2009.