Universidade Estadual de Londrina

JULIANA PALAVEZZINI

A MULTIDIMENSIONALIDADE DA VULNERABILIDADE ACADÊMICA NO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UTFPR

Londrina
2020

JULIANA PALAVEZZINI

A MULTIDIMENSIONALIDADE DA VULNERABILIDADE ACADÊMICA NO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UTFPR

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial para a obtenção do título de doutora.

Orientadora: Dra. Jolinda de Moraes Alves

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

AM529 Palavezzini, Juliana.
A multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica no programa de assistência estudantil da UTFPR / Juliana Palavezzini. - Londrina, 2020.
370 f. : il.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.
Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Assistência estudantil - Tese. 2. Vulnerabilidade acadêmica - Tese. 3. Multidimensionalidade - Tese. I. Alves, Jolinda de Moraes. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

JULIANA PALAVEZZINI

A MULTIDIMENSIONALIDADE DA VULNERABILIDADE ACADÊMICA NO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UTFPR

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial para a obtenção do título de doutora.

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientadora: Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves
Universidade Estadual de Londrina – UEL

_____
Prof. Dr. Wagner Roberto Amaral
Universidade Estadual de Londrina – UEL

_____
Profa. Dra. Ângela Maria de Sousa Lima
Universidade Estadual de Londrina – UEL

_____
Profa. Dra. Eliana Bolorino Canteiro Martins
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita" – UNESP

_____
Profa. Dra. Eloísa Maieski
Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR

Londrina, 27 de fevereiro de 2020

À minha eterna ‘Sagadosa’, mãe, amiga, companheira, fonte de inspiração para todas as qualidades e virtudes possíveis. Por ter me ensinado, com exemplos, o amor, a fé, a alegria, a honestidade, a luta, o profissionalismo...“*Se eu tivesse mil vidas, mil vezes iria querê-la como mãe”.*

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

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

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

Aos meus sobrinhos, João Pedro e Pedro Augusto, por trazerem esperança e darem um colorido às nossas vidas. A esses verdadeiros heróis, dedico meu trabalho, minha eterna gratidão e minha homenagem.

AGRADECIMENTOS

Aos meus **pais, irmãos e sobrinhos**, meus primeiros professores. Professores de alma e coração, obrigada por terem me amado e me acolhido em suas vidas. Agradeço por me ensinarem, com seus exemplos e virtudes, como a honestidade, o respeito, a dedicação... agradeço, sobretudo, pelo exemplo verdadeiro de amor. Por mais belas que sejam as palavras, elas não conseguem expressar minha gratidão. A vocês, dedico meu reconhecimento e minha eterna admiração. Pedro, Iraci, Silvana, Sidney, Sidiclei, João Pedro e Pedro Augusto, amo vocês! À minha cunhada-amiga, Elisangela Isaias, pelas trocas e pelas longas horas de conversas sobre a vida acadêmica.

À memória da minha mãe, ela foi uma pessoa especial; será inesquecível pelas belas e impecáveis lições de vida que nos deu, vivenciando e ensinando o caminho da ética, indicando o caminho da humanização e da solidariedade na prática de vida diária. Com esse legado, espero dar continuidade à minha caminhada.

À minha orientadora, Jolinda, pela confiança e o compromisso na realização deste trabalho; por cada página lida e por cada sugestão feita, pelas orientações, pelos ensinamentos, pela paciência, por ter me acolhido no decorrer dessa caminhada e, especialmente, por acreditar em mim. Jô, a você, minha diva, professo minha eterna gratidão e admiração! Com exceção dos erros e limitações, que são todos meus, esta pesquisa pertence-lhe, em boa parte!

A Neilson Costa, pela coragem de conviver comigo durante parte desta jornada. Obrigada pela paciência, pelos ouvidos e por todas as ajudas... elas fizeram diferença.

Agradeço aos queridos membros da banca, Jolinda, Wagner, Eliana, Ângela e Eloísa, pelas valorosas contribuições no processo de qualificação, as quais, certamente, contribuíram ao produto final desta modesta pesquisa.

A todos os colegas da UTFPR, que construíram, constroem e reconstroem o objeto desta pesquisa; apesar de todas as limitações e dificuldades, persistem e acreditam na assistência estudantil.

Um agradecimento especial aos colegas que compartilharam com mais proximidade esse momento: Kléber, Tatiane e Thiane – obrigada por dividirem

comigo as angústias dessa jornada. “Amigos são a família que a vida nos permite escolher”! Willian Shakespeare.

Às minhas eternas ‘pimpolhas’ Taynara, Júlia e Amanda: o acolhimento de vocês marcou para sempre minha vida!

Agradeço imensamente a Julimar Luiz Pereira, pela paciência ao aproximar uma assistente social dos conhecimentos da estatística.

À Caroline Becker, Denise Fank e todos os meus colegas de curso, por partilharem comigo seus conhecimentos, angústias e lutas.

A todos os professores que tive em minha vida acadêmica. Ao professor Evaristo Emigdio Colmam Duarte, pelos ensinamentos e, sobretudo, por compreender e respeitar o momento intelectual e pessoal da minha trajetória. À Professora Silvia Alapanian, por tornar este projeto possível!

À Universidade Estadual de Londrina – instituição pública e gratuita, pela possibilidade de cursar uma Pós-Graduação em nível de Doutorado.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná – instituição *lócus* do exercício profissional e *lócus* gerador de inquietações e questionamentos que me impulsionaram para a capacitação e qualificação, o que resultou em mais essa etapa de minha vida.

À CAPES, instituição que tornou esta pesquisa possível.

“O que as vitórias têm de mau é que não são definitivas. O que as derrotas têm de bom é que também não são definitivas”. José Saramago.

PALAVEZZINI, JULIANA. **A Multidimensionalidade da Vulnerabilidade Acadêmica no Programa de Assistência Estudantil da UTFPR**. 2020. 370 f. Tese de Doutoramento em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

A presente tese versa sobre a assistência estudantil e tem como objetivo principal analisar a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico, como critério de classificação para o programa de assistência ao estudante, a partir da experiência da UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A análise das políticas educacionais requer pensá-las dentro do arquétipo das relações sociais, econômicas, políticas, culturais e de produção. No Brasil, o panorama do ensino superior apresenta suas principais características: primazia da oferta desse nível educacional pela rede privada, diversificação da tipificação das categorias administrativas, descompasso entre oferta e demanda e a presença de um novo perfil de estudantes nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Na década de 2000, no contexto do processo de expansão da rede federal de ensino superior, foi regulamentado o PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil). Os critérios estabelecidos já na regulamentação, bem como os recursos efetivamente destinados ao programa, não possibilitam sua universalização, de modo que os processos seletivos se tornam compulsórios. Na UTFPR, como na maioria expressiva das universidades federais, os programas de assistência estudantil têm observado o critério de renda prescrito no PNAES (1,5 salário mínimo per capita), contudo, têm utilizado, para além da renda, outros critérios (condições de habitação, transporte, saúde, etc.) no processo de classificação dos estudantes. Esses novos parâmetros têm sido, geralmente, sistematizados em índices de vulnerabilidade, conforme a realidade de cada instituição. Assim sendo, o processo investigativo desta pesquisa foi direcionado pela seguinte questão problematizadora: como se efetiva a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico na UTFPR? A hipótese que norteou esta pesquisa considera que a vulnerabilidade acadêmica não se reduz às questões econômico-financeiras e se expressa de maneira multidimensional. A tese defendida é a de que a vulnerabilidade acadêmica não se reduz à insuficiência de renda, considerando um caráter de elementos multidimensionais, evidenciando as limitações em relação ao acesso, permanência e conclusão de curso, pressupondo a interação entre fatores de ordem estrutural, objetivos e subjetivos. Trata-se de uma pesquisa exploratória quanto aos objetivos e de natureza quanti-qualitativa. Quanto às técnicas de coleta e análise de dados, trata-se de uma pesquisa estatística e documental, que utiliza fontes primárias e secundárias, fundamentada na revisão bibliográfica. Os resultados desta pesquisa demonstram que o IVA-UTFPR é multidimensional, composto por diferentes indicadores e categorias, que possuem pesos distintos e impactam de forma diferente na composição tanto do IVA quanto do ranking de classificação final. A presente pesquisa demonstra, ainda, que a utilização do IVA-UTFPR expressa um perfil específico do estudante bolsista, revelando suas principais dificuldades.

Palavras-chaves: Assistência estudantil. Vulnerabilidade acadêmica. Multidimensionalidade.

PALAVEZZINI, JULIANA. **The multidimensionality of academic vulnerability in the UTFPR Student Assistance Program.** 2020. 370 p. Thesis of doctoral in Social Work and Social Policy - Londrina State University, Londrina, 2020.

ABSTRACT

This thesis deals with student assistance and its main objective is to analyze the applicability of the student vulnerability index as a classification criterion for the student assistance program based on the experience of UTFPR - Federal Technological University of Paraná. The analysis of educational policies requires thinking about it within the archetype of social, economic, political, cultural and production relations. In Brazil, the panorama of higher education presents its main characteristics: primacy of the provision of this level of education by the private network, diversification of the typification of administrative categories, mismatch between supply and demand and the presence of a new student profile in IFES (Federal Institutions of Higher education). In the 2000s, in the context of the process of expanding the federal higher education network, the PNAES (National Student Assistance Program) was regulated. The criteria already established in the regulation as well as the resources effectively allocated do not allow the universalization of the program, so that the selective processes become compulsory. At UTFPR, as in the vast majority of federal universities, student assistance programs have met the income criteria prescribed by the PNAES (1.5 minimum wage per capita), but have used other criteria than income (housing conditions, transportation). , health, etc.) in the student classification process. These new parameters have generally been systematized into vulnerability indices according to the reality of each institution. The investigative process was guided by the following problematic question: how is the applicability of the academic vulnerability index in the UTFPR? The hypothesis that guided this research considers that academic vulnerability is not reduced to economic and financial issues and is expressed in a multidimensional manner. The thesis defended is that academic vulnerability is not reduced to insufficient income, considering the character of multidimensional elements, highlighting the limitations in relation to access, permanence and conclusion of the course, assuming the interaction between factors of a structural nature, objectives and subjective. It is an exploratory research regarding the objectives and of a quantitative and qualitative nature. Regarding data collection and analysis techniques, it is a statistical and documentary research that uses primary and secondary sources, followed by content analysis based on the literature review. The results of this research show that IVAUTFPR is composed of several dimensions, which in turn are composed of different indicators and categories that have different weights and have a different impact on the composition of both VAT and the final classification ranking. The present research also reveals that the use of IVA-UTFPR expresses a specific profile of the scholarship student, revealing its main difficulties.

Keywords: Student assistance. Academic vulnerability. Multidimensionality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos do Banco Mundial 66
Quadro 2 – Principais Medidas Educacionais década 1990 81
Quadro 3 – Total de IES em 1995 por organização acadêmica.....87
Quadro 4 – IES por Categoria Administrativa e organização acadêmica em 2002 90
Quadro 5 – Expansão/Reestruturação das Universidades Federais 1990/2002 95
Quadro 6 – Principais Medidas Educacionais década 2.000 103
Quadro 7 – Expansão das Universidades Federais 2003/2016 120
Quadro 8 – Expansão da rede federal 2002/2014 IFES/Campus por Região.....122
Quadro 9 – Expansão da rede federal 2002/2014: cursos, vagas e matrículas.....122
Quadro 10 – Ingressantes e Concluintes (2006/2016).....143
Quadro 11 - Graduandos (as) por faixa de renda per capita do grupo familiar - 2018 152
Quadro 12 – Universidades e Critérios de Classificação 184
Quadro 13 – Distribuição de servidores NUAPE por campus da UTFPR 252
Quadro 14 – Composição e Pontuação do Índice de Vulnerabilidade da UTFPR 261
Quadro 15 – Síntese dos Relatórios de auditorias 2016.....270
Quadro 16 – Princípio de aplicação dos indicadores do IVA-UTFPR 2017/2018 289
Quadro 17 – Semelhanças e Diferenças no IVA-UTFPR 2017/2018.....290
Quadro 18 – Amostragem da pesquisa: IVA-UTFPR 2017/2018/2019.....293
Quadro 19 – Dados gerais renda e pontuação da renda no IVA-UTFPR 296
Quadro 20 – Evolução da variável renda 2017/2018/2019 316
Quadro 21 – Estudantes com renda inferior a ¼ SM 317
Quadro 22 – Distribuição indicador cotista 2017/2018/2019.....320
Quadro 23 – Distribuição do indicador “número de integrantes na família” 2017/2018* 322

Quadro 24 – Distribuição indicador “recebe ou não outras bolsas” 2017/2018 323
Quadro 25 – Distribuição indicador “reside com” 2017/2018/2019 323
Quadro 26 – Distribuição indicador “outro familiar cursando a graduação” 2017/2018/2019 325
Quadro 27 – Distribuição do indicador “graduação anterior do estudante” 2017/2018* 326
Quadro 28 – Distribuição do indicador “condição de moradia da família” 2017/2018/2019 326
Quadro 29 – Distribuição do indicador “condição saúde do estudante” 2017/2018/2019 328
Quadro 30 – Distribuição do indicador “condição de saúde da família do estudante” 2017/2018/2019 329
Quadro 31 – Distribuição do indicador “distância/forma de deslocamento/local de moradia” 2017/2018/2019.....330
Quadro 32 – Distribuição do indicador “distância” 2019 331
Quadro 33 – Distribuição do indicador “forma de deslocamento” 2019 331
Quadro 34 – Distribuição do indicador “situações atípicas” 2017/2018/2019 332
Quadro 35 – Distribuição do indicador “Dependência financeira” 2019 333

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas em 1995 por categoria administrativa e organização acadêmica.....89

Tabela 2 – Matrículas em 2002, por categoria administrativa e Organização acadêmica 93

Tabela 3 – Comparativo de matrículas 1995-2002 94

Tabela 4 – IES por Categoria Administrativa e Organização Acadêmica 115

Tabela 5 – IES por Categoria Administrativa e Matrículas na graduação 116

Tabela 6 – Matrículas por Categoria Administrativa 117

Tabela 7 – Percentual de matrículas por categoria administrativa 2006/2016 118

Tabela 8 – Expansão das IES 1995-2016 119

Tabela 9 – Expansão da rede federal 2002/2014 123

Tabela 10 – Sexo dos (as) estudantes das IFES - 1996 a 2018 (%) 148

Tabela 11 – Graduandos (as) segundo a faixa etária – 1996-2018 (%) 149

Tabela 12 – Graduandos (as) segundo Cor ou Raça 2003 a 2018 150

Tabela 13 – Orçamento Assistência ao Estudante - LOA 179

Tabela 14 – Orçamento Assistência ao Estudante – Painel do Orçamento Federal 179

Tabela 15 – Relação n. de assistentes sociais e solicitações de AE 253

Tabela 16 – Renda Familiar per capita por faixa do salário mínimo 2017/2018 304

Tabela 17 – Renda Familiar per capita por faixa do salário mínimo* 305

Tabela 18 – Renda média das famílias dos estudantes da UTFPR 2017 307

Tabela 19 – Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2017 308

Tabela 20 – Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2018 308

Tabela 21 – Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2019 309

Tabela 22 – Relação causa/efeito (peso) das variáveis em relação ao IVA-UTFPR 2017/2018/2019 310

Tabela 23 – Relação causa/efeito (peso) das variáveis em relação ao ranking 2017/2018/2019 311

Tabela 24 – Coeficiente de correlação entre os indicadores do IVA-UTFPR 20182019 315

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – IES por Categoria Administrativa 87
Gráfico 2 – IES por Região 88
Gráfico 3 – Matrículas por Categoria Administrativa 89
Gráfico 4 – IES por Categoria Administrativa 90
Gráfico 5 – IES por Região - 2002 92
Gráfico 6 – Matrículas por Categoria Administrativa: Ano 2002 92
Gráfico 7 – IES por Categoria Administrativa 115
Gráfico 8 – Matrículas por modalidade 2006/2016 118
Gráfico 9 – Taxa bruta de matrículas na graduação Brasil – 2004-2014 142
Gráfico 10 – Taxa líquida de matrículas na graduação Brasil – 2004-2014 142
Gráfico 11 – Graduandos (as) por forma e ano de ingresso – 2018 150
Gráfico 12 – Distribuição faixas de pontuação do IVA X Ranking 2019 300
Gráfico 13 – Distribuição da pontuação da renda per capita 2017 301
Gráfico 14 – Distribuição da pontuação da renda per capita 2018 302
Gráfico 15 – Distribuição da pontuação da renda per capita 2017 300
Gráfico 16 – Distribuição da pontuação da renda per capita 2018 300
Gráfico 17 – Estudo de medidas repetidas: renda per capita 2017 X renda 2018 311
Gráfico 18 – Estudo de medidas repetidas: renda familiar 312
Gráfico 19 – Estudo de medidas repetidas: renda familiar per capita 316

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição dos campus UTFPR 238
Figura 2 – Organograma do setor de auditoria interna UTFPR.....268
Figura 3 – Histograma: distribuição da renda per capita dos contemplados pelo edital 2019 303

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Assistência Estudantil
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AUDIN	Auditoria interna
ASSAE	Assessoria para assuntos estudantis
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPS	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET-PR	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CEU	Casa de Estudante Universitário
CF	Constituição Federal
COEMP	Conselho de Relações Empresariais e Comunitárias
CNE	Conselho Nacional de Educação
COGEP	Conselho de Graduação e Educação Profissional
COPLAD	Conselho de Planejamento e Administração
COPPG	Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação
COUNI	Conselho Universitário
DAE	Departamento de Assuntos Universitários
DEPED	Departamento de Educação
DEPEDUC	Departamento de Educação
DIRAV	Diretoria de Avaliação Institucional
DIRCOM	Diretoria de Comunicação e Imprensa
DIRGEP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DIRGRAD	Diretoria de Graduação e Educação Profissional
DIRGTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EAD	Educação a Distância
EAF	Escola Agrotécnica Federal
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NUAPE	Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil
NAPNE	Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas
NUENS	Núcleo de Ensino
OCDE	Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico.
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPI	Projeto Político Pedagógico Institucional
PPP	Parceria Público-Privada
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação e educação Profissional
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
PROPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e pós-graduação
PROREC	Pró-Reitoria de Relações Empresariais e Comunitárias
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RAP	Relação Aluno-Professor
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RU	Restaurante Universitário
SCI	Sistema de Controle Interno
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCG	Taxa de Conclusão da Graduação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNIFAL	Universidade Federa de Alfenas
UFBA	Universidade Federal da Bahia

UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UNB	Universidade Federal de Brasília
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCat	Universidade Federal de Catalão
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del-Rei
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAPE	Universidade Federal do Agreste Pernambucano
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFDPar	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFS	Universidade Federal do Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 19

CAPÍTULO I POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UM MODELO MERCANTILIZADO, DIVERSIFICADO E ELITISTA.....39

1.1 EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCACIONAL E ENSINO SUPERIOR: AS PERSPECTIVAS IDEOLÓGICA E MERCADOLÓGICA 40

1.2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – TRAJETÓRIA E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS 53

1.3 INFLUÊNCIAS DO BANCO MUNDIAL: ORIENTAÇÕES PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 65

1.4 TENDÊNCIA NEOLIBERAL NA CONDUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS 75

1.4.1 Principais Características Do Ensino Superior Na Década 1990 80

1.5 TENDÊNCIA NEODESENVOLVIMENTISTA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS 93

1.5.1 Principais Características Do Ensino Superior Na Década 2000 102

1.5.2 A Expansão das Universidades Federais no Brasil 119

1.6 TENDÊNCIA NEOTOTALITARISTA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS 124

CAPÍTULO II A ASSSITÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA DE PERMANÊNCIA: A UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL COMO POSSIBILIDADE E REALIDADE.....138

2.1 EXPANSÃO OU DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR? – AS MEDIDAS DE ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO 139

2.2 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS ESTUDANTES AS IFES: UM DESAFIO POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E CULTURAL PARA A CASSE TRABALHADORA 147

2.3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – POLÍTICA DE PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR 158

2.4 O PNAES – OBJETIVOS, AÇÕES, REGULAMENTAÇÃO E ORÇAMENTO 168

2.4.1 Critérios De Acesso Ao Pnaes – A Necessidade Da Seleção Socioeconômica 180
2.5. Seleção Socioeconômica: A Centralidade Do Trabalho Do Assistente Social Na Assistência Estudantil 186
2.6 Vulnerabilidade E Indicadores Sociais – Alternativas Críticas Na Definição Conceitual E Utilização Empírica 198
2.6.1 Vulnerabilidade Acadêmica E Permanência No Ensino Superior 226

CAPÍTULO III – ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CLASSIFICAÇÃO SOCIOECONOMICA E ACADÊMICA - A APLICABILIDADE DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE DO ACADÊMICO NA UTFPR 235
3.1 A UTFPR: Contexto Institucional 236
3.2 O Departamento De Educação Da Utfpr E A Assistência Estudantil 241
3.3 Trajetória Da Assistência Estudantil E Os Contornos Normativos Na Utfpr 244
3.4 O Processo De Elaboração Do Iva-Utfpr 250
3.5 O Setor De Auditoria Interna Da Utfpr E A Assistência Estudantil 263
3.6. Procedimentos Metológicos E Características Gerais Da Amostragem 289
3.7 A Aplicação Do Iva-Utfpr No Processo De Classificação Do Programa De Assistência Do Estudante 295
3.8 O Perfil Do Acadêmico Expresso Pela Iva-Utfpr 320
3.9 Síntese Conclusiva Sobre A Apllicabilidade Do Iva-Utfpr 333

CONSIDERAÇÕES FINAIS 338

REFERÊNCIAS 348

ANEXO I 365

INTRODUÇÃO

Na década de 2000, o processo de expansão do ensino superior, na rede federal, promoveu a ampliação do acesso, especialmente, à classe/frações de classe da sociedade brasileira, antes distante desse nível educacional. Iniciada em 2003, por meio de medidas específicas (leis, decretos e portarias), esse processo consolidou-se por intermédio do Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), que teve como objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência no ensino superior, no nível de graduação, e melhorar o aproveitamento da estrutura física, bem como de recursos humanos existentes nas universidades federais. No âmbito do REUNI, foram realizadas principalmente ações de reestruturação e expansão do número de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), campus, cursos e vagas. As ações do governo federal, direcionadas à expansão do ensino superior, reconfiguraram o cenário desse nível educacional no país e redefiniram a assistência estudantil, sobretudo, a partir da regulamentação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cuja finalidade é ampliar as condições de permanência dos jovens nesse nível educacional.

O referido programa atende reivindicações e lutas históricas dos movimentos sociais representantes dos estudantes, intelectuais e servidores da educação, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), órgãos, a exemplo da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais (ANDIFES), e o Fórum Nacional de Pró-Reitores Comunitários e de Assuntos Estudantis (FONAPRACE). A análise das políticas educacionais requer o exame dentro do arquétipo das relações de produção. O paradoxo é que a assistência estudantil, apesar de ser uma reivindicação dos movimentos ligados à educação, foi regulamentada no contexto da implementação das políticas de expansão do ensino superior federal, que, por sua vez, ocorre no contexto da reestruturação produtiva e também atende às necessidades de mudanças no processo de produção, reprodução e valoração do capital.

O PNAES foi regulamentado com os objetivos de democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino

superior, reduzir as taxas de retenção e evasão, além de contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. O decreto nº 7234/10, que atualmente regulamenta a assistência estudantil, estabelece como critérios prioritários para participação no programa a origem em escola pública ou renda per capita de até 1,5 salários mínimos, sem prejuízo de demais requisitos que podem ser fixados pelas Instituições Federais de ensino superior (IFES). Os critérios estabelecidos, já na regulamentação, bem como os recursos efetivamente destinados à execução orçamentária, não possibilitam a universalização do programa, de modo que os processos seletivos se tornam compulsórios.

A tendência de estabelecer a renda como único critério de seleção para os programas sociais, sobretudo na assistência estudantil, vem sendo intensamente discutida pelos profissionais da área, seja em âmbito institucional (setores específicos, setores de auditoria, órgãos de gestão), em congressos[1], nos grupos de trabalho, promovidos pelo conjunto CFESS/CRESS, e também no espaço acadêmico. Como veremos no decorrer desta pesquisa, das 68 universidades federais, atualmente existentes, cerca de 60 têm observado o critério de renda prescrito no PNAES (1,5 salário mínimo *per capita*), no processo de seleção, contudo, têm utilizado, para além da renda, outros critérios (como transporte, habitação e condições de saúde), no processo de classificação dos estudantes. A construção coletiva das equipes multidisciplinares (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, entre outros), lotados nos setores responsáveis pela assistência estudantil, têm sugestionado a utilização de parâmetros e indicadores considerando diversos âmbitos e fatores, que incidem sobre a vida acadêmica e podem influenciar em maior ou menor grau nas questões de permanência, desempenho e conclusão de curso, objetivos principais da assistência estudantil.

Corroborando a tendência de observar outros fatores, além da renda per capita, nos processos de seleção e classificação dos programas de assistência estudantil, as últimas pesquisas sobre o perfil dos estudantes das IFES, realizada pelo FONAPRACE, nos anos de 2016/2018, constataram que as principais dificuldades enfrentadas pelos estudantes são: dificuldades financeiras, seguidas de dificuldades ocasionadas pela carga excessiva de trabalhos estudantis, falta de

[1] Como o Seminário Nacional de Assistência Estudantil, ocorrido nos dias 22/23 de novembro de 2018, em Cuiabá-MT.

disciplina de estudo, dificuldades na relação professor-estudante, assim como dificuldades de aprendizado, violência física ou sexual, discriminação ou preconceito, entre outros fatores que impactam a vida acadêmica. A pesquisa evidencia o caráter multidimensional dos fenômenos de permanência, desempenho e evasão acadêmica.

Nas IFES, há a utilização de outros critérios, além da renda, que têm sido sistematizados em índices de vulnerabilidade, conforme realidade de cada instituição, considerando múltiplas dimensões que perpassam os fenômenos de permanência, evasão, desempenho e conclusão de curso. Nesse contexto, as propostas metodológicas, que utilizam diversos indicadores, sistematizados em índices, trazem à tona a amplitude da temática da vulnerabilidade.

As concepções analíticas sobre vulnerabilidade são complexas e não consensuais. Considerando o sentido predominante e fragmentado do debate, o qual tem sido intensamente incorporado pelas políticas sociais, esta pesquisa resgata, ainda que de maneira sucinta, o debate sobre vulnerabilidade, a partir de diferentes vertentes, e problematiza algumas concepções, buscando fundamentar uma concepção crítica. Ainda que os conceitos de vulnerabilidade exponham limitações e divergências, frutos das imprecisões do campo conceitual em que se encontram, observam-se avanços na discussão. O debate abarca uma diversidade de fenômenos que não se limita à insuficiência de renda, mas perpassa diversas questões, como: condições de saúde, adequação ao domicílio, transporte, entre outros, que estão intimamente associadas ao processo de desenvolvimento de uma sociedade. A vulnerabilidade educacional tem, via de regra, seguido o debate conceitual sobre vulnerabilidade social; seu recorte, contudo, busca identificar indicadores que expressam riscos e dificuldades para a permanência dos estudantes, nas instituições escolares. Situando o debate da vulnerabilidade educacional no ensino superior, chamaremos, nesta pesquisa, de vulnerabilidade acadêmica, por estar condicionada às características das Instituições de Ensino Superior (IES). Apesar das questões de ordem econômica serem peremptórias para permanência dos estudantes no ensino superior, este trabalho compreende e demonstra que há uma pluridimensionalidade de fatores que influenciam indireta e diretamente na vida acadêmica. Desse modo, o caráter multidimensional da vulnerabilidade acadêmica é umas das principais contribuições e achados de

pesquisa. Essas múltiplas dimensões e fatores implicam, com maior ou menor incidência, na vida dos estudantes, bem como em sua permanência na universidade. Geralmente, essas dimensões têm sido traduzidas em indicadores e sintetizadas em índices de vulnerabilidade, em âmbito acadêmico.

A AE tem se destacado enquanto campo de trabalho dos assistentes sociais, inseridos na política de educação superior, a partir da expansão desse nível de ensino e da regulamentação do PNAES. Observa-se que, de todas as atribuições e competências, as avaliações socioeconômicas, para fins de seleção e classificação dos estudantes, na implementação dos programas de assistência estudantil, têm ocupado centralidade no fazer profissional dos assistentes sociais. Como afirma Mioto (2009), os estudos sociais e socioeconômicos são partes intrínsecas às ações profissionais dos assistentes sociais. Nesse sentido, observa-se, na trajetória histórica da profissão, que sua utilização e debates são inerentes à categoria em suas diversas áreas de atuação (saúde, previdência, sóciojurídico, entre outras). Do mesmo modo, estudos sobre índices de vulnerabilidade são transversais às políticas sociais e podem ser observados em diversas áreas do conhecimento. No Serviço Social, a utilização de estudos socioeconômicos, relacionados ao índice de vulnerabilidade, teve ampla notabilidade a partir das contribuições de Graciano (2010), bem como de sua experiência na área da saúde.

Têm sido progressivas as pesquisas sobre o serviço social e as interfaces com a educação, sobretudo, o trabalho do assistente social no ensino superior público (especialmente na rede federal) e na assistência estudantil. Nota-se um aumento significativo da produção do conhecimento nessa área temática, que, conforme verificado pelas produções acadêmico-científicas, pode ser atribuído ao crescimento desse espaço sócio-ocupacional, decorrente, principalmente, das experiências profissionais vivenciadas pelos assistentes sociais inseridos nas instituições de ensino. Contudo, estudos e pesquisas específicas sobre critérios de classificação socioeconômica, indicadores e índices de vulnerabilidade acadêmica, em âmbito dos programas de assistência estudantil, guardam, ainda, em certa medida, um caráter inédito.

Realizamos um levantamento quantitativo das produções disponibilizadas no banco de dados da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior)[2] e no Ibict (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia)[3]. O período temporal da investigação compreendeu os anos de 2010 a 2019[4]. Para esse levantamento, utilizamos a ferramenta de busca *on line* disponível nos dois repositórios (CAPES e Ibict), a partir da utilização dos seguintes filtros: "assistência estudantil", "vulnerabilidade acadêmica", "critérios de seleção e classificação na assistência estudantil", e "índice de vulnerabilidade acadêmica". Os filtros foram utilizados de maneira isolada e, posteriormente, de maneira combinada. Em relação a estudos específicos sobre critérios de classificação, a partir do PNAES, com vistas à utilização dos índices e indicadores de vulnerabilidade, em âmbito acadêmico, não encontramos nenhuma dissertação e nenhuma tese. Desse modo, destaca-se a ausência de estudos e pesquisas acadêmico-científicos sobre a referida temática. Cabe ressaltar que as experiências em processo de construção têm sido elaboradas, geralmente, em âmbito institucional e ainda não foram consolidadas/unificadas em documentos ou normativas que possam servir de base e parâmetros para todas as IFES.

Ao analisar a produção do conhecimento, por meio de teses e dissertações, publicadas tanto no banco de dados da CAPES quanto do Ibict[5], observa-se que prevalecem as perspectivas e abordagens que contemplam o histórico da assistência estudantil, a caracterização da implementação do programa, em determinadas instituições, relatos de experiências, perfil socioeconômico dos usuários, avaliação da política por meio dos usuários e/ou profissionais envolvidos,

[2] A partir do sítio eletrônico: http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/

[3] A partir do sítio eletrônico http://bdtd.ibict.br/vufind/. O Ibict (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia) desenvolveu e coordena a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil.

[4] O recorte foi estabelecido especialmente em razão de que a portaria normativa do 39/2007 do MEC foi a primeira regulamentação do PNAES, todavia, não estabelecia corte renda per capita, ordenando apenas que seriam atendidos prioritariamente estudantes selecionados por critérios socioeconômicos. Com a publicação do decreto 7.234/2010, estabeleceu-se critério de renda per capita, limitando-o até 1,5 salário mínimo, o que aumentou a tendência e necessidade da utilização de mecanismos de classificação dos candidatos ao programa.

[5] A opção por esses dois repositórios concretizou-se em razão da relevância e abrangência em termos nacionais e pela necessidade metodológica de estabelecer recortes, tendo em vista que esta pesquisa visa a ser uma pesquisa bibliográfica. Contudo, cabe ressaltar que reconhecemos a relevância e a frequência da produção do conhecimento tornada pública por meio de artigos, ensaios, resenhas, entre outros, no âmbito de revistas e periódicos, nas diversas áreas de conhecimento (serviço social, educação, psicologia, antropologia, ciências sociais, direito), consideradas as interfaces entre as políticas sociais. Todavia, para os limites deste trabalho, realizamos levantamento das produções somente no âmbito do serviço social e nas produções de dissertações e teses.

entre outros[6].

A assistência estudantil não é um programa de acesso universal, circunstância que demanda a seletividade dos destinatários; logo, a discussão sobre critérios de avaliação, seleção e classificação socioeconômica é inevitável e indispensável. Neste sentido, a relevância desta pesquisa demonstra-se pela contribuição em uma área temática manifestamente pouco explorada e atual. O impacto da utilização cada vez mais frequente dos índices de vulnerabilidade acadêmicos e a necessidade de fundamentos teóricos, normativos, práticos e empíricos corroboram a importância dos estudos dessa temática. Quanto mais recorrente a utilização de índices de vulnerabilidade, em âmbito acadêmico, maior é a necessidade de estudos, pesquisas e reflexões, que possam servir de embasamento e contribuir à problematização e utilização dessa ferramenta/instrumento.

A utilização cada vez mais frequente desses parâmetros, nos programas de assistência estudantil das universidades federais, tem sido alvo de questionamentos, tanto pelas equipes gestoras quanto pelos setores de auditorias. Isso porque, cumprindo atribuição constitucional e institucional, na avaliação de políticas sociais, os setores de auditoria têm produzido relatórios comumente à contramão das discussões teóricas, jurídicas e posicionamentos técnicos das equipes promotoras e executoras da assistência estudantil, de modo que estudos sobre essa temática possam fundamentar esse debate.

Como contribuição, esta tese almeja ainda suscitar outros debates e reflexões, a partir de suas descobertas e apontamentos. Desse modo, em conjunto com outros estudos, pode contribuir para o debate crítico sobre esse tema, tão atual e controverso. Além de acrescentar na produção do conhecimento, esta pesquisa almeja contribuir ao enfrentamento de alguns dos dilemas vivenciados pelos profissionais na execução dos programas de assistência estudantil (AE), mormente, na elaboração e utilização dos índices de vulnerabilidade em âmbito acadêmico.

As inquietudes acerca da temática decorrem da experiência profissional da pesquisadora, que trabalha, desde 2009, em uma universidade pública federal, a

[6] Sobre as produções acadêmicas do Serviço Social, no âmbito da assistência estudantil, ver: GAZOTTO, Mireille Alves. O trabalho do (a) Assistente Social na Assistência Estudantil: produção do conhecimento nos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da região Sudeste do Brasil. 248 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2019.

UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná), campus Dois Vizinhos, atuando mais especificamente na execução do programa de assistência estudantil. O empenho por essa tematização ampliou-se significativamente a partir da experiência, ao compor a equipe de técnicos administrativos, atuando nas diversas etapas, desde a elaboração, aplicação e na constante revisão do índice de vulnerabilidade do acadêmico da UTFPR (IVA-UTFPR). As dificuldades, os impasses, os desafios e dilemas da participação na elaboração desse instrumental perpassaram e perpassam questões de ordem teórica, normativa, técnica, metodológica e empírica, suscitando o interesse cada vez maior pela temática. As preocupações cotidianas na operacionalização da assistência estudantil e na participação da equipe, que elaborou o IVA-UTFPR, estiveram presentes nesta investigação. A preocupação com a temática acentuou-se proporcionalmente aos constantes questionamentos dos setores de auditoria, pois, apesar de suas incontestáveis contribuições, suas recomendações tendem, não raro, a orientar a suspensão da utilização dos índices de vulnerabilidade. Portanto, o interesse pela temática está relacionado com a experiência cotidiana enquanto assistente social, que atua na educação superior, mais especificamente, na implementação do programa de "Assistência ao Estudante da UTFPR".

Amiúde, o caminho percorrido na construção desta tese guarda relações com as experiências, vivências profissionais e acadêmicas da autora, principalmente, como participante da equipe que elaborou e aplica o IVA-UTFPR. No âmbito acadêmico, a assistência estudantil foi também objeto da trajetória do mestrado, em que, apesar das conclusões obtidas com o estudo, ficaram algumas inquietações que hora se apresentam[7].

[7] A pesquisa de mestrado analisou a contribuição dos programas de assistência estudantil no processo de permanência e conclusão de curso, por intermédio da observação dos indicadores de permanência/evasão, retenção e índices de rendimento/aproveitamento acadêmico. Os indicadores pesquisados foram selecionados pela correlação com os objetivos estabelecidos pelo PNAES. O *lócus* da pesquisa foi a UTFPR, contudo, apenas os contemplados do *campus* Dois Vizinhos. Foram analisados dados, obtidos por meio do Sistema Acadêmico, relativos aos anos de 2010/2011. Para obtenção dos dados referentes à permanência/evasão, foi realizado levantamento dos dados de matrícula e frequência, a fim de identificar se os contemplados com a assistência estudantil haviam permanecido na instituição. Para levantamento dos dados referentes à retenção, foi realizado levantamento dos dados referentes ao ano de ingresso/período em que o estudante estava matriculado, e o cálculo de retenção (realizado automaticamente pelo sistema), no qual é observado o seguinte: o estudante que atinge 16 aulas ou mais de carga horária semanal faltante (por período), somando-se à carga semanal das disciplinas obrigatórias, mais as optativas, não avançava de período, sendo considerado retido. Para levantamento dos dados referentes ao índice de desempenho/aproveitamento, foi realizado levantamento dos coeficientes de rendimento escolar. O

A apresentação da trajetória profissional deixa claro o lugar de onde “fala” a pesquisadora: suas percepções, suas experiências, seus acúmulos e também suas inquietações. A definição do tema e do objeto de pesquisa revelam uma tendência investigativa alinhada com as experiências profissionais-acadêmicas e, portanto, não são neutras.

O processo investigativo foi direcionado pela seguinte questão problematizadora: como se efetiva a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico na UTFPR? A hipótese que direcionou esta pesquisa considerou que a vulnerabilidade acadêmica não se reduz às questões econômico-financeiras e se expressa de maneira multidimensional. A compreensão da vulnerabilidade, em âmbito acadêmico, como um fenômeno decorrente de múltiplas dimensões, expressa em diferentes áreas (transporte, saúde, adequação ao domicílio, desempenho acadêmico, entre outros), não se reduzindo a condições de renda, norteou esta pesquisa.

Ocorre que os órgãos de controle interno, por meio dos processos de auditoria, têm questionado a validade, a isonomia, principalmente dos critérios utilizados no IVA-UTFPR. A presente pesquisa defende a tese de que o IVA-UTFPR é o critério de classificação mais adequado, se comparado com o critério renda per capita, para o programa de assistência estudantil, pois contribui para alcançar os estudantes com dificuldades e vulnerabilidades – as quais provocam riscos e influenciam, em maior ou menor medida, à sua permanência, objetivo principal da assistência estudantil.

Isto posto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade acadêmica (IVA-UTFPR) no processo de classificação do programa de assistência estudantil na UTFPR. Para alcançar o objetivo geral a que

valor máximo do coeficiente pode chegar a 1 (um). Os dados de coeficiente acadêmico, por questões didáticas, foram divididos em: até 0,4; de 0,5 até 0,7; igual e maior que 0,8. Os coeficientes acadêmicos, abaixo de 0,4, são geralmente representados pelas médias insuficientes para aprovação. Os coeficientes entre 0,5 e 0,7 são representados pelas médias suficientes para aprovação. Os índices iguais ou acima de 0,8 representam as médias consideradas altas, identificando estudantes com alto desempenho acadêmico. Análise da permanência é indissociável da análise da evasão. Dados da pesquisa demonstraram que a permanência foi verificada pela continuidade ininterrupta dos estudantes na instituição (UTFPR-DV) até a conclusão do curso. O estudo considerou o fenômeno da evasão a partir dos desdobramentos de desistência ou trancamento. A pesquisa demonstrou que os objetivos da assistência estudantil demonstraram inquestionável êxito; os estudantes contemplados no programa apresentavam maiores índices de permanência, menores índices de retenção e melhores coeficientes de desempenho acadêmico.

esta pesquisa se propõe, traçamos como objetivos específicos: classificar a composição do IVA-UTFPR; investigar se existe correlação entre os indicadores utilizados na composição do IVA-UTFPR; identificar o peso dos indicadores na composição do IVA-UTFPR e no ranking de classificação geral; investigar o desempenho do indicador de renda per capita na composição do IVA-UTFPR e no ranking final de classificação geral e revelar o perfil do estudante expresso com a utilização do IVA-UTFPR.

A perspectiva teórica que orienta esta pesquisa é o método crítico-dialético, pois compreendemos que as investigações sob enfoque desse método têm melhores condições de analisar concretamente os fenômenos a partir da sociedade burguesa, fundadas no modo de produção capitalista.

> A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos enquanto considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. (GIL, 1999, p.32).

As investigações sob o enfoque do método da crítica da economia política consistem em "situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa" (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.38).

Portanto, a fundamentação teórica, que se caracteriza enquanto uma busca permanente em todo o percurso da pesquisa, implica no entendimento de que as relações de produção, em última instância, determinam a vida sócio, política, econômica e cultural. Desse modo, a análise do objeto almeja desvendar sua estrutura e dinâmica, conforme assinala Netto:

> "Para Marx, o conhecimento teórico é *o conhecimento do objeto - de sua estrutura e dinâmica - tal como ele é em si mesmo,* na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador". A *teoria* é, para Marx, *a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa:* pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa (NETTO, 2011, p.20/21, grifos do autor).

Assim sendo, a realização da pesquisa buscou a apropriação de categorias fundamentais para reproduzir, no plano didático de exposição dos dados, o movimento real e a essência do objeto, que é resultado de múltiplas determinações e historicamente situado. Nesse movimento, os elementos constitutivos dos processos sociais são sintetizados em categorias. Segundo Netto, as categorias econômicas, também chamadas de categorias teóricas, são: "as categorias econômicas são expressões teóricas, abstrações das relações sociais de produção" (NETTO, 2011, p.35). Corroborando com o método, as principais categorias teóricas, que dão sustentação a esta pesquisa são: a totalidade, a contradição e a historicidade. As categorias teóricas são aquelas constituídas a partir das relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. Dessa forma, as categorias centrais do método dialético crítico (a contradição, a historicidade e a totalidade) viabilizam as descobertas da pesquisa, pois indicam as interconexões do objeto, ou seja, as relações das partes com a totalidade, a historicidade e as suas contradições.

Nesse sentido, o processo de aproximação ao objeto efetiva-se na perspectiva da totalidade. A totalidade compreende a articulação dos fenômenos, em que o objeto se relaciona sem analisá-lo de maneira isolada; não se trata de um todo constituído por partes, e sim, de uma visão do conjunto dos fatores dentro de contextos mais amplos, desvelando, nesse processo de busca, os significantes e significados, os determinantes e determinados. A realidade é concreta exatamente por ser "a síntese de muitas determinações", a "unidade do diverso", que é própria de toda totalidade (NETTO, 2011, p.44). A totalidade estabelece uma articulação entre economia, política e cultura, concebendo a realidade como síntese de múltiplas determinações.

Nessa perspectiva, a análise do objeto a ser pesquisado não se restringe à economia, ainda que esta seja fundamental, mas não suficiente para a compreensão do fenômeno. A análise das dimensões política, histórica e social estará presente neste estudo, pois direciona, de forma mediada, a atual configuração da assistência estudantil e a utilização do índice de vulnerabilidade acadêmica nas universidades federais brasileiras. Isto posto, requer pensar o objeto da pesquisa a partir de suas múltiplas determinações e estabelecer relações mais amplas, com o objetivo de apreender o objeto de pesquisa, como processo, na sua estrutura e dinâmica.

O percurso metodológico busca ainda analisar o objeto a partir da historicidade que o constitui. A historicidade compreende o homem como ser social, histórico, pois é a partir da história que o homem vai reconhecer sua existência; é por meio dela que ele vai explicitar sua consciência, num movimento dialético, pois, parafraseando Marx, não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência. Diante disso, este trabalho busca entender as sínteses possíveis das condições históricas da sociedade brasileira, num determinado momento histórico, identificando seus limites e possibilidades, além de sua relação com as políticas educacionais, especialmente, a assistência estudantil e a necessidade de utilização do índice de vulnerabilidade acadêmico.

Dito de outro modo, busca investigar o objeto, o IVA-UTFPR, e compreendê-lo historicamente, expresso no âmbito da assistência estudantil do ensino superior público federal brasileiro, de maneira que não é apenas transversal, mas orgânico à política educacional do ensino superior. Nesse sentido, a análise das políticas educacionais pressupõe:

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

Igualmente importante no percurso desta pesquisa, observamos a categoria contradição. A realidade social provida da totalidade também é contraditória. Sendo assim, a contradição é qualidade/característica dialética da totalidade e componente essencial (desta) sociedade (burguesa). O método dialético, no que se refere à contradição, explicita que o movimento social é constante. É pelo desenrolar das relações sociais que é determinada a luta de classes, fundamental para ir além dessa condição de sociabilidade e alcançar a transformação social. A contradição entre as forças produtivas da sociedade e suas relações de produção é considerada categoria essencial à dialética, que compreende a luta dos contrários, a qual move a história. Ela expressa a luta e os conflitos. Articula, conflitiva e contraditoriamente, interesses estruturalmente desiguais e classes sociais em condições opostas.

Determinadas pelo contexto histórico, econômico, político, cultural e social, as políticas educacionais são tensionadas pela disputa de diferentes projetos

societários, visando à construção da hegemonia política e cultural e preparando a força de trabalho para atender às exigências do capital. Portanto, a conjuntura socioeconômica e histórica revela as faces da assistência estudantil. Para tanto, faz-se necessário compreender as particularidades da assistência estudantil (regulamentação, orçamento, seus mecanismos de seleção e classificação), fato que implica buscar as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição das prioridades, relativas tanto à destinação dos recursos orçamentários como à extensão e ao grau de cobertura dessa política.

Ao pesquisar o Índice de Vulnerabilidade Acadêmica, nosso objeto, torna-se imperativo relacioná-la a uma concepção de Estado, pois este tem a primazia da responsabilidade na efetivação das políticas educacionais, contexto em que se expressa o objeto. Sendo assim, compreender a natureza, a função e a organização do Estado torna-se fundamental para entender o direcionamento das políticas sociais. Outros conceitos/temáticas (Estado, políticas educacionais, educação, ensino superior), também são fundamentais pois formataram a fundamentação teórica da pesquisa, nela, constando as definições necessárias – para compreender o objeto além da sua aparência, na sua essência a partir da sua estrutura e dinâmica. A aproximação aos conceitos fundamentais nos permitiram agregar novas determinações ao objeto da pesquisa.

Pela abstração e reflexão, foram se articulando as relações, os processos e as estruturas que constituem o objeto, de maneira que fizeram emergir as categorias de análise ou categorias empíricas. Ou seja, subsidiaram a compreensão da constituição do objeto e a captura de sua estrutura e dinâmica, conferindo e contemplando as representações que o recobrem, além de desvendar relações, processos e estruturas que o constituem. Conforme Netto, as categorias empíricas exprimem e são as formas e o modo de ser do objeto. São as determinações de sua existência, que frequentemente evidenciam-se como aspectos de uma sociedade determinada, “elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser- são categorias *ontológicas);* mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração)” (NETTO, 2011, p. 46). As categorias empíricas têm a propriedade de conseguir apreender as determinações e as especificidades do objeto, que se expressam na realidade empírica; constituem os elementos centrais do objeto/problema. Para a finalidade deste estudo e entendimento do objeto

pesquisado, destacaram-se as principais categorias de análise: permanência/evasão, seleção socioeconômica e indicadores de vulnerabilidade acadêmica.

Esta pesquisa, caracteriza-se como uma pesquisa de caráter exploratório, “os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema” (TRIVIÑOS,1987, p.109). Conforme afirma Gil, busca maior familiaridade com um tema já existente: “A pesquisa de caráter exploratório, tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008. p.27). Desse modo, realizou-se uma investigação no processo de aplicação do índice de vulnerabilidade acadêmica, enquanto instrumento de classificação do programa de assistência ao estudante da UTFPR, almejando que “o produto final” deste processo seja um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados” (GIL, 2008, p.27). A justificativa desta pesquisa está ainda no fornecimento de um subsídio estatístico e teórico aos resultados da aplicação do IVA-UTFPR.

Quanto à natureza ou seu tipo de análise, trata-se uma pesquisa quanti-qualitativa. O conjunto dos dados quantitativos e qualitativos não se opõe; ao contrário, se complementam e interagem dinamicamente, “entre eles há uma oposição complementar” (MINAYO, 2009, p. 22). Triviños também rejeita a dicotomia entre pesquisa quantitativa e qualitativa e afirma que “toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa” (TRIVIÑOS,1987, p.118). Ainda sobre natureza não excludente das pesquisas, Martinelli afirma que: “é muito importante que possamos perceber com clareza e afirmar com convicção que *a relação entre pesquisa quantitativa e qualitativa não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação”* (MARTINELLI, 1999, p. 27, grifo da autora).

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa estatística e documental, embasada na revisão bibliográfica. A pesquisa documental foi baseada em fontes primárias e secundárias, tais como: leis, decretos, portarias, editais (REUNI, PNAES), dados institucionais (UTFPR), livros, teses, dissertações, dados de sítios eletrônicos (INEP, Portal Transparência), entre outros. A pesquisa estatística, utilizou um banco de dados (condensadas em planilhas em Excel), disponibilizado pela universidade pesquisada (UTFPR), contendo diversas

informações referentes aos acadêmicos contemplados no programa de assistência ao estudante.

A pesquisa estatística utilizou as seguintes ferramentas: *estatística descritiva*, que corresponde à etapa inicial da análise, utilizada para descrever e resumir os dados, possibilitando uma visão geral das características do universo pesquisado; *análise de correlação,* com base na metodologia do *Coeficiente de Pearson*, análise de *medidas repetidas* e *identificação do perfil dos estudantes*, expresso pela utilização do IVA-UTFPR. Na sequência, foram realizadas as análises e interpretação dos dados da pesquisa estatística quantitativa. Os dados estatísticos "são geralmente coletados e armazenados para servir aos interesses de organizações, sobretudo da Administração Pública. Todavia, podem ser muito úteis para a pesquisa social" (GIL, 2008, p. 147). O autor afirma ainda que:

> Mediante a utilização de testes estatísticos, torna-se possível determinar, em termos numéricos, a probabilidade de acerto de determinada conclusão, bem como a margem de erro de um valor obtido. Portanto, o método estatístico passa a caracterizar-se por razoável grau de precisão, o que o torna bastante aceito por parte dos pesquisadores com preocupações de ordem quantitativa (GIL, 2008, p.17).

Martinelli (1999) afirma que a pesquisa quantitativa é importante para dimensionar os problemas com os quais trabalhamos, de forma que nos evidencia grandes retratos da realidade e nos instrumentaliza; contudo, aos dados estatísticos, é indispensável que se somem também a fundamentação teórica e a consistência argumentativa para explicitar os componentes políticos e sociais desses dados.

> Não deve ser mérito apenas das pesquisas qualitativas a busca do compreender o sujeito, em uma perspectiva crítica, pois não podemos descartar que o sujeito também se revela através dos dados quantitativos, estes trazem à tona expressões concretas de sua realidade, quando trabalham condições de vida, renda, ocupação. O diferencial está na forma como tratamos estes dados, buscando revelar o quê e o para quê, e por que enfatizamos o quantitativo. São as determinações objetivas, expressas através da pesquisa, que podem fundamentar análises sobre a riqueza da realidade, avaliar projetos e programas sociais e redirecionar ações que garantam a dignidade deste sujeito e os seus direitos sociais, civis e políticos (BOURGUIGNON, 2005, p.165).

Desse modo, esta pesquisa propõe uma síntese a partir da unificação do conhecimento quantitativo e qualitativo. A fundamentação teórica oferece subsídio a análise dos dados, obtidos com a pesquisa, para que seja realizada de forma analítico-interpretativa e não apenas descritiva. Portanto, a interpretação dos dados, nesta pesquisa, foi qualitativa, pois, além dos dados numéricos, obtidos com o estudo, considerou-se a conjuntura socioeconômica e ideopolítica da realidade social, bem como o quadro histórico em que se formatam as políticas educacionais, sobretudo, a institucionalização da assistência estudantil por intermédio da regulamentação do PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil). No processo de análise, os dados obtidos foram articulados com o referencial teórico utilizado, supondo a superação da descrição simples por uma análise fundamentada. Dessa forma, os dados qualitativos foram tratados à luz das categorias e conceitos explicativos da realidade. “Os dados em si constituem apenas dados brutos, que só têm sentido a partir da interpretação, ao serem analisados com base no referencial teórico. Sendo assim, a fundamentação teórica subsidiará a análise do conteúdo para que seja realizada de forma analítico-interpretativa e não somente descritiva” (MINAYO, 2001).

A revisão bibliográfica buscou esclarecer conceitos fundamentais e à luz do referencial teórico, almejando uma melhor compreensão da temática, a fim de captar e expor de forma mais apropriada o objeto e a realidade histórica. O quadro teórico, constituído para investigação, análise e interpretação dos dados, é composto de diversos autores. Para o debate sobre Estado, políticas educacionais e ensino superior, utilizamo-nos das produções especialmente de Gramsci (1982), Mészáros (2008), Saviani (2010), Lombardi (2010), Trow (2005). Já no debate sobre assistência estudantil, estudo socioeconômico, permanência e evasão no ensino superior, o referencial teórico que nos orientou foi inspirado principalmente nos seguintes autores: Alves (2002), Andifes (1994), Mioto (2009). O debate sobre vulnerabilidade, central nesta pesquisa, baseou-se principalmente nos estudos de Mauriel (2008), Castel (1997), Sen (2010), Moser (1998) e Kaztman (1999), sendo relacionados com os estudos de Netto (2007/2010). O referencial bibliográfico que sustentou o debate de indicadores e índices de vulnerabilidade foi apoiado nos estudos de Januzzi (2004) e Santagarda (2007).

Além das notas introdutórias e das considerações finais, basicamente o

caminho percorrido para expor os resultados desta pesquisa passou pelos seguintes momentos:

No primeiro capítulo, realizamos uma análise, buscando identificar e problematizar os principais aspectos e características atinentes ao ensino superior brasileiro. Pareceu-nos ser um procedimento metodológico pertinente iniciar a reflexão sobre o tema pelas concepções de Estado, educação, política educacional e ensino superior. Iniciamos delimitando as concepções de educação e ensino; em seguida, discorremos sobre as principais perspectivas da educação: a perspectiva mercadológica e ideológica. Compreendemos que a contradição é uma das principais características da educação, especialmente, a educação institucionalizada, a partir da sua estreita vinculação com as estruturas produtivas, as relações de trabalho e a qualificação/formação profissional. O ensino superior, visto paradoxalmente como meio precípuo de formação profissional, para atendimento das necessidades do mercado de trabalho e de impulsão tecnológica, também pode ser espaço de socialização do saber científico e espaço de desvelamento das estruturas sociais.

Resgatamos brevemente a trajetória do ensino superior, o processo de criação, consolidação e expansão do ensino superior no Brasil, demonstrando suas principais características, quais sejam, a elitização, a diversificação institucional e a mercantilização. Desde suas origens marcado pela elitização do acesso, pela diversificação das tipificações institucionais e forte tendência privatista, assistimos a uma trajetória do ensino superior marcada pela natureza de classe do Estado brasileiro e sua estrutura que particulariza e contextualiza as características assumidas pela política educacional contemporânea. As mudanças pelas quais a política educacional vem passando nas últimas décadas foram, em grande medida, justificadas pela necessidade de respostas às demandas econômicas, no contexto do desenvolvimento dessa sociabilidade. Da educação, especialmente do ensino superior, espera-se a formação de quadros para os diversos setores da economia e da sociedade.

Em seguida, são examinadas as principais políticas educacionais para o ensino superior, a partir da década de 1990 e a década de 2000, considerando o contexto político-econômico em cada momento histórico. No Brasil, a partir da década de 1990, a educação superior passou por um expressivo processo de

expansão, todavia, essa expansão aconteceu via rede privada, demonstrando maior articulação com as forças políticas hegemônicas que sustentam proposições de cunho liberal/neoliberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional. As reformas da educação seguem, notadamente, as orientações de organismos financeiros internacionais e multilaterais (FMI, OCDE, BM). O Banco Mundial recomenda reformas estruturais nas políticas educacionais dos países 'devedores', promovendo, na prática, uma diminuição do papel do Estado na oferta desse nível de ensino, a partir do fortalecimento das iniciativas privadas, diferenciação das instituições.

A partir da década de 2000, o processo de expansão aconteceu também (ainda que mais timidamente, se comparado à expansão da rede privada, como veremos adiante) na rede pública federal. O descompasso e as intermitências das medidas adotadas pelo governo – e, como veremos, seu contínuo processo de privatização – seguem, em regra, os padrões da década anterior. Contudo, o rumo tomado pela educação superior pública brasileira depara-se com um processo de expansão da rede pública federal nunca antes vivenciado. Nesse sentido, é necessário ressaltar que, contraditoriamente à expansão do ensino superior na rede pública federal, além de expressar uma faceta do modo como o capital busca valorizar-se, expressa, também, uma inflexão positivada no atendimento das demandas da classe trabalhadora, como resultado das lutas sociais.

No contexto da chamada "democratização" do acesso ao ensino superior público federal, a expansão e interiorização resultaram em um aumento significativo no montante de instituições, bem como de cursos e vagas. O estudo revela que, na rede federal, os números são recordes e a expansão é histórica; contudo, ainda não atingem patamares de acesso suficientes ao que compreendemos por democratização do ensino superior. O processo de expansão das universidades federais foi atribuído ao Reuni, mas ocorreu majoritariamente paralelo a esse programa. O que se percebe é que esse processo de expansão, a partir da ampliação do acesso, aumentou o potencial transformador, tanto das estruturas da própria instituição como da estrutura social. Nota-se a contraditoriedade como marca desse movimento: de um lado, as universidades federais, entendidas como espaço potencialmente transformador por parte da classe trabalhadora; de outro, o papel do

Estado como agente de resposta às necessidades da ampliação de mão de obra qualificada ao atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

No segundo capítulo, discorremos sobre o ensino superior público como possibilidade e realidade, a partir da expansão da rede federal, que foi acompanhada pela utilização de novos mecanismos de acesso (ENEM/SISU) e de permanência (PNAES) dos discentes, movimento que impactou no perfil universitário. O importante processo de reestruturação, expansão e interiorização das IFES fez o perfil dos estudantes mudar rapidamente. Dados da pesquisa, realizada pelo FONAPRACE, revelam os principais aspectos dessa mudança. As IFES, em geral, têm refletido a composição social da população brasileira, com uma crescente participação de pretos, pardos, indígenas e estudantes oriundos de famílias com perfil socioeconômico de menor renda. A expansão na rede federal apresenta, em certa medida, um impacto democrático-inclusivo.

O cenário de expansão promoveu a regulamentação da assistência estudantil, sendo atualmente prescrita por um ato normativo frágil e unilateral – o decreto -, revelando-se um processo marcado pela ausência de um projeto consolidado, no sentido de estabelecer-se enquanto política estatal. Assim, permanece como uma política de governo à mercê da discricionariedade[8] dos gestores, persistindo como um programa seletivo e focalizado.

O caráter não universal e seletivo da AE incorre na necessidade de seleção e classificação dos estudantes. Os processos seletivos dos programas de assistência estudantil têm cada vez mais utilizado índices de vulnerabilidade como instrumentos, sobretudo, no ranqueamento dos estudantes. A concepção teórica de vulnerabilidade determina (ainda que implicitamente) como as instituições incorporam os indicadores e índices de vulnerabilidade em âmbito acadêmico. Ainda que expresso de maneiras distintas, o termo vulnerabilidade designa, desde sua origem, indivíduos, famílias e/ou grupos fragilizados socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente e juridicamente. Do ponto de vista conceitual e operacional, é essencial não perder de vista que o fenômeno da vulnerabilidade é expressão direta e indireta das relações sociais e econômicas vigentes na

[8] Atos discricionários são aqueles que a administração pode praticar com certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei, quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativas.

sociedade. Nesse sentido, a vulnerabilidade social se constitui enquanto produto das transformações societárias, assumindo diferentes formas, de acordo com os condicionantes históricos. Essas transformações acabam por desencadear mudanças na esfera da vida privada, acentuando fragilidades e contradições. Desse modo, a concepção da vulnerabilidade, como parâmetro de reflexão e atuação, implica o reconhecimento sincrônico de sua multidimensionalidade, em que fatores econômicos, sociais, políticos e técnicos incidem em vários âmbitos, modos, intensidades e dimensões diferentes da vida humana.

Partindo da concepção teórica de vulnerabilidade social adotada, traçamos alguns paralelos com a política de educação. A vulnerabilidade, em âmbito acadêmico, fundamenta-se no debate conceitual sobre vulnerabilidade social, no entanto, busca identificar fatores que expressam dificuldades para a permanência dos estudantes; no contexto desta pesquisa, especificamente, no ensino superior. Em maior ou menor graus, podem ser consideradas dificuldades para permanência no ensino superior, questões de insuficiência de renda, adaptação a novas situações (cidade, moradia, distância da família); adaptação à vida acadêmica (carga horária excessiva de estudos e pesquisas, relação professor(a)-estudante, relação com a instituição), relacionamento familiar/social/interpessoal; relações conjugais; situações de violência física, sexual ou psicológica; conflito de valores, conflitos religiosos; discriminações e preconceitos; uso/abuso de sustâncias psicoativas e/ou neurodepressoras, entre tantas outras. Esses fenômenos podem, em certa medida, ser traduzidos em indicadores. A aplicação de instrumentos, com vistas a mensurar, na medida do possível, determinadas e específicas condições de vulnerabilidade dos estudantes e de suas famílias, tem sido cada vez mais comum nas universidades federais. Desse modo, neste capítulo, realizamos uma análise do processo de expansão do ensino superior público federal, da regulamentação da assistência estudantil no Brasil e do novo perfil dos estudantes, que tem caracterizado as IFES, problematizando as concepções de vulnerabilidade social e acadêmica.

No terceiro capítulo, a partir da experiência da UTFPR, discorremos sobre os critérios socioeconômicos de seleção e classificação para o programa de assistência estudantil. O movimento de expansão da assistência estudantil trouxe aos profissionais da educação superior, sobretudo aos assistentes sociais, intensificação

em determinadas atribuições. A centralidade nas avaliações socioeconômicas tem se caracterizado como principal demanda aos profissionais. Avaliação socioeconômica passa a ser um instrumental de medida das vulnerabilidades dos sujeitos da política de AE, geralmente expressos por meio de ferramentas/instrumentos denominados “índice de vulnerabilidade”.

Assim como em grande parte das IFES, na UTFPR, foram estabelecidos indicadores e sintetizados em um índice, que visa expressar maior probabilidade de vulnerabilidade para a permanência dos estudantes na instituição. São utilizados indicadores relativos às dimensões de renda, habitação, saúde, acadêmicos, entre outros, os quais foram eleitos pelas equipes técnicas. Esses indicadores visam à identificação e mensuração de variáveis capazes de representar (ao menos parcialmente) a vulnerabilidade em relação às condições dos estudantes/famílias, a fim de que permaneçam na universidade.

Neste capítulo, apresentamos dados da pesquisa empírica sobre a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico, a partir da experiência da UTFPR. Os indicadores, utilizados no IVA-UTFPR, buscam evidenciar fatores que influenciam a não permanência dos estudantes. O capítulo inicia com a contextualização da instituição estudada, a UTFPR, bem como a sua consolidação em termos de assistência estudantil. Descrevemos algumas considerações importantes no processo de construção e elaboração do IVA-UTFPR: as dificuldades, limitações e entraves que podem influenciar, direta e indiretamente, o resultado desse processo. Cada vez mais frequente, a utilização de índices de vulnerabilidade pelas instituições tem, ao mesmo tempo, sofrido questionamentos por parte dos setores de auditoria; problematizamos esses questionamentos no decorrer da pesquisa. Os dados são apresentados em dois momentos analíticos: no primeiro momento, realizamos análise com base nos questionamentos contidos nos relatórios do setor de auditoria, a partir de 2015. No segundo momento, apresentamos os dados da pesquisa estatística, baseados na aplicabilidade do IVA-UTFPR. São expostos resultados da pesquisa quanto à composição do índice (indicadores relativos às dimensões de renda, habitação, saúde, acadêmicos); a relação entre os indicadores, o impacto/peso dos indicadores na composição do IVA-UTFPR e no ranqueamento da lista de classificados, bem como o perfil do acadêmico expresso por meio da utilização do IVA-UTFPR.

CAPÍTULO I: POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: Um modelo mercantilizado, diversificado e elitista

O entendimento da educação como uma das dimensões da vida social, que se desenvolve no interior de determinado modo de produção, reclama compreendê-la nos movimentos contraditórios das forças políticas que constituem essa sociabilidade. É a partir dessa perspectiva que compreendemos e analisamos a política educacional, que põe, paralelamente, a mudança e a permanência como possibilidades: a permanência acontece pelas constantes alterações nas formas de trabalho no interior das mesmas relações de produção e a mudança inicia pelo conhecimento e reconhecimento crítico dessas mesmas relações de produção.

A atual configuração do regime de acumulação com predominância financeira provoca mudanças nas relações e no modo de produção, nos processos de trabalho, nas configurações e funções dos aparelhos estatais, como também na política educacional. As políticas sociais e, no caso específico desta pesquisa, as políticas educacionais, formuladas, gestadas e implementadas pelo Estado, expressam as relações das forças sociais em disputa.

Coerentemente com o método, a historicidade e a totalidade são categorias fundamentais no processo de pesquisa, pois é na realidade objetiva das relações sociais concretas e históricas que o objeto deve ser compreendido, de modo que, para analisar as políticas educacionais, que vêm sendo implementadas no Brasil, entre elas, a assistência estudantil, enquanto processo, é essencial estabelecer as conexões com a política econômica em curso no país. As características do Estado, das forças sociais, do contexto político, econômico e social oferecem substrato para compreender o objeto enquanto parte de um todo, ultrapassando suas características aparentes, na busca da sua essência.

Este capítulo inicia apresentando uma breve discussão sobre as principais perspectivas ideológicas de educação em disputa. Em seguida, evidencia uma breve trajetória do ensino superior no Brasil. O processo de criação e consolidação do ensino superior no Brasil é historicamente recente e tem se constituído com a marca da ausência de um projeto consolidado, que represente ideias mais democráticos, como a universalização, acesso via rede pública e a gratuidade. Assim, compreender as principais características do ensino superior brasileiro, desde suas

origens até a atualidade, é essencial para análise das faces do seu processo de expansão e, em consequência, a regulamentação da assistência estudantil, que, mesmo limitada, fragmentada e incerta, tem redefinido a participação da classe trabalhadora no ensino superior público federal.

Outra característica importante é situar sua matriz conceitual, orientada por organismos internacionais, entre eles, o Banco Mundial. Desse modo, analisamos os principais documentos do Banco Mundial que, na condição de agência financiadora, a título de assessoria, dita um conjunto de valores e parâmetros, que influenciam a definição das políticas sociais e educacionais.

O ensino superior brasileiro passou por um amplo processo de expansão, especialmente, a partir da década de 1990 (via rede privada) e na década de 2000 (via rede privada, mas também via rede pública). Nesse sentido, a análise das razões, que levaram a essa recente expansão e à forma como isso aconteceu, é fundamental para a compreensão da política educacional enquanto parte da totalidade das relações estabelecidas nessa sociabilidade.

Este capítulo, portanto, tem por finalidade explanar as características da educação superior no Brasil, como condição fundamental para a compreensão da assistência estudantil, seus meandros, marcos regulatórios, orçamento, seus critérios de seleção e classificação.

1.1 EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCACIONAL E ENSINO SUPERIOR: AS PERSPECTIVAS IDEOLÓGICA E MERCADOLÓGICA

Esta pesquisa entende que as políticas educacionais compõem o conjunto de políticas sociais[9], que são implementadas no contexto de uma sociedade marcada pela luta de classes. A política educacional, como constituinte da política social, apresenta um vínculo orgânico com o estado capitalista. Isto posto, coloca-se o desafio de concebê-la, em interação com o conjunto das políticas públicas e com as características do Estado que as opera. Esta pesquisa corrobora a perspectiva Gramsciana de Estado, que o compreende em sentido ampliado, formado pelo conjunto da sociedade civil e da sociedade política[10]. O Estado exercita seu poder

[9] É importante frisar que, em última instância, a distinção entre política social e política educacional é apenas formal e didática, como afirma Vieira (1992).

[10] O Estado, em sentido ampliado, é o conjunto da sociedade política e da sociedade civil. Grosso

operando a partir da articulação orgânica da coerção e do consentimento/consenso, pois o exercício do poder é complexo e não se sustenta somente com a coerção ou consentimento. Em Gramsci, a democratização das funções do Estado é essencial e imprescindível para a superação do Estado enquanto aparelho de coerção e manutenção de privilégios e desigualdades. Na concepção Gramsciana, o Estado, enquanto um campo de luta de classes e disputa de poder, é um elemento fundamental.

Conforme Guerra (2007), no projeto burguês de reformar conservando, o Estado lança mão de uma estratégia histórica de controle da ordem social, as políticas sociais[11]. Segundo Iamamoto e Carvalho (2015), a política social visa minimizar os problemas causados pela relação capital x trabalho, seja na continuidade da acumulação de capital, seja na reprodução da classe trabalhadora. Elas garantem o mínimo necessário à subsistência e não alteram as relações de produção e a divisão da sociedade em classes. Nesse sentido, agindo diretamente na reprodução social da classe trabalhadora, agem também na viabilização da acumulação, assinalando, assim, suas funções e limites dentro do sistema capitalista. As políticas sociais são desempenhadas pelo Estado, mediante reivindicação da classe trabalhadora, todavia, somente na medida em que podem ser revertidas em favor do próprio capital.

O exame de qualquer política pública, especialmente as de caráter social, requer considerar a perspectiva das relações contraditórias entre Estado e sociedade civil, transcendendo sua esfera específica. “Qualquer exame da política econômica e da política social deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história” (VIEIRA, 1992, p. 15). Nesse sentido, a efetivação das políticas sociais não é uma imposição unilateral dos interesses de uma determinada classe – nem mesmo a classe mais influente. As políticas sociais são resultado da luta de classes[12] e decorrem de relações, conflitos e pressões dos movimentos

modo, a sociedade política representa o conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência (são os aparelhos de coerção, sob controle dos grupos burocráticos, unidos às forças armadas, policiais e à aplicação das leis). A sociedade civil, por sua vez, representa o conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e propagação de ideologias, enquanto concepções de mundo (escolas, igreja, partidos políticos, organizações profissionais, sindicatos, meios de comunicação, etc.). Para maiores informações, ver: Coutinho (1999); Simionatto (1995/2011); Toledo (2013).

[11] Ver: Netto (2000/2011/2012), Guerra (2007/2014), Behring e Boschetti (2011).

[12] Com base em Poulantzas (1969), entendemos classe social como coletivos, ocupando posições polares quanto à propriedade dos meios de produção. Uma classe detém a propriedade privada dos

sociais, visando à melhoria das condições de reprodução da vida social. Sendo assim, as políticas sociais, entre elas a política educacional, precisa ser localizada no terreno histórico no qual emergem e se desenvolvem – o das lutas sociais. A natureza contraditória é um elemento decisivo, embora não seja o único (totalidade, historicidade, mediação), para a existência de distintos projetos societários de educação, que acabam por assinalar suas funções, potencialidades e limites.

O Estado responde às reivindicações em maior ou menor medida, em razão da sua funcionalidade e a depender do ciclo de crescimento ou crise[13] do sistema. Uma vez que atinge um determinado grau de desenvolvimento, ao passo em que o capital entra em crise, as políticas sociais passam rapidamente a ser alvo de agenda regressiva. A redução e o acirramento dos direitos sociais são os principais meios de impedir a diminuição da taxa de lucro. Sendo assim, as políticas sociais materializam as conquistas no âmbito dos direitos sociais e estabelecem determinados limites à expansão do capital, sobretudo, a exploração do trabalho (jornada de trabalho, política salarial, serviços sociais, etc.). A análise das políticas sociais implica reconhecer suas possibilidades e limites, de maneira a não esperar delas resultados que não podem lhes ser imputados.

Nessa direção, compreendendo as relações contraditórias entre Estado, sociedade civil, classes e frações de classes, identificamos projetos societários distintos, com perspectivas educacionais também distintas. Educação, política educacional e ensino são conceitos diretamente associados, contudo, não são sinônimos.

> Na esteira dos esclarecimentos sobre os termos empregados, convém precisar, agora, o conceito de **educação** com o qual se trabalha, que bem se distingue do conceito de **ensino**, de menor abrangência, próprio às atividades de dão corpo às instituições educativas. Educação implica em formação do homem e compreende inúmeros processos, incluindo-se, dentre eles, os ativados pela própria escola em seus diferentes graus, modalidades, estratégias ou técnicas. A **educação,** na perspectiva adotada, **pleiteando mudanças na vida dos homens,** não estaria delimitada apenas a escolarização ou a educação formal. Enquanto **uma busca**

meios de produção e, portanto, o capital. Com isso, ela explora o trabalho de outra classe que, para garantir sua sobrevivência, necessita vender sua força de trabalho. O autor afirma que, no plano conceitual, há categorias (frações, categorias sociais, camadas sociais) discorrendo sobre as frações da burguesia (burguesia industrial, comercial e financeira), que caracterizam as situações possíveis na configuração do bloco no poder.

[13] Sobre crise do capital, ver Mészáros (2009).

> **intencional de novos comportamentos para responder melhor às novas exigências da vida,** a educação contaria, para a sua concretização, com outras instituições como a família, a igreja, o setor jurídico e, principalmente, os meios de comunicação, e estaria associada, em sua raiz, à substituição ou à reprodução (ainda que sob formas novas) da ordem social (NAGEL, 2001, p.100, grifos da autora).

Com base na distinção proposta por Nagel, compreendemos educação em sentido mais ampliado, como resultado de mediações teóricas, ideológicas, intelectuais, socioeconômicas e políticas. A educação é, portanto, uma relação social, uma busca intencional de novos comportamentos para responder às exigências da vida, podendo ser desenvolvida por diversas instituições (igreja, escola, partidos políticos, sindicatos, etc.). Nessa perspectiva, a educação é determinada e determinante social. A educação, enquanto relação social, é histórica, contraditória, ambivalente e está em constante movimento.

Diante disso, a política de educação, como constituinte da política social, é um espaço contraditório de lutas de classes, um embate entre poderes diversos que se legitimam historicamente, conforme se estabelece a correlação de forças na diversidade dos projetos societários existentes. A partir dessa concepção, as políticas educacionais, especificamente, as instituições educacionais, são espaços contraditórios de embates entre as diferentes concepções de mundo existentes na sociedade, pois é um campo de disputas de diferentes grupos sociais pela direção e difusão da cultura.

Entendemos que a política educacional contempla a educação estatizada, institucionalizada e materializada em uma série de medidas planejadas e implementadas por um determinado governo no campo da educação, agindo nos processos de formação e produção de conhecimento de uma determinada sociedade. A política educacional é composta por níveis e modalidades de ensino, que possuem particularidades referentes às instituições, público, legislações, prerrogativas de entes governamentais, entre outros.

Já o ensino, é uma forma sistematizada de transmissão de conhecimentos, atividade característica das instituições, podendo ainda ser utilizado no sentido de classificar a divisão do modelo educacional adotado (exemplo: ensino fundamental, ensino médio e ensino superior). Utilizaremos, ao longo desta pesquisa, o termo ensino superior para se referir ao nível educacional, contudo, cabe ressaltar que,

mesmo acenando a uma determinada modalidade, compreende-se aqui, que o ensino, enquanto forma sistematizada de transmissão de conhecimento, deve ser observado pressupondo uma perspectiva relacional (docentes, discentes, instituições, etc.), não se caracterizando pela forma hierarquizada na qual, supostamente, um o professor detém o conhecimento, que é transmitido ao aluno[14].

Um dos autores clássicos, que dedica parte de sua obra a pensar questões educacionais, é o italiano Antônio Gramsci[15]. Conforme o pensamento gramsciano, a educação é um processo contínuo e a escola uma via fundamental. A educação transcende a educação escolar, embora a tenha implícita. O autor apresenta uma proposta de escola única, obrigatória, gratuita, laica e vinculada ao trabalho. Critica a dualidade da escola, isto é, uma destinada a desenvolver a cultura geral dos indivíduos das classes dominantes, enquanto a outra prepara os indivíduos das classes dominadas para o exercício de profissões: "a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, ao passo que a clássica destinava-se às classes dominantes e aos intelectuais" (GRAMSCI, 1982, p.118). Para o autor, o Estado deve ser o financiador integral da escola unitária: "A educação, ao invés de privada, precisa ser pública, financiada totalmente pelo Estado, para envolver todas as gerações, sem divisão de grupos, castas" (GRAMSCI, 1982, p.121-122).

Na perspectiva gramsciana, a concepção de educação é também ampliada. Dessa maneira, a educação não deve ser limitada à formação técnica, mas deve considerar a formação cultural, integrando as pessoas em todas as instâncias de sua existência, considerado, assim, o princípio unitário nas relações entre trabalho intelectual e trabalho manual. Em Gramsci, a escola deve promover o desenvolvimento de atividades intelectuais e técnicas, a partir da integração da educação, trabalho e cultura.

> Escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que

[14] Aqui, a concepção de educação e ensino estão fundamentadas na pedagogia histórico-crítica e em oposição às pedagogias do 'aprender a aprender', da escola nova, do construtivismo, da pedagogia das competências, professor reflexivo, multiculturalismo, etc.

[15] A leitura dos textos gramscianos deve ser acompanhada do historicismo; o traço em questão é a riqueza categorial da obra gramsciana. Sua obra é construída à base de conceitos, nexos e articulações, envolvendo os diversos aspectos da economia, da política, do Estado e da sociedade civil. Uma convicção compartilhada por quase todos que utilizam sua obra refere-se à dificuldade de fragmentá-la, uma vez que a utilização das categorias (hegemonia, cultura, senso comum), apresentadas pelo autor, está intimamente relacionada. Embora Gramsci esteja analisando a particularidade italiana, sua obra é extremamente importante e atual para analisarmos a educação e o papel da escola em contexto mais amplo.

> equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual (GRAMSCI, 1982, p.118-119).

Assim sendo, a educação deve ser conduzida, além do conhecimento das ciências e das técnicas produtivas, a fornecer meios para reflexão crítica do indivíduo a respeito das forças sociais que o envolvem. O ápice da função da educação seria instrumentalizar o indivíduo para o exercício de sua cidadania, capacitando-o para entender-se não como espectador, mas como participante dos fenômenos sociais, com poder de agir sobre tais fenômenos.

O sistema educacional se constitui num dos canais em que se efetiva a produção e a difusão da ideologia, da hegemonia e, em última instância, da contra-hegemonia. O conceito de hegemonia[16], em Gramsci, se constrói a partir de uma diferenciação dos mecanismos de direção e dominação. Segundo o autor, uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que, por meio de sua ação política, ideológica e cultural, consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, e impede que o contraste existente entre tais forças 'exploda'. Hegemonia descreve o tipo de dominação ideológica de uma classe social sobre outra. Uma classe dominante, para ser também hegemônica, deve articular em torno de si um bloco de alianças e obter, pelo menos, o consenso passivo das classes e camadas dominadas. A hegemonia pressupõe, portanto, a conquista do consenso, da liderança cultural e político-ideológica de uma classe sobre a outra.

> É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma *ética* adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e *tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos* (GRAMSCI, 1999-2002, p. 104, grifo nosso).

Para o autor, a escola e a educação são suportes fundamentais para a manutenção de um sistema de crenças, chamado por ele de senso comum, responsável por reproduzir os valores vigentes, que legitima a hegemonia de uma classe em relação à outra. Gramsci identifica a escola e a educação como

[16] Ver: Luciano Gruppi, "O Conceito de Hegemonia em Gramsci", tradução de Carlos Nelson Coutinho, 2000.

possibilidades a favor da elevação do nível cultural das massas, partindo do senso comum e desenvolvendo um novo pensamento, uma nova ideologia, a contra-hegemonia, que pode refletir os interesses das classes subalternas, agindo como um instrumento para seu benefício, assim, a educação e a escola têm papel fundamental para a luta política. As ações de contra-hegemonia são “instrumentos para criar uma nova forma ético-política”, cujo objetivo é o de denunciar e tentar reverter as condições de marginalização e exclusão, impostas a amplos estratos sociais pelo modo de produção capitalista.

Nessa direção, as organizações escolares, ao lado de outras instituições da sociedade civil, auxiliam a consolidação da hegemonia, que é exercida essencialmente em nível da cultura e da ideologia[17], mas podem possibilitar o desenvolvimento de uma cultura contra-hegemônica, pois o processo de aquisição de conhecimentos contribui para que o homem possa exercer uma nova direção política e cultural. É justamente com essa compreensão que Gramsci enxerga as possibilidades da educação. A escola constitui um dos canais no qual se efetiva a produção e a difusão da ideologia, mas também pode questioná-la. É com esse conteúdo dialético que Gramsci compreende a educação e a escola, não como um tipo ideal, mas como parte de um processo político de construção de uma contra-hegemonia. Nesse sentido, manter ou mudar a concepção de mundo é o papel fundamental evidenciado pela educação.

Outro importante autor, que analisa a educação, é o filósofo húngaro István Mészáros. Para o autor, as políticas educacionais inserem-se nos limites de perpetuação do domínio do capital, modo de produção que está constantemente em movimento:

> as mudanças sob as limitações conjecturais são admissíveis apenas com o único e legítimo objetivo de *corrigir* algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global de um determinado sistema de reprodução (MÉSZÁROS, 2008, p.25).

[17] Sobre as categorias em Gramsci, ver Coutinho (1999); Simionatto (1995/2011); Toledo (2013).

O filósofo faz uma contundente crítica aos ideais de educação como meio de corrigir as distorções do sistema. “O capital é irreformável por que pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível” (MÉSZAROS, 2008, p.27). O impacto da lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema. Mészáros (2008) afirma que a educação institucionalizada tem servido não só para fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também ao propósito de gerar e transmitir um quadro de valores, que *legitima* os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhum tipo de alternativa à gestão da sociedade.

O escritor aponta as possibilidades e o papel da educação, que, juntamente com outras medidas existentes e ainda a serem inventadas, possam alterar as condições objetivas de reprodução. A educação exprime a possibilidade de ocultar/revelar a relação existente entre as classes sociais, ao revelar, mediando, as reais relações de poder em que se sustenta a sociedade, por intermédio do conhecimento de como se estabelecem as relações sociais.

> É por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa de força da lógica incorrigível do sistema: perseguir de forma planejada e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital *com todos os meios disponíveis*, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito (MÉSZÁROS, 2008, p.35, grifo nosso).

Mészáros aponta também os limites impostos pelo modo de produção à educação e, sobretudo, à educação formal e institucionalizada. Dada a atual configuração da sociedade, a educação tem função de criar consenso. As políticas educacionais, de forma imediata e mediata, expressam as políticas do Estado; em suas diversas instituições, muitas das características das políticas educacionais, seus diferentes níveis, currículo, oferta, recursos, entre outros, são definidos pelo Estado. Sendo assim, dado o caráter classista do Estado, seria ingênuo esperar uma formulação de um ideal educacional, que, por si só, seja capaz de superar a relação capital e trabalho.

> Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou "consenso" quanto for capaz a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites

> institucionalizados e legalmente sancionados. Esperar da sociedade mercantilizada a promulgação ativa – ou mesmo a mera tolerância – de um mandato às suas instituições de educação formal a abraçar plenamente a grande tarefa histórica do nosso tempo: ou seja, a tarefa *de romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana*, seria um milagre monumental (MÉSZÁROS, 2008, p.45, grifos do autor).

Contudo, a educação tem papel fundamental como forma de transcender positivamente a alienação do trabalho, além de contribuir à elaboração de estratégias para mudar as condições objetivas de produção. A educação é considerada elemento fundamental no controle do processo de produção e reprodução do conhecimento científico, ou seja, no domínio das formas de produção e reprodução da vida material.

> Portanto o papel da educação é supremo tanto para a elaboração de estratégias apropriadas, adequadas a mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *auto-mudança consciente* dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente. É isto que se quer dizer com a visão de uma "sociedade de produtores livremente associados". Portanto, não é surpreendente que na concepção marxista a *"transcendência positiva da auto-alienação do trabalho"* seja caracterizada como *uma tarefa inequivocamente educacional* (MÉSZÁROS, 2008, p.45, grifo nosso).

Isto posto, é importante ressaltar a força e o potencial da mediação educacional na ruptura dos processos de reprodução social. O papel da educação expressa-se como instrumento de compreensão do mundo e dos modos de organização social; assim, por sua potencialidade, na transcendência da alienação do trabalho, pois, a partir do acesso ilimitado aos conhecimentos científicos e técnicos, a classe trabalhadora pode controlar o processo produtivo. O acesso aos saberes socialmente produzidos é que torna possível a produção dos bens necessários à existência e à reprodução da vida social.

A contradição social do desenvolvimento da educação reside, de um lado, na tendência inerente ao sistema produtivo de torná-las subordinadas à manutenção do capital; de outro lado, parafraseando Mészáros, no seu “potencial libertador”, à medida que pode contribuir para a compreensão de como a sociedade se estrutura, organiza, funciona e, principalmente, a partir do domínio do conhecimento técnico, científico, necessário ao processo produtivo.

O educador brasileiro Demerval Saviani[18] entende que a educação é uma mediação no interior das práticas sociais. O autor problematiza os conceitos e a função da escola pública, analisando-a no contexto da sociedade burguesa/capitalista. Saviani entende que a importância da educação reside na sua função de socialização do conhecimento científico, ou seja, colocar à disposição da classe trabalhadora o saber sistematizado, metódico e científico. A escola tem a função de socializar as ciências, as artes e o conhecimento filosófico nas suas formas mais desenvolvidas. Ou seja, socializar o conhecimento que nos permita conhecer a realidade para além de suas aparências, da superfície, do pragmatismo e do imediatismo do cotidiano. É responsável por desvelar os mecanismos classistas da sociedade burguesa, desmistificando-a e desnaturalizando-a, o que possibilita uma potencialização da luta em defesa dos interesses populares.

> A escola tem o papel de possibilitar o acesso das novas gerações ao mundo do saber sistematizado, do saber metódico, científico. Ela necessita organizar processos, descobrir formas adequadas a essa finalidade. (SAVIANI, 2003, p. 75).

Nesse contexto, para a classe trabalhadora, a aspiração é acessar o saber científico historicamente produzido, não o saber fragmentado e disciplinarizado, mas uma educação que propicie o desenvolvimento integral das suas potencialidades, eliminando a separação entre trabalho manual e intelectual, possibilitando o controle do modo de produção. A educação, a política educacional e a escola, juntamente com outras iniciativas, poderão tornar a sociedade mais igualitária, solidária e integrada. O acesso aos conhecimentos, empenhados e comprometidos com o desenvolvimento científico, tecnológico, gratuito e universal, voltados à solidariedade e equidade social, expressam uma perspectiva e uma dimensão ideológica da educação.

Cada momento histórico produz a educação e a escolarização adequadas às

[18] Principal intelectual da formulação da Pedagogia Histórico-Crítica. A expressão Pedagogia Histórico-Crítica é utilizada, segundo Saviani, para traduzir a passagem da visão crítico-mecanicista, a-histórica para uma visão crítica dialética, ou seja, histórico-crítica da educação. Saviani procura compreender os limites da educação vigente e, ao mesmo tempo, superá-los por meio da formulação dos princípios, métodos e procedimentos práticos ligados tanto à organização do sistema de ensino quanto ao desenvolvimento dos processos pedagógicos, que põem em movimento a relação professor-aluno no interior das escolas. O método preconizado por Saviani deriva de uma concepção que articula educação e sociedade, partindo da constatação de que a sociedade em que vivemos é composta por classes com interesses opostos.

necessidades do seu tempo, logo, correspondem à forma como a sociedade está organizada.

> A educação é um campo da atividade humana e os profissionais da educação não construíram esse campo segundo ideias próprias, mas em conformidade com as condições materiais e objetivas, correspondendo às forças produtivas e relações de produção adequadas aos diferentes modos de organizações da produção, historicamente construídas pelos homens e particularmente consolidadas nas mais diferentes formações sociais (LOMBARDI, 2010, p. 106).

No capitalismo, há um vínculo orgânico entre educação, política educacional e forças produtivas (mercado de trabalho). Contudo, sua função técnica não se separa da política-ideológica. Nesta perspectiva, à educação, à escola e, no limite, à universidade, são espaços para a formação adequada ao mercado de trabalho, agindo também como instrumento de dominação ideológica.

As grandes e rápidas transformações ocorridas, a partir da segunda metade do século XX, por meio da flexibilização do trabalho, requisitam dos processos educativos novos moldes e parâmetros de formação do trabalhador[19]. No contexto do desenvolvimento das forças produtivas, o crescimento do trabalho intelectual, científico e tecnológico corresponde às necessidades imediatas do sistema socioeconômico.

A formação dos trabalhadores, bem como a capacitação continuada para exercício de determinadas funções são necessidades das constantes mudanças nos processos produtivos. Pensar a educação e as políticas educacionais requer refletir sobre as alterações na base produtiva, as exigências de reorganização do capital,

[19] A segunda metade do século XX foi marcada pela reestruturação que o capitalismo, de forma global, impulsionou, tendo em vista a crise vivenciada pelo então padrão de acumulação, o denominado Fordismo. Configurou-se um novo padrão de acumulação: *a mundialização financeira e a acumulação flexível*. O Fordismo é um termo que se refere a um conjunto de métodos de racionalização da produção. Visava a três princípios básicos: intensificação, economicidade e produtividade. Criado pelo empresário norte-americano Henry Ford (1913), sua principal característica foi a fabricação e o consumo em massa. O principal objetivo desse sistema era reduzir, ao máximo, os custos de produção e, assim, baratear o produto, podendo vender para o maior número possível de consumidores. Cada funcionário executava uma pequena etapa, logo, não era necessária mão de obra muito capacitada. O Fordismo apresentou-se como limitado e ineficiente, no sentido de suprir as necessidades de expansão e valorização do capital. O toyotismo foi o modo de produção que sucedeu o Fordismo, a partir da década de 1970. Ao contrário do fordismo, em que um trabalhador realizava somente uma única função, agora, um mesmo trabalhador é responsável por funções diversas, executando-as conforme as necessidades da empresa. Em razão dessa flexibilidade, o toyotismo passou a ser chamado também de acumulação flexível. Ver mais em Chesnais (1998) e Harvey (1994).

requeridas pela modernização do sistema, pela reestruturação da organização do trabalho que trazem a financeirização e a mundialização do capital[20]. De modo que, as mudanças na formação dos trabalhadores são necessidades que objetivam atender às novas exigências do desenvolvimento das forças produtivas.

As mudanças no padrão de acumulação remetem às instituições educativas (escola/universidade) a responsabilidade de propiciar um domínio de conhecimentos e conteúdos voltados às necessidades do modo de produção e do mercado de trabalho, caracterizando a perspectiva e dimensão mercadológica.

> [A educação] adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos *loci* privilegiados (SHIROMA, 2007, p. 09).

Sob essa lógica, as políticas educacionais em nível mundial ocupam lugar central nas estratégias de desenvolvimento dos estados nacionais, em função do impacto tecnológico sobre a organização e gerenciamento do mundo do trabalho. Nesse sentido, as instituições de ensino, no decorrer do tempo, foram se adaptando de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema capitalista.

A educação, a política educacional e notadamente o ensino superior subordinam-se a essas necessidades, capturando a subjetividade do trabalhador, fragmentando e disciplinarizando o conhecimento. Desse modo, configuram e reconfiguram a relação da universidade com uma sociedade dinâmica em profundas transformações pela ciência, tecnologia, globalização econômica, instabilidade do mercado e das relações de trabalho, etc. Esse movimento traz consequências: enfraquece a crítica e reflexão do processo educativo; remodela/reafirma a política educacional às exigências do mercado; sustenta a visão de educação como uma mercadoria. A universidade afasta-se do ideal e da concepção que a percebe enquanto espaço de formação para a participação política, limitando-se ao papel de preparar recursos humanos para o desenvolvimento e valorização do capital. Nesse cenário, a educação tem o propósito de fornecer conhecimento aplicado e submetido à divisão do trabalho. O conhecimento é fragmentado e subordinado à maximização

[20] Ver Chesnais (2002/2005).

de lucros, perpetuando o domínio técnico e sociopolítico, mediante a formação de “trabalhadores-profissionais” qualificados para a expansão do sistema.

A educação, enquanto uma das dimensões da vida dos homens, se transforma historicamente, acompanhando e articulando-se ao modo como os homens produzem sua existência. Mesmo considerando a predominância atual da perspectiva e dimensão mercadológica da educação (habilidades, qualificações e formação para o trabalho), é imprescindível considerar a dimensão histórica, no sentido de relações sociais, construídas e determinadas objetivamente em uma determinada sociedade, ou seja, podem ser descontruídas.

> A ideologia formulada e colocada em prática pela classe burguesa sempre colocou a educação e suas práticas a favor da geração de lucro para o capital, ou seja, a universidade tem se mostrado, em grande medida, o espaço da produção do conhecimento em favor do capital. Isso não impede que sejam gestados projetos alternativos de rompimento com o a alienação, com propostas curriculares que proporcionam uma reflexão sobre a sociedade capitalista e seus determinantes. Tais projetos encontram dificuldades de efetivação justamente pelo seu caráter emancipatório, que está desencontro ao projeto de educação proposto pelo capital (DURAT, 2005, p.116).

No Brasil, a educação, sobretudo o ensino superior, enquanto um meio precípuo para a edificação da cultura e do conhecimento sem barreiras, continua um projeto distante, especialmente para a população de baixa renda. Esse projeto esbarra na força do mercado privado, que percebe o ensino superior como “lócus” de formação técnica profissional – subordinado às conquistas e necessidades tecnológicas para perpetuação do sistema.

Embora esteja claro que nenhum sistema escolar consiga (por si só) eliminar as diferenças de classe e solucionar os fenômenos inversamente proporcionais da pobreza e da riqueza, para esta pesquisa, está claro, no campo educacional, o caminho a seguir: o compromisso e a defesa da educação pública, sem barreiras e acessível a todos os brasileiros. A educação, materializada na política educacional e nas instituições de ensino, carrega a marca da contraditoriedade; se, por um lado, reproduzem as relações de poder, por outro, também podem questioná-las, apresentando, assim, os limites e possibilidades históricas e estruturais.

Isto posto, destaca-se a relevância da educação e das políticas educacionais, enquanto instrumentos essenciais, tanto para a compreensão crítica do modo de

organização dessa sociabilidade quanto para o acesso ao saber científico historicamente produzido, visando ao domínio do modo de produção. Se, no limite, o modo de produção delimita uma política educacional (e um ensino superior), com predominância da perspectiva e dimensão mercadológica, com características meritocráticas, seletistas e elitistas, a luta e as aspirações pelo máximo de acesso à educação possível podem significar determinados limites para o capital e determinados avanços para a classe trabalhadora. Sendo assim, o caráter público, gratuito e a universalização de todos os níveis educacionais, podem contribuir com o processo e tornar a sociedade mais integrada, solidária e humanizada, refletindo uma perspectiva mais democrática e ético-social.

A educação é um espaço de disputa social, porém, essa concepção não advoga uma visão romântica e idealista da educação, como meio singular/único da transformação social; tampouco, como prática exclusivamente reprodutora dos interesses da classe dominante, pois a educação e as políticas educacionais resultam dos conflitos que movem as relações sociais. A educação e as políticas educacionais convivem com o paradoxo da potencialização da força de trabalho e da socialização de conhecimentos e saberes científicos, bem como para o reconhecimento e a defesa do conjunto de direitos sociais, que situam a cidadania na sociedade de classes, expressam possibilidades efetivas e aspectos decisivos de organização da vida social.

Como componente da política educacional, a assistência estudantil, cerne desta pesquisa, está imbricada na conjuntura do Estado brasileiro e ambas são resultado de uma política econômica de ordem mundial. Assim, para qualificar o debate da assistência estudantil (sua regulamentação, seu orçamento e, especialmente, seus critérios de seleção) é essencial situar e historicizar o ensino superior para compreendê-lo em seu contexto mais amplo. Assim sendo, a seguir, faremos um breve resgate da trajetória e da consolidação da educação superior no Brasil.

1.2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Coerentemente com o método, esta pesquisa busca compreender o objeto a

partir da totalidade histórica que o constitui. Desse modo, é necessário compreendê-lo na realidade objetiva, nas relações sociais concretas e históricas, nas quais as condições de produção, as características do Estado, as forças sociais em oposição fornecem os instrumentos necessários para compreender o objeto na sua essência enquanto parte de um todo. As principais características atuais do ensino superior foram constituídas ao longo das décadas e esboçadas desde sua origem; sendo assim, é importante compreender a origem e trajetória das políticas educacionais para, então, compreender seu estágio atual. A trajetória do ensino superior integra o contexto socioeconômico e político do Brasil e é por ele, em grande medida, determinado. Uma significativa e importante produção crítica, que subsidia nossa pesquisa, aborda a história do ensino superior e da universidade no Brasil[21].

Cunha (1980) afirma que, se comparada a outros países, a criação de universidades é um fenômeno relativamente recente no Brasil. O surgimento tardio das instituições de ensino superior e o seu lento desenvolvimento, ao longo da primeira metade do século XX, são características que matizam a educação superior brasileira. Desde sua criação e durante toda sua trajetória, o ensino superior brasileiro é marcado basicamente pelo elitismo, desigualdade das oportunidades de acesso e pela baixa cobertura.

Nos períodos de Colônia e Império, não existiam universidades no país e o ensino superior era ofertado em estabelecimentos isolados. Saviani aponta duas características comuns à criação dos cursos superiores no Brasil império: “trata-se de cursos ou faculdades isoladas e são todos eles públicos mantidos, portanto, pelo Estado” (SAVIANI, 2010, p.05). Com o passar dos anos, cursos viraram academias, mas o panorama efetivamente não mudou. Permanecia o modelo de formação de profissionais em estabelecimentos isolados e visava-se assegurar um diploma profissional, com vistas, além do prestígio social, a ocupar postos elevados em um mercado de trabalho restrito. Poucas foram as mudanças pelas quais a política de educação superior brasileira passou, durante os períodos de colônia e império, até os primórdios da república.

A educação brasileira tem uma história elitista e antipopular, que se consolidou pela cultura oligárquica e, posteriormente, burguesa. No Brasil, as classes populares permaneceram por séculos à margem do acesso, especialmente,

[21] Ver Cunha (1980), Fávero (2006), Shiroma (2007), Saviani (2010).

no que se refere ao ensino superior. A primeira universidade foi criada somente em 1920[22], resultado da sobreposição de cursos isolados: “a primeira universidade oficial é criada, resultando da justaposição de três escolas tradicionais, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características” (FÁVERO, 2006, p.22).

O marco inicial da consolidação da política de educação superior brasileira foi a revolução de 1930. Segundo Shiroma et al. (2007), os debates políticos incluíam interesse pelas questões educacionais. A partir de 1930, o esforço nacional pela educação começa a ganhar visibilidade. “A preocupação era desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho” (FÁVERO, 2006, p.23). O projeto de desenvolvimento nacional se colocava no cenário político da época. O foco era a modernização administrativa e a superação dos entraves herdados do período colonial, apostando na passagem à etapa urbano-industrial como deflagradora das virtudes do progresso e da consolidação da autonomia nacional. O desenvolvimento da sociedade brasileira, em direção ao padrão urbano-industrial, e as pressões populares ampliaram a demanda pelo ensino superior, porém, o acesso permanecia restrito. Estudos de Shiroma et al. (2007) apontam os primeiros marcos da tentativa de estruturação orgânica do ensino superior nacional: Ministério dos negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930 (1930); as reformas do Ministro Francisco Campos (1931); o manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932); a fundação da Universidade de São Paulo (1934) e da Universidade do Distrito Federal (1935) e a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1937/1938. A implantação do Estado Novo, em 1937, definiu o papel estratégico da educação no projeto de nação que o Estado esperava construir: “com vistas a equacionar a “questão social” e combater a subversão ideológica” (SHIROMA, 2007, p.22). Ainda para Shiroma:

> [...] por um lado, lugar de ordenação moral e cívica, da obediência, do adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessária à modernização administrada. Por outro, finalidade submissa aos desígnios do Estado, organismo político, econômico e sobretudo, ético, expressão e forma “harmoniosa” da nação brasileira

[22] Não há consenso sobre a data e a instituição que marcam a primeira universidade do Brasil. Tendo em vista a existência de cursos isolados e instituições diversificadas, diferentes estudos apontam para diferentes instituições. Nesta pesquisa, corroboramos as assertivas de Luiz Antônio Cunha (1980), em seu livro: A Universidade Temporã, que aponta a Universidade Federal do Rio de Janeiro como a primeira Universidade do Brasil.

(SHIROMA, 2007, p. 22-23).

Segundo a autora supracitada, a economia acelerava o processo de substituição de importações; o governo criou um sistema paralelo de ensino, recorrendo à Confederação Nacional da Indústria (CNI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para efetivar o ensino industrial, demanda mais urgente da economia.

> Nesta iniciativa estava implícito o reconhecimento da incapacidade governamental em prover a formação profissional em larga escala, tanto pela dificuldade na alocação de recursos quanto pela inoperância do próprio sistema de ensino oficial para fornecer a formação técnica almejada (SHIROMA, 2007, p. 24).

O novo contexto da indústria nacional exigia profissionais cada vez mais qualificados de acordo com suas especificidades. Diante das mudanças com as atividades da indústria nacional, a criação das “Escolas Técnicas” serviu como meio pelo qual seria suprida a necessidade de mão de obra qualificada para esse setor. O surgimento do ensino técnico no Brasil, com a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, promoveu um paradoxo. Por um lado, o projeto visava incluir menores delinquentes e pobres no mercado de trabalho, da emergente sociedade urbana e industrial brasileira; por outro lado, esse ensino, com sua função para o mercado de trabalho, minguava a possibilidade da classe trabalhadora buscar outros níveis educacionais mais elevados[23]. O ensino superior era notadamente elitista e marcado pela baixa cobertura, desigualdade de acesso e destinado a uma restrita parcela da população; aos trabalhadores, restavam as escolas primárias e profissionais, para uma rápida preparação ao mercado de trabalho.

Em 1946, a Constituição Federal trouxe a educação pela primeira vez como direito de todos. Assim, prescreveu o Art. 166: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Nesse período, teve início um intenso debate[24] sobre os

[23] Em 1937, a UTFPR, que era denominada Escola de Aprendizes Artífices, passou a ser denominada como “Liceu Industrial do Paraná”.

[24] Pressões conservadoras e privatistas disputavam forças com intelectuais e educadores que promoveram o Movimento em Defesa da Escola Pública, dos quais eram signatários nomes como: Florestam Fernandes, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, entre outros. A luta não era por uma nova pedagogia (Manifesto dos Pioneiros), mas pela defesa da escola pública e a discussão dos aspectos sociais da educação (SHIROMA, 2007, p. 25-26).

rumos da educação brasileira.

Conforme Saviani (2010), já em 1961, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - lei n. 4024, resultado de uma estratégia de conciliação entre as principais correntes em disputa; a discussão girava em torno da questão escola pública *versus* escola privada. Em relação ao ensino superior, foi mantida a mesma estrutura anterior. “A partir do final da década de 1940 e ao longo da década de 1950 vão ocorrer as federalizações estendendo-se pelas décadas de 1960 e 1970, o processo de criação das universidades federais, de modo geral nas capitais dos estados federados” (SAVIANI, 2010, p. 07). Foram reestruturadas e federalizadas instituições, expandindo as universidades, contudo: “multiplicam-se as universidades, com predomínio na formação profissional, sem a mesma preocupação com a pesquisa e a produção do conhecimento (FÁVERO, 2006, p.25).

Segundo a autora, houve um significativo processo de expansão do ensino superior no período da ditadura militar, contudo, a expansão ocorreu por multiplicação das unidades; as instituições se expandiram, mas suas estruturas permaneceram anacrônicas, além da dissociação entre ensino, pesquisa e extensão. O período de ditadura militar revelou o caráter ambíguo da política educacional militar: a conciliação de políticas modernizadoras e conservadoras. O país se urbanizava; havia novas necessidades quanto ao mercado de trabalho; a industrialização impulsionava a juventude em direção às universidades. O período registrou a maior expansão do ensino superior até então vivenciado no país. Todavia, a demanda era expressivamente maior que a oferta e o período foi marcado por intensa procura, carência de vagas, falta de estrutura e a quase ausência de pós-graduação, um paradoxo para um país em desenvolvimento - em que a educação superior permanecia aquém das necessidades desse crescimento.

A reforma universitária, instituída pela lei n. 5.540, de 28/11/1968, reforçou a atuação do então Conselho Federal de Educação (CFE), com forte composição privatista, e promoveu facilidades para a abertura de IES privadas. O crescimento expressivo do setor privado, em relação ao tímido crescimento do público, advém dos tempos da ditadura militar.

> Não se pode deixar de reportar ao fato de que o acentuado descompromisso do Estado em financiar a educação pública abriu espaço para que a educação escolar, em todos os seus níveis se transformasse em negócio altamente lucrativo. As empresas

> privadas envolvidas com a educação contavam com todo tipo de facilidades, incentivos, subsídios fiscais, crédito e mesmo com a transferência de recursos políticos. O favorecimento ao capital privado, aliado ao clientelismo, ao desperdício, à corrupção, à burocracia e à excessiva centralização administrativa, mingou, por assim dizer a fonte de recursos para as escolas públicas (SHIROMA, 2007, p.35).

Com o término do regime político, em 1985 (e já ao longo da década de 1970, no período de transição democrática), os educadores organizam-se em sindicatos e associações acadêmico-científicas. Segundo Shiroma et al. (2007), os educadores começaram a reivindicar mudanças no sistema educacional, em especial, a melhoria da qualidade da educação, visando à permanência dos estudantes na escola; a valorização e qualificação dos profissionais da educação; a democratização da gestão; o aumento do financiamento da educação e a ampliação da escolaridade obrigatória. Nesse sentido, a conjuntura política e as constantes lutas dos movimentos sociais fizeram emergir o problema da desigualdade na educação superior. As condições de acesso a esse nível de ensino passaram a ser tema de intensos debates. O acesso era considerado o principal problema; contudo, verificou-se que não bastava garantir o ingresso, mas era necessário pensar também na permanência, oferecendo-se condições para isso.

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

Nagel (2001) aponta as diretrizes que a política educacional foi assumindo nesse período, sob forte influência do pensamento neoliberal. A autora vai demonstrando como parte da sociedade e dos intelectuais brasileiros, “em um clima de esperança ingênua ou de tranquilidade ideológica, com uma consciência social opaca” (NAGEL, 2001, p. 106), vão incorporando os ideais neoliberais, sem associar a discussão ao quadro do movimento econômico em curso.

De maneira esclarecedora, a autora vai apontando os eixos por meio dos quais os educadores passaram a gravitar: a prioridade da educação básica, a

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

A implantação da política educacional neoliberal ocorreu de forma quase que incontestável. Não houve discussão em nível nacional de como os currículos escolares estavam sendo planejados, revelando um certo grau de despreocupação por parte dos educadores e intelectuais brasileiros, os quais pareciam estar tão concentrados no processo de democratização que se esqueceram dos conteúdos e currículos.

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

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), a educação foi considerada direito social, conforme *caput do art. 205*: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A CF 1988 fixou princípios norteadores da política de educação superior: a autonomia universitária; as obrigações estatais em relação à oferta de serviços educacionais; a participação de entidades privadas na oferta de serviços educacionais; a competência dos entes federados; as fontes de financiamento da educação; a possibilidade de transferência de recursos públicos para as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e o estabelecimento do plano nacional de educação.

Particularmente, no que se refere ao ensino superior, a referida constituição adotou um princípio mais restritivo (comparado ao da progressiva universalização, aplicado à educação básica), ao estabelecer, no art. 208, (inciso V) que o dever do Estado será efetivado mediante “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. A subjetividade e imprecisão legislativa sobre o que seja a “capacidade de cada um” remete ao indivíduo a responsabilidade para o acesso a esse nível educacional e promove o caráter elitista do ensino superior brasileiro.

O artigo 209 da CF 1988 prescreve, por seu turno, que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional (inciso I), autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (inciso II). Já o artigo 213 da CF 1988, prevê que os recursos públicos podem ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que observem algumas normas. A CF 1988 incorporou várias das reivindicações socais relativas ao ensino superior: autonomia universitária, indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, gratuidade nos estabelecimentos oficiais, assegurou a vinculação orçamentária, entre outros. Todavia, regulamentou, prevendo a coexistência de dois gêneros de instituições: as públicas e as privadas (as privadas se subdividem em duas espécies: as lucrativas e as não-lucrativas).

Em relação ao sistema de financiamento da educação no Brasil foi estruturado um conjunto de preceitos constitucionais, que vinculam o gasto das receitas gerais e um certo número de fontes relacionadas à educação. O financiamento público (mínimo obrigatório) para a educação é estabelecido na CF 1988 para todas as esferas de governo. Os artigos 198 e 212, que tratam da saúde e educação, respectivamente, estabeleceram gastos mínimos nessas áreas. A vinculação das receitas da união significou o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em saúde e educação, pois, antes dela, os gestores alocavam discricionariamente as receitas públicas. Os recursos, que financiam atividades nas instituições federais de ensino superior (IFES), são divididos em recursos oriundos do tesouro nacional (provenientes da União), recursos próprios (os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição: taxas internas, aluguéis, doações, etc.) e aqueles provenientes de convênios e contratos com organismos públicos ou privados (parcerias, projetos de pesquisa, etc.).

Aprovada em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBN nº 9394/96, foi sancionada com diversas modificações (em relação ao seu projeto inicial[25]), não respondendo à integralidade das aspirações e lutas dos movimentos sociais da década. A lei passou a ter vigor com viés privatista, atendendo aos interesses mercantis e resultou na propagação de cursos e instituições no âmbito privado. A LDB 9394/96, em seu art. 68, afirma que: “serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais e V - outros recursos previstos em lei”.

Até 1996, para o ensino superior, ainda vigorava a lei nº 5.540, de 28/11/1968, que, em seu artigo 2º, preceituava que a organização desse grau de ensino deveria ser "ministrado em universidades e, *excepcionalmente,* em estabelecimentos isolados". A LDB alterou essa prescrição, dispondo, no artigo 45º, que a "educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização". Esse artigo promoveu a diversificação das organizações acadêmicas, podendo ser classificadas em: universidades (obrigatoriedade do tripé ensino, pesquisa e extensão), centros universitários e faculdades (intuições voltadas ao ensino e dispensadas do tripé ensino, pesquisa e extensão).

No Brasil, o ensino superior pode ser ministrado em instituições com diferentes categorias administrativas, as quais caracterizam-se como públicas (municipais, estaduais ou federais) ou privadas (comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares). O que distingue a tipificação das instituições privadas é a sua caracterização como instituições com ou sem fins lucrativos e a possibilidade de isenções fiscais que usufruem. Como a nomenclatura sugere, as IES com fins lucrativos podem gerar lucro; já as IES sem fins lucrativos, devem reinvestir os recursos financeiros positivos de suas atividades nelas mesmas, não podendo haver distribuição de lucros.

Na rede privada, a educação superior apresenta duas características principais: a primeira refere-se à acentuação da vinculação desse nível de ensino

[25] Ver Saviani (2007), Da nova LDB ao FUNDEB.

com as estruturas produtivas - a organização da política educacional com vistas a atender às demandas e interesses do mercado, pois a produção da ciência e o constante avanço das tecnologias são fundamentais para que a indústria e o mercado renovem constantemente suas mercadorias e possibilidades de lucro. A segunda refere-se à lógica do mercado - que concebe a educação como uma mercadoria. Com o fortalecimento da iniciativa privada, o aumento indiscriminado de instituições e a sua diversificação, nota-se um intenso número de fusões de instituições; grandes grupos compram instituições menores, fortalecendo os conglomerados. Tudo isso ocorre a partir de uma dinâmica em que as grandes corporações de ensino não dispensam o apelo ao fundo público[26] (como com as isenções de taxas e impostos), aumentando ainda mais a possibilidade de lucros e demonstrando a subserviência do Estado a serviço do capital. As IES privadas contam com diversos tipos de facilidades (incentivos, subsídios fiscais, créditos, etc.), favorecendo acentuadamente o capital privado, o que mingua os recursos para a educação pública.

Sguissardi (2008) afirma que, ao longo dos anos, o setor (ensino superior privada) vai se consolidando com grandes grupos e empresas, que recorrem aos capitais internacionais, fundos de investimentos e capital externo, apostando nas instituições/empresas/grupos nacionais. “No Brasil, há cobertura legal para a presença de grandes fundos de investimento no chamado mercado educacional [...], como já ocorre em alguns outros países do centro e da periferia global” (SGUISSARDI, 2008, p. 1.003). Como exemplos de grandes grupos que têm predominado da oferta do ensino superior, podemos citar a Kroton Educacional (Anhanguera, Unopar, Pitágoras), Estácio, Unip, o grupo norte-americano Laureate Education,[27], entre outras grandes empresas que possuem conglomerados de instituições educacionais. As incorporações de pequenas instituições por grandes organizações têm se consolidado numa economia de escala, financeirizando e internacionalizando o setor. Acentua-se a tendência de tratar o ensino superior como

[26] Fundo Público Federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição do governo federal, para implementar as políticas públicas da União. "O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público" (SALVADOR, 2012, p.7).

[27] Ver ranking das maiores empresas e conglomerados educacionais no Brasil, em 2017: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/conglomerados-do-ensino-superior-avancam-sobre-a-educacao-basica.shtml. Acesso em: 08 ago. 2019.

mercadoria confiada a empresas e capitais internacionais.

O notável descompromisso do Estado, em financiar o ensino superior público, abriu espaço para que esse nível de ensino se transformasse em negócio altamente lucrativo. A educação transforma-se em mercadoria, um serviço privado (subsumido às forças do mercado) e não um direito público/social subjetivo. Nessas circunstâncias, a luta em defesa da escola/universidade pública de qualidade e acessível a toda população enfrenta a força do mercado privado e das concepções liberais, que vêm ganhando força colossal dentro da própria esfera estatal.

Marcado pela diversificação institucional, coexistência do público & privado, crescente mercadorização e baixa cobertura, temos o cenário no qual coexistem os mais diferentes tipos de instituições, oferecendo cursos variados em perfeita interação com os mecanismos de mercado. Dados sobre o ensino superior no Brasil, a respeito da década de 1990, demonstram que:

> Apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos frequentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo. A taxa de escolarização bruta (relação entre o total de matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de 20 a 24 anos) é de 13%. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), Chile (27%) e Bolívia (23%). A comparação com os países desenvolvidos mostra-se ainda mais cruel. Nos Estados Unidos, a taxa de escolarização bruta no ensino superior é de 80%, na França, 50%, na Inglaterra, 48% e na Espanha, 46% (MEC, 2000, p. 07).

Portanto, as principais características do ensino superior brasileiro – o desenvolvimento tardio, a baixa cobertura e a diversificação institucional – têm sua formatação concomitante à origem e desenvolvimento desse nível educacional. Saviani (2008) aponta, ainda, que outra característica da educação brasileira foi não ter estabelecido um sistema de educação[28]. O autor afirma que um sistema educacional pressupõe o preenchimento de três requisitos, a saber:

> Intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) – é preciso acrescentar às condições impostas à atividade sistematizadora (educação sistematizada), esta outra exigência: a formulação de uma teoria educacional (SAVIANI, 2009, p. 09).

[28] Ver Saviani (2008/2009).

Um sistema educacional, requer, o conhecimento da realidade e dificuldades de cada região, as estruturas e recursos disponíveis, bem como um conhecimento teórico sobre educação. A ausência da integralidade das condições necessárias a um sistema educacional, (intencionalidade, unidade, coerência interna e externa), indica, para o autor, a construção de uma estrutura educacional.

Frequentemente, há imprecisões sobre a utilização do termo “sistema”, utilizado de forma análoga às suas partes constitutivas, à estrutura da política educacional, resultando em expressões como "sistema de ensino fundamental", "sistema de ensino médio", "sistema de ensino profissional", "sistema de educação básica", "sistema de ensino superior", "sistema escolar", "sistema estadual de ensino", "sistema municipal de ensino", "sistema federal de ensino".

Os principais obstáculos, que historicamente impediram a organização do Sistema Nacional de Educação, segundo Saviani (2008/2009), podem ser classificados em quatro tipos: a) os obstáculos econômicos, decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública; b) os obstáculos políticos, caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação, na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais, materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional.

O ensino superior brasileiro acompanha as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que se desencadeiam ao longo dos anos e têm sido balizadas e influenciadas pelas agências multilaterais, que vêm moldando a educação às exigências do desenvolvimento das forças produtivas. As reformas pelas quais o ensino superior têm passado, sobretudo a partir da década de 1990 e década de 2000, são fortemente balizadas por recomendações de organismos multilaterais. Discorreremos, a seguir, sobre algumas das principais recomendações do Banco Mundial. Diversos são os documentos[29], orientações e eventos que balizam as políticas educacionais. Nesta pesquisa, analisaremos algumas das orientações do Banco Mundial (BM). Todavia, cabe ressaltar que o BM não é a única agência internacional com influência nas políticas educacionais, porém, é possivelmente um dos organismos com maior influência no ensino superior.

[29] Como exemplos, podemos citar: Declaração Mundial sobre Educação para todos, UNESCO (1990); Relatório Jacks Delors, Unesco (2010); Panorama da Educação, OCDE (2014 e 2015);

1.3. INFLUÊNCIAS DO BANCO MUNDIAL: ORIENTAÇÕES PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Não é recente a preocupação dos teóricos[30] brasileiros de entender as influências e proposições do Banco Mundial (BM)[31] para as políticas educacionais brasileiras. O BM foi criado, juntamente com o Fundo monetário Internacional (FMI), na Conferência de Bretton Woods, realizada nos Estados Unidos da América, em 1944, tendo como objetivo inicial a reconstrução das economias europeias arrasadas pela segunda Grande Guerra.

O BM é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. Possui status de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU) e participa em outros fóruns internacionais, como o G-20. Sua sede está situada na capital dos Estados Unidos da América – Washington, D.C. O BM é composto por duas instituições: Banco Internacional de reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). A instituição passou, a partir da década de 1980, a desempenhar papel estratégico na reestruturação econômica dos "países em desenvolvimento".

> A partir dessa década, quando a prática de empréstimos é marcada não mais pelo **discurso a favor do desenvolvimento econômico, mas a favor da negação do crescimento da miséria,** coube, ao Banco Mundial, precisar os conteúdos os métodos e/ou as formas para os ajustes que se fariam necessários aos países não-desenvolvidos NAGEL, 2001, p.105/106, negrito da autora, sublinhado nosso).

O fornecimento de empréstimos possibilita ao BM exercer, em grande medida, controle econômico, cultural e político nos países credores, a partir da exigência do cumprimento de condicionalidades, disfarçadas de assessorias técnicas. A instituição exige uma série de condicionalidades para a concessão de empréstimos, as quais tornam-se instrumentos por meio do qual a agência influencia na formulação das políticas internas dos países endividados.

[30] Nogueira (1999/2001); Sguissardi (2000); Leher (1998); Nagel (2001), entre outros.
[31] A instituição é ainda integrada por: Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e Centro Internacional para solução de Disputas de Investimentos (CIADI). http://www.bancomundial.org/es/about. Acesso em: 04 mar. 2018.

> No rastro da crise econômica e política, os empréstimos para o ajuste estrutural negociados com os organismos financiadores multilaterais colocaram-se como condicionalidades para a renegociação da dívida externa e forma de cobrar dos países endividados maior rigor fiscal, a exemplo da redefinição do papel do Estado, feito que atingiu as instâncias e instituições, como a escola que historicamente foi chamada a atender às novas demandas do capitalismo (NOGUEIRA, 2012, p. 253).

A política de ajuste estrutural, patrocinada pelos organismos multilaterais, especialmente o BM, traz restrições aos programas sociais. A redução de gastos nas áreas sociais, tais como saúde e educação, integram as "sentenças" e "recomendações" desses organismos.

> Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais (saúde, previdência e educação, por exemplo) foram redirecionados para o pagamento da dívida pública, prioridade absoluta da política econômica adotada, desde os anos 1990, por todos os países devedores, a partir das orientações do FMI e Banco Mundial (REIS, 2016, p.20).

Para o ensino superior, o BM afirma, em seus documentos oficiais, a partir da década de 1990, que esse nível de ensino passa por grave crise de proporções mundiais, a qual atinge mais acentuadamente países em desenvolvimento. Para a instituição, a crise tem origem no fato de que se depende consideravelmente do financiamento estatal. Reformar a educação, de acordo com o BM, significa dar ênfase à educação básica, redefinir o papel do Estado, diversificar as fontes de financiamento e as instituições (centro universitários, faculdades, etc.).

Nas últimas décadas, o BM apresentou suas proposições para educação superior, expostas em publicações, das quais analisaremos, brevemente, cinco.

Quadro 1 - Documentos do Banco Mundial

ANO	**PUBLICAÇÃO**	**TRADUÇÃO***
1994	*La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiência*	Ensino Superior: as lições da experiência
1998	The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms	O Financiamento e Gestão do Ensino Superior: Um Relatório de Situação sobre Reformas no Mundo
1999	Educational change in Latin America and the Caribbean	Mudança educacional na América Latina e no Caribe
2000	Higher Education in Developing	Educação superior em países em

	Countries – Peril and Promise	desenvolvimento - perigo e promessa
2010	Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda	Alcançando a Educação de Classe Mundial no Brasil: A Próxima Agenda

Fonte: Banco Mundial, dados sistematizados pela autora. * da autora.

No documento, *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiência*[32], realiza um diagnóstico da crise da educação superior nos países em desenvolvimento, sobretudo, da África, da América Latina e da Ásia; apresenta diretrizes para a reforma, em quatro pontos principais:

> 1 promover a maior diferenciação de instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas. 2. Fornecer incentivos para as instituições públicas para diversificar as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nas despesas e a estreita ligação entre o financiamento fiscal e os resultados. 3. Redefinir o papel do Estado no ensino superior. 4. Adotar políticas destinadas a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p.4, tradução da autora.)

A reforma é, portanto, orientada para os seguintes aspectos: *diferenciação institucional*: que aponta para uma divisão do papel institucional; algumas instituições seriam responsáveis pelo ensino e outras pelo ensino/pesquisa. Nesse item, o Banco recomenda o desenvolvimento de instituições não universitárias, pois são consideradas menos custosas. *Diversificação do financiamento* das instituições de ensino superior estatais e a adoção de incentivos para a melhoria de seu desempenho - a agência recomenda a mobilização de fundos oriundos do setor privado, a participação de estudantes e ex-estudantes nos gastos com educação; recomenda, ainda, a realização de atividades que gerem recursos, como o desenvolvimento de consultorias. *Redefinição da função do governo*: nesse item, o BM afirma que Estado não deve se abster de promover o ensino superior, mas orienta que assuma papel de regulador e supervisor do sistema na aplicação de medidas, como: fortalecer a qualidade da educação e criar mecanismos de certificação da qualidade; promover maior autonomia administrativa das instituições públicas, de maneira que possam diversificar suas fontes de financiamento; avaliar o desempenho das instituições públicas e privadas de educação superior. Assim, o Estado reformula suas tarefas, concentrando-se na regulação, fiscalização, avaliação e supervisão das instituições. *Enfoque na qualidade, adaptabilidade e*

[32] Redigido em 1994, publicado, em português, em 1995.

equidade: nesse item, o documento refere-se: à melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa, maior vinculação da educação superior às necessidades do mercado de trabalho. A orientação é pela participação de representantes das indústrias/empresas nos conselhos de administração das instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas.

> O documento La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia, contém as principais orientações para o setor. Situa a crise do ensino superior, num primeiro momento, como resultante da crise fiscal. Porém, ao longo do documento, os propósitos políticos vão sendo explicitados sobrepondo-se, portanto, à questão fiscal. Este documento é paradigmático: constitui-se na matriz das recentes medidas do governo federal (LEHER, 1999, p.28).

Em 1998, o BM publica o documento The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms (O Financiamento e Gestão do Ensino Superior: Um Relatório de Situação sobre Reformas no Mundo). O texto inicia falando sobre a agenda mundial de reforma universitária e passa a abordar o contexto dessas reformas:

> No entanto, o mundo moderno do ensino superior passa por grandes reformas e esta agenda de reforma financeira e de gestão pode ser vista de forma útil no contexto de cinco temas: (2.1) Expansão e diversificação - das matrículas, taxas de participação, número e tipos de instituições; (2.2) Pressão fiscal, conforme medido em despesas baixas e em declínio por alunos e como observado em superlotação, faculdades de baixa remuneração (ou não remuneradas), falta de equipamento ou bibliotecas acadêmicas e plantas físicas em ruínas; (2.3) Mercados - a ascensão das orientações e soluções do mercado e a busca de receita não governamental; (2.4) A Demanda de Maior Responsabilidade - por parte de instituições e professores, e em nome de estudantes, empregadores e aqueles que pagam; e (2.5) A Demanda de Maior Qualidade e Eficiência - mais rigor, mais relevância e mais aprendendo (BM, 1998, p.1 tradução da autora).

Percebe-se a continuidade do discurso de “expansão e diversificação”, “busca de receitas não governamentais”, “qualidade e eficiência”. No que se refere à questão do financiamento da educação superior, o BM recomenda novamente como solução a busca de fontes alternativas de recursos, incluindo a cobrança de mensalidades, a obtenção de doações e a captação de recursos da indústria privada como instrumentos para a ampliação e melhoria da qualidade do ensino superior. Sugere que a reforma se realize abrangendo a relação custo-benefício, com vistas à

redução dos custos do sistema educacional para o Estado. Aborda a questão das reformas financeira e de gestão, considerando a suplementação de receitas governamentais com não-governamentais.

> Setores privados: os setores privados têm desempenhado um papel importante na provisão de educação terciária na Ásia e **América Latina**, e cada vez mais na ex República Soviética e Europa Oriental, e mesmo em partes da África e do Oriente Médio (BM,1998, p.13, tradução e grifo da autora).

Seguem as convergências com as orientações do primeiro documento. A proposta de utilização de verbas privadas, provenientes de doações de empresas, consultorias, pesquisas e convênios. O documento respalda a abertura do "mercado educacional" do ensino superior no Brasil à iniciativa privada ou à livre iniciativa empresarial. O discurso é que o ensino superior teria muitas das características de um bem privado.

Em 1999, o documento" "Educational change in Latin America and the Caribbean" *(*Mudanças educacionais na América Latina e Caribe") declara seus pontos de vista, no que diz respeito ao planejamento de programas de investimento e afirma colaborar com os governos e a pesquisa local, realizando uma análise para entender melhor o contexto local, de acordo com sua experiência internacional.

> O Banco Mundial está contribuindo para a educação na região, fornecendo recursos financeiros para inovações e reformas, e especialmente facilitando o desenvolvimento e a aplicação das leis das nações conhecimento coletivo para responder à sua individualidade e desafios comuns. Com base em sua experiencia, ele Banco Mundial está em posição vantajosa para apoiar o desenvolvimento e fornecer conhecimento global para a educação local (BM, 1999, p.09).

Apesar da recomendação de investimentos na educação básica, o ensino superior passa a ser considerado central no contexto de uma sociedade globalizada, competitiva e baseada no conhecimento. No relatório, o BM assume a concepção de que o ensino superior é prioritário para o desenvolvimento econômico. As análises são centradas no tratamento dos seguintes temas: novas necessidades e demandas sociais para a 'educação' superior; interesse público na 'educação' superior; diferenciação da 'educação' superior; desenvolvimento do bom exercício do poder, tanto ao nível interno como externo; necessidade de melhorar a educação para a

ciência e para a tecnologia; e ênfase às melhorias dos currículos de educação geral. Sobre esse documento Lima, afirma que:

> Novamente, o BM reforçou o papel da educação como estratégia de "alívio à pobreza" articulado à ampliação do setor privado neste nível de ensino. (...) na atualização da força de trabalho para responder às novas demandas da divisão internacional do trabalho e no aprofundamento da privatização de setores estratégicos dos países periféricos, como energia, telecomunicações e educação (LIMA, 2011, p. 88).

Acentua-se a concepção de que a educação é um instrumento de preparação da força de trabalho para o mercado. A educação é envolta em dupla finalidade: formar mão de obra qualificada, de acordo com as necessidades do atual modelo de acumulação e, ao mesmo tempo, buscar coesão social, pois, no receituário do BM, a educação aparece como alternativa à "pobreza" e como possibilidade de promoção da "equidade", vista também como via para o desenvolvimento dos Estados nacionais, materializando-se, no cenário de mudança das estratégias de acumulação do capital.

O documento "Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise" (Educação superior em países em desenvolvimento - perigo e promessa), publicado em 2000, foi produzido pelo "Grupo Especial sobre Educação superior e Sociedade", convocado pelo Banco Mundial e pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). O grupo é composto por 16 especialistas de 13 países (entre eles, o brasileiro, José Goldemberg, da Universidade de São Paulo e ex-ministro da educação), responsáveis por elaborar as políticas no contexto denominado 'novas realidades para a educação superior: expansão, diferenciação e revolução do conhecimento'.

> O Grupo especial, como grupo de trabalho, acredita que, como primeira prioridade, devem ser feitos esforços urgentes para expandir a quantidade e melhorar a qualidade do ensino superior nos países em desenvolvimento. Eles precisam deste nível de educação para cumprir vários propósitos, a saber: fornecer um número crescente de estudantes **(especialmente aqueles dos setores menos favorecidos) com conhecimentos e habilidades especializadas, porque especialistas são cada vez mais necessários em todos os setores da economia global**; proporcionar educação geral a um número significativo de alunos, o que facilita a flexibilidade e a inovação, permitindo a **renovação permanente das estruturas econômicas** e sociais que são muito relevantes para um mundo em

> mudança acelerada; ensinar aos alunos não apenas o que já é conhecido, mas também a maneira como eles podem ser atualizados no futuro, para torná-los capazes de adaptar seu potencial e conhecimento **à medida que ocorrem mudanças no ambiente econômico** (BM, 2000, p. 12 tradução e grifos da autora).

Verifica-se a continuidade das recomendações dos documentos anteriores e o reforço à concepção de educação para atender os setores da economia global. O documento foi, inicialmente, visto como uma mudança em relação às tradicionais posições do BM, pois apresentava mudanças nas suas concepções (forma da redação). Apesar de admitir o redimensionamento da sua concepção de prioridade de investimentos na educação básica, declarando a importância do ensino superior, não se notam rupturas conceituais por parte da agência, que continua creditando à educação a função/papel de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, é razoável esperar mudanças no discurso, tendo em vista as mudanças na reestruturação produtiva.

Como soluções práticas para a questão do ensino superior, o grupo de trabalho sugere um modelo de financiamento misto, a fim de maximizar a contribuição financeira do setor privado, indivíduos e instituições filantrópicas e estudantes. No que se refere aos recursos, faz sugestões práticas para o uso mais efetivo do capital físico e humano, incluindo um apelo urgente para o acesso às novas tecnologias, necessárias para conectar os países em desenvolvimento à tendência intelectual global. Referente à governança, propõe um conjunto de princípios de boa governança (reconhecido por seus intelectuais como o problema central do ensino superior nos países em desenvolvimento) e discute ferramentas que promovem sua implementação; “uma melhor gestão levará à implantação mais efetiva de recursos limitados” (BM, 2000, p.11).

Na proposta de fomentar a maior diferenciação das instituições, o BM orienta que sejam criadas novas instituições não universitárias, pois as universidades seriam inapropriadas e onerosas. Essa diferenciação ocorreria de duas formas: a horizontal e a vertical. A horizontal se caracteriza pelo incentivo a instituições privadas (que se dividem em estabelecimentos com fins lucrativos, organizações filantrópicas e religiosas, ou outras entidades sem fins lucrativos). Já o processo de diferenciação vertical, se caracteriza pela divisão das instituições de educação em dois grupos distintos: o primeiro grupo seria formado por instituições,

cujo objetivo essencial seria o desenvolvimento de atividades de pesquisa (instituições geralmente públicas, sem fins lucrativos, cujo objetivo seria atingir a excelência no desenvolvimento de pesquisas em múltiplas áreas do conhecimento); o segundo grupo seria constituído por instituições, cujo objetivo primordial seria o desenvolvimento de atividades de ensino (BANCO MUNDIAL, 2000, p.53-54).

Em dezembro de 2010, o BM publica outro documento: Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda (Educação de Classe Mundial no Brasil: A Próxima Agenda). O objetivo da elaboração e publicação desse documento foi realizar um balanço dos últimos vinte anos a respeito das políticas educacionais implementadas no Brasil, incentivar a continuidade das políticas implementadas no país e traçar perspectivas para os próximos anos. Logo no início, o documento afirma:

> Ao comparar o desempenho atual do Brasil com a educação e identificar questões-chave, o livro destina-se a ser um recurso para o novo governo federal na definição de prioridades educacionais para os próximos quatro anos. Mas também conta a história da notável série de *continuidade* das políticas do Brasil e uma reforma sustentada na educação nos últimos 15 anos (BM, 2010, p. 03, tradução e grifos da autora).

Em seguida, o mesmo documento assevera que o "Brasil tem realizado grandes avanços na educação ao longo dos últimos 15 anos e tem estabelecido audaciosas metas nacionais para atender aos níveis de qualidade da OCDE[33] para 2021 (BM, 2010, p.12).

> Embora este relatório esteja focado na educação básica, também houve avanços na política de educação superior. O programa ProUni, adotado em 2004, é um exemplo notável. Projetado para expandir o acesso ao ensino superior ao subsidiar a taxa de matrícula da universidade privada para estudantes de alto desempenho de famílias de baixa renda, mais de 120 mil alunos por

[33] A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional, composta por 36 países, que tem como objetivo promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico dos países membros. Entre as suas estratégias, estão a promoção de fóruns para troca de experiências, busca de soluções comuns entre governos, a análise e comparação de dados para a compreensão dos fatores envolvidos em mudanças econômicas, sociais e ambientais, bem como o estabelecimento de padrões internacionais para balizar uma extensa gama de atividades humanas, desde a agricultura até a educação. Criada em 1961, a fim de substituir a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE). A sede da OCDE está localizada na cidade de Paris. A organização atua como um fórum internacional, promovendo políticas públicas entre os países mais ricos do planeta (os que apresentam os mais elevados IDH).

> ano se beneficiaram do ProUni desde que foi lançado. Mesmo que a taxa de participação da educação superior dos estudantes de baixa renda permaneça muito baixa, o ProUni está ajudando a movê-la em uma direção positiva. Em outras áreas importantes, **o governo da Silva continuou as inovadoras iniciativas de Cardoso** para medir a qualidade do ensino secundário através de um exame unificado de saída do ensino secundário, ENEM, e para comparar a qualidade relativa dos programas de ensino superior através de exames de saída para disciplinas-chave aplicadas aos graduados universitários em todo o país (Provão, agora chamado ENADE, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) (BM, 2010, p. 20/21, tradução e grifo nosso).

Nota-se que o próprio BM evidencia, em 2010, que o governo Da Silva (Lula) continuou medidas educacionais propostas por Cardoso (FHC), mais especificamente, no sentido de medir a qualidade do ensino secundário, por intermédio do ENEM, e no ensino superior, por meio do provão que passa a se chamar ENADE. Não obstante, percebe-se uma tendência de continuidade entre as concepções do BM, expressas entre o primeiro documento e os demais, e as principais características do ensino superior brasileiro, quais sejam: a baixa cobertura, a diversificação institucional e a primazia da rede privada.

O arquétipo de educação superior do Banco Mundial está estreitamente vinculado à concepção de desenvolvimento econômico. A análise dos documentos revela a perspectiva economicista e mercadológica do papel da educação, seja em relação à sua função social, enquanto formadora de mão de obra para atender às exigências da economia capitalista do século XXI, bem como na concepção de que a educação combate a pobreza, sem, contudo, debater as bases/origens das desigualdades sociais (a exploração do trabalho pelo capital).

As reformas para o ensino superior, propostas pelo BM, destacam suas principais concepções e características: a primeira é sua funcionalidade em relação ao sistema, uma vez que forma “o novo trabalhador”, com os novos requisitos e exigências do atual padrão de produção, adequando esses trabalhadores aos conhecimentos e técnicas dos novos processos produtivos; outra característica é a atribuição ideológica de que a educação seria o principal meio de combate à pobreza e possibilidade de ascensão social; finalmente, o ensino superior passa a ser visto como mercadoria, com as recomendações de privatizações, diversificação de instituições e fontes de financiamento.

As orientações declaradas ou subentendidas revelam concepções teóricas,

políticas, ideológicas e técnicas em torno do ensino superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. Finalmente, fica evidente a interpretação restritiva da crise das instituições universitárias, evidenciando-se o fator econômico. Aspectos e questões referentes ao papel e função social da universidade na sociedade não são considerados.

Uma ampla produção acadêmica[34] tem concentrado as análises das políticas educacionais para o ensino superior nas décadas de 1990 e 2000, a partir da avaliação de rupturas e/ou continuidades. Esta pesquisa corrobora com Frigotto (2011), ao afirmar que a marca de uma conjuntura não é seu tempo cronológico, e sim, os acontecimentos que a constituem. Compreendendo que a história não é, somente cronológica, buscamos analisar os períodos históricos a partir das substâncias e características, com base nas mudanças e transformações, estruturais, sociais, econômicas, culturais, normativas e, especialmente, políticas.

No Brasil, a década de 1990 foi balizada pela gestão centro-direita do governo Fernando Henrique Cardoso, que, em termos cronológicos, administrou entre os anos de 1995 a 2003. Já a década de 2000, foi marcada pela gestão centro-esquerda do governo Luís Inácio da Silva, que governou entre os anos de 2003 a 2011. A gestão de Luís Inácio foi sucedida pela de Dilma Rousseff (2011/2016), sendo ambos representantes do mesmo partido político, e tendências ideológicas.

Desse modo, apesar das diferenças ocasionadas pela dinâmica de movimento do capital e das particularidades próprias do tempo cronológico, a conjuntura das décadas de 1990 e 2000 tem como principal fundamento os modelos políticos e econômicos adotados por seus governos.

A seguir, analisaremos as principais características e contornos normativos da política educacional para o ensino superior no Brasil, a partir da década de 1990, período em que se verifica uma ampliação do número de instituições, cursos e matrículas, principalmente pela rede privada. Compreender as principais características, nesta pesquisa, analisada a partir das principais medidas normativas e dados do censo da educação superior, é fundamental para entender como esse nível educacional se apresenta na atualidade, o recente processo de expansão da rede pública federal, a regulamentação da assistência estudantil, as perspectivas e os desafios políticos que se colocam a partir dessa conjuntura.

[34] Leher (2005); Sguissardi (2006/2008); Trópia (2007), Saviani (2008/2010); Fagnani (2011); Dantas (2009); Lima (2011), entre outros.

1.4 TENDÊNCIA NEOLIBERAL NA CONDUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As transformações societárias, emergentes a partir da flexibilização, mundialização e financeirização do capital, redesenharam o perfil do capitalismo contemporâneo. A fase de financeirização do capital, em escala global/mundial, representou mudanças importantes na forma de organização das economias, tanto na articulação das finanças e do setor produtivo quanto no papel desempenhado pelo Estado (redefinindo suas funções). Assistimos no mundo, sobretudo na América Latina e Brasil, a instalação de várias estratégias "modernizantes" no campo político, econômico e administrativo. Conforme aponta Chesnais (2002), esse processo é balizado e disseminado pelas ações de cada Estado-Nação, assumindo características diferentes em cada formação nacional.

Para Netto (2010), quando o grande capital rompe com o Welfare State, também o Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um considerável redimensionamento. O Estado foi considerado o principal responsável pela crise. Sua ineficiência para atuar nos setores econômico e social, juntamente com os gastos excessivos com os direitos sociais, estaria provocando a crise do capital, de maneira que a solução seria revisar as formas de intervenção estatal, retomando a lógica do livre mercado.

Conhecido como neoliberalismo, as mudanças mais intensas foram prescritas no Consenso de Washington[35], acarretando a diminuição da ação reguladora do Estado e, como afirma Netto (2010), no encolhimento de suas funções sociais e humanizatórias. Sob discurso de um Estado mínimo, oculta-se o papel do Estado na garantia das atividades do mercado e da economia, possibilitando os interesses do capital. Parafraseando Netto (2012), um Estado mínimo para suas responsabilidades sociais e um Estado máximo para o capital.

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

> No que toca às exigências imediatas do grande capital, o projeto restaurador viu-se resumido no tríplice mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal) (NETTO, 2010, p.12).

Para o autor, as medidas de desregulamentação e liberalização da economia revelam o caráter de funcionalidade do Estado para o capital. A globalização do capital liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados nacionais e ofereceu ao capital financeiro a mais intensa liberdade de movimento. Esse processo de ajustes e reformas diminuiu o ônus do capital no esquema geral de reprodução da força de trabalho e das condições gerais da reprodução capitalista.

O Estado reorientou políticas econômicas, objetivando retomar o aumento da produção e acumulação capitalista, apresentando-se como instrumento importante para o alcance dos objetivos do capital. Houve ainda, a transferência de parcelas significativas de riquezas públicas ao capital com as privatizações, fato que afetou diretamente as políticas sociais.

A hegemonia do projeto neoliberal, em escala global, impôs retrocessos aos direitos trabalhistas e aos valores inspirados nos regimes de Estado de Bem-Estar Social (direitos universais, seguridade, serviços públicos); a “receita” para as políticas sociais aparecia num conjunto de prescrições e reformas do sistema de proteção social, orientados para sua privatização, descentralização, focalização e programas sociais emergenciais. As reformas de inspiração neoliberal apontaram soluções para a crise, baseando-se na redução dos gastos públicos, sobretudo, na área social.

No Brasil, esse conjunto de diretrizes demonstrou-se mais concretamente no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”[36] (1995). A reforma do Estado sustentou os princípios neoliberais, que se intensificaram com a introdução dos direcionamentos das agências multilaterais (BM, FMI, BIRD, OCDE), as quais, na

[36] Os serviços prestados pelo Estado foram divididos em três setores: no primeiro, estavam as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado, dentro do qual estavam o núcleo estratégico e as agências executivas/reguladoras. No segundo, encontravam-se os serviços não-exclusivos do Estado; referiam-se aos serviços que demandavam forte financiamento do Estado, mas poderiam ser ofertados pelo setor privado - considerados de propriedade público não-estatal, correspondiam aos serviços sociais e científicos, como educação e saúde. No terceiro setor, estava a produção de bens e serviços para o mercado, formada pelas empresas de propriedade privada e caracterizada pelas atividades econômicas. Com a Reforma do Estado, as políticas sociais, como saúde e educação, foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e de propriedade pública não-estatal. Ver Bresser Pereira (2001).

condição de financiadoras, influenciam as diretrizes das políticas econômicas e sociais dos países signatários.

Na década de 1990, o governo brasileiro, além de promover a abertura financeira e comercial, priorizou sobremaneira os interesses do capital por intermédio de ações como: revisão do papel do Estado com a reforma gerencial; renegociação e garantia do pagamento da dívida externa brasileira, nos termos do *Consenso de Washington*; diminuição dos gastos sociais[37] e ajuste patrimonial por meio de privatizações[38].

O panorama econômico brasileiro, na década de 1990, apresentava como principais características a crescente dívida externa e as altas taxas de inflação. O tema central na agenda do governo foi a estabilidade econômica[39]. A política econômica adotada no país baseava-se no tripé: superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação[40].

---

[37] Com as reformas administrativa e da previdência, bem como a criação do Fundo Social de Emergência.

[38] A venda de empresas estatais foi uma resposta do governo para impedir o agravamento da dívida pública. Porém, as privatizações não contiveram o aumento da dívida, que saltou de US$ 148 bilhões, em 1994, para US$ 235 bilhões, em 1998 (FAGNANI, 1999, p.160). A título de exemplo, citamos algumas das privatizações da era FHC: ESCELSA (Espírito Santo Centrais Elétricas S.A, em 11/02/95; LIGHT (Light Serviços de Eletricidade S.A), em 21/05/1996; CVRD (Cia Vale do Rio Doce – e 13 subsidiárias), em 06/05/97; MERIDIONAL (Banco Meridional do Brasil S.A – 5 subsidiárias) 04/12/1997; TELEBRAS (Telecomunicações Brasileiras e 12 subsidiárias; EMBRATEL e 27 subsidiárias) 29/07/1998; GERASUL (Centrais Geradoras do Sul do BR S.A) 15/09/98; DATAMEC (Datamec S.A - Sistema de Processamento de dados), 23/06/1999; BANESPA (Banco do Estado de SP e 5 subsidiárias), 20/11/2000; Redução das Ações Estatais de Participação da PETROBRÁS em 2000; BEG (Bando do Estado de Goiás S.A, e 02 subsidiárias) 20/11/2001; BEA (Banco do Estado do Amazonas) 24/01/2001.

[39] Para maiores informações, ler Januzzi e Mattos (2001); Fagnani, (1999); Oliveira e Turolla (2003).

[40] **Superávit primário** é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Impostos, tributos e lucros de estatais são algumas das principais receitas públicas. O pagamento de salários, manutenção de prédios públicos, investimentos em infraestrutura, juros são as principais despesas públicas. O resultado entre essas receitas e despesas nem sempre é positivo, levando o governo a cobrir a diferença via emissão de divisas ou de moeda. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário". É o dinheiro que “sobra” nas contas do governo, depois de pagar as despesas, exceto juros da dívida pública. Por isso, ele é conhecido como a economia para pagar os juros. A dívida pública gera obrigações de pagamento de juros, que variam de acordo com a modalidade contratada entre o credor (detentor dos títulos públicos) e o devedor (o Estado em suas diversas esferas). Para o pagamento desses juros, o devedor pode contratar mais dívida, ampliando o estoque dela no mercado (artifício denominado "Rolagem" da dívida), bem como emitir moeda (gerando pressão inflacionária) ou ainda conter as despesas de forma a obter resultado positivo. Nesse último caso, há o chamado superávit primário, que pode ser (ou não) suficiente para cobrir todo o custo de juros referente à dívida do governo. **Câmbio flutuante** é o sistema em que as operações de compra e venda de moedas estrangeiras funcionam sem controle sistemático do governo. O valor das moedas flutua de acordo com a oferta e a demanda no mercado. Lembrando que o dólar é a moeda de referência internacional. O dólar tem um impacto grande na economia mundial porque as reservas dos países estão nessa moeda. Além disso, ela é usada como moeda de transações internacionais em todo o mundo. **Metas de Inflação**: desde 1999, o Brasil está sob o regime de metas de

Segundo Paula, “internamente, a decisão de abandonar o câmbio fixo pelo câmbio flutuante leva a uma desvalorização do Real em 1999” (PAULA, 2016, p. 258). Para o autor, mesmo tendo algumas dificuldades, o ajuste neoliberal conseguiu “calçar raízes em solo brasileiro” (PAULA, 2016, p. 259).

Para Januzzi e Mattos (2001), o objetivo das medidas do governo seria a geração de superávits primários, com finalidade de pagamento dos juros e de parte da dívida, visando alcançar a “credibilidade” da economia brasileira e redução dos espaços de atuação do setor público nos setores de desenvolvimento econômico.

> [...] um conjunto de políticas que visam promover a abertura comercial e financeira, privatizar as empresas públicas (quer sejam as estatais produtoras de bens ou as empresas geradoras de serviços públicos), desregulamentar os mercados de trabalho e enfatizar, como principal objetivo de política macroeconômica, o controle da inflação e dos indicadores fiscais, como forma de mostrar "bom comportamento" aos investidores externos e, assim, atrair (supostamente) crescentes aportes de investimentos estrangeiros (JANUZZI, 2001, p. 116).

De fato, o que essas medidas promoveram foi a redução dos gastos públicos, visando ao pagamento da dívida externa. Desse modo, a dívida pública agiu como ativo de forte rentabilidade para os agentes econômicos e revelou a articulação das reformas com o movimento de financeirização e mundialização do capital, permitindo compreender a participação do Estado como propulsor do dinamismo econômico. Reis (2016) afirma que, para compreender o financiamento das universidades federais, é necessário relacionar sua conexão com a política econômica:

> [...] cuja prioridade, desde os anos 1990 (governo Fernando Henrique), tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. Compreendemos que a dívida pública converteu-se num dos instrumentos de acumulação do capital, especialmente do capital financeiro. (REIS, 2016, p.17).

A década de 1990 foi marco histórico de profundas mudanças estruturais na

inflação para orientar sua política monetária. O sistema de metas de inflação é um compromisso que o país assumiu, para oferecer segurança ao mercado sobre os rumos da economia. Esse sistema prevê que a inflação, medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), deve ficar dentro de um limite de tolerância, ou seja, dentro de uma faixa estabelecida. O governo estabelece, para cada ano, uma meta de inflação, que é uma taxa fixa que deve ser buscada. O sistema de metas foi adotado como segurança para evitar o risco da hiperinflação, que atingiu o país nas décadas de 1980 e 1990, e só foi freada com o Plano Real, em 1994 – após os preços terem chegado a subir 82,4%, somente em março de 1990. A meta serve para propiciar previsibilidade ao mercado.

sociedade brasileira e também nas políticas educacionais. Segundo Draibe (1996), o corte nos gastos sociais traduziu-se na redução dos graus de cobertura e da universalidade, assistencializando os programas e benefícios, além de retirá-los do campo dos direitos sociais. Os serviços sociais são desmontados e se transformaram em mercadorias. A reforma gerencial inseriu a educação entre os "serviços competitivos ou não exclusivos do Estado", estabelecendo um novo precedente para a iniciativa privada e as parcerias público-privadas.

O MEC publicou, no ano 2000, o documento: "Ensino Superior: enfrentar e vencer desafios", o qual fazia uma avaliação do ensino superior no período de 1995-1999. Percebe-se a conformidade com os relatórios do BM.

> A partir de 1995, procuramos imprimir uma visão ampla do ensino superior, entendendo-o como um conjunto complexo de instituições públicas e privadas, do qual as universidades são uma parte do sistema, mas que, por sua própria natureza, não podem e não devem responder a todas as demandas da sociedade em matéria de ensino pós-secundário (MEC, 2000, p. 02).

O relatório afirma que o atendimento à demanda crescente por ensino superior não poderia ser cumprido na totalidade pelas universidades. O documento, publicado pelo MEC, numa convergência impressionante com as orientações do BM, afirma:

> Alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualitativo, institucional e legal, o processo planejado de mudanças deflagrado a partir de 1995 orienta-se por cinco princípios gerais: ***expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização*** (MEC, 2000, p.05, grifo nosso).

A reformulação do ensino superior opera a partir de três eixos centrais: mudança no papel do Estado; diversificação da organização acadêmica das instituições de ensino superior (IES) e a diversificação das suas fontes de financiamento. O argumento de necessidade de reformas apoiava-se nas mudanças do modo de produção, no avanço das inovações tecnológicas, no mercado globalizado e nas novas "mercadorias", que exigem profissionais mais qualificados. O elemento de continuidade das proposições do BM é garantido pelo reforço à concepção de educação como instrumento de preparação da força de trabalho e desenvolvimento econômico.

> O aumento da escolarização em nível superior é crucial para o desenvolvimento sustentado do país. As novas tecnologias de produção e de serviços **exigem profissionais cada vez mais qualificados**. O acesso ao ensino superior aumenta, portanto, as condições de **empregabilidade**, uma vez que as taxas de desemprego tendem a reduzir-se à medida que se eleva o nível de escolaridade. (MEC, 2000, p.07, grifo nosso)
> A competitividade do país e a melhoria da qualidade de vida devem nortear a política para o ensino superior. **Estreitar relações com o setor produtivo** e redefinir políticas de inovação tecnológica e de extensão universitária, integrando a universidade ao desenvolvimento regional e à superação das desigualdades fazem parte dessa estratégia (MEC, 2000, p.16, grifo nosso).

Corroborando a visão de educação do BM, o relatório do MEC aponta a necessidade de trabalhadores qualificados, direciona o conhecimento para a empregabilidade e aponta as relações com o setor produtivo. As transformações produtivas em curso trouxeram novas exigências para a mão de obra, com base nas inovações tecnológicas. A educação institucionalizada e, especialmente, o ensino superior são requisitados a cumprir esse papel.

Algumas das principais políticas educacionais brasileiras para o ensino superior, na década de 1990, revelam uma forte tendência de desmonte da rede pública, expansão da rede privada, intensificação da diversificação institucional e a baixa cobertura, como veremos no item a seguir.

1.4.1. Principais características do ensino superior na década 1990

O legado educacional da década de 1990 indica suas principais características: a diversificação institucional, a expansão via rede privada e a baixa cobertura, as quais foram mediadas pela edição de um conjunto normativo (decretos e portarias), editado por atos discricionários (medidas unilaterais). Não houve um projeto de reforma universitária que contemplasse as bandeiras reivindicatórias da população brasileira ou que sequer contasse com a participação/aprovação do legislativo nacional e estabelecesse de fato um sistema de ensino.

A seguir, apresentamos algumas medidas[41] que tiveram maior impacto na

[41] As medidas analisadas nesta pesquisa foram elencadas considerando sua relação mais próxima com a caracterização do ensino superior brasileiro e não contemplam o rol de todas as medidas educacionais editadas nessa época.

caracterização do ensino superior brasileiro, a partir da década de 1990.

Quadro 2 - Principais Medidas Educacionais década 1990

ANO	REGULAMENTO	MEDIDA
1994	**EC n.1 de 01/04/1994.**	Cria o **Fundo Social de Emergência** (atual DRU).
1996	**Lei nº 9394/96**	Estabelece a **LDBN** – lei de diretrizes e bases da educação nacional.
1996	**Decreto 2.026/96**	Estabeleceu os procedimentos para o processo de **avaliação dos cursos e IES**.
1997	**Portaria Ministerial nº 637 13/05/1997**	Dispôs sobre o **credenciamento de universidades**
1997	**Portaria Ministerial nº 639 13/05/1997**	Dispôs sobre o **credenciamento de centros universitários**, para o Sistema Federal de Ensino Superior.
1997	**Portaria Ministerial nº 640 13/05/1997**	Dispôs sobre o **credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.**
1997	**Portaria Ministerial nº 641 13/05/1997**	Dispôs sobre a **autorização de novos cursos** em faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento.
1997	**Portaria Ministerial nº 646 13/05/1997**	Regulamentou a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 (**Educação profissional**) da Lei no 9.394/96 e no Decreto no 2.208/97.
1997	**Decreto nº 2.306 de 19/08/1997**	Estruturou e disciplinou a LDB, regulamentando os **centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores**. Esse decreto foi revogado pelo Decreto 3.860, de 09/07/01.
1998	**Decreto nº 2.494 de 10/02/1998**	regulamentou o artigo 80 da LDBN – dispondo sobre a Educação **à Distância,** abrindo a possibilidade de se instituírem cursos de graduação nessa modalidade; alterado pelo Decreto n. 2561, de 27 de abril de 1998, e pela Portaria Ministerial n. 301, de 07 de abril de 1998.
1998	**Portaria Ministerial nº 302 de 07/04/1998**	Estabeleceu normas relativas ao **processo de avaliação nas instituições de ensino superior**.
1998	**Portaria Ministerial nº 438 de 28/05/1998**	Dispôs sobre a criação do **ENEM** (Exame Nacional do Ensino Médio).
1999	**Medida Provisória nº 1.827 de 24/06/1999.**	Cria o **FIES** (Fundo de Financiamento Estudantil). Medida reeditada e atualmente regida pela lei n. 10.260 de 12 de julho de 2001.

Fonte: Dados sistematizados pela autora.

Uma importante medida, implementada na década de 1990 e renovada até os dias atuais, que teve e tem expressivo impacto sobre a política educacional brasileira, refere-se à Desvinculação das Receitas da União[42] (DRU). Iniciada como

[42] A CF de 1988 instituiu, em seu artigo 212, que a União aplicará nunca menos de 18% das receitas e os estados, municípios e DF nunca menos que 25% das receitas, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao estabelecer isso, a CF 88 vinculou essa parcela das receitas da união ao gasto obrigatório em educação. A desvinculação de receitas da União (DRU) compreende um conjunto de dispositivos que foram implementados por sucessivas emendas constitucionais, cujo objetivo é ampliar a flexibilidade orçamentária, anulando os efeitos das vinculações estabelecidas

FSE (Fundo Social de Emergência), instituída pela Emenda Constitucional de Revisão Número 1, em 1994, sob discurso de solucionar o problema da rigidez orçamentária, o fundo agiu como mecanismo para desvincular uma parcela das receitas da união, ao estabelecer a liberação de 20% das receitas oriundas de tributos e contribuições de competência da União. Se, em tese, a desvinculação das receitas não altera os dispositivos constitucionais, que estabelecem um mínimo percentual a ser investido em saúde e educação, contata-se que a desvinculação reduz o volume de recursos disponível para investimento nessas áreas.

Outra medida importante foi a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBN[43] nº 9.394 de 20/12/1996, que traçou linhas gerais, deixando para a legislação complementar o seu detalhamento. Contudo, a lei promoveu a diversificação do sistema, ao prescrever que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

No que se refere à redefinição do papel do Estado, considerando que este assume uma perspectiva mais reguladora, gerencialista e avaliadora, merecem destaque as medidas de regulação, gestão e avaliação das IES. A gestão do Estado, no âmbito do ensino superior, foi reassegurada em novas bases, sobretudo, mediante regulamentações do credenciamento, reconhecimento e avaliação das IES[44]. A autorização, o reconhecimento e a avaliação de cursos e IES foram regulamentados pelo decreto nº 2.026 de 10/10/1996[45], que estabeleceu

pela constituição. A principal finalidade da DRU é ampliar o volume de recursos livres para que os gestores possam aplicar os recursos públicos, de forma discricionária. O discurso era o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica. O caráter emergencial do fundo foi justificado pela necessidade de um prazo até que fossem aprovadas medidas capazes de oferecer ao governo os meios necessários para que o equilíbrio fiscal fosse exercido em bases permanentes. Já com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal, a desvinculação foi prorrogada, em 1996, até junho de 1997. Houve, então, nova prorrogação, que manteve sua vigência até o final de 1999, sempre com o mesmo percentual de desvinculação (20%). Os dispositivos que regem a desvinculação foram se sucedendo até a data de hoje: inicialmente, com a criação do *Fundo social de emergência* (EC n. 1/1994; EC n. 10/1996; EC n. 17/1997); posteriormente, com a *Desvinculação de Receitas da União* (EC n. 27/2000; EC n.56/2007; EC n. 59/2009; EC n. 68/2011; EC n. 93/2016). Com a DRU, o governo libera 20% das receitas da união para gastar onde quiser, ou seja, antes, dos 100% do orçamento, 18% eram aplicados em educação; agora, tem-se 80% (pois 20% o governo desvinculou e, desses 80%, são retirados os 18% da educação).

[43] Ver Demerval Saviani (2007): Da nova LDB ao Fundeb.

[44] Outras medidas, como a Criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a criação do exame nacional de cursos (Provão), contribuíram à redefinição do papel do Estado em relação às políticas educacionais.

[45] Revogado pelo decreto nº 3.860 de 09/07/01, que alterou as regras de organização e avaliação de cursos e instituições de ensino superior, reordenou as competências do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

procedimentos para avaliação dos cursos das IES, juntamente com as portarias nº 637/639/640/641, todas de 10/05/1997, que tratavam respectivamente sobre o credenciamento de universidades, de centros universitários, bem como credenciamento e autorização de novos cursos em faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento. Essas medidas lançaram, por ato discricionário do presidente da república, as bases de uma política de credenciamento e avaliação das instituições e cursos de graduação.

O decreto 2.306 de 19/08/97 regulamentou a LDBN para toda a rede federal de ensino. Foi com amparo no artigo 1º o qual previa a participação da iniciativa privada na oferta do ensino superior, que as mantenedoras puderam "assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial". O artigo 8º classificou e distinguiu as novas formas de organização acadêmica. As instituições de ensino superior passaram a adotar cinco figuras jurídicas diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos ou escolas superiores. Essa medida estimulou a criação de cursos superiores privados, propiciando a expansão do ensino superior com mais liberdade para as instituições privadas, sendo reconhecidas as IES privadas com fins lucrativos.

Cabe ressaltar que, no caso das universidades, o artigo 207 da Constituição brasileira preconiza que tais instituições gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, de maneira que obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Com exceção das universidades, as demais instituições são “dispensadas” do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, diferenciando, assim, as IES de ensino e as IES de ensino/pesquisa.

Apesar da educação a distância (EaD) no ensino superior ser conhecida no Brasil desde o início do século XX, essa modalidade foi regulamentada somente a partir de 1996, pelo art. 80 da LDBN. O decreto nº 2.494 de 10/02/98[46] regulamentou a EAD, possibilitando a instituição de cursos de graduação nessa modalidade. A EAD é uma realidade dificilmente reversível e exige investigação aprofundada e crítica, afastando-se da sua mera rejeição ou aceitação.

O ensino a distância é caracterizado pelo processo de ensino-aprendizagem mediado por tecnologias, em que professores e estudantes estão separados

[46] Substituído pelo decreto nº 5622, de 2005, e atualizado pelo decreto nº 9054, de 2017.

espacial e/ou temporalmente. A característica marcante da EAD é a realidade de estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. A EAD tem recebido diversas críticas quanto à qualidade do ensino ofertado, entretanto, cabe lembrar que o encurtamento geográfico não é condição única na determinação da qualidade, de modo que o ensino presencial, por si só, também não garante necessariamente qualidade, pois a realidade vivenciada no cotidiano das IES demonstra que, mesmo no ensino presencial, há servidores despreparados, adoecidos, sem condições estruturais, objetivas e pedagógicas para o exercício pleno de suas funções. Neste sentido, as condições para o exercício da docência não se encerram com o encurtamento geográfico e/ou o ensino presencial. A qualidade do ensino ofertado depende de questões estruturais, didáticas, político-pedagógicas, entre outros.

A EAD é uma modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre especialmente com a utilização das TICs (tecnologias de informação e comunicação). A presença das TICs na educação implicou a reorganização do trabalho didático, não apenas na modalidade EAD, como também na modalidade presencial. O uso de mídias, aparelhos audiovisuais e redes sociais é uma realidade cada vez mais presente na educação. Nesse sentido, uma reflexão é importante: com o desenvolvimento continuado da tecnologia, a influência das mídias, das redes sociais e formas alternativas de comunicação, a incorporação dos diversos tipos de tecnologia nos processos de ensino-aprendizagem é acontecimento irrefutável; contudo, sua incorporação nos processos educativos deve ocorrer de maneira a contribuir para as práticas pedagógicas educacionais, e não as enfraquecer e as esvaziar.

As constantes revoluções tecnológicas exigem um novo arquétipo de políticas educacionais e educadores. A tendência de que a educação presencial, cada vez mais, incorpore a utilização de tecnologias é um movimento que pode contribuir para proporcionar melhorias à educação. As posturas pedagógicas devem acompanhar as mudanças do comportamento humano e social, sob pena de se tornarem obsoletas. Todos os meios disponíveis e possíveis devem ser aplicados na educação ou uma falsa “tradição universitária” nos afastará do aperfeiçoamento. O que não se pode consentir é a redução do conhecimento à informação e a perda do rigor acadêmico, contudo, isso pode acontecer em qualquer modalidade de ensino.

No que se refere aos processos avaliativos, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) foi estabelecido pela portaria ministerial nº 438 de 28/05/98. A portaria foi revogada e alterada por diversos dispositivos legais. Assim como outras medidas educacionais, a evolução normativa do ENEM foi alterando suas características iniciais. Por cerca de dez anos, o programa foi utilizado apenas como forma de avaliar as habilidades e competências dos concluintes do ensino médio.

A partir de 2009, o ENEM passou a ser utilizado como forma de acesso ao ensino superior no Brasil. Até então, os processos seletivos e concursos vestibulares eram formulados e aplicados no âmbito de cada instituição. O ENEM foi modificando-se até tornar-se o processo de seleção para grande parte das universidades (especialmente, as federais), que vão aderindo ao sistema em detrimento dos tradicionais vestibulares como processos seletivos. Ao mesmo tempo em que é um exame de conclusão do ensino médio, também serve para ingressar no ensino superior.

No início, todos os participantes pagavam uma taxa para realizar a prova; a partir de 2001, as provas passam a ser gratuitas para os concluintes do ensino médio, ensino supletivo e para estudantes “carentes”. Desde 2005, o Enem é empregado como critério de seleção para discentes que pretendem concorrer a uma bolsa do Prouni. Em 2009, foi publicada nova orientação do Enem, que passou a ser chamada de Novo Enem, mudando a matriz referencial e a estrutura das provas. A partir de 2009, as questões de múltipla escolha passaram a ser estruturadas em quatro matrizes, uma para cada área de conhecimento: a) linguagens, códigos e suas tecnologias (incluindo redação); b) ciências humanas e suas tecnologias; c) ciências da natureza e suas tecnologias; e d) matemática e suas tecnologias. A partir da definição dessas áreas de conhecimento, o programa estabelece uma matriz que serve de parâmetro para estudantes de todas as regiões do país e oriundos de diversas instituições. O ENEM sofreu modificações desde sua criação, todavia, é a partir da sua conjugação com o SISU (criado em 2010) que o Exame Nacional começa a promover uma maior mobilidade estudantil, pois passa a ser utilizado prioritariamente como medida de ingresso no ensino superior, sobretudo, na rede pública).

No que se refere à questão da diversificação das fontes de financiamento, corroborando as proposições do BM, temos, no Brasil, a criação do Fundo de

Financiamento Estudantil[47] (FIES). Instituído, inicialmente, por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27/05/99, é, posteriormente, regulamentado pela lei nº 10.260 de julho de 2001.

> Lançado no segundo semestre de 1999, o novo programa de Financiamento Estudantil – FIES substituirá, o antigo crédito educativo. No programa antigo, todo o risco era do governo federal. No FIES, o aluno paga uma parcela de juros de no máximo R$ 50,00 a cada trimestre, para amortização do débito. Além disso, criou-se a figura do corresponsável solidário, um fiador ou um grupo de até quatro fiadores – família ou amigos – cuja renda mensal somada seja o dobro do valor da mensalidade financiada (MEC, 2000, p.8).

O FIES, criado em 1999, é um programa do MEC, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, destinado a financiar o ensino superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação, na rede privada. O fundo é mantido com recursos da União, sendo que as receitas do programa estão discriminadas no artigo 2º da lei que o regulamenta. O programa tem diversas modalidades e pode financiar até 100% do valor da mensalidade devida pelo estudante à IES. O FIES, assim como outras políticas educacionais, foi sofrendo sucessivas alterações nos seus contornos normativos. Uma das principais críticas atribuídas ao FIES refere-se ao investimento público destinado à iniciativa privada, em detrimento do investimento nas instituições públicas[48].

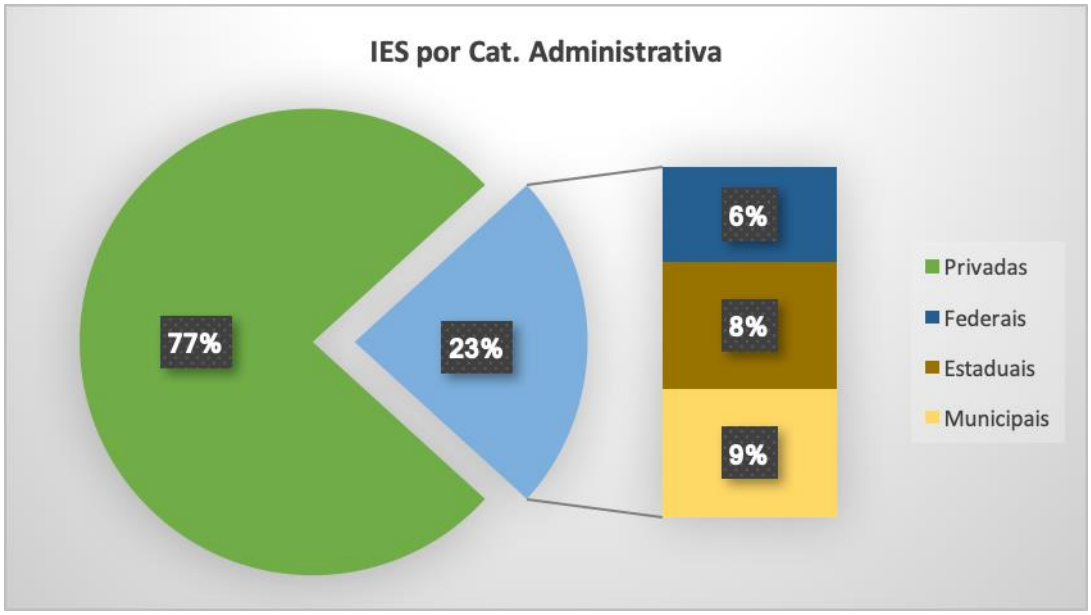
As principais características do ensino superior brasileiro, na década de 1990, em relação às categorias administrativas, diversificação institucional e cobertura, são observadas por meio dos dados do censo da educação superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Segundo o censo, em 1995, existiam 894 instituições de ensino superior. Observando os dados por categorias administrativas, do total das IES, 210 eram

[47] Durante o governo militar, houve um Programa pioneiro que destinava recurso público direto às IES privadas - Programa Crédito Educativo (PCE), criado 23/08/1975. Foi reformulado no governo Fernando Collor, que institucionalizou o "Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes" (CREDUC), por meio da Lei n. 8.436, de 25/06/1992, sendo financiado, por meio de recursos públicos, os encargos educacionais entre cinquenta por cento (50%) e cem por cento (100%) do valor da mensalidade, depositado pela Caixa Econômica Federal, na conta da instituição de ensino superior participante do programa". Em 1997, último ano do programa, apresentava um índice de 83% de inadimplência.

[48] Para maiores informações sobre estatísticas, valores e dados do FIES, sugerimos consulta ao site: http://fies.mec.gov.br. Acesso em: 27 set. 2018.

públicas (23%) e 684 eram privadas (77%), demonstrando a forte presença do setor privado, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 2 - IES por Categoria Administrativa



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 1995. Dados sistematizados pela autora.

Do total das instituições públicas (210), observa-se que 57 (27%) eram federais, 76 (36%) eram estaduais e 77 (37%) eram municipais, ou seja, a rede estadual e a municipal tinham maior presença que a federal na oferta do ensino superior; todavia, essa oferta concretizava-se majoritariamente por IES não universitárias, como demonstra o quadro a seguir.

Quadro 3 - Total de IES em 1995 por organização acadêmica

	IES 1995														
Total Geral	Universidades					Federações de Escolas e Faculdades Integradas					Estabelecimentos Isolados				
894	T	F	E	M	P	T	F	E	M	P	T	F	E	M	P
	135	39	27	6	63	111	0	5	5	101	648	18	44	66	520

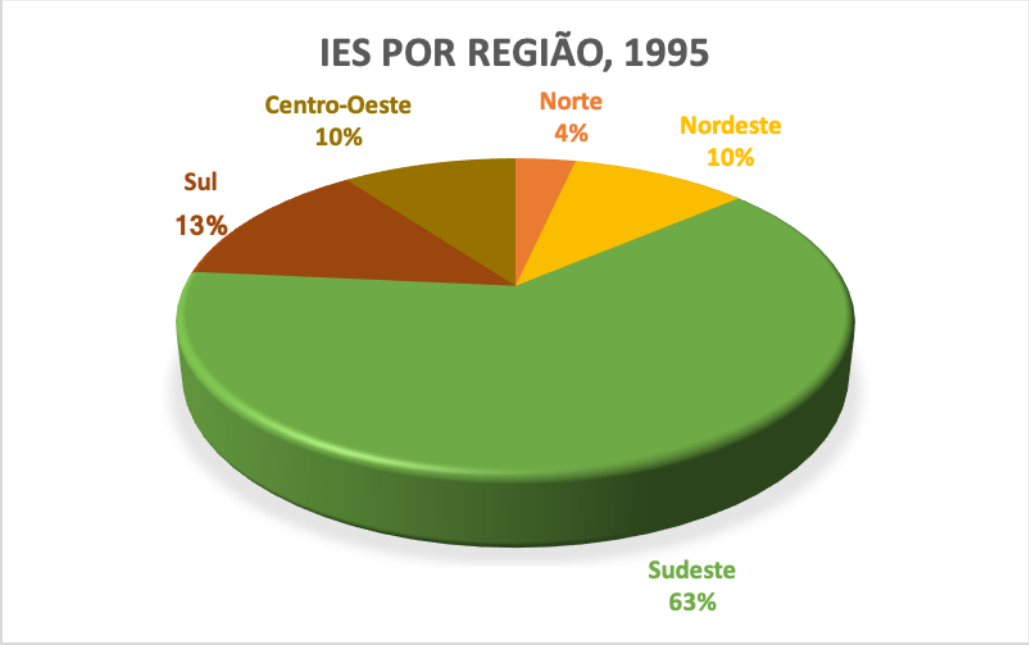
Onde: T: total – F: Federal – E: Estadual – M: Municipal – P: Particular
Fonte: Censo/Educação Superior 1995. Dados sistematizados pela autora.

Com base no quadro, observamos os dados por organização acadêmica: 135 universidades (15% do total), 111 Federações de Escolas e Faculdades integradas (12% do total), 648 Estabelecimentos isolados (73% do total). Na rede privada, a divisão era assim observada: 63 (9%) eram universidades, 101 (15%) eram

Federações de Escolas e Faculdades Integradas, 520 (76%) Estabelecimentos isolados. Os dados demonstram que a rede privada priorizava a oferta desse nível de ensino por meio de IES não universitárias, em cursos e estabelecimentos isolados, continuando a lógica e as características da origem do ensino superior no Brasil. Contudo, na rede pública, sobretudo na rede federal, nota-se uma predominância da oferta do ensino superior, por meio de universidades. Das 135 universidades, 72 eram públicas (53%) e 63 eram privadas (47%). As federais perfaziam um total de 39 (29%). O percentual muda significativamente quando analisadas as IES não universitárias. Do total de 759 IES não universitárias, 138 eram públicas (18%) e 621 eram privadas (82%).

Ainda segundo o censo de 1995, a localização das IES, por região, era assim distribuída: Norte (31), Nordeste (92), Sudeste (561), Sul (120), Centro-oeste (90), como melhor demonstra o gráfico a seguir.

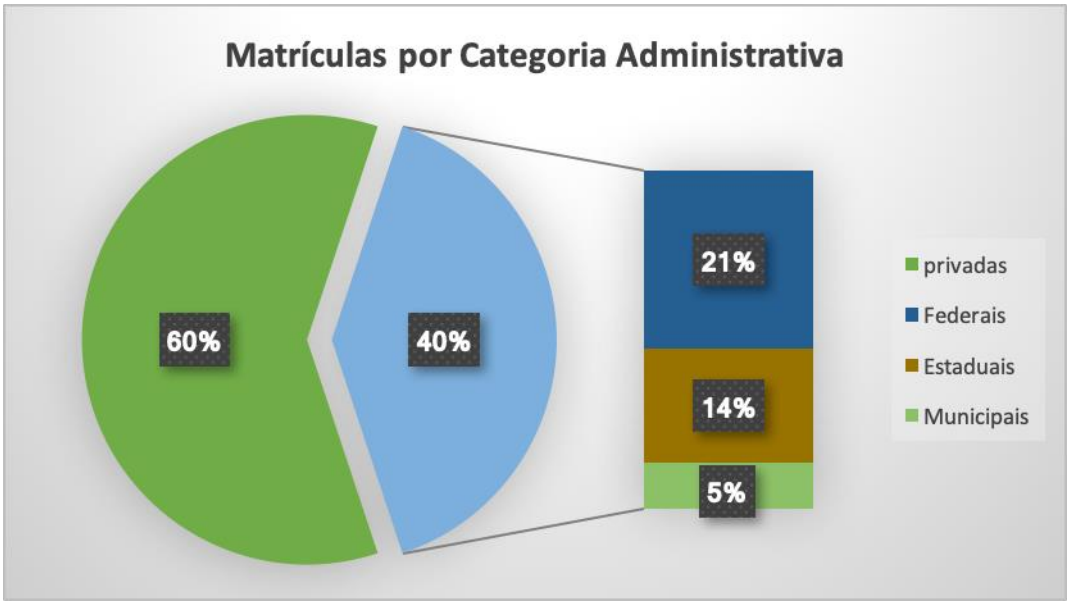
Gráfico 3 - IES por Região



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 1995. Dados sistematizados pela autora.

No que se refere às matrículas em 1995, dados do censo mostram que o total foi de 1.759.703, sendo que, desse total, 1.059,173 (60%) eram privadas; as públicas perfaziam um total de 700.54 (40%), conforme o gráfico:

Gráfico 4 - Matrículas por Categoria Administrativa



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 1995. Dados sistematizados pela autora.

Ainda sobre as matrículas em 1995, a tabela a seguir demostra que, em relação à sua divisão por organização acadêmica, ficaram assim distribuídas: pública federal 367.531 (21% do total), públicas estadual 239.215 (14% do total) e públicas municipais 93.794 (5% do total).

Tabela 1 - Matrículas em 1995 por categoria administrativa e organização acadêmica

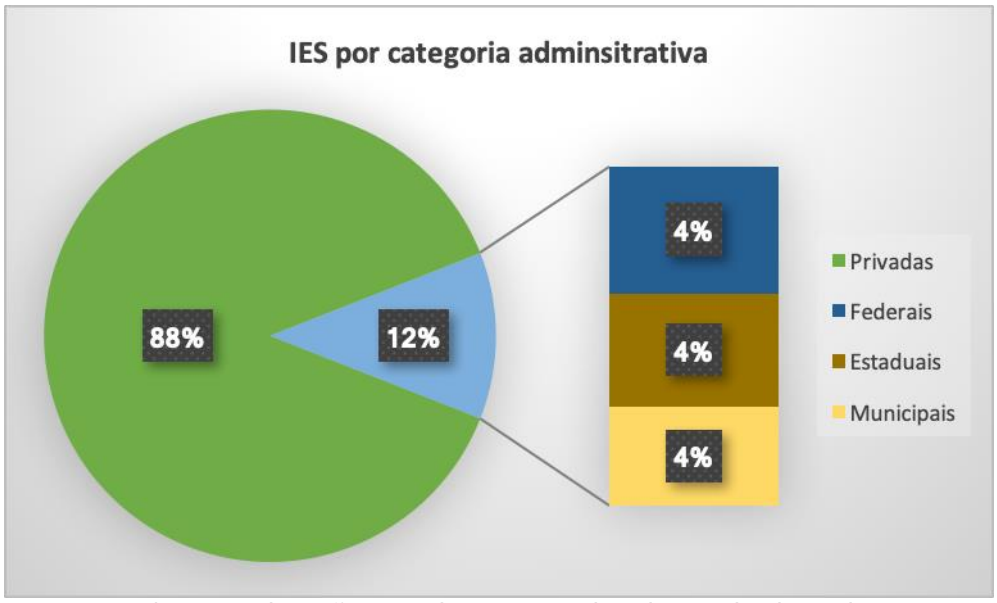
	Matrículas em 30/04/1995				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Universidades	1.127.932	353.235	201.974	43.370	529.353
Federações de Escolas e Faculdades Integradas	193.814	0	1.161	4.168	188.485
Estabelecimentos Isolados	437.957	14.296	36.080	46.256	341.325
Total Geral	**1.759.703**	**367.531**	**239.215**	**93.794**	**1.059.163**

Fonte: INEP/Censo Educação Superior 1995. Dados sistematizados pela autora.

A tabela evidencia que, entre as IES privadas, a divisão das matrículas foi: universidades particulares 529.353 (30% do total), escolas e faculdades integradas 188.485 (11% do total), estabelecimentos isolados 341.325 (19% do total). Os números revelam que as matrículas foram majoritariamente em IES não universitárias, reforçando a característica de diversificação da forma de organização acadêmica e tipificação das instituições no Brasil.

Analisamos os dados da sinopse do censo da educação superior de 2002, buscando identificar as principais características da década/conjuntura. Segundo dados, existiam 1.637 instituições de ensino superior. Observando por categorias administrativas, do total de IES, 195 eram públicas (12%) e 1.442 eram privadas (88%), demonstrando a predominância do setor privado na oferta do ensino superior brasileiro. Observando apenas a rede pública, os percentuais (arredondados) demonstram paridade na oferta entre os entes federados. O gráfico a seguir sistematiza melhor os dados.

Gráfico 5 - IES por Categoria Administrativa



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

O quadro a seguir mostra que, do total das instituições públicas (195), 73 (37%) eram federais, 65 (34%) eram estaduais e 57 (29%) eram municipais. Observa-se uma discreta predominância da rede federal, seguida da rede estadual, e uma menor participação da rede municipal. Dados do censo da educação superior de 2002, sistematizados na tabela a seguir, demonstram que, na rede privada, a divisão era assim observada: 84 (6%) eram universidades; 1.336 (82%) eram Centros Universitários, Faculdades Integradas e/ou institutos; e 22 (2%) Centros de Educação Tecnológica.

Quadro 4 - IES por Categoria Administrativa e organização acadêmica em 2002

	IES 2002

Total Geral	Universidades					Centros Universitários Faculdades Integradas Faculdades/escolas e institutos					Centros de Educação Tecnológica				
1637	T	F	E	M	P	T	F	E	M	P	T	F	E	M	P
	162	**43**	**31**	**4**	**84**	**1422**	**8**	**25**	**53**	**1336**	**53**	**22**	**9**	**0**	**22**

Onde: T: total – F: Federal – E: Estadual – M: Municipal – P: Particular
Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

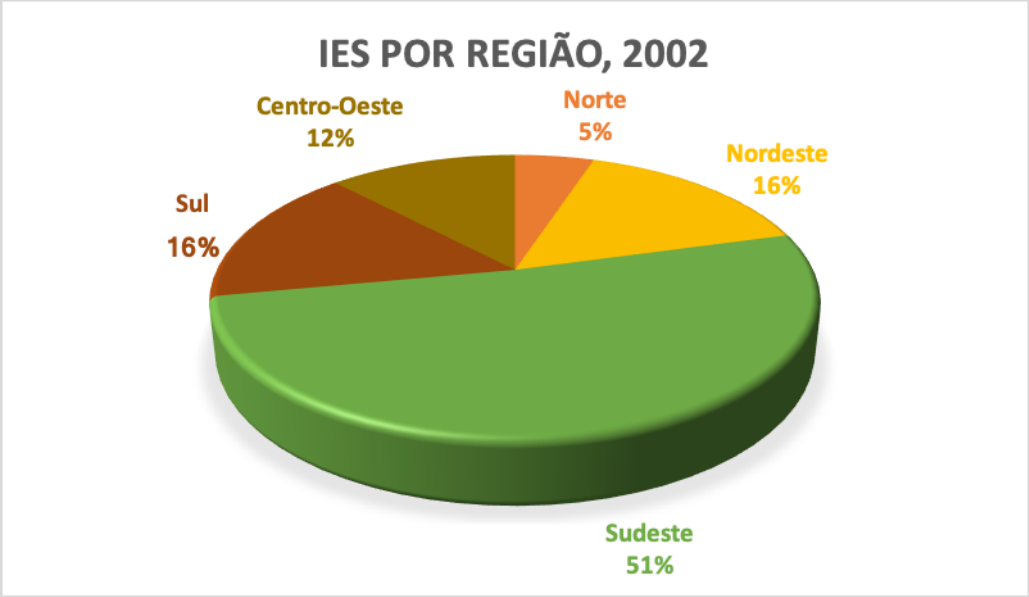
Dado que chama atenção é que, se somadas as instituições da rede pública, os percentuais eram absurdamente díspares entre o total de universidades públicas e o total de universidades privadas. Se observarmos por organização acadêmica: universidades eram 162 (10%); Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades/escolas e institutos eram 1.422, no total (87%); Centros de Educação Tecnológica eram 53 (3%). Os números revelam que, na rede privada, a oferta do ensino superior permanece prioritariamente por meio de IES não universitárias, continuando a lógica e as características da trajetória do ensino superior no Brasil.

Em 2002, ainda segundo o censo da educação superior do INEP, outro dado que chama atenção é que a rede privada teve predominância na oferta de universidades. Das 162 universidades, 84 eram privadas (52%) e 78 públicas (48%). As federais perfaziam um total de 43 (27%). Observando o total das universidades públicas, 43 (55%) eram federais, 31 (40%) estaduais e 04 (5%) municipais.

Em relação às IES não universitárias, tínhamos: total de 1.475 IES não universitárias; 117 eram públicas (8%) e 1.358 eram privadas (92%). Todavia, o dado mais significativo refere-se aos centros universitários, faculdades integradas e institutos; das 1.422 instituições dessa natureza, apenas 86 eram públicas (cerca de 7%), sendo 1.336 privadas (cerca de 93%).

Ainda segundo censo da educação superior de 2002, sistematizados no gráfico a seguir, a distribuição das IES por região, sem considerar a categoria administrativa, estava assim: Norte (83), Nordeste (256), Sudeste (840), Sul (260), Centro-oeste (198).

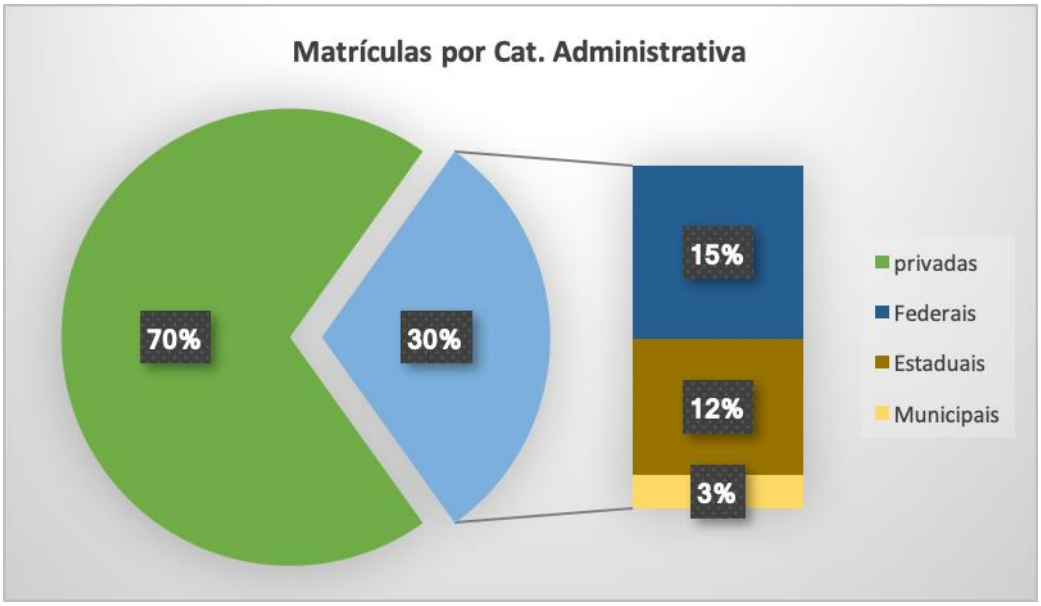
Gráfico 6 - IES por Região - 2002



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

No que se refere às matrículas, o censo da educação superior de 2002 demonstra que o total geral de matrículas foi de: 3.479.913. Desse total, 1.051.655 (30%) foram públicas e 2.428.258 privadas (70%). A rede federal totalizou 531.634 matrículas (15%). O gráfico em seguida dispõe melhor esses dados.

Gráfico 7 - Matrículas por Categoria Administrativa: Ano 2002



Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

Conforme dados do censo de 2002, sistematizados na tabela a seguir, observando apenas a rede pública, as matrículas por categoria administrativa, em 2002, ficaram assim distribuídas: pública federal 531.634 (15% do total); públicas estadual 415.569 (12% do total); públicas municipais 104.452 (3% do total).

Tabela 2 - Matrículas em 2002, por categoria administrativa e Organização acadêmica

	Matrículas 2002				
	Total	**Federal**	**Estadual**	**Municipal**	**Privada**
Universidades	2.150.659	500.459	380.957	34.486	1.234.75
Centros Universitários	430.315	1.061	-	13.585	415.669
Faculdades Integradas	179.707	-	-	7.179	172.528
Faculdades/Escolas/Institutos	676.053	3.852	23.759	49.202	599.240
Centros de Educação Tecnológica	43.179	26.262	10.853	-	6.064
Total Geral	**3.479.913**	**531.634**	**415.569**	**104.452**	**2.428.258**

Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

A partir da observação dos gráficos, tabelas e números apresentados, comparando o número total de instituições de 1995 (894 IES), é possível concluir que elas quase dobram em relação a 2002 (1637 IES), um aumento de cerca de 92%. Todavia, em percentuais, nota-se que as públicas diminuíram; em 1995, eram cerca de 23% do total de IES e, em 2002, esse percentual cai para cerca de 12%. Em consequência, do total de IES, as privadas aumentaram o percentual de 77%, em 1995, para aproximadamente 88%, em 2002. Em 1995, o ensino superior, no Brasil, em termos percentuais, era ofertado em 15% das universidades e 85% das instituições não universitárias. Em 2002, tínhamos 10% de IES universitárias e 90% de IES não universitárias. Entretanto, um dado que chama atenção é que, em 2002, a rede privada superou a rede pública na oferta de universidades. Das 162 universidades brasileiras, 78 eram públicas e 84 privadas. Em 1995, as universidades privadas eram 63; em 2002, esse número passou para 84. Em 1995, as IES não universitárias eram 759; em 2002, esse quantitativo passou para 1.475.

Em relação às matrículas, observa-se que o número de matrículas públicas teve um aumento de cerca de 50%. Já as matrículas privadas, mais que dobraram (aumento de cerca de 130%). O número de matrículas em universidades aumentou aproximadamente 90%. Contudo, reforçando a lógica já existente, as matrículas em universidades federais aumentaram cerca de 40%, enquanto as matrículas em IES não-universitárias aumentaram cerca de 110%, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 3 - Comparativo de matrículas 1995-2002

Dado observado	**Comparativo – matrículas 1995-2002**		
	1995	2002	% de aumento
Matrículas públicas	700.540	1.051.655	50,1 %
Matrículas privadas	1.059.163	2.428.258	129,3%
Matrículas em universidades	1.127.931	2.150.659	90,7%
Matrículas em universidades federais	353.235	500.459	41,7%
Matrículas em IES não universitária	631.771	1.329.254	110,4%

Fonte: INEP/Censo Educação Superior 2002. Dados sistematizados pela autora.

Observando apenas as universidades federais no período, tínhamos: em 1995, 39 universidades federais; em 2002, eram 43; foram inauguradas 04 universidades federais, todas no ano de 2002.

Quadro 5 - Expansão/Reestruturação das Universidades Federais 1990/2002

Universidades Federais criadas/reestruturadas entre 1990 a 2002			
Região	**Sigla**	**IFES**	**Lei de criação.**
NE	UFCG	Universidade Federal de Campina Grande	Lei nº. 10.419 de 09/04/2002
NE	UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco	Lei nº 10.473 de 27/06.2002
N	UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia	Lei nº 10.611, de 23/12/2002
SE	UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá	Lei nº 10.435 24/04/2002

Fonte: Sites das Universidades. Dados sistematizados pela autora.

Importante ressaltar que essas 04 novas universidades foram criadas a partir da reestruturação de instituições já existentes e todas são multi campi.

Segundo Sguissardi, a taxa de matrícula líquida[49], no Brasil, no período de entre 1994 a 2002:

> Em relação à população da faixa etária de 18 a 24 anos, a taxa de cobertura líquida no período foi de **aproximadamente 7%.** Trata-se de uma das mais baixas na América Latina, em que há casos de países, como a Argentina, o Chile e o Uruguai, que já ultrapassavam, em 2002, os 30%, meta que o Brasil estabeleceu para o ano 2011, isto é, dez anos após a aprovação do Plano Nacional de Educação em janeiro de 2001 (SGUISSARDI, 2006, p. 1027, grifo nosso).

[49] A taxa de matrícula bruta é a razão entre o número total de estudantes matriculados, em um determinado nível de ensino (independentemente da idade), e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível. A taxa de matrícula líquida: É a razão entre o número total de matrículas de estudantes com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária.

A trajetória da educação superior brasileira reproduz um forte cenário de elitização, caracterizando esse nível de ensino como privilegiado para a (re) produção da classe dominante do país. Conforme Sguissardi (2006/2008) e Saviani (2010), a partir da década de 1990, verifica-se um verdadeiro desmonte da universidade pública. Os investimentos do Estado no campo da educação superior pública foram ínfimos; como consequência, tivemos a baixa cobertura nesse nível de ensino na rede federal, expansão via rede privada, diversificação institucional.

Na análise dos investimentos em educação, um dos indicadores mais utilizados é o percentual em relação ao PIB (Produto Interno Bruto); do total de recursos destinados às IFES, tínhamos:

> Os recursos destinados às IFES no ano 1989 corresponderam a 0,97% do PIB. Em 1994, eles correspondiam a 0,91%. Oito anos passados, eles correspondiam a 0,64% e, no ano anterior, tinham correspondido a 0,61%, numa redução de cerca de 33% em relação ao início do *octênio* governamental. Caso fosse tomado como referência o total das despesas correntes do fundo público federal, a queda no índice se revelaria ainda mais acentuada: 44% (SGUISSARDI, 2006, p.1030).

Nesse período, o Estado brasileiro estimulou a ampliação da oferta da educação superior, por meio de instituições privadas, com vistas a reduzir a pressão da demanda no setor público. O descompromisso do Estado de financiar o ensino superior público abriu espaço para que esse nível educacional se transformasse em negócio altamente lucrativo.

A baixa cobertura do sistema, sobretudo na rede pública, a diversidade institucional, a privatização, a má distribuição regional são as principais características do ensino superior da época. As políticas educacionais da década de 1990 apontaram, em grande medida, para a consolidação do projeto neoliberal, prescrito nas orientações do Banco Mundial, a partir de duas propostas específicas: por um lado, presenciamos o aumento significativo das instituições privadas e, por outro, a carência de investimentos e a quase que estagnação das instituições públicas.

1.5 TENDÊNCIA NEODESENVOLVIMENTISTA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No final dos anos 1990, o contexto político, econômico e social na América Latina apresentou sinais de mudanças. Conforme Castelo (2009), há uma janela histórica, expressa por movimentos políticos e ideológicos, embalados por governos progressistas que contestaram o neoliberalismo. Nessa ocasião, despontou o que a literatura tem chamado de neodesenvolvimentismo ou novo-desenvolvimentismo[50]. Caracterizado pela valorização das funções do Estado, que passa a buscar maior equilíbrio nas atividades econômicas e sociais, tendência que advoga políticas de crescimento econômico com maior equidade social.

> Os novo-desenvolvimentistas defendem a tese de que a construção de uma economia de mercado forte depende da existência de um Estado forte, *não no sentido de produzir bens e serviços diretamente a partir de empresas estatais, mas atuando como uma instância reguladora das atividades econômicas*. O Estado seria uma espécie de ente político promotor de condições propícias para o capital investir seus recursos financeiros e gerar emprego e renda para a população em geral (CASTELO, 2009, p.76/77, grifo nosso).

Para o neodesenvolvimentismo, a questão principal é que, para ter uma economia de mercado forte, é necessária a presença de um Estado forte, atuando e regulando o mercado, por meio das atividades econômicas. Ainda segundo Castelo (2009), para alcançar os objetivos de crescimento econômico, combinado com equidade social, seria necessária uma melhora substancial nos padrões distributivos do país, sendo também preciso um forte padrão de intervenção do Estado na economia e na questão social.

No Brasil, a década/conjuntura de 2000 foi marcada pela expansão das políticas sociais, tais como: assistência social, educação, habitação, entre outras; contudo, conforme Boito Júnior (2016), as características básicas da política econômica permaneceram, em grande medida, similares à década de 1990: abertura comercial, desregulamentação financeira, ajuste fiscal, prioridade no pagamento da dívida, desregulamentação do mercado de trabalho, etc.

[50] Nesta pesquisa, chamaremos de neodesenvolvimentismo.

Castelo (2013) faz uma análise sobre as medidas adotadas pelo governo brasileiro, a partir dos anos 2000, e afirma que ele mantinha intacta a herança neoliberal do governo anterior. Os pressupostos teóricos, que oferecem substrato ao tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas de inflação), não convergem para o crescimento econômico, aliado ao desenvolvimento social.

> Comecemos pela parte fiscal. No primeiro mandato de Lula, a política orçamentária manteve intactos os pilares do Consenso de Washington, sendo, inclusive, mais realista que o rei. Na época, o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu um acordo de 3,75% de meta para o superávit primário; o governo cedeu 4,25% e, na prática, chegou a 5,13% de meta no primeiro ano. O objetivo era acalmar os ânimos do grande capital, leia-se garantir altas taxas de rentabilidade para a plutocracia. Posteriormente o superávit primário caiu e, em média, ficou no patamar dos 3%, o que, afinal havia sido acordado com os credores internos e externos. Os mecanismos de produção do superávit primário, que drenam recursos das políticas sociais, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação dos Recursos da União, continuam ativos sem questionamentos (CASTELO, 2013, p. 123).

Fagnani (2014) afirma que o primeiro mandato de Lula foi marcado, em grande medida, por continuidades à política da gestão anterior; o segundo mandato, por ensaios desenvolvimentistas, com uma articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais.

> O primeiro, entre 2003/05 (uma *difícil travessia*), marcado pela continuidade das políticas econômicas e sociais da etapa anterior. No segundo, entre 2006 e 2014 (*breve ensaio desenvolvimentista*), foi possível lograr melhor conjugação entre os objetivos econômicos e sociais, em relação ao passado. Em função do agravamento da situação internacional, no início da presente década, o ritmo do crescimento se desacelera, restringindo as possibilidades de ação social do governo (FAGNANI, 2014, p.1004).

Observando os dados econômicos do final da década de 2000, Fagnani compreende que, nesse período, obtivemos melhor conjugação entre os objetivos econômicos e sociais, em relação ao passado.

> “Entre 2003 e 2012, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Em igual período o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um círculo virtuoso entre

> produção, consumo e investimento. (...). Essa conjugação de políticas econômicas e sociais contribuiu para a melhora dos indicadores de distribuição da renda, redução da pobreza, mobilidade social e consumo das famílias" (FAGNANI, 2014, p.1005).

Também em análise, que evidencia a dinâmica de rupturas e continuidades entre as gestões, Renato de Paula entende que:

> [...] as continuidades se sobrepujaram às rupturas, o que impede sobremaneira a admissão de um novo paradigma de desenvolvimento, contudo, as ambiguidades apresentadas pelo momento conjuntural nos permite evidenciar suas particularidades e arrolar um modo bem brasileiro de promover os arranjos a que se assiste. (PAULA, 2006, p. 266).

Para o autor estamos diante de uma nova roupagem de neoliberalismo no Brasil, um *neoliberalismo à brasileira*, destoando do coro do neodesenvolvimentismo.

> A legitimação do neoliberalismo à brasileira sob o epíteto neodesenvolvimentista tem apresentado como uma de suas características essenciais o deslocamento das políticas sociais de um campo acessório e complementar para um campo fundante e estrutural de seu desenvolvimento (PAULA, 2006, p. 300).

Ainda conforme os estudos de Paula (2006), o Brasil vivenciou duas fases do que denomina de neoliberalismo à brasileira: "a minimização do Estado, sobretudo, no que tange a suas responsabilidades e às condições de reprodução da classe trabalhadora é uma característica da primeira fase do neoliberalismo à brasileira" (PAULA, 2006, p.305). Na segunda fase, segundo o autor, há um reordenamento das estruturas da política social na esfera estatal. 'Um novo modelo de proteção social emerge com ênfase na extensão de programas de transferência monetária e a qualificação, também extensiva, de acesso a bens e serviços públicos (com menor intensidade) e políticas de ativação (com maior intensidade)" (PAULA, 2006, p. 305.).

Embora positivos, os progressos sociais não apagaram as marcas profundas da crônica desigualdade social brasileira. O neodesenvolvimentismo é a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal. *O neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do*

capitalismo neoliberal (BOITO JUNIOR, 2018, p.106, grifo do autor). O modelo prevê a manutenção neoliberalismo, combinado com um pouco mais de crescimento econômico e de políticas sociais compensatórias. Segundo o autor, os principais elementos do programa neodesenvolvimentista brasileiro foram:

> a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura (BOITO JUNIOR, 2018, p.105).

Para Boito Junior, a política neodesenvolvimentista esteve ligada a uma série de políticas sociais, a qual contemplou, ainda que de maneira periférica, algumas reivindicações de segmentos do operariado, da baixa classe média, de trabalhadores rurais, da agricultura familiar e de trabalhadores empobrecidos pelo desemprego e pelo subemprego.

> Fez crescer o emprego, promoveu aumento real dos salários, dos programas de transferência de renda, o programa de construção de casas populares, o financiamento da agricultura familiar, as cotas raciais e sociais, a expansão e a facilitação do acesso ao ensino superior foram políticas sociais que fizeram grande parte da baixa classe média, do operariado, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal se tornarem, de maneiras distintas, base de apoio popular à política dos governos petistas (BOITO JUNIOR, 2016, p.03).

O crescimento econômico permitiu uma significativa recuperação do emprego e a política de reajuste do salário mínimo aumentou o poder aquisitivo da base da pirâmide salarial. Esses ajustes, contudo, não alteraram as profundas desigualdades sociais.

Boito Junior afirma que o inimigo político da frente neodesenvolvimentista é o campo político neoliberal ortodoxo, que ansiava por uma forte ofensiva restauradora, almejando uma nova onda de reformas neoliberais no Brasil. Esse campo é formado pelo capital financeiro internacional, pela fração da burguesia brasileira,

perfeitamente integrada aos interesses desse capital, e pela alta classe média, cujo padrão de vida se assemelha ao das camadas abastadas dos países centrais. Essa ofensiva buscava restaurar a hegemonia do bloco no poder do grande capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada. Essa frente ganhou forças ao agitar bandeiras que contaram com apoio popular (a exemplos dos movimentos anticorrupção).

> A política social do neodesenvolvimentismo fere interesses econômicos e valores do conjunto da alta classe média, tanto do setor público quanto do setor privado, e são percebidos como uma ameaça por esse setor social. Os programas de transferência de renda para a população em situação precária, as quotas raciais e sociais nas universidades e no serviço público, a extensão dos direitos trabalhistas às empregadas e empregados domésticos, a recuperação do salário mínimo, essas e outras medidas, são vistas pela alta classe média como uma conta que ela deverá pagar por intermédio dos impostos que lhe são cobrados (BOITO JUNIOR, 2018, p.216/217).

Considerando a reprodução dos pilares do modelo capitalista neoliberal (abertura comercial e financeira; privatização das empresas e serviços públicos; supressão de direitos trabalhistas e sociais), observam-se os limites da política neodesenvolvimentista**,** pois não se pode, sem romper com tais pilares, estabelecer uma forte atuação do Estado, aumentar o investimento público, priorizar o mercado interno, promover uma efetiva política de distribuição de renda.

A agenda progressista deixou de tratar os grandes e históricos problemas brasileiros, relacionados aos campos político, econômico e social, com reformas estruturais. A fragmentação da luta política, em torno de pautas setoriais específicas, prevaleceu ante o debate de temas estruturais. As medidas neodesenvolvimentistas não colocam em tela a natureza do poder e das funções do Estado, nem a sua estrutura classista.

A mercantilização das políticas sociais, em diversas frentes, os desvios de recursos da Seguridade Social, a corrupção, a reduzida importância atribuída à busca da justiça fiscal, a manutenção dos mecanismos de captura do financiamento dos direitos sociais, como a priorização do pagamento dos juros da dívida externa e a DRU, estiveram fortemente presentes na gestão dos anos 2000. Os recursos adquiridos com a política econômica também foram destinados majoritariamente para pagamento da dívida. No que se refere ao pagamento da dívida, o governo

cumpriu o papel de manter a poupança estatal para o pagamento dos juros.

> Os governos Lula e Dilma destinaram cumulativamente, por meio do Orçamento da União, R$ 11,029 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento). Esse montante representou, em média, praticamente metade (49,70%) dos recursos orçamentários da União, destinados para todas as áreas de atuação governamental. As despesas da União, em todas as funções, no período analisado atingiram cumulativamente o montante de R$ 22,193 trilhões. O montante de recursos destinados à dívida pública representou 20 vezes mais que os recursos destinados para a educação (R$ 542,331 bilhões), 13 vezes mais que os recursos destinados à saúde (R$ 819,010 bilhões) e 21 vezes mais que os recursos destinados à assistência social. Os recursos destinados às despesas com previdência social, educação, saúde e assistência social, somados, representaram, em média, aproximadamente, 29% do total das despesas orçamentárias da União (REIS, 2016, p.23).

Ainda segundo Reis (2016), o gasto público com educação superior, apesar de ter recebido incremento nos últimos anos, ainda é muito baixo no Brasil, sob diferentes óticas (proporção do PIB, proporção do PIB *per capita*, gastos com encargos da dívida externa). O autor realizou um levantamento comparativo entre os recursos financeiros, destinados ao pagamento da dívida pública, e os investimentos em políticas sociais, com foco ao orçamento voltado às universidades federais, e concluiu:

> Ao considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, a União destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R$ 11,029 trilhões, o equivalente a R$ 919,074 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam, cumulativamente, R$ 346,555 bilhões, o equivalente a R$ 28,880 bilhões/ano. As universidades federais receberam praticamente 32 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período em tela representaram apenas 3,14% das despesas totais do governo federal com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (REIS, 2016, p.27).

O autor adverte que houve uma redução proporcional dos recursos destinados, quando comparados às despesas da União com a função educação. Os recursos destinados às universidades federais, especialmente a partir de 2007, vêm sendo proporcionalmente reduzidos, quando comparados às despesas com a função

Educação. “O percentual das despesas com a função educação destinado às universidades federais em 2014 (48,53%) foi menor do que o percentual destinado em 2003 (62,59%)” (REIS, 2016, p. 28). Em termos percentuais, nota-se um decréscimo de 22,46% dos recursos destinados às universidades federais.

Ainda no que se refere ao pagamento da dívida, a ONG “Auditoria Cidadã da Dívida”[51] faz um importante acompanhamento do orçamento público, explicando e publicizando informações. Segundo Fattorelli e Ávila (2011), de acordo com dados do Orçamento da União, os gastos com a dívida consumiram R$ 708 bilhões, equivalentes a 45,05% de todas as destinações realizadas durante o ano, em 2011.

Não obstante, a educação se faz presente também no discurso governamental como alternativa fundamental para o desenvolvimento social com crescimento econômico.

> [...] um sistema educacional mais eficiente do ponto de vista da melhor formação profissional para o mercado de trabalho, capacitando os trabalhadores para as demandas tecnológicas e organizacionais decorrentes da nova revolução tecnológica [...] (CASTELO, 2008, p. 28).

Para o autor, no ideário do que se tem chamado neodesenvolvimentismo, o que está em pauta é muito mais a capacitação de indivíduos para o atendimento das exigências imediatas do mercado de trabalho do que um projeto educacional comprometido em formar indivíduos conscientes, capazes de disputar hegemonia na sociedade. Esse contexto explica, em grande medida, as desigualdades de acesso e permanência, as carências quantitativas e qualitativas e a infraestrutura deficiente. Para alterar esse quadro seria necessário destinar mais recursos à educação pública do que se destina atualmente.

1.5.1. Principais características do ensino superior na década 2000

A partir dos anos 2000, o legado das políticas para o ensino superior marchou na direção de uma expansão da rede pública, sobretudo, a rede federal. Cabe registrar que o projeto de Reforma Universitária, iniciado em 2004 (projeto de lei nº 4.212/2004), não passou da câmara dos deputados. Desse modo, o governo partiu

[51] Ver https://auditoriacidada.org.br

para ações efetivas e semelhante à gestão anterior; as medidas para o ensino superior foram paralelamente implementadas, também, por meio de atos discricionários (decretos, portarias). Contudo, nota-se um conjunto maior de medidas implementadas via lei (exigindo a participação do legislativo). Foram editadas diversas medidas que modificavam o ensino superior brasileiro; para os limites deste trabalho, discorreremos sobre algumas de maior impacto, como demonstra a tabela a seguir.

Quadro 6 - Principais Medidas Educacionais década 2.000

ANO	REGULAMENTO	MEDIDA
2004	Lei n. 10.861/2004	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes).
2004	Decreto n. 5.205/2004	Regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado.
2004	Lei n. 10.973/2004	Lei de Inovação Tecnológica.
2004	Lei n. 11.079/2004	Projeto de Parceria Público-Privada (PPP).
2005	Lei n. 11.096/2005	Programa Universidade para Todos (ProUni).
2005	Decreto 5.622/2005	Dispõe sobre a educação a Distância (EAD)
2006	Decreto n. 5.800/2006	Dispõe sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)
2007	Decreto n. 6.096/2007	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).
2007 2010	Portaria Normativa nº 39/2007 e decreto nº 7234/2010	Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).
2010	Portaria Normativa MEC nº 2	Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (SISU)
2012	Lei n. 12.711	Lei de Cotas

Fonte: Ministério da Educação, dados sistematizados pela autora.

A lei n. 10.861/2004 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), que tem como objetivo avaliar as IES. O SINAES possui três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. A operacionalização do sistema está sob a responsabilidade do INEP, sendo que a função de estabelecer os parâmetros gerais e as diretrizes para operacionalização é da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Uma das principais reflexões críticas em relação a essa lei refere-se à tendência de acenar para o reforço da concepção do papel do Estado como regulador do sistema, ferindo a autonomia das universidades. Sguissardi afirma:

> O novo sistema teria trazido avanços inegáveis, mas, ainda assim, é questionado porquê não respeitaria a autonomia universitária e seria centralizador no que tange à constituição da Comissão Nacional de

> Avaliação do Ensino Superior, responsável pelas principais diretrizes e normas relativas ao sistema (SGUISSARDI, 2006, p. 1042).

Outro elemento de discussão é que esse sistema condiciona a concessão de recursos às IES a bons resultados de avaliação no SINAES, gerando um ciclo vicioso, uma vez que as instituições que não produzem indicadores satisfatórios recebem menos recursos; com menos recursos, têm menos condições de superar as dificuldades encontradas. A expressiva quantidade de instituições, cursos e estudantes é um obstáculo para operacionalização do sistema, pelas suas particularidades e complexidades. O desafio é articular a construção de uma cultura de avaliação nas instituições, adequando questões operacionais, de modo que o SINAES permita que as instituições desenvolvam sua gestão com base nas informações resultantes da avaliação e que, em última instância, os dados provenientes desse sistema sirvam como mecanismos para enriquecer o planejamento das IES. Isso pode subsidiar a construção de políticas internas de desenvolvimento de um ensino superior de qualidade, promovendo, assim, um paradigma de avaliação formativa e não punitiva, que respeita a autonomia das instituições.

As leis n. 10.973/2004 (lei de Inovação Tecnológica), a lei n. 11.079/2004, (Parceria Público-Privada – PPP) e o decreto n. 5.205/2004[52], promovem um conjunto normativo que age viabilizando a captação de recursos privados para financiar as atividades acadêmicas. As PPPs foram estruturadas com o objetivo de alocar verbas privadas para ações em infraestrutura. Uma PPP é uma parceria feita entre o poder público e uma empresa privada; no campo educacional, as universidades são chamadas a desempenhar novas tarefas ou as suas tarefas tradicionais - como a produção do ensino, pesquisa e extensão - são reformuladas, na perspectiva de suprir as demandas do setor privado.

Já os Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, têm seus eixos direcionados no sentido de incentivar o processo de inovação empresarial, estimular a participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação e instigar a parceria entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas. Esses incentivos podem, em certa medida, desvirtuar as universidades para a condição de “prestadoras de serviços”, orientadas aos interesses, padrões e

[52] Revogado pelo decreto n. 7.423 de 31/12/2010.

necessidades do mercado. Essas medidas adotam a noção de flexibilidade como sinônimo de inovação. As IFES hoje mantêm parcerias diretas com grandes empresas e indústrias no desenvolvimento de pesquisa de ponta ou que prestam assessoria em escala real a empresas de pequeno, médio e grande porte.

O estímulo ao empresariamento da educação superior, a ampliação da privatização interna das universidades públicas, com o estabelecimento de contratos de gestão e as parcerias público privadas, alteram a base de financiamento das instituições. As fundações de direito privado, os programas de cooperação, com diversas instituições e empresas nacionais e internacionais, em especial, no campo das consultorias técnicas especializadas, passam a ser determinantes para composição do orçamento geral das instituições.

A lei n. 11.096/2005 regulamenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI). As principais reflexões críticas[53] acenam para a redução de expectativas dos jovens das camadas mais pobres de terem acesso ao ensino superior público e à continuidade da expansão do ensino superior, por meio do fortalecimento da iniciativa privada, pois prevê a *ampliação* de isenção fiscal[54] para as instituições privadas de ensino superior. Para Sguissardi, "O programa, pretextando a 'publicização' do privado, na forma como foi aprovado e está sendo implementado, fortalece as instituições privadas comerciais de ensino" (SGUISSARDI, 2006, p. 1043). Leher, considera que esse programa representa a implantação do modelo para o ensino superior, defendido pelos organismos internacionais, a exemplo do BM, que sugere a expansão dessa modalidade educacional por meio do setor privado. O autor afirma que o governo estaria promovendo, na verdade, "uma contrarreforma para o ensino superior, desenvolvendo um processo de privatização, de desconstrução da universidade como espaço público e de conversão das instituições públicas em organizações sociais" (LEHER, 2005, p. 21). Outra crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser aplicados na ampliação da

[53] Sguissardi (2006); Leher (2005); Reis (20160), entre outros. Para maiores informações sobre dados e estatísticas do programa, sugerimos consultar o SisProuni, no sítio http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas, acessando o link dados e estatísticas. Acesso em: 10 out. 2018.

[54] A lei prevê que a Instituição que aderir ao ProUni, durante o período de vigência do termo de adesão, ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições: IRPJ (Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas); CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido); COFINS (Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social) e PIS (Contribuição para o Programa de Integração Social).

oferta de vagas nas instituições públicas.

> Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R$ 17,765 bilhões, em 2003, para R$ 43,365 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com o Fies e o Prouni foram elevadas de R$ 1,416 bilhões, em 2003, para R$ 13,886 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42% (REIS, 2016, p.12).

A respeito da isenção fiscal às IES, que aderem ao PROUNI, uma ponderação é necessária: a tão criticada imunidade fiscal ou isenção de impostos, atribuídas geralmente ao PROUNI, já acontecia, em certa medida, para as instituições educacionais que se intitulavam sem fins lucrativos, beneficentes ou fundacionais.

A medida foi prevista na CF de 1988 e regulamentada pela lei 9.532/1997[55]. O PROUNI possibilitou que as instituições educacionais privadas com fins lucrativos se isentem de determinados impostos, pois as instituições educacionais sem fins lucrativos já usufruíam desse "benefício". Sguissardi (2008) afirma que:

> No ano 2003, davam-se conta os investidores de que, do total de 1762 IES privadas, apenas cerca de 500 tinham declaradamente "fins lucrativos" e, portanto, passíveis de incorporação. Como visto anteriormente, três anos passados, já em 2006, eram 1.583 as IES particulares ou privado/mercantis (SGUISSARDI, 2008, p.1006).

Nesse sentido, a isenção de impostos para as instituições também com fins lucrativos promoveu uma maior migração de IES, para a condição de empresas com fins lucrativos, pois estas, além da possibilidade de aporte de capital, têm a capacidade de tornar sucessório seu patrimônio, além de poder gerar lucro e não

[55] A CF 1988 estabelece, com relação às imunidades de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços, bem como com relação à contribuição patronal da previdência pública de determinadas pessoas jurídicas sem fins lucrativos, o seguinte: "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI – instituir impostos sobre: c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de educação** e de assistência social, **sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei" (BRASIL; 1988, grifo nosso). Os requisitos da lei são definidos mediante edição de leis complementares ou ordinárias, como a lei 9.532/1997, que condicionou o gozo de imunidade fiscal às entidades sociais e educativas, nos seguintes termos: "art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea c, da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos" (BRASIL, 1997).

apenas superávit, acentuando a visão de mercantilização do ensino superior.

Em 1998, houve a primeira regulamentação da Educação a Distância, por meio do decreto n. 2494/98, que passou por reedições. A evolução normativa da regulamentação da EAD se destaca com o decreto nº 5.622/2005 e com o decreto n. 9057/17, que promove uma ampla abertura a partir de 2017. O discurso da democratização do ensino superior foi um grande impulsionador da EAD pública brasileira, sobretudo, considerando as dimensões geográficas, como é o caso do Brasil e a incapacidade/desinteresse governamental de promover uma ampliação intensa da educação superior pública na modalidade presencial.

É a partir de 2006 que, no Brasil, inicia uma grande ampliação das políticas públicas em EAD, com a criação e consolidação de um programa nacional, denominado Universidade Aberta do Brasil (UAB), regida pelo decreto nº 5.800/2006. A UAB não é uma nova instituição de ensino, mas articula as IES já existentes, por meio de convênios e parceiras, que envolvem a União, estados, municípios e instituições públicas de ensino superior, contando com acompanhamento/avaliação da CAPES. A UAB tem funcionado do seguinte modo: os municípios que desejam participar do projeto montam um polo presencial (salas, laboratórios, bibliotecas e demais infraestrutura) e dispõem tutores presenciais que ficam à disposição dos estudantes. Os cursos e o material didático-pedagógico são de responsabilidade das diversas instituições que promovem o projeto. As universidades elaboram um projeto de oferta de curso superior com os polos pré-selecionados entre as cidades brasileiras (processo feito por meio de editais). Os polos podem receber cursos de uma ou várias IES, conforme demandas próprias e/ou interesse das instituições em ofertar aqueles determinados cursos.

A meta prioritária do sistema UAB é contribuir para a Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, por isso, as ofertas de vagas são prioritariamente voltadas para a formação de professores da educação básica, pois oferece cursos prioritariamente de licenciaturas. A força no argumento de que há falta de professores e que essa falta precisa ser resolvida por meio de soluções emergenciais e rápidas fortalece a EAD e sustenta o sistema UAB. A “solução” emergencial à carência de professores provoca, em certa medida, o detrimento de políticas públicas mais pertinentes e consolidadas, como a oferta adequada na modalidade presencial e a promoção de condições que fixem ou tornem a docência

interessante, considerando questões como: condições de trabalho, salários, valorização, entre outros. Diante disso, a necessidade urgente de formação de professores passa a ser um argumento fundamental para a constituição e manutenção da UAB nas instituições públicas de ensino superior.

As fragilidades do sistema são similares às fragilidades da EAD em geral. A formação a distância deixa lacunas no que diz respeito às possibilidades de participação em pesquisa, extensão e na relação entre docência X tutoria. As práticas pedagógicas utilizadas, as estruturas curriculares, avaliações de infraestrutura, precarização do trabalho docente, altos índices de evasão e a política nacional de formação docente (especialmente, da educação básica) são relegadas majoritariamente ao ensino a distância.

Seguindo o movimento histórico das principais medidas educacionais da década de 2000, o decreto n° 6.096/2007 regulamentou o REUNI **(**Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), o qual tem como objetivo e metas:

> Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.
> § 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007).

O programa apresentava duas metas globais: a Relação Aluno-Professor (RAP), com previsão de dezoito estudantes para cada professor; e a elevação gradual da Taxa de Conclusão da Graduação (TCG) para 90%, ao final de cinco anos. Já o art. 2º, definiu as diretrizes do programa, dentre as quais, destacamos:

> I - Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
> V - Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; BRASIL, 2007).

O REUNI foi um dos principais programas de educação, implementados pelo

governo federal e tido como responsável pela expansão do ensino superior público federal, foi vastamente criticado por intelectuais (FRIGOTTO, 2010; CISLAGHI, 2010; BESSA e MANCEBO, 2009) e pela comunidade acadêmica como um todo, pois esteve permeado de contradições. As críticas mais contundentes ao programa referem-se ao fato de: ter sido planejado e executado sem a participação popular e da comunidade acadêmica; ser um programa "contratualista" (pois, para cada instituição que aderisse ao "termo de pactuação de metas", o governo prometeu um acréscimo de recursos limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal); representou forte ideário da produtividade e perspectiva racionalizadora (com a racionalização das vagas, taxa gradual de aprovação, etc.); promoveu a perda da autonomia universitária (uma vez que as instituições signatárias tinham contrapartidas a cumprir). Por fim a previsão da expansão, em tese, não teria sido acompanhada pela garantia de recursos (humanos, orçamentários e de infraestrutura), para alcance das metas e objetivos, acarretando maior intensificação e precarização do trabalho, tanto dos docentes quanto dos técnicos administrativos, bem como dos servidores terceirizados.

É importante afirmar que, se, por um lado, de fato, o programa foi implementado sem consulta e participação popular, de outro, a maioria das medidas implementadas, desde a década de 1990, para o ensino superior, foram por intermédio de portarias e decretos, não sendo característica específica do REUNI. A crítica de que o programa estabelecia um "contrato de gestão" com as IFES, ferindo o princípio da autonomia universitária, ao estabelecer metas e contrapartidas, merece melhor análise. Na implantação do REUNI, obedeceu-se ao princípio da não intervenção direta do governo na administração das universidades, ou seja, o governo não determinou especificamente as ações a serem seguidas pelas universidades. As IFES que aderiram ao programa apresentaram ao MEC seus planos de reestruturação, de acordo com as suas orientações. As instituições signatárias elaboraram um plano de propostas dentro, sim, das diretrizes estabelecidas pelo programa para viabilizar a adesão a ele. No Acordo de Metas, assinado pelas IFES/MEC, era indicado que fossem observadas as metas globais: Relação Aluno-Professor (RAP-18/01) e a elevação gradual da Taxa de Conclusão

da Graduação (TCG-90%)[56]. Considerando a trajetória da educação no Brasil (antes do programa, essa taxa girava em torno de 60%), uma taxa de 90% de conclusão é uma meta altíssima e bastante ambiciosa; todavia, essas metas, mesmo não tendo sido atingidas, não trouxeram consequências às instituições, que não foram prejudicadas (nem mesmo financeiramente) e não sofreram retaliações pelo seu não cumprimento.

Sobre a perspectiva racionalizadora do REUNI, Cislaghi e Silva afirmam:

> [...] numa clara perspectiva racionalizadora, que parte do princípio, coincidente com o do Banco Mundial, de que há subaproveitamento nas universidades federais, diagnóstico presente, no Brasil, desde a "reforma universitária" da ditadura militar (CISLAGHI; SILVA, 2012, p. 496).

Dados do censo da educação superior, do ano 2007, demonstram que, na época da propositura do programa, a evasão girava em torno de 40%, nas IFES. Se, por um lado, a ociosidade das vagas é analisada pela perspectiva gerencial e racionalizadora, por outro, podemos considerar que o subaproveitamento das vagas e estruturas demonstra a malversação de recurso público, limitando o acesso ao ensino superior público federal. O aproveitamento das estruturas existentes (física e humana das IFES) permite e é fundamental para expansão desse nível de ensino, além de fazer jus à melhor aplicação dos recursos provenientes, principalmente, de impostos pagos pela classe trabalhadora, visando ao interesse público. O aumento no número de estudantes matriculados nas universidades federais e a utilização das estruturas existentes não significa direta e necessariamente a queda na qualidade do ensino. Por outro lado, o não aproveitamento das estruturas existentes acarreta a menor possibilidade de acesso ao ensino superior federal. Ademais, a qualidade do ensino depende de fatores endógenos e exógenos às instituições, a exemplo das diretrizes curriculares, formação continuada, qualidade e relação com demais níveis de ensino, etc.

O programa REUNI deve ser avaliado considerando a experiência de cada IFES, uma vez que cada instituição elaborou e apresentou seu plano de

[56] Segundo dados do censo da educação superior, em 2007, ano de implementação do REUNI, a relação matrícula/docente (em exercício) era em média 10.4, sendo que, nas universidades, era de 10.9; nas faculdades/escolas/institutos, era de 3.0; nos Cefet's, 6.2. (Ver tabela 2.6 do referido censo).

reestruturação a partir de suas especificidades, bem como os recursos destinados foram em montantes diferentes, a depender do plano de pactuação e das metas estabelecidas. Se, em algumas experiências, a infraestrutura (física e de servidores) revelou-se inadequada, aquém das necessidades e demandas trazidas pela expansão, seja pela falta de salas de aula, bibliotecas, laboratórios, refeitórios, alojamentos, seja por carência de servidores (professores e técnicos administrativos), gerando sobreposição de tarefas, intensificação e precarização das relações de trabalho, em outras IFES, o montante de recursos (humanos e estruturais) foi inédito na história de muitas instituições (como a UTFPR).

Se, em algumas experiências, os investimentos trazidos pelo REUNI não corresponderam com as necessidades e o volume da expansão, deve-se considerar que havia uma demanda reprimida, em vista da ausência de recursos, investimentos e contratações, observada na década de 1990, seja em recursos humanos ou estruturais. Nesse sentido, há que se ponderar que, mesmo longe de atingir os padrões ideias, a partir do programa REUNI, houve uma significativa contratação de servidores. Dados do censo da educação superior 2007/2012[57] demonstram que, em 2007, nas universidades federais, tínhamos 52.881 docentes e 59.637 técnicos administrativos. Em 2012, tínhamos 81.624 docentes e 92.987 TAs, demonstrando um aumento significativo no número de servidores.

A problemática da autonomia universitária[58], bastante complexa, faz jus a trabalhos mais específicos para sua análise. Cabe, nos limites deste trabalho, uma breve reflexão. O fato de ser garantida a autonomia universitária não significa necessariamente a garantia de que as IFES sejam espaços democráticos e voltadas a um projeto societário, que atenda aos interesses da classe trabalhadora. Ainda que existam instâncias democráticas, que garantam a participação da comunidade acadêmica (como os conselhos, o movimento estudantil, os sindicatos), vale lembrar que majoritariamente decisões são proferidas por intermédio de atos discricionários dos gestores, ficando as decisões à mercê de suas convicções políticas e ideológicas.

No que se refere ao ensino superior público federal, os dados demonstram o histórico de carência de investimentos para ampliar esse nível de ensino. Nesse sentido, o REUNI teve um papel de grande relevância por viabilizar recursos

[57] Fonte MEC/INEP: 2007/2012 (2007: itens 2.1 e 2.7; 2012: itens 2.2 e 2.7).
[58] Ver Ranieri (1994/2005); Schwartzman (1988).

financeiros fundamentais para retomar, em certa medida, o investimento estatal no ensino superior, promovendo uma inequívoca e inédita expansão das IFES, com a ampliação do número de instituições, de campus, aumento no número de vagas e proporcionando meios para que a classe trabalhadora tivesse maior acesso à educação superior federal. É necessário considerar é que, mesmo antes, durante e depois do REUNI, a qualidade do ensino superior federal passa indiscutivelmente pelas condições de infraestrutura e recursos humanos, pedagógicos e didáticos, não sendo mérito nem demérito específico do programa.

No rastro do REUNI, foi instituído o PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil), pela Portaria Normativa nº 39, de 12/12/2007 e, posteriormente, regulamentado pelo decreto n° 7234, de 19/07/2010. A assistência estudantil passou a contar com uma rubrica específica do MEC[59], prevendo relativo aporte financeiro para permanência dos estudantes, visando ao enfrentamento das situações de evasão, especialmente, as decorrentes de questões socioeconômicas, almejando a permanência dos estudantes oriundos das classes populares. Até a década de 2000, a assistência estudantil (não necessariamente assim denominadas), nas IFES, era realizada de forma pontual com recursos próprios das instituições e era muito dependente da compreensão e interesse dos gestores. A partir de 2007, é que a assistência estudantil[60] começou a integrar a agenda das políticas educacionais para o ensino superior federal brasileiro. Como o PNAES reorganizou a assistência estudantil, no âmbito das universidades federais, e por tratar-se de um tema com mais proximidade com o objeto de pesquisa, voltaremos a esse assunto com maior acuidade nos itens a seguir.

Outra medida adotada para o ensino superior refere-se às formas de ingresso. O SISU (Sistema de Seleção Unificada), que consiste em um sistema informatizado, foi criado pelo MEC no ano de 2010. O sistema reúne as notas dos participantes do ENEM e as utiliza para ingresso em universidades públicas. O sistema é nacional, ou seja, por meio do SISU, os estudantes podem concorrer a vagas em universidades públicas, sobretudo, federais, de todo o país. A seleção é realizada duas vezes ao ano, sempre antes do início do semestre letivo. Ao final do

[59] Como veremos no capítulo a seguir.

[60] Por estar relacionada diretamente com o objeto específico desta pesquisa, a análise da assistência estudantil será realizada com maior acuidade no capítulo seguinte, cabendo, neste espaço, seu registro como medida educacional minimamente regulamentada na década de 2000.

período de inscrições, são selecionados os candidatos, por ordem de classificação, dentro do número de vagas ofertadas. O SISU tem substituído o tradicional vestibular em muitas instituições de ensino, sendo que uma grande parte delas já o adota integralmente como processo de seleção para ingresso. A partir dos dados obtidos com o ENEM, pelos candidatos e das informações prestadas por cada instituição participante, esse sistema processa os resultados com as notas devidas e a classificação por curso.

É importante reconhecer os desafios que o SISU tem apresentado. Tais desafios vão desde a gestão e manutenção de um software, que comporte o acesso de milhões de usuários, até a gestão de tempo (cronograma entre inscrição no sistema e realização da matrícula em *lócus*), tendo em vista as diversas chamadas existentes. O sistema fomentou positivamente o processo de mobilidade estudantil, uma vez que considera a diversidade territorial brasileira. Todavia, esse processo acarreta questões que vão desde cumprimento de prazos (entre a publicação dos resultados e as datas para realização de matrículas) a situações de permanência, uma vez que um estudante do Amazonas pode se matricular em uma instituição do Rio Grande do Sul e vice-versa.

Finalmente, entre as principais medidas educacionais, no que se refere aos processos de ingresso/acesso às IFES e ao rol das políticas afirmativas, tivemos a regulamentação da política de reserva de vagas, ou a política de cotas, que alcançou o status de política pública, materializada pela lei n° 12.711/12[61] e respectiva regulamentação. A lei propõe reserva de vagas para estudantes oriundos da rede pública, com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, e, ainda, um percentual para autodeclarados pretos, pardos e indígenas, conforme o último Censo Demográfico do IBGE na região. “O termo Ações Afirmativas se refere à adoção de políticas públicas que buscam promover a diminuição de desigualdades sociais originadas da discriminação sofrida por alguns grupos ou segmentos da sociedade” (PACHECO, 2019, p.69). Cabe registrar que a construção das políticas afirmativas, em todos os países, mas especialmente no Brasil, foi resultado da forte atuação dos movimentos sociais.

O tema percorreu as instituições e a sociedade como um todo. Argumentos prós e contra permeavam e ainda permeiam o debate, conforme aponta Pacheco

[61] Sobre essa temática, consultar Souza (2018) e Pacheco (2019).

(2009). Ações de inconstitucionalidade, debates no meio acadêmico, manchetes nas mídias sociais e discussões na sociedade matizaram a implantação da lei.

> Preliminarmente, a questão de fundo colocada por esse debate dizia respeito à sociedade brasileira assumir a existência do racismo como elemento constitutivo de práticas sociais e da hierarquização de uma sociedade racialmente desigual. Uma segunda questão era o que fazer diante do entendimento a que se chegasse sobre esse tema. Assim, os posicionamentos contrários ou favoráveis às políticas de ação afirmativa revelam, na verdade, as compreensões e os posicionamentos sobre a questão racial (PACHECO, 2019, p.84).

A lei n. 12.711/12 foi aprovada numa conjuntura em que o posicionamento do Poder Judiciário quanto à constitucionalidade das cotas raciais foi decisivo. De todas as medidas educacionais editadas nesse período, essa lei foi a que gerou maior debate em todos os segmentos da sociedade brasileira. A lei representa inequívocos avanços à garantia de acesso desse segmento populacional afastado das IFES. É importante afirmar que a implantação do sistema de cotas teve e tem um caráter simbólico, à medida em que seu marco regulatório reflete um compromisso explícito do Estado Brasileiro, com segmentos historicamente excluídos de instituições, como a universidade pública. “A implementação da política de reserva de vagas destinadas a jovens negros/as em vestibulares de universidades públicas marca uma guinada sócio histórica e política no trato dado à questão racial no contexto brasileiro” (PEREIRA, 2018, p.07). Os dados dos últimos censos da educação superior, bem como a pesquisa do perfil dos estudantes, realizada pela ANDIFES/FONAPRACE, demonstram uma significativa alteração no perfil dos estudantes das IFES, com maior participação dos negros, como veremos no próximo capítulo.

Dados do censo da educação superior, de 2016, revelam que, no Brasil, existiam 2.407 instituições. 296 eram públicas (107 federais, 123 estaduais e 66 municipais) e 2.111 eram privadas. Nota-se um número substancialmente maior de IES privadas, pois, das 2.407 IES, apenas 296 são públicas, perfazendo um total de 12% (4% federais; 5% estaduais e 3% municipais). A rede privada contava com 2.111 IES no total, perfazendo uma porcentagem de 88%.

Gráfico 8 - IES por Categoria Administrativa

Fonte: MEC/INEP 2016; dados sistematizados pela autora.

A tabela abaixo refere-se à organização acadêmica das IES, que ficaram assim distribuídas: *Universidades,* 197 no total, sendo 108 públicas (63 federais, 39 estaduais, 06 municipais) e 89 universidades privadas. *Centros Universitários* são 166 no total, sendo 10 públicos (01 estadual e 09 municipais) e 156 privados. *Faculdades* são 2.004 no total, sendo 138 públicas (04 federais, 83 estaduais, 51 municipais) e 1.866 faculdades privadas. *IF/CEFET* perfazem um total de 40 instituições, todas públicas federais.

Tabela 4 - IES por Categoria Administrativa e Organização Acadêmica

Cat. Adm	Organização Acadêmica - 2016				
	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF/CEFET
Brasil	2.407	197	166	2.004	40
Pública	296	108	10	138	40
Federal	107	63	-	4	40
Estadual	123	39	1	83	-
Municipal	66	6	9	51	-
Privada	2.111	89	156	1866	-

Fonte: MEC/INEP 2016.

Ainda com base nos dados da tabela acima, nota-se que, em 2016, a maioria das universidades eram públicas (108). A rede federal contava com 63 universidades, 40 institutos federais/Cefets e 4 faculdades (uma ligada ao MEC e três vinculadas a outros ministérios (ENCE, ITA e IME). Do total (296) de IES

públicas, sem observar a organização acadêmica, tínhamos: 107 federais (36%), 123 estaduais (42%) e 66 municipais (22%); ou seja, em números de IES públicas, os estados tinham maior participação. Entre as IES privadas (2.111), predominam as faculdades (88,4%), seguidas dos centros universitários (7,38%) e as universidades (4,21%). Considerando a organização acadêmica, o ensino superior no Brasil tem sido ofertado majoritariamente por meio de instituições privadas, dispensadas do tripé ensino, pesquisa e extensão. As universidades públicas apresentam importante função social, à medida em que desempenham atividades além do ensino, abrangendo a pesquisa e a extensão, (atendimentos realizados por hospitais universitários, núcleos de prática jurídica, etc.).

Não é essa a tônica da maior parte das instituições privadas, que priorizam atividades de ensino. A diversificação das IES com as diferentes "personalidades jurídicas" denota, como já afirmado, as principais características da educação superior do país. Rompe com a ideia de universidade pautada na articulação e indissociação entre ensino pesquisa e extensão. Observando dados do número de IES (2.407) e das matrículas (8.048.701), por organização acadêmica, temos a tabela abaixo:

Tabela 5 - IES por Categoria Administrativa e Matrículas na graduação

N. de IES e de Matrículas em cursos de graduação por organização acadêmica - 2016				
Organização Acadêmica	**Instituições**		**Matrículas de Graduação**	
	Total	%	Total	%
Total	2.407	100%	8.048.701	100%
Universidades	197	8.2%	4.322.092	53,7%
Centros Universitários	166	6.9%	1.415.147	17,6%
Faculdades	2.004	83.3%	2.146.870	26,7%
IFs e Cefets	40	1,7%	164.592	2.0%

Fonte: MEC/INEP 2016.

Sem diferenciação de categoria administrativa (pública/privada), considerando por organização acadêmica, tiíhamos: 197 universidades existentes no Brasil, equivalendo a 8,2% do total de IES, concentrando 53,7% do total de matrículas. Os centros universitários, 6,9% do total de IES, concentravam um total de 17,6% do total de matrículas. A grande maioria das IES eram faculdades, 83,3%, e concentravam apenas 26,7% das matrículas. Já os IFs/Cefets, representavam 1,7% do total de IES e concentravam 2% do total de matrículas.

Avaliando o indicador do número de matrículas, por categoria administrativa, a tabela abaixo refere-se aos cursos de graduação (não considerando os sequenciais), nos anos de 2006-2016. Em 2006, a rede pública teve 1.251,365 (25,6%) do total de matrículas; já a rede privada, teve 3.632,487 (74,4%) do total de matrículas. Em 2016, a rede pública teve 1.990,078 (24,7%) do total de matrículas e a rede privada 6.058,623 (75,3%).

Tabela 6 - Matrículas por Categoria Administrativa

	Categoria Administrativa e % do total de matrículas.			
Ano	**Pública**		**Privada**	
2006	1.251.365	25,6%	3.632.487	74,4%
2016	1.990.078	24,7%	6.058.623	75,3%

Fonte: MEC/INEP 2016. Dados sistematizados pela autora

Com mais de 6 milhões de acadêmicos, a rede privada tinha três em cada quatro estudantes de graduação, dado que demonstra a inequívoca tendência de privatização desse nível de ensino. A implantação das políticas públicas de expansão da rede e ampliação do acesso, contudo, não alteram a configuração da educação superior no país, que continua marcada pela hegemonia do setor privado na oferta. Se, positivamente, tivemos um expressivo impulso de expansão das universidades públicas federais, essa evolução não alterou a tendência histórica de privatização desse nível de ensino. Incontestavelmente, a educação superior brasileira passou, nos últimos anos, por um processo de expansão, especialmente, a rede federal. Todavia, os dados do censo da educação superior (2016) confirmam que a predominância da oferta ainda é da rede privada.

Os dados abaixo discorrem sobre as matrículas na rede pública, por categoria adminsitrativa de 2006-2016, e revelam que, em número de instituições, os estados tinham maior presença. Já a participação da rede federal, em número de matrículas, foi superior, com cerca de 62%. Em 2006, o número de matrículas na rede federal foi de 607,180; na rede estadual, foi de 502,826 e, na rede municipal, foi de 141,359, perfazendo um total de 1.251,365 matrículas na rede pública. Em porcentagens, temos 48,5% nas federais, 40,2% nas estaduais e 11,3% nas municipais. Em 2016, a rede pública teve um total de 1.990,078 matrículas; a rede federal teve um total de 1.249,324 (62,8%); na rede estadual, o número de matrículas foi de 623,446 (31,3%) e na rede municipal foi de 117.308 (5,9%).

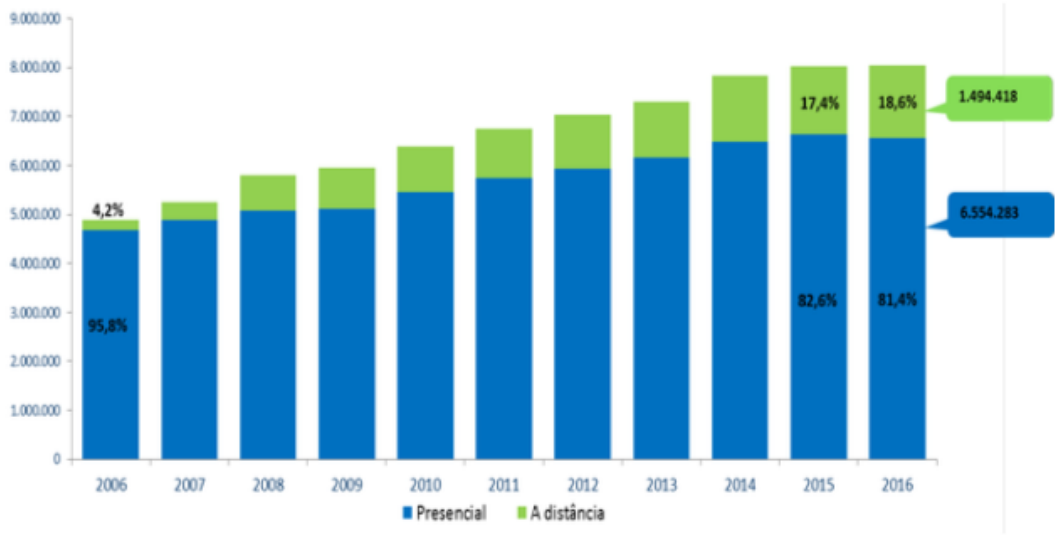
Tabela 7 - Percentual de matrículas por categoria administrativa 2006/2016

Categoria Administrativa e % do total de matrículas.						
Ano	**Federal**		**Estadual**		**Municipal**	
2006	607,180	48,5%	502,826	40,2%	141,359	11,3%
2016	1.249,324	62,8%	623,446	31,3%	117,308	5,9%

Fonte: MEC/INEP (2016). Dados sistematizados pela autora.

Outra característica do ensino superior, que tem se destacado a partir de 2006, refere-se ao crescente aumento das matrículas na modalidade EAD. Sem considerar a categoria administrativa (pública/privada) e o tipo de organização acadêmica (faculdade, centro universitário/universidade), observando dados gerais sobre educação presencial e EAD, percebe-se que o número de matrículas na modalidade atingiu quase 1,5 milhão, em 2016, o que já representa uma participação de 18,6% do total de matrículas da educação superior, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 9 - Matrículas por modalidade 2006/2016



Fonte: INEP (2016), p.07.

A participação da educação a distância, em 2006, era 4,2% do total de matrículas em cursos de graduação e aumentou sua participação, em 2016, para 18,6%. Os dados apresentados justificam coerentemente a afirmação de que tanto as instituições de ensino superior privadas quanto as públicas (especialmente o federal) têm investido de forma intensa na ampliação de cursos a distância.

Se observarmos apenas o quantitativo de instituições de ensino superior (sem diferenciar a organização acadêmica), temos um quadro evolutivo que indica um

aumento aproximado de 111%, na década de 1990, e de 46%, na década de 2000, conforme sintetiza a tabela a seguir:

Tabela 8 - expansão das IES 1995-2016

Ano	Total	Total públicas	IES federais	IES estaduais	IES municipais	IES privadas
1995	894	210	57	76	77	684
2002	1637	195	73	65	57	1442
2016	2407	296	107	123	66	2111

Fonte: MEC/INEP Censo da Educação Superior 1995/2002/2016. Dados sistematizados pela autora.

A partir do exposto, compreendemos que não se pode analisar, sob a mesma perspectiva, as propostas para o ensino superior das décadas de 1990 e 2000. A análise das medidas, referentes ao ensino superior brasileiro, a partir da década de 1990, demonstra as suas principais características: privatização, diversificação institucional, convergências com as proposições do BM, carência de investimentos no setor público e concentração das IES em capitais, aumento da EAD.

A expansão da rede federal de ensino superior se processa de maneira combinada à mercantilização da educação, via rede privada. As políticas para o ensino superior permanecem com forte tendência privatista, diversificação institucional, observando as recomendações do BM, entretanto, redesenharam a intervenção pública na expansão, no acesso e na permanência no setor público federal.

1.5.2 A Expansão das Universidades Federais no Brasil

Em 2018, o Brasil tinha 68 universidades federais[62], sendo que a maioria iniciou as atividades como cursos isolados, faculdades, centros universitários e foram passando por diversas reestruturações até conquistar o status de universidade federal. O movimento de expansão pode ser observado por diversos indicadores, todavia, nesta pesquisa, elegemos como indicadores fundamentais:

[62] Ver anexo I. Estudos e pesquisas sobre o ensino superior no Brasil podem apresentar diversos parâmetros e indicadores. Tendo em vista que as IFES utilizam padrões diferenciados para instituir a data de sua criação, esta pesquisa utiliza, como data de criação, a data que consta nos estatutos de cada universidade, no item "da Instituição" e a lei/decreto que a regulamenta como *Universidade,* desconsiderando as datas de origem enquanto cursos isolados, faculdades ou outras categorias. Os estatutos considerados foram os disponíveis em versão *online* nos sites de cada universidade. Nota-se que a expressiva maioria das “novas” universidades deriva da reestruturação de outras instituições.

número de IES/campus, *cursos*, *vagas* e *matrículas.*

O processo de expansão da rede pública federal tem sido atribuído especialmente ao programa Reuni; entretanto, os dados demonstram que, durante a vigência da primeira fase do programa (5 anos conforme art.1º, § 1º), o processo de expansão não foi o mais significativo. Segundo o MEC, o processo de expansão das IFES[63] aconteceu basicamente em duas etapas: a Fase I – Interiorização – 2003 a 2007 (marcada pela ausência de regulamentação específica, teve como principal meta interiorizar o ensino público federal) e a Fase II – Reestruturação e Expansão – 2008 a 2012 (marcada pela execução do Reuni).

> A Fase I, que abrange o período de 2003 a 2007, teve como principal meta interiorizar o ensino superior público federal. Por sua vez, o período entre 2008 a 2012, no qual foi implantada a Fase II, foi marcado pela execução do Reuni. Finalmente, em sua terceira Fase, a expansão da educação superior caracteriza-se pela continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional (MEC, 2014, p.35).

Conforme levantamento realizado pelo MEC, no início de 2003, existiam 45 universidades federais e 148 campus. Em 2014 o número de universidades passou para 63 (aumento de 18 instituições) e 321 campus (aumento de 173 campus). Se observarmos a expansão entre 2003/2011, temos um aumento de 14 novas universidades federais. Ampliando o recorte temporal para 2003/2016, o quantitativo de novas universidades se eleva para 18.

Quadro 7 - Expansão das Universidades Federais 2003/2016

Fase I – Universidades criadas/reestruturadas entre 2003 a 2007			
R	**Sigla**	**Nome da IFES**	**Lei de criação.**
SE	UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	Lei nº 11.154 de 29/07/2005
SE	UFVJM	Universidade Fed. dos Vales Jequitinhonha e Mucuri	Lei nº 11.173 de 06/09/2005
SE	UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Lei nº 11.152 de 29/07/2005
NE	UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-árido	Lei nº 11.155 de 29/07/2005
S	UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Lei nº 11.184 de 07/01/2005
SE	UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC	Lei nº 11.145 de 26/07/2005

[63] Cabe lembrar que o processo de expansão do ensino superior federal compreende também a criação e expansão dos Institutos Federais, entre outras instituições esta pesquisa tem recorte com foco principal nas Universidades Federais.

CO	UFGD	Fundação Universidade Fed. de Grande Dourados	Lein º 11.153 de 29/07/2005
NE	UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Lein º 11.151 de 29/07/2005
Fase II – Universidades criadas/reestruturadas entre 2007 a 2012 - REUNI			
R	**Sigla**	**Nome da IFES**	**Lei de criação.**
S	UFCSPA	Fundação Univ.Fed.De CiênciasdaSaúde de Porto Alegre	Lein º 11.641 de 11/01/2008
S	UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa	Lein º 11.640 de 11/01/2008
S	UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	Lei nº11.029 de 15/09/2009
N	UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	Lei nº12.085 de 05/11/2009
S	UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Lei nº12.189 de 12/01/2010
NE	UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	Lei nº12.289 de 20/07/2010
Universidades criadas/reestruturadas entre 2012 a 2016			
NE	UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	Lei n°12.825 de 05/06/2013
NE	UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia	Lei n°12.818 de 05/06/2013
N	UNIFESSPA	UniversidadeFederaldoSulSudestedo Pará	Lei n°12.824 de 05/06/2013
NE	UFCA	Universidade Federal do Cariri	Lei n° 12.826 de 05/06/2013
Universidades criadas/reestruturadas entre 2016 a 2018			
CO	UFCat	Universidade Federal do Catalão	Lei n. 13.634, 20/03/2018
CO	UFJ	Universidade Federal de Jataí	Lei n. 13.635, 20/03/2018
CO	UFR	Universidade Federal de Rondonópolis	Lei n. 13.637, 20/03/2018
NE	UFAPE	Universidade Federal do Agreste Pernambucano	Lei n. 13.651, 11/04/2018
NE	UFDPar	Universidade Federal do Delta do Paranaíba	Lei n. 13.651, 11/04/2018

Fonte: MEC (2014); elaboração da autora.

Até a década de 1990, os grandes centros urbanos, sobretudo as regiões Sul/Sudeste, concentravam maior oferta do ensino superior. A interiorização da oferta desse nível educacional não encurta apenas a distância geográfica, mas é essencial para promover o desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões, favorecendo a permanência dos discentes que não precisam mais migrar para grandes centros em busca de formação. Ademais, pela possibilidade da realização de pesquisas e extensão estarem voltadas ao desenvolvimento desses pequenos municípios.

O quadro a seguir demonstra que, no período de 2002/2014, sobre o aumento de 'novas' universidades, a região sul foi que a mais cresceu (83%), seguida, respectivamente, da região nordeste (50%), sudeste (27%), norte (25%) e centro-oeste (25%). Observando a expansão dos campus, a região nordeste obteve maior crescimento (200%), seguida, respectivamente, da região norte (133%), região sul

(117%), região sudeste (76%) e, finalmente, a região centro-oeste, com (63%).

Quadro 8 - Expansão da rede federal 2002/2014 IFES/Campus por Região

	IFES			CÂMPUS		
REGIÃO	2002	2014	% de crescimento	2002	2014	% de crescimento
NORTE	8	10	25%	24	56	133%
NORDESTE	12	18	50%	30	90	200%
SUL	6	11	83%	29	63	117%
SUDESTE	15	19	27%	46	81	76%
CENTRO-OESTE	4	5	25%	19	31	63%

Fonte: MEC (2014), p.34.

A tabela a seguir demonstra um aumento de cursos na região sul (233%). O menor crescimento foi na região norte (49%). Na região sul, também ocorreu a maior ampliação no número de vagas, com um crescimento de aproximadamente 146%, em relação a 2002. A região que teve o menor crescimento do número de vagas foi a região norte; ainda assim, o crescimento foi na ordem dos 80%.

Quadro 9 - Expansão da rede federal 2002/2014: cursos, vagas e matrículas

	CURSOS			VAGAS			MATRÍCULAS		
REGIÃO	2002	2013	% de crescimento	2002	2013	% de crescimento	2002	2013	% de crescimento
NORTE	478	714	49%	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
NORDESTE	583	1.299	123%	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
SUL	286	951	233%	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
SUDESTE	430	1.332	210%	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
CENTRO-OESTE	270	571	111%	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%

Fonte: MEC (2015), p.34.

Quanto à expansão de matrículas, novamente, a região sul se destaca com aumento de aproximadamente 107%. A região centro-oeste apresenta o menor percentual de crescimento no período, atingindo 48%. A diversificação e o aumento do número de cursos, bem como maior oferta de cursos noturnos, possibilitaram a quase duplicação do número de matrículas, permitindo o aceso ao ensino superior a uma parcela específica e significativa da população brasileira, os trabalhadores.

O aumento no número de instituições, a criação de novos campus e a elevação do número de vagas foram fundamentais para a quase duplicação da taxa de matrículas presenciais nas universidades públicas federais, evolução que não encontra precedentes na história do país.

Tabela 9 - Expansão da rede federal 2002/2014

	2002	2014	Aumento
Universidades Federais	45	63	40%
Campus	148	321	116,9%
Cursos Graduação presencial	2.047	4.867	137,8%
Vagas Graduação presencial	113.263	245.983	117,2%
Matriculas Graduação Presencial	500.459	932.263	86,3%
Matriculas EAD	11.964	83.605	598,8%
Matriculas Pós-graduação	48.925	203.717	316,4%

Fonte: MEC (2014), p.31.

Ainda quanto à rede federal, mas agora observando dados sobre a modalidade de ensino (presencial/EAD), os dados acima demonstram que as matrículas, na modalidade a distância, tiveram aumento de quase 600%. A criação da UAB tem promovido a crescente oferta da educação superior pública federal, na modalidade EAD. Contudo, o aumento percentual do número de matrículas na modalidade a distância ainda é maior, se observadas apenas as matrículas na rede privada[64].

Em linhas gerais, os dados da expansão na rede pública federal, no Brasil, nos últimos anos, demonstram que a expansão da rede pública federal pode ser observada em três faces: a *expansão quantitativa* – pela criação de instituições, campus, aumento do número de cursos, vagas e matrículas; b) *expansão geográfica*: pela criação e interiorização das instituições e campus em direção a regiões mais afastadas, menos desenvolvidas e/ou regiões de fronteira; c) *expansão de acesso*: promovendo o ingresso nas IFES por meio de novos mecanismos de seleção (ENEM/SISU) e política de cotas.

Um relevante indicador para analisar as políticas educacionais é o investimento público, ou seja, os recursos financeiros disponibilizados aos diferentes níveis educacionais. Contata-se que, na década de 2000, o governo federal adotou uma série de medidas que retomam os investimentos estatais e o crescimento do ensino superior público federal.

[64] Ver censo da educação superior, 2016, MEC/INEP, notas estatísticas.

> Em 2003, os recursos destinados às universidades federais representavam, proporcionalmente, 1,02% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 1,80% das despesas da União, um crescimento proporcional de 76,47%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R$ 16,828 bilhões, em 2003, para R$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10% (REIS, 2016, p.26).

No entanto, outras medidas são necessárias nesse movimento: a qualificação da educação básica pública, a promoção de condições de permanência, a melhoria das estruturas físicas e pessoal das IFES, a capacitação continuada de servidores, a garantia de recursos orçamentários, entre outros, que são mecanismos indispensáveis para se garantir a verdadeira democratização do ensino superior público. Essa é a atual dimensão do desafio: garantir não apenas a ampliação do acesso, mas proporcionar condições para que os estudantes que ingressam permaneçam e concluam seus cursos.

É importante destacar que a universidade pública federal começa a romper com a lógica hegemônica e elitista do ensino superior público no país, à medida que amplia o acesso, mormente, para segmentos da população (pretos, pobres, índios, pessoas com deficiência, estudantes oriundos da escola pública) antes afastados desses espaços institucionais. Nesse sentido, compreendemos que a gestão da década de 2000, em sua tendência neodesenvolvimentista, como denomina Castelo, ou em sua tendência de neoliberalismo à brasileira, como denomina Renato de Paula, representou uma inflexão e um incentivo do papel do Estado, enquanto protagonista das políticas sociais. Notam-se iniciativas importantes, no sentido de apontar o papel protagonista do Estado, na oferta desse nível de ensino.

O panorama do ensino superior brasileiro assinala que experimentou, na década de 2000, maior inflexão do Estado no processo de expansão da rede pública federal, a qual, por sua vez, produziu mudanças no perfil do estudante que frequenta o ensino superior federal, como veremos no capítulo a seguir.

1.6 TENDÊNCIA NEOTOTALITARISTA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No Brasil, os últimos anos foram excepcionais em acontecimentos políticos,

históricos e econômicos. A janela histórica, sobretudo, no quadriênio 2016-2019, foi de intensa velocidade nos acontecimentos e repercussões que adquiriram. Qualquer análise de conjuntura pretendida, nesse momento, deve ser vista como provisória e passível de revisão, em razão da consolidação dos acontecimentos, das políticas implementadas, bem como das análises realizadas, sob pena de resvalar em superficialidade. Cientes das limitações temporais impostas, trazemos ao debate alguns dos principais fatos, ainda no "calor dos acontecimentos", com objetivo de analisar a tendência das políticas públicas (mormente, a educação) em curso e a serem implementadas.

Conforme Polese (2015[65]), a partir de 2013, a crise econômica mundial (com a queda do preço do petróleo em todo o mundo, a alta do dólar, o excesso de oferta de commodities, crises internas na China e na Alemanha, entre outros fatores de igual relevância) trouxe insatisfação a frações de classe que compunham o bloco no poder, criando um clima conjuntural turbulento e obscuro, o qual culminou na crise política e institucional nacional. Conforme Iasi (2015a[66]), desenvolveram-se, no Brasil, duas grandes crises: "uma crise econômica e uma política, faltava uma, a crise do Estado":

> Direta ou indiretamente, toda crise em uma sociedade capitalista se associa a uma *crise econômica*, mas os nexos entre as dimensões políticas e econômicas de uma crise nem sempre são claros. Como sabemos, a crise é inerente ao processo de acumulação, mas há momentos em que esta crise se torna mais visível e o paradoxo da superacumulação explode na queima de capitais, na destruição das forças produtivas, com todos os efeitos por nós conhecidos sobre os trabalhadores. Já a crise política, depende da coexistência das frações da classe dominante e dos acordos políticos para formar o bloco dominante, assim como, em grande medida da forma política que historicamente se estabeleceu e dentro da qual tal coexistência se tornou possível. A crise do Estado, no entanto, é algo mais profundo. É sinal de que a contradição foi além dos limites que a ordem burguesa pode conter (IASI, 2015b, s/p).

As diferentes frações econômicas que compõem o bloco de poder, via de regra, não são hegemônicas e nem sempre se entendem sobre a forma de

[65] Ver mais em: http://passapalavra.info/2015/07/105485/. Acesso em: 10 jun. 2019.
[66] Ver mais em https://blogdaboitempo.com.br/2015/08/12/tres-crises-falta-uma/. Acesso em 10 jun. 2019.

administrar as crises, buscando, nos governos, salvar seus setores e garantir seus investimentos.

> O fato é que, neste âmbito, a crise econômica se expressa, ainda, apenas numa crise política que pode culminar na mudança do bloco de poder no governo. As mesmas expressões de classe, isto é, os diversos segmentos do grande capital monopolista (industrial, agrário, financeiro, exportador, comercial, etc.) que se acomodavam através do bloco governista, seguem agora na busca de uma alternativa. Na verdade, jogam nos dois lados e apoiarão aquele que vencer a disputa (IASI, 2015a, s/p).

Em meio à resseção econômica, escândalos de corrupção política, aumento da taxa de desemprego, aumento da inflação, do valor das passagens do transporte urbano, entre outros, viu-se crescer, com rapidez, manifestações em todo país contra o governo petista, trazendo para o olho do furacão da crise econômica outros elementos, dentre os quais, uma “crise institucional”, que levou o governo do PT a enfrentar momentos de instabilidade política, os quais culminaram no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. O Brasil estava em meio à grave crise econômica, social, política e institucional.

Esse panorama se desdobra, num processo de polarização política entre petismo e antipetismo, de modo que o pensamento conservador brasileiro, nesse período, se efetiva no fundamentalismo e radicalismo político, com a expressão máxima do *antipetismo*. Cabe destacar, aqui, o modo como a direita difundiu, com eficiência e êxito, a ideia de que a nação precisava ser defendida de seu abominável adversário (o PT, corrupto e comunista). Tem-se um quadro de segregação política e partidária; associa-se, a esse quadro, a banalização e propagação do ódio, da violência, a tolerância às diversas formas de preconceito, sob a égide do discurso moralista da defesa intransigente da família, da moral e dos bons costumes.

A partir do impeachment de Dilma Rousseff, assumiu a presidência o então vice-presidente, Michel Temer, que logo aprovou a lei que congelava gastos sociais por vinte anos (a PEC 241, na Câmara, e 55, no Senado, que, após aprovada, resultou na Emenda Constitucional 95, 15/12/2016). Em seguida, foi a vez de a legislação trabalhista do país passar por reformas (implementada pela lei nº 13.467, de 13/07/2017). Seguiu-se a isso a proposta para a reforma da previdência social, contudo, ainda em meio às crises, a gestão de Temer não conseguiu articulação

político-partidária para aprovação. Michel Temer foi denunciado diversas vezes por envolvimento em supostos esquemas de corrupção de longa data.

Em síntese, foi a partir de 2013 que as mobilizações e articulações político-econômicas e, sobretudo, partidárias[67] resultaram numa complexa aliança, constituída pelo bloco econômico hegemônico, em decorrência de uma articulação de interesses, que culminaram no golpe parlamentar de 2016[68] e na impossibilidade de que o ex-Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, concorresse às eleições de 2018. Isso resultou um complexo e controverso processo eleitoral, que culminou na eleição de Jair Bolsonaro[69].

> Jair Bolsonaro, deputado de atuação individualista, tão isolado que recebeu apenas 4 votos, de 513, quando disputou a Presidência da Câmara em 2017. Sua posição marginal no Congresso, porém, não era necessariamente uma desvantagem na disputa pela Presidência do país. Sem ter pertencido a nenhum dos principais partidos do Congresso — transitou entre sete menores — nem ocupado cargos no governo, Bolsonaro não podia ser responsabilizado por apuros econômicos nem por participar de velhos esquemas de corrupção, estando livre, portanto, para associar uma coisa à outra e culpar toda a classe política por ambas (ANDERSON, 2019, p. 23).

Com efeito, na arena política brasileira, a ascensão do atual governo efetiva-se em decorrência do conturbado processo sócio-político, econômico e histórico, no qual se assiste ao "ressurgimento" da extrema direita no Brasil, com sua tradicional tendência golpista, a qual interrompe os processos institucionais. Contudo, as últimas eleições não foram resultado apenas dos votos 'anti PT'. Cabe ressaltar que

[67]Destaque para as complexas articulações dos dois grandes partidos PSDB, MDB DEM. Ver mais em André Singer: O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

[68]Dessa vez, não foram as Forças Armadas, como em 1964, mas o parlamento (com atuação decisiva do Judiciário – sobretudo, a partir da Operação "Lava Jato") quem atuou como alavanca para mudança do bloco de poder no governo.

[69]Nascido no interior de São Paulo, em 1955, formou-se profissionalmente no estado do Rio de Janeiro, na Academia Militar das Agulhas Negras. Chegou ao posto de capitão e, em 1986, publicou um artigo para a revista Veja, o qual criticava salários de oficiais militares. Foi preso por indisciplina e absolvido dois anos depois. Em 1988, ingressou na reserva militar e foi eleito vereador no Rio de Janeiro, cinco meses depois. Passados dois anos, saltou para o Congresso Nacional. Em 2015, deixou de ser militar da reserva e passou a ser capitão reformado do exército. Foi deputado federal por sete mandatos, entre 1991 e 2018, sendo eleito por meio de diferentes partidos ao longo de sua carreira. A família é sua fortaleza política. Os três filhos mais velhos construíram carreiras políticas bem-sucedidas, costumam ser vistos como uma mistura de conselheiros e guarda-costas: Carlos Bolsonaro (vereador no Rio de Janeiro), Flávio Bolsonaro (senador pelo Rio de Janeiro) e Eduardo Bolsonaro (deputado federal mais votado da história de São Paulo). O presidente é autodeclarado evangélico, conservador e patriota. Foi eleito com o slogan: Deus Acima de todos, Brasil Acima de tudo.

ela representou o desgaste da política tradicional, com os chamados votos de protesto; sinalizou os que são antissistema, os que não concordam com as práticas políticas clássicas, os insatisfeitos, que ansiavam por mudanças.

É preciso considerar que contribuiu decisivamente, nesse processo, uma forte campanha de desconstrução das conquistas sociais da década anterior (valorização do salário mínimo, aumento das taxas de emprego, expansão do ensino superior federal, diminuição dos índices de desigualdade social, queda das taxas de juro, políticas de habitação urbana e rural, entre outras), promovida, especialmente, por forças políticas tucanas, além de um bombardeio midiático, baseado em desinformação e nas chamadas 'fake news', além de blogueiros e *youtubers,* ativistas defensores do pensamento conservador de extrema-direita, sobretudo, 'via web'. Ademais, é importante registrar a participação de sujeitos coletivos que contribuíram significativamente a todo esse processo. Em 2015, foi criado o Movimento Brasil Livre (MBL), como expressão de uma nova direita, que se destaca pelo trabalho via *web*. Esses sujeitos lograram êxito a partir das mídias e redes sociais na formação de opinião e no domínio do senso comum. No limite, o cenário político foi fortemente influenciado pelo conservadorismo da extrema direita, que atingiu seu êxito a partir do domínio das mídias tecnológicas e redes sociais na formação do senso comum.

O atual presidente da república é eleito pelo PSL (Partido Social Liberal); para companheiro de chapa, escolheu um general de quatro estrelas, Hamilton Mourão. O "carro chefe" de sua equipe tem como expoentes o Ministro da Economia, Paulo Guedes (formado na escola de economia de Chicago, participante da turma conhecida como *Chicago Boys*), além do Ministro da Justiça e Segurança, Sérgio Moro (que ganhou notoriedade à frente da Operação Lava Jato, por meio da qual foi preso o ex-presidente petista, Lula). O principal influenciador ideológico é Olavo de Carvalho (escritor, astrólogo e autoproclamado filósofo, representante do conservadorismo e defensor do terraplanismo). Nessa gestão, observa-se, ainda, um protagonismo e o retorno das Forças Armadas ao centro das atenções político-militares de alta patente, que ocupam diversos cargos importantes do governo, fora dos ministérios, ligados à Defesa Nacional.

Nota-se uma certa tendência de classificar o governo atual como totalitário e/ou fascista. A despeito das diferenças conceituais entre esses sistemas políticos,

observa-se que o atual governo opera com alguns elementos característicos dos dois sistemas, que correspondem e convergem entre eles - sendo o conservadorismo[70] uma delas. De fato, a complexidade de classificar a atual gestão ultrapassa os limites conceituais, esbarrando na barreia temporal e, sobretudo, na postura confusa, imprecisa e complexa do atual presidente.

Conforme Iasi (2015b[71]), o conservadorismo não pode ser entendido em si mesmo; ele é expressão de algo mais profundo que o determina: é uma expressão da luta de classes entre interesses antagônicos, que formam a sociabilidade burguesa. Nessa direção, é importante delinear o cenário no qual o conservadorismo se apresenta. Algumas das principais características comuns entre o fascismo e o conservadorismo são, segundo o autor: a) ser extremadamente nacionalista; b) ser pragmatista e imediatista; c) ser irracional e movido por paixões; d) ser fundamentando em algum tipo de supremacia que justifica preconceitos; e) ser conservador e moralista; f) ser autoritário.

Corroboramos com Marilena Chauí (2019), que designa o neoliberalismo, no cenário atual, como novo totalitarismo[72]. É totalitarismo, pois existe um traço definidor do totalitarismo, qual seja, considerar que todas as instituições sociais são homogêneas e equivalentes e que, portanto, é possível tratar todas elas com as mesmas regras e valores – que são os princípios da administração pública.

> Em seu núcleo encontra-se o princípio fundamental da formação social totalitária, qual seja, a recusa da especificidade das diferentes instituições sociais e políticas que são consideradas homogêneas e indiferenciadas porque são concebidas como organizações. O totalitarismo é a afirmação da imagem de uma sociedade homogênea e, portanto, a recusa da heterogeneidade social, da existência de classes sociais, da pluralidade de modos de vida, de comportamentos, de crenças e opiniões, costumes, gostos e valores (CHAUÍ, 2019, s/p).

Segundo a autora, o prefixo novo é em detrimento de que, em lugar da forma do Estado absorver a sociedade, como acontecia nas formas totalitárias anteriores, vemos ocorrer o contrário, isto é, a forma em que a sociedade absorve o Estado. Tem-se uma visão abstrata da sociedade. A ideia de política como governo,

[70] Em síntese, entendemos, nesta pesquisa, o conservadorismo como uma ideologia política e social, que defende a manutenção das instituições sociais tradicionais, como a família e a igreja.
[71] Ver mais em: https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo
[72] Nesta pesquisa, chamado de neototalitarismo.

como discussão, como conflito, como pluralidade desaparece. O que se tem no lugar é a política como gestão: gestão administrativa dessa pluralidade de empresas que formam o todo da sociedade. O próprio Estado é considerado uma empresa, pois ele não pratica privatização; ele é pensado a partir da estrutura e características de empresas e do mundo privado.

> O totalitarismo neoliberal faz o inverso: a sociedade se torna o espelho para o Estado, definindo todas as esferas sociais e políticas não apenas como organizações, mas, tendo como referência central o mercado, como um tipo determinado de organização: a empresa – a escola é uma empresa, o hospital é uma empresa, o centro cultural é uma empresa, uma igreja é uma empresa e, evidentemente, o Estado é uma empresa (CHAUÍ, 2019, s/p).

Ainda segundo Chauí, isso explicaria porque a política neoliberal se define pela eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos, em função de interesses privados, transformando direitos em serviços subsumidos à lógica do mercado, ou seja, da privatização, que, por sua vez, aumenta todas as formas de desigualdade. Nesse contexto, o conservadorismo político, social, cultural e moral surge com o 'véu' do novo e promotor de mudanças; contudo, tendo em vista a dimensão planetária do neoliberalismo, permanece como principal paradigma econômico.

Nesse cenário ideopolítico e econômico, o ideal, irradiado por frações burguesas e por representantes do Estado, é delineado no 'pacote econômico', anunciado pelo então mentor da política econômica – o economista Paulo Guedes -, o qual advoga que o tamanho do Estado impede o crescimento econômico. A redução da dívida seria a única saída para promover o investimento, sendo necessário conter os gastos públicos, o que implica uma "onda de reformas". A política econômica anunciada inicia pelo reconhecimento das ingerências da máquina pública e segue a direção de cortes ainda mais exacerbados nas políticas públicas (consideradas gastos), mormente, nos setores sociais, para garantir o pagamento dos juros e da dívida, que tem subido em proporções geométricas.

O enxugamento das funções do Estado inicia com mudanças na estrutura administrativa (redução de ministérios), que, sob o pretexto de redução de gastos, reduziram à marginalidade áreas responsáveis pelas políticas sociais (áreas que deixaram status ministerial para transformarem-se em secretarias, como: dos direitos humanos, da cultura, da reforma agrária, da agricultura familiar, do esporte,

das cidades).

As primeiras medidas implantadas e a forma de funcionamento do Estado indicam que os temas da pobreza e desigualdade são secundários para esse governo. O foco central das ações do governo passa a ser a chamada “onda de reformas”, iniciada com a reforma da previdência (além dela, estão previstas como prioridades a reforma tributária e a reforma administrativa). Esse conjunto de reformas evidencia o quadro de luta de classes no Brasil. Outra medida central desse governo refere-se à defesa da privatização de empresas e ativos estatais (estradas, portos, aeroportos, correios, etc.), para pagamento da dívida pública.

Para a atual gestão, a reforma política do Estado passa necessariamente pela educação, pois representa um setor estratégico e determinante à construção de um projeto de Estado Nacional. No tocante à educação, uma das propostas defendidas pelo ministro Paulo Guedes é acabar com todas as despesas obrigatórias e as vinculações orçamentárias da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em Educação e Saúde[73].

Em pouco mais de dez meses, o Ministério da Educação teve mudanças intensas na equipe (troca de ministro, secretários executivos, coordenadores do INEP, etc.), sendo lócus de disputa entre diferentes alas que travam conflitos internos, a partir de diferentes concepções e visões, não havendo unicidade nas posições e proposições[74]. Basicamente, o Ministério da Educação tem sido norteado por três concepções: as teses da privatização, da militarização e do combate à teoria do *“marxismo cultural”*. Defendida pelo ministro Paulo Guedes e pelo deputado federal, Eduardo Bolsonaro, a proposta de *vouchers* educacionais possibilita que famílias carentes recebam *vouchers* para matricular os filhos em escolas privadas “de sua escolha”. Já o decreto nº 9.465, de 02/01/2019, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, cria também a Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares, com vistas à implementação do modelo de Educação “cívico-militar” nas escolas da rede pública, municipais e estaduais de todo o país.

A guerra ao “marxismo cultural”, os ataques ao pensamento crítico e o anti-

[73] Ver mais em: https://exame.abril.com.br/economia/paulo-guedes-tem-novo-alvo-as-despesas-engessadas/. Acesso em: 20 out. 2019.

[74] Uma ala do MEC estaria dividida entre ideológicos, ligados a Olavo de Carvalho; outra ala seria mais afeta aos militares; uma terceira ala de técnicos seria ligada ao Centro Paula Souza, mais próximos da ala militar.

intelectualismo apresentam-se como uma nova resposta da extrema direita para expressar os seus velhos preconceitos.

> A intenção é colocar essa teoria conspiratória como um contraponto à ação de sindicalistas, militantes negros, indígenas, feministas, comunidades tradicionais, multiculturalistas, educadores de direitos humanos, ambientalistas, imigrantes e refugiados, sem expressar, diretamente, preconceito e explicitar discriminação (NACIF & FILHO, 2019, p.239).

Numa visão desvirtuada e intencionalmente deturpada do marxismo, difunde-se que o *marxismo cultural* coloca em risco a existência da família e do cristianismo. A defesa da moral, da família, dos bons costumes e dos valores cristãos entra em choque com a ideologia marxista e suas principais pautas.

O projeto de educação dessa gestão foi expresso principalmente em dois documentos: “Manifesto à Nação” e “O Caminho da prosperidade: proposta de plano de governo”.

O primeiro documento, que expressa a tendência para as políticas educacionais, refere-se ao “Manifesto à Nação”, divulgado pela frente parlamentar evangélica, da qual o atual presidente é um dos expoentes. O documento é fundado em 04 eixos: I - modernização do Estado; II -segurança jurídica; III - segurança fiscal e IV - revolução na educação. O manifesto propõe, conforme denominado no último eixo, uma revolução na educação, considerando as seguintes premissas: 4.1 Mérito: a base de um sistema educacional de sucesso; 4.2 Escola sem ideologia e escola sem partido; 4.3 O novo ensino superior brasileiro; 4.4 Eficientização dos recursos destinados à educação; Prioridade à universalização do ensino básico e técnico de qualidade (MANIFESTO À NAÇÃO, 2018, p. 03). O Manifesto claramente sugere o desinvestimento no setor público educacional, isto é, a redução de custos, a meritocracia e a defesa do ensino técnico (leia-se formação para o mercado de trabalho). Consta, no documento, uma lógica laboral, a defesa da qualificação técnica, com a criação de uma sociedade capaz de atender à demanda do mercado de trabalho. A promoção da educação via meritocracia, supostamente, oportunizaria o acesso aos níveis mais elevados na educação.

O segundo documento, norteador das políticas educacionais, é o plano de governo, intitulado “O Caminho da Prosperidade: proposta de plano de governo”. O documento começa com dados da OCDE, indicando que o Brasil gasta como “os

melhores” e educa “como os piores”. O plano aponta o ensino superior como o nível que mais recebe recursos, indicando a necessidade de “inverter a pirâmide”; segundo o documento, “o maior esforço tem que ocorrer cedo, com a educação infantil, fundamental e média. Quanto antes nossas crianças aprenderem a gostar de estudar maior será seu sucesso” (O CAMINHO DA PROSPERIDADE: PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO, 2018, p.45). O plano é claramente fundado em uma proposta de formação técnico-profissionalizante e prevê a inversão no investimento de recursos do nível superior para a educação básica e ensino médio. Contudo, o referido documento desconsidera completamente as competências estabelecidas pela CF 1988 para cada ente federado, em relação aos níveis educacionais. A Educação a Distância (EaD) é apresentada como um instrumento de formação da juventude, destacando seu papel nas áreas rurais, o que desconsidera as pesquisas mais recentes, que apontam limitações dessa modalidade de ensino. Consta, ainda, no referido plano, a intenção de mudar o método de gestão, suprimindo a ideologia[75] de Paulo Freire, um dos educadores de maior reconhecimento no mundo. No tocante ao ensino superior, afirma que:

> As universidades precisam gerar avanços técnicos para o Brasil, buscando formas de elevar a produtividade, a riqueza e o bem-estar da população. Devem desenvolver novos produtos, através de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada. Fomentar o empreendedorismo para que o jovem saia da faculdade pensando em abrir uma empresa (O CAMINHO DA PROSPERIDADE: PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO, 2018, p.46).

Para o ensino superior, o projeto educacional planeja estimular o ensino do empreendedorismo em todos os cursos, para fazer com que o jovem possa sair “da faculdade pensando em como transformar o conhecimento obtido em produtos, negócios, riqueza e oportunidades”. O programa de governo demonstra-se frágil, marcado pela ausência de propostas para resolver problemas educacionais, identificados no próprio documento (como o mau uso do dinheiro, evasão escolar, péssimo desempenho dos estudantes no Pisa e a má gestão educacional).

No campo educacional, observa-se que está em questão um conflito inconciliável entre interesses opostos na compreensão do papel social da educação institucionalizada. No debate sobre a natureza dessas estratégias, opõem-se

[75] Expressão que consta no plano de governo.

distintas e opostas concepções de educação, de escola, de universidade, de docência, de processos de ensino-aprendizagem, de currículo. A compreensão de que caberia ao Estado assegurar uma educação pública universal, com qualidade e com gestão pública, é cada vez mais atravessada por interesses econômicos, empresariais e políticos, que intentam a privatização e a militarização das instituições educativas. Resulta, disso, a velha prática de desconstruir a imagem das instituições públicas e de seus trabalhadores, para fomentar os argumentos em prol da reforma educacional. No limite, o controle privado passa a ser possível a partir do encolhimento e da descaracterização da educação pública.

A política educacional pretendida perpassa por iniciativas da gestão anterior, como o programa Escola Sem Partido[76], a Reforma do Ensino Médio[77], a Base Nacional Comum Curricular[78], além de iniciativas novas, a saber, a proposta de base educacional cívico-militar[79], o programa FUTURE-SE[80], entre outras[81]. Tendo em

[76]Apresentado no Senado Federal, em 2016, o projeto de lei nº. 193/2016, de autoria do senador Magno Malta, busca inserir na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) o Escola Sem Partido. O movimento busca a criação de mecanismos que não permitam aos professores transferir aos alunos concepções morais e políticas, a que o movimento chama de "doutrinação ideológica", numa nítida tentativa de esvaziamento do pensamento crítico. Nessa conjuntura, outros dois projetos de lei (nº. 7.180/14 e nº. 867/15) foram apresentados à Câmara dos Deputados.

[77]Em 2016, no Governo Michel Temer, iniciou-se o debate para a reorganização, com base na MP nº 746/16, que reformava o currículo do ensino médio dentro de itinerários formativos. Disciplinas obrigatórias deixaram de ter presença no currículo, ocasionando repercussões na sociedade civil, movimentos de educadores e, especialmente, nos alunos (que, em protesto, ocuparam diversas escolas em quase todos os estados brasileiros). Em 2017, foi sancionada a Lei nº 13.415/17, que estabelece as diretrizes para a implementação do (novo) ensino médio no Brasil.

[78]A BNCC se trata de um documento de caráter normativo, que busca irradiar as competências de aprendizagens ao longo da educação básica. A Base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. O caráter utilitário é apregoado por meio da ênfase dada ao "saber fazer", que remete à concepção pragmática de ensino.

[79]O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares é uma iniciativa do Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Defesa, que apresenta um conceito de gestão nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa, com a participação do corpo docente da escola e apoio dos militares. A proposta é implantar 216 Escolas Cívico-Militares em todo o país, até 2023, sendo 54 por ano.

[80]Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa_futurese_consultapublica.pdf. Acesso em: 15 jul. 2010.

[81]Outras medidas polêmicas ainda podem ser citadas, como: a reorganização do Ministério da Educação determinou a extinção de duas secretarias estratégicas: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase); a assinatura pelo ministro da educação e ministro da justiça de documento denominado da "Lava Jato da Educação"; criação de uma comissão pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para fazer uma leitura "transversal" das questões do banco de dados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) - uma medida de censura ao Inep, visando controlar ideologicamente o Enem; a relativização de fatos históricos, como a ditadura militar (que não teria existido) ou a escravidão (que, segundo alguns conservadores, não foi tão brutal como a historiografia sobre o tema busca relatar); a sugestão para aos pais e alunos rasgarem cadernetas sobre Educação sexual; a tentativa de inserir nos currículos

vista o curto prazo da janela histórica e, sobretudo, a ausência de um projeto consolidado de educação, nota-se que as principais medidas educacionais até o momento não foram minimamente regulamentadas (decretos, leis, portarias, etc.), traduzindo-se principalmente em propostas e tentativas.

No que se refere ao ensino superior público federal, o novo Ministro da Educação, Abraham Weintraub, nomeado em abril de 2019, apresentou o programa Future-se, destinado às universidades e institutos federais, evidenciando as metas da reforma do Estado em andamento. Entidades representativas, como Andifes e Fonaprace, trabalhadores (docentes e técnicos administrativos), nem mesmo os estudantes, foram consultados na elaboração da proposta.

Basicamente, o programa recomenda a captação de recursos pelas instituições e a gestão por meio de Organizações Sociais, promovendo a liquidação do patrimônio e dos recursos que vinham sendo destinados ao ensino superior, à ciência e tecnologia. Incentiva o naming rights (uso do nome de empresas/patrocinadores) e a busca de dinheiro via Lei Rouanet. Na operacionalização do programa, consta a criação de um 'fundo' para financiar pesquisas e inovação (há diversos questionamentos sobre a legalidade jurídica e viabilidade fiscal da criação do fundo). O programa prevê ainda indicadores de metas e governança, além da contratação de professores por regime de CLT e não mais por concurso público. Aos docentes, o apelo é para empreender e inovar, prometendo o recebimento de percentuais dos rendimentos, obtidos com a conversão de todo o patrimônio em capital especulativo.

O Future-se coloca em perspectiva temas como financiamento e a autonomia universitária. Observa-se que o programa fere diretamente o princípio da autonomia universitária (autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial), garantido constitucionalmente (art. 207, CF 1988). O programa possui diversas fragilidades e riscos, entre os quais está a não garantia de recurso público para o funcionamento das instituições. Rejeitado pela maioria das universidades federais, o programa passa atualmente por revisões.

Ainda no âmbito do ensino superior público federal, o primeiro ano da atual gestão foi marcado pelo corte e contingenciamento orçamentários, que têm ameaçado o funcionamento de diversas instituições federais no país. O anúncio de

visões religiosas sobre a criação do universo, entre outras.

contingenciamentos, na ordem de 30%, foi feito pelo decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019, que dispõe sobre programação orçamentária e financeira. A asfixia financeira estende-se e promove o desmonte das agências de fomento à pesquisa, CNPq e CAPES. Em entrevista ao jornal Estado de S. Paulo, Weintraub justificou que os cortes orçamentários decorriam do que ele chamou de "balbúrdia", "bagunça" e promoção de "eventos ridículos"[82].

Contudo, não é somente o corte orçamentário que tem afetado o ensino superior. O cenário é acompanhado por episódios de ataques ideológicos aos cursos de ciências humanas. Por meio das redes sociais, o ministro, Abraham Weintraub, anunciou, ao lado do presidente, a ideia de redirecionar os financiamentos federais de cursos de humanas, como filosofia e sociologia, em favor de áreas que, supostamente, dariam retornos financeiros imediatos aos formandos e ao país[83].

Outra medida da atual gestão, que tem afetado diretamente o ensino superior público federal, refere-se à interferência presidencial na escolha dos dirigentes. Por lei, o reitor e o vice-reitor de universidades federais são nomeados pelo presidente da república, que avalia uma lista com três nomes (lista tríplice), elaborada pelo colegiado das instituições[84]. Apesar de encontrar fundamento em dispositivo legal, essa prerrogativa não fora utilizada por nenhum presidente da república, desde o período da ditadura militar; as atuais escolhas rompem com a tradição de presidentes anteriores, que respeitavam um processo de consulta pública (uma espécie de eleição interna).

Ainda na esteira das principais medidas educacionais para o ensino superior, destacamos o ofício nº 16/2019 do MEC[85], que trata do PNAES – "PNAES: Inconformidades. Orientações. Boas práticas de gestão. Controles. Otimização e eficiência do gasto". Por meio do ofício, o MEC indica algumas recomendações à implementação de práticas de gestão dos recursos do programa, à adoção de controles mais rígidos, de medidas de eficiência e otimização dos gastos. Nota-se

[82] Ver mais em: https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579. Acesso em: 21 out. 2019.

[83] Conforme: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/26/bolsonaro-diz-que-mec-estuda-descentralizar-investimento-em-cursos-de-filosofia-e-sociologia.ghtml. Acesso em: 21 out. 2019.

[84]Compostos por professores, que representam 70% do grupo. Os demais 30% são preenchidos por técnicos administrativos e estudantes da instituição, de acordo com o estabelecido pela legislação.

[85]Trata-se do Ofício-Circular nº16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC Brasília, de 22/08/2019. Disponível em: http://www.ufpb.br/prape/contents/manuais/oficio-mec-pnaes.pdf. Acesso em: 21 out. 2019.

que as orientações expressam nitidamente a concepção de assistência estudantil, reduzida, seletiva/focalizada e meritocrática[86].

Nessas circunstâncias, o projeto educacional expressa-se numa investida ideológica contra o pensamento crítico, desenvolvido nas universidades públicas. A principal retórica para a educação é o combate ao viés ideológico de esquerda, indicando a necessidade de adotar novos paradigmas para a educação. Para assegurar a direção intelectual, política, econômica e moral, o Estado passa a submeter as políticas educacionais às concepções conservadoras e à asfixia financeira. As tendências educacionais, sob a direção das "reformas" em curso, podem significar, também, o abandono de medidas que possibilitaram a expansão da educação superior pública[87].

[86] No próximo capítulo, abordaremos com maior acuidade o conteúdo desse ofício.

[87]Concepção expressa nas declarações do ex-ministro Ricardo Velez, o qual afirmou que as "universidades devem ficar reservadas para uma elite intelectual", "não é para todos", em entrevista ao jornal Valor Econômico. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/28/ideia-de-universidade-para-todos-nao-existe-diz-ministro-da-educacao.ghtml. Acesso em: 21 out. 2019.

CAPÍTULO II - A ASSSITÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA DE PERMANÊNCIA: a universidade pública federal como possibilidade e realidade

Este capítulo versa sobre o acesso às universidades públicas federais e busca contextualizar historicamente a assistência estudantil e os fenômenos de permanência/evasão, principais objetivos do programa, os quais são dependentes de conjunturas concretas e históricas. As ações do governo federal, na última década, representaram uma política de Estado inédita, em âmbito público federal, mas ainda insuficiente, se comparada ao histórico de desigualdade no acesso a esse nível de ensino e à oferta da rede privada. O percurso pretende situar o objeto de pesquisa e analisá-lo em seu complexo contraditório, pois, apesar das recentes medidas de expansão, nem acesso nem permanência são assuntos resolvidos. Sob o prisma da contraditoriedade, nota-se que a expansão foi uma expansão “limitada”.

No Brasil, atualmente, o ensino superior caracteriza-se como um ensino de transição entre um modelo elitista e um modelo de massa (nesta pesquisa, ensino massa não é entendido como sinônimo único de privatização), de modo que não chegou a patamares nem de democratização, nem de universalização, evidenciando que esse nível educacional precisa expandir ainda mais, sobretudo, na rede federal.

Contudo, o processo de expansão das IFES, a partir da década de 2000, produziu mudanças no perfil dos estudantes, ocasionando, em certa medida, um impacto democrático-inclusivo, como veremos no decorrer do capítulo. Um novo perfil de estudantes tem ocupado as IFES e esse movimento tem contribuído para redesenhar a educação superior federal brasileira. O que está em cena não é apenas a modificação das estruturas da política educacional, mas o que pode representar o ingresso desse novo perfil de estudantes.

A expansão do ensino superior na rede federal representa um paradoxo entre a possibilidade e a realidade de acessar, permanecer e concluir um curso de graduação em uma instituição pública federal. As maiores possibilidades de acesso pela classe trabalhadora e daqueles que historicamente estavam “fora” da universidade: negros, índios, frequentadores da escola pública, estudantes do interior do país, entre outros, por sua vez, reclamam por políticas para a sua permanência. As polícias que modificam o acesso trazem novos desafios; o principal deles é instituir medidas que promovam condições mínimas de permanência.

Situada historicamente nesse contexto é que a assistência estudantil brasileira passa a ser minimamente regulamentada. O PNAES foi estabelecido a partir de critérios mínimos de seleção, baseados na renda do seu público-alvo, sem prejuízo de outros que possam ser implementados pelas IFES. Na sequência, discorremos sobre o papel dos assistentes sociais enquanto técnicos responsáveis pelos estudos socioeconômicos, no processo de seleção e classificação dos programas de assistência estudantil nas universidades federais, a partir da implantação do PNAES.

Nessa conjuntura, tem se intensificado significativamente o debate sobre a insuficiência do critério de renda como único critério de seleção e as concepções de vulnerabilidade, no âmbito acadêmico, têm tomado corpo. A utilização cada vez mais frequente de índices de vulnerabilidade pelas IFES conduz a um debate atual e pouco estudado. Nesse sentido, este capítulo disserta sobre o complexo debate conceitual e analítico em torno do conceito de vulnerabilidade social, considerando-a um fenômeno que se expressa em múltiplas dimensões da vida humana. Partindo da concepção teórica de vulnerabilidade social adotada, traçamos alguns paralelos com a política de educação, sobretudo, no que tange ao ensino superior. Os fenômenos de permanência/evasão são analisados na perspectiva da totalidade, determinado por múltiplas causas.

2.1. EXPANSÃO OU DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR? – AS MEDIDAS DE ACESSO, PERMANCÊNCIA E CONCLUSÃO

Como vimos no capítulo anterior, na conjuntura em que há um reordenamento no padrão de acumulação, em nível mundial, o Brasil (mantendo a sua característica de inserção dependente) busca adequar-se à nova ordem, redesenhando a educação institucionalizada. As exigências e implicações do padrão de acumulação impulsionaram com maior intensidade a demanda por políticas educacionais – em particular, ao ensino superior. O desenvolvimento da ciência e tecnologia, aplicado à necessidade de potencialização da força de trabalho, promove a socialização do conhecimento científico nos limites estritamente necessários à utilização desses conhecimentos, no desenvolvimento do atual modo de produção e reprodução das relações sociais. Ou seja, o domínio de determinados conhecimentos e técnicas

(habilidades e competências), necessários ao exercício dos postos de trabalho, é necessidade do modo de produção. Nesse sentido, a definição do tipo de aprendizagem (conteúdo) a ser efetivada está submetida a esses interesses. Do mesmo modo, a extensão da expansão e/ou socialização desse conhecimento. Promove-se uma expansão desse nível educacional, expandindo-o a parcelas da população, antes afastadas, contudo, essa expansão é 'limitada' e não promove nem sua democratização nem sua universalização.

Nesse contexto, intensificam-se algumas características: a expansão desse nível educacional, via rede privada, a educação como mercadoria, particularmente, o ensino superior, transformando-o em grande 'negócio global', fomenta-se a diversificação das instituições, promovendo aquelas com vocação para o ensino, em detrimento das IES voltadas para o tripé: ensino, pesquisa e extensão. A oferta, especialmente na rede pública, está aquém de responder às demandas por esse nível de ensino.

A expansão, expressada pelo incremento do número de instituições, vagas, cursos e matrículas, de modo agregado, implicam na manifestação de outro fenômeno relevante: questão da permanência no ensino superior. A interação entre fatores determinantes da demanda (taxa bruta e líquida de matrícula[88]) por educação e as características em relação à oferta (número de instituições, quantitativo de vagas e cursos, etc.) são indicadores essenciais para análise dos fatores de desigualdades de acesso e permanência no ensino superior. Carvalho e Waltenberg (2015)[89] realizam importante estudo estatístico e mensuram a

[88] Lembrando que a Taxa de Matrícula Bruta: É a razão entre o número total de estudantes matriculados em um determinado nível de ensino (independentemente da idade) e a população que se encontra na faixa etária, prevista para cursar esse nível. Taxa de Matrícula Líquida: É a razão entre o número total de matrículas de estudantes com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Estudantes matriculados entre *18 e 24* anos no ensino superior/pessoas entre *18 e 24 anos.*

[89] Neste estudo, a partir dos dados mais recentes da Pnad (2013) e dos dados de uma década antes (2003), inicialmente, traçam-se perfis de grupos vulneráveis e não vulneráveis no acesso ao ensino superior. Depois, com base no índice de oportunidades humanas (Barros *et al*., 2009), os autores mensuram a desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior para os dois anos. Os resultados indicam que houve realocação de oportunidades dos grupos não vulneráveis para os grupos vulneráveis e que o acesso ao ensino superior também aumentou no espaço de uma década. Contudo, o índice de oportunidades humanas ao acesso ao ensino superior no Brasil (IOH = 0,281 em 2013) está muito longe da situação ideal (IOH=1), que ocorre quando o acesso é universal e não há desigualdade de oportunidades. O índice de dissimilaridade (D), em 2003, indica que 15,5% das oportunidades deveriam ser realocadas para restabelecer a igualdade. Já o mesmo índice, em 2013, reduziu para 10,8%, o que indica que houve realocação de oportunidade dos grupos "não vulneráveis" para os grupos "vulneráveis". Assim, a disponibilidade do ensino superior para a sociedade aumentou (de 28,5% para 31,6%) e a desigualdade no acesso ao ensino superior caiu.

desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior. Os resultados indicam que houve realocação de oportunidades dos grupos não vulneráveis para os grupos vulneráveis, de maneira que o acesso ao ensino superior também aumentou no espaço de uma década. Todavia, essa realocação está longe de mitigar as desigualdades de acesso, a fim de promovê-lo universalmente.

No que se refere à cobertura e oferta do ensino superior, visando alcançar a média dos países que compõem a OCDE[90], o PNE 2001/2010 estabeleceu como meta prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Contudo, a meta não foi atingida.

Já em 2014, o percentual da população *com* educação superior, na faixa etária de *25 a 34 anos*, no Brasil, era de apenas 16.3%. No Reino Unido, o percentual era de 49,2% e na Coréia do Sul de 69%[91]. Em termos percentuais, o Brasil ficava atrás de países como México, Chile e Colômbia. O censo da educação superior de 2016 apresenta um comparativo com os países que compõem a OCDE. O Brasil permanece como um dos países com os menores índices de acesso ao ensino superior, quando comparado a países membros da OCDE, ou mesmo países da América Latina.

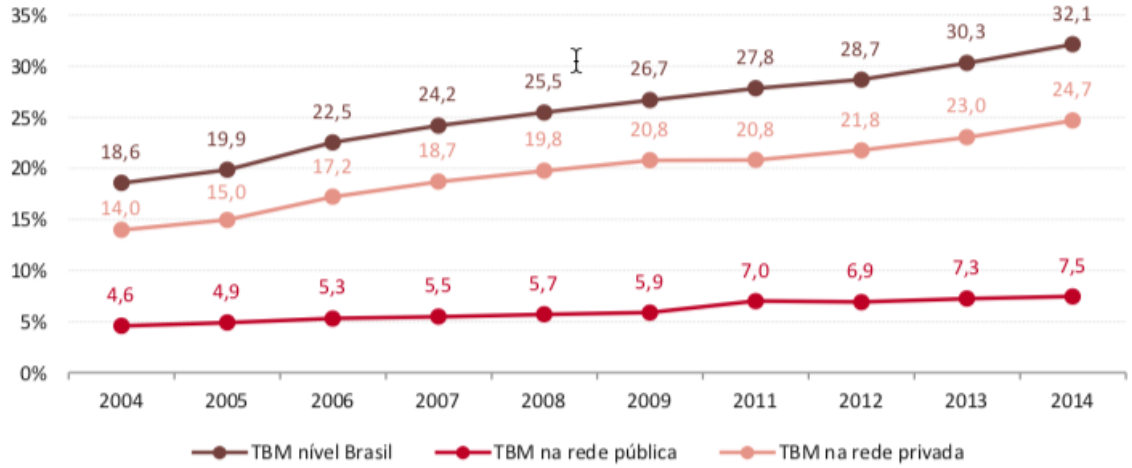
Conforme relatório do 1º ciclo de monitoramento do PNE, a *taxa bruta de matrícula* na graduação brasileira era de 18,6%, em 2004, e alcançou a marca de 32,1% em 2014, apresentando um crescimento de 13,5% no período.

Entretanto, o índice de oportunidades humanas ao acesso ao ensino superior no Brasil (IOH=0,281, em 2013) está muito longe da situação ideal (IOH = 1), que ocorre quando o acesso é universal e não há desigualdade no acesso. Fonte: CARVALHO E WALTENBER (2015): Desigualdade de Oportunidade no acesso ao ensino superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502015000200369. Acesso em: 15 mar. 2019.

[90] Em tese, a harmonização dos índices brasileiros aos padrões e médias estabelecidos pelos países que integram OCDE pode estimular os investimentos estrangeiros e melhorar a competitividade do Brasil. A internacionalização e globalização do capital refletem em alta competitividade entre as grandes empresas; a educação é um “ativo” fundamental para garantia de adaptação do trabalhador aos processos que a competitividade e inovação exigem.

[91] Fonte: INEP, Censo da Educação Superior 2016; Divulgação (p. 03-06).

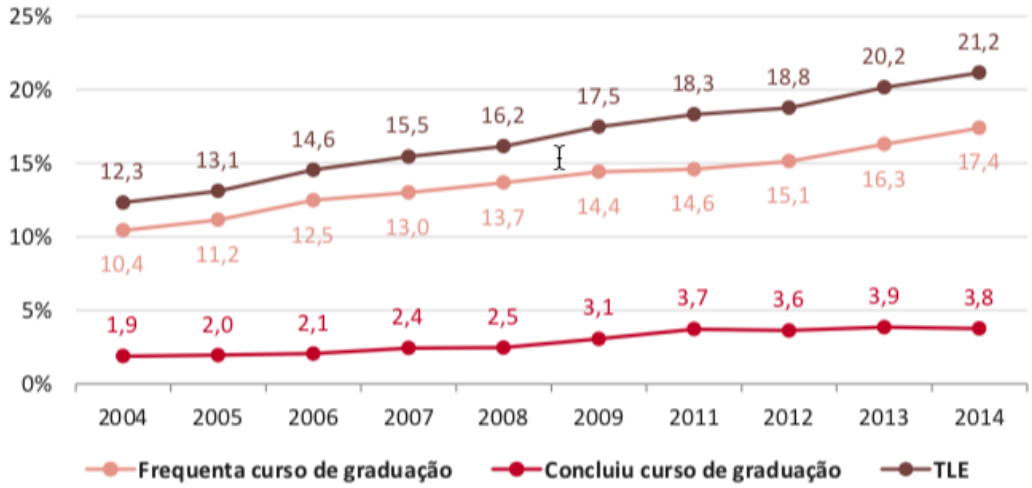
Gráfico 10 - Taxa bruta de matrículas na graduação Brasil – 2004-2014



Fonte: Relatório do 1º clico de Monitoramento das metas do PNE, p. 273.

No que se refere à taxa líquida de matrícula, houve um aumento constante no último decênio. Em 2014, o percentual de jovens da faixa etária de 18 a 24 anos, com acesso à graduação, subiu para 21,2%, ou seja, cresceu no período analisado, entretanto precisaria de um crescimento de mais de 10% para alcançar as metas do PNE (33%).

Gráfico 11 - Taxa líquida de matrículas na graduação Brasil – 2004-2014



Fonte: Relatório do 1º clico de Monitoramento das metas do PNE, p. 280. Em que: TLE – taxa líquida de escolarização.

Fatores ligados à interação entre características da demanda e da oferta, observados pelos dados das taxas (bruta e líquida) de matrícula revelam que, apesar de uma relativa melhoria, no que tange ao acesso, há debilidades que persistem na questão da relação demanda/oferta por esse nível de ensino,

atestando uma forte desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil, as quais são evidenciadas pelas metas não atingidas.

Dados do censo (2016) demonstram também que o número de *ingressos* no ensino superior, no ano de 2006, foi de 1,965,314. Desses ingressantes, 18,7% (368.394) estavam na rede pública e 81,2% (1.596,920) na rede privada. Já em 2016, o total de ingressantes foi de 2.985,644; desses, 17,5% (529,492) foram ingressos na rede pública e 82,3% (2.456,152) na rede privada. Em relação ao número de *concluíntes*, em 2006, foi de 762.633. Na rede pública, foram 25,6% (195.231) e, na rede privada, foram 74,4% (567.402). Já em 2016, o total de concluintes foi de 1.169.449, sendo 21,1% (246.875) na rede pública e 78,9% (922.574) na rede privada.

Quadro 10 - Ingressantes e Concluintes (2006/2016)

Ano	Ingressantes Rede Pública	Ingressantes Rede Privada	Total de ingressantes
2006	368.394	1.596.920	1.965.314
2016	529.492	2.456.152	2.985.644
Ano	Concluintes Rede Pública	Concluintes Rede Privada	Total de concluintes
2006	195.231	567.402	762.633
2016	246.875	922.574	1.169.449

Fonte INEP/Censo de Educação Superior 2016; Sistematizacao da autora.

Em 2016, tivemos quase 3 milhões de ingressantes no ensino superior e pouco mais de 1 milhão de concluintes. Observando dados proporcionais entre ingressantes e concluintes, as informações do censo da educação superior de 2016 expõem, ainda, que temos um “bolsão” de estudantes retidos/desistentes/evadidos ou não concluintes. Esse dado aponta inequivocamente para a necessidade de ações e políticas específicas à permanência e conclusão. Os índices de evasão são altíssimos e, apesar de 2018 demonstrar a menor série histórica, os dados ainda preocupam. Segundo dados do jornal Poder 360[92], nas universidades federais, a taxa de evasão girou em torno de 17, 3%, em 2014; 15,5%, em 2015; 16,5%, em 2016; 19,9%, em 2017; e 15,2%, em 2018.

Muito se tem falado, especialmente no meio acadêmico, sobre o processo de expansão que o ensino superior brasileiro vivenciou na década passada. Nota-se

[92] Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/universidades-federais-tem-evasao-de-15-em-2018/. Acesso em: 23 out. 2019.

que são sustentadas análises de diferentes tendências, não raro, apontando para uma democratização do ensino superior, sobretudo, na década de 2000. Considerando o referencial bibliográfico e os dados apresentados até o momento, nesta pesquisa, uma importante reflexão se apresenta: de fato, houve uma democratização ou uma expansão do ensino superior brasileiro, nas últimas décadas?

Uma importante referência para esta discussão são os estudos de Martin Trow (1973/2005), professor emérito da Universidade da Califórnia e intelectual internacionalmente reconhecido em estudos de educação superior[93]. Trow é considerado o primeiro estudioso a descrever a transição do ensino superior da elite para a massa ao acesso universal a estudantes, em um documento escrito, em 1973, à OCDE. O autor defende que os sistemas de ensino superior tendem a seguir três fases nas sociedades: "sistema de elite" para o "sistema de massa[94]" e deste para o "sistema de acesso universal".

> (1) elite—shaping the mind and character of a ruling class; preparation for elite roles; (2) mass—transmission of skills and preparation for a broader range of technical and economic elite roles; and (3) universal—adaptation of the 'whole population' to rapid social and technological change (TROW, 2005, p. 01).
> (1) elite - moldando a mente e o caráter de uma classe dominante; preparação para papéis de elite; (2) massa - transmissão de habilidades e preparação para uma gama mais ampla de papéis de elite técnicos e econômicos; e (3) universal - adaptação da "população inteira" à rápida mudança social e tecnológica (TROW, 2005, p. 01, tradução da autora).

O sistema de elite tende a abranger até 15% do grupo etário de 18 a 24 anos, sendo que o acesso se efetiva quase que exclusivamente em função da origem da

[93] Trow começou sua carreira na universidade de Berkeley como professor assistente no Departamento de Sociologia, em 1957, no mesmo ano em que o Centro de Estudos em Ensino Superior foi estabelecido no campus. Em 1958, Trow se juntou ao centro, que foi o primeiro instituto de pesquisa acadêmica nos Estados Unidos a se concentrar em política educacionais para o ensino superior. Trow atuou como diretor do centro de 1977 a 1988. Como pesquisador no centro, Trow adotou uma abordagem acadêmica para tópicos, como recrutamento de professores, influência de estudantes de graduação e diversidade de gênero e étnica na academia. Seus ensaios colaborativos sobre as culturas estudantis, publicados em 1966 e 1972, ainda representam uma contribuição marcante para a compreensão da vida estudantil.

[94] Não obstante, o termo "massificação" na literatura educacional tem sido frequentemente utilizado como sinônimo de privatização; nessa pesquisa, privatização e massificação não se referem ao mesmo fenômeno, apesar de guardarem estreitas relações, implicando especialmente em direcionamentos político e institucionais. Nesta pesquisa, a referência ao sistema de massa é fundamentada na classificação proposta por Trow (2005).

classe social dos estudantes, o que tem uma relação direta com a renda e constitui-se como um privilégio social, associado aos mecanismos meritocráticos da escolarização básica. Tende a garantir a manutenção de uma rígida tradição acadêmica. *O sistema de massa* é definido por atender entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos, estando plenamente consolidado em relação ao sistema de elite, quando passa a admitir mais de 30% das matrículas do grupo etário relevante. *O sistema de acesso universal* caracteriza-se por um volume de matrículas que compreende mais de 50% do corte de 18 a 24 anos.

Nesse sentido, Trow (2005) apresenta como variáveis determinantes, nesse processo: a taxa de crescimento da matrícula (TCM); o volume de matrícula; o tamanho absoluto do sistema e das instituições, e a proporção do grupo etário de 18 a 24 anos matriculado. O autor elabora um conjunto de dimensões para pensar as transições. As dimensões são basicamente: tamanho do sistema, atitudes em relação ao acesso, funções do ensino superior, currículo e formas de instrução, carreira do estudante, características e diversificação institucional, *lócus* de poder e tomada de decisão, padrões acadêmicos, acesso e seleção, formas de administração acadêmica e governança interna (TROW, 2005, p. 16, seguintes).

Subjacente ao desenvolvimento dos sistemas e aos processos de transição, estão o ritmo e o volume do crescimento, os quais fazem emergir problemas de várias ordens, como: as formas de acesso e seleção, a qualidade do ensino, a distribuição do currículo, a organização e realização da pesquisa, a gestão das universidades e demais instituições não universitárias. Ainda sobre as fases de transição: "o sistema de massa é definido por atender entre 16% e 50% do grupo etário de 18 a 24 anos, estando plenamente consolidado em relação ao sistema de elite quando passa a admitir mais de 30% das matrículas do grupo etário relevante" (GOMES e MORAES, 2012, p.174).

No sistema de massas, a população estudantil não é apenas composta pelos estudantes oriundos da elite social, econômica e cultural. A educação superior deixa de ser vista como privilégio de nascimento e classe social, passando a ser concebida como "um direito para aqueles com certas qualificações". Gomes e Moraes, ao estudarem o sistema de transição, proposto por Trow, afirmam que:

> Mesmo mantendo-se uma perspectiva meritocrática, as formas de acesso e seleção ao sistema de massa se processam pela

> incorporação de critérios políticos, isto é, exames de ingresso e critérios estabelecidos por políticas compensatórias, as quais visam garantir igualdade de oportunidades, claro, *dentro dos limites da democracia liberal* (GOMES E MORAES, 2012, p.175, grifo nosso).

Com o sistema de massa, o ensino superior passa a ter uma vinculação mais estreita e sistemática, em relação às estruturas produtivas e de empregabilidade da sociedade capitalista contemporânea.

> Com ênfase cada vez maior no desenvolvimento de competências; na preparação para o mercado de trabalho e o desenvolvimento de carreiras profissionais; na diferenciação e diversificação das IES; na implementação de políticas compensatórias; na maior especialização, racionalização e complexidade do trabalho administrativo e gerencial nas IES, tendo a avaliação o papel de "medir" a eficiência das instituições; e no desenvolvimento de formas mais democráticas de participação (GOMES e MORAES, 2012, p.175).

Com base nos estudos de Trow (2005), pode-se argumentar que o ensino superior, no Brasil, vive sua fase de *transição* de um "sistema de elite" para um "sistema de massa", pois os dados do relatório de observação do PNE mostraram que a Taxa Líquida de Matrícula, em 2014, era de 21.2% (não chegando a 30%, não estando concretizado como sistema de massa plenamente consolidado). Os dados demonstrados evidenciam que o ensino superior no Brasil tem sido historicamente elitizado, embora muito se tenha falado, nos últimos anos, sobre sua propensão à democratização, especialmente, para a população de baixa renda.

A expansão da rede pública federal foi articulada à manutenção dos espaços patrimoniais privados, visando à incorporação seletiva e parcial das classes/frações de classe, garantindo, contudo, a continuidade das camadas dominantes tradicionais nas estruturas do poder. Mandel (1982) já afirmava que, o que o capital necessita não é de um grande número de trabalhadores intelectuais, altamente qualificados; necessita, em vez disso, de uma quantidade crescente, mas limitada de produtores intelectuais, munidos de qualificações específicas e encarregados de desempenhar tarefas específicas nos processos de produção. Por outro lado, o ingresso crescente da classe trabalhadora nas instituições de ensino superior força tais instituições a incorporar as diferenças sociais, culturais, étnico-raciais e econômicas, podendo interferir significativamente na organização e no clima institucional, bem como na estrutura curricular. Isso promove um processo paulatino de mudanças no perfil dos

estudantes, o que gera desdobramentos na dinâmica acadêmica.

Destarte, no recente processo de expansão da rede pública federal, identifica-se uma intencionalidade política que orientou a implantação das políticas educacionais no âmbito do Estado. Finalmente, ressalta-se que as recentes medidas educacionais representam conquistas *inéditas, relevantes e fundamentais*; no entanto, ainda não é possível classificar esse processo como um movimento de universalização nem democratização do ensino superior público brasileiro. Uma efetiva democratização da educação requer medidas de revisão das funções do ensino superior, fortalecimento do ensino público, além de políticas para a ampliação do acesso e permanência em todos os seus níveis.

A expansão do ensino superior, vivenciada nas últimas décadas, notadamente, a expansão da rede pública federal, foi um processo que levou à universidade um novo perfil de estudante, tornando-se uma possibilidade, aos alunos de escola pública e com baixo poder aquisitivo. Todavia, para se tornar realidade, a permanência de significativa parcela dos estudantes depende de programas de assistência estudantil, como veremos a seguir.

2.2. O PERFIL SOCIECONÔMICO DOS ESTUDANTES DAS IFES: UM DESAFIO POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E CULTURAL PARA A CLASSE TRABALHADORA

O FONAPRACE[95] (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos

[95] Na segunda metade da década de 1980, constituiu-se, em âmbito nacional, o FONAPRACE. No II Encontro Nacional de pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis, que aconteceu na cidade de Belo Horizonte, em agosto de 1987, foi deliberado pela criação desse Fórum, o qual passaria a representar oficialmente e de forma permanente os Pró-Reitores da área. Cabe, ainda, ao FONAPRACE, promover o debate sobre a assistência estudantil, procurando articular as IFES na busca do estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão de cursos, principalmente de estudantes oriundos de camadas sociais de baixa renda. O FONAPRACE, enquanto fórum consultivo, teve e tem importância decisiva para a implantação do programa nacional de assistência estudantil. Contudo, desde sua constituição, apesar das diversas atividades e contribuições: eventos, encontros, fóruns, documentos e estudos, como o perfil dos estudantes universitários, o fórum não conseguiu (em conjunto com outros setores da educação, como a Andifes, UNE, militantes e intelectuais da área) avançar na garantia de uma política nacional de assistência estudantil, devidamente regulamentada e com definição orçamentária própria. Cabe ressaltar que o Fórum encontra limitações e dificuldades, entre elas: a alta rotatividade dos membros do fórum, os pró-reitores acumulam atividades do fórum com as de gestão das suas IFES; geralmente, os pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis têm formações variadas e não possuem experiência na área; por sua vez, os técnicos administrativos, que atuam especificamente na execução da assistência estudantil, têm pouco espaço nos cargos de gestão; seus membros apresentam diferentes concepções de assistência estudantil, terreno de disputas, de concepções

Comunitários e Estudantis), órgão assessor da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), tem realizado, nas últimas décadas, edições da "Pesquisa Nacional do Perfil dos Discentes das Instituições Federais de Ensino Superior" (1996/2003/2010/2014/2018), apresentando um conjunto de dados e informações importantes para entender o perfil e as condições da vida acadêmica. Na V pesquisa[96] (2018), as variáveis pesquisadas foram: sexo; faixa etária; cor ou raça; renda mensal bruta do grupo familiar e renda mensal per capita; estudantes ocupados; natureza administrativa da escola de ensino médio; região geográfica das IES e campus; forma de ingresso e dificuldades que mais afetam o desempenho acadêmico.

Nesta seção, apresentamos uma breve síntese das últimas duas pesquisas, com o objetivo de identificar as alterações no perfil dos estudantes das IFES, ao longo das últimas décadas. Os dados revelam que o perfil do estudante, que frequenta as IFES, mudou significativamente. "O ensino superior público federal se tornou mais *acessível, popular e inclusivo"* (FONAPRACE, 2016, p. 244). As medidas que alteraram as formas de acesso (ENEM/SISU, lei de cotas) têm contribuído para que a universidade caminhe na direção de espelhar a composição social do país: "a universidade é feminina, cada vez mais popular e negra" (FONAPRACE, 2016, p. XII).

Tabela 10 - Sexo dos (as) estudantes das IFES - 1996 a 2018 (%)

Sexo	**1996**	**2003**	**2010**	**2014**	**2018**
Feninino	51,4%	53%	53,5%	52,4%	54,6%
Masculino	48,6%	47%	46,5%	47,5%	45,1%
Sem delcaração	-	-	-	0,2%	0,3%

Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018). Dados Sistematizados pela autora.

nem sempre consensuais, em que se percebem perspectivas analíticas e concepções políticas muito diferenciadas.

[96] A V Pesquisa de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das Instituições Federais de Ensino Superior teve como objetivo levantar um conjunto de informações relativas ao perfil socioeconômico e cultural dos graduandos das IFES brasileiras; foi formalizada por meio de Convênio firmado entre ANDIFES/FONAPRACE e a Universidade Federal de Uberlândia, que ficou responsável pela coordenação geral, concepção, desenvolvimento e análise dos dados da pesquisa, além da hospedagem do sistema de armazenamento dos dados. Ao final do processo de cadastramento de estudantes, chegou-se ao volume de 1.200.300 (um milhão, duzentos mil e trezentos) discentes, distribuídos por 65 IFES e por 395 campus, ingressantes no período entre 2000-2018. Esses discentes têm matrícula ativa em 355 cursos, distribuídos nos turnos Diurno, Noturno e Integral, para obtenção dos graus de Bacharelado, Licenciatura, Bacharelado e Licenciatura e Tecnológico.

Segundo as pesquisas do Fonaprace, observando a participação por sexo, a nível nacional, as estudantes do sexo feminino superam os do sexo masculino, na composição do corpo discente das IFES. Os dados demonstram que as IFES seguem a linha geral de maioria feminina, assim como na participação nacional[97], em praticamente todas as regiões e durante todo período (desde 1996), com raras exceções (particularidades regionais). Destaca-se que houve um aumento da proporção feminina, em 2018, em relação à pesquisa passada (2014), de cerca de dois pontos percentuais.

No que se refere aos graduandos (as), segundo a faixa etária, quase metade dos discentes estão na faixa etária de 20/24 anos, mantendo a tendência histórica. A tabela a seguir sistematiza melhor os dados.

Tabela 11 - Graduandos (as) segundo a faixa etária – 1996-2018 (%)

IDADE	1996	2003	2010	2014	2018
Menor que 20 anos	21,4%	23,8%	16,8%	14,9%	18,6%
De 20 a 24 anos	53,8%	53,8%	57,7%	51,9%	49,3%
De 25 a 29 anos	14,6%	12,5%	16,4%	18,4%	17,3%
Maior ou igual a 30 anos	10,2%	9,9%	9,1%	14,7%	14,8

Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018). Dados Sistematizados pela autora.

Cabe lembrar que esta faixa etária (20/24 anos) absorve boa parte da faixa etária adequada ao ensino superior, que seria de 18/24 anos; contudo, é a mesma faixa etária em que geralmente os estudantes, oriundos da classe trabalhadora, tendem a buscar suas primeiras formas de inserção no mercado de trabalho.

Observando os indicadores de cor/raça, os dados mostram que as mudanças na composição de cor e raça dos estudantes das IFES foram bastante significativas, nos últimos 15 anos. Uma visível mudança na composição entre brancos, pardos e pretos, com os primeiros perdendo participação, deixando de ser quase 60% dos estudantes, em 2003, para 43%, em 2018.

[97] O percentual maior de mulheres no ensino superior, além de espelhar a formação nacional, reclama outras reflexões, dentre elas, uma maior exigência do mercado de trabalho por qualificação para o público feminino, mesmo sem significar salários iguais. Outra reflexão caminha no sentido de que grande parte do público feminino exerce dupla ou tripla jornada: trabalhadoras/mães/estudantes. http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/mulheres-sao-maioria-em-universidades-e-cursos-de-qualificacao.

Tabela 12 - Graduandos (as) segundo Cor ou Raça 2003 a 2018

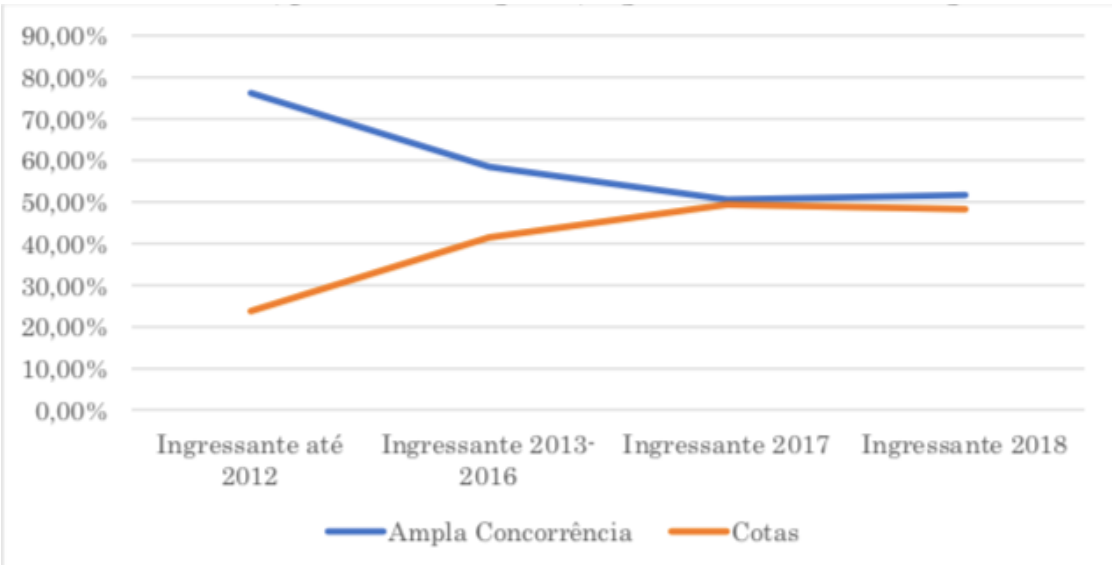
Cor/Raça	2003	%	2010	%	2014	%	2018	%
Amarela	21.122	4,5%	20.079	3,1%	21.977	2,3%	25.643	2,1%
Branca	278.811	59,3%	353.871	53,9%	429.149	45,7%	520.008	43,3%
Parda	132.834	28,3%	210.498	32,1%	354.688	37,7%	470.227	39,2%
Preta	27.693	5,9%	57.218	8,7%	92.240	9,8%	143.599	12%
Indígena	9.388	2%	6.102	0,9%	6.014	0,6%	10.736	0,9%
Outra	-	-	8.399	1,3%	-		-	-
Sem declaracão	-	-		-	35.536	3,8%	30.087	2,5%
Total	469.848	100%	656.167	100%	939.604	100%	1.200.300	100%

Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018). Dados Sistematizados pela autora.

A população negra teve crescimento contínuo de 2003/2014/2018. Pardos (as) também mantêm uma trajetória crescente. Se somado, o crescimento das populações parda e preta, em 2014, chegava próximo aos 48% e, em 2018, aos 52%. A mudança do perfil estudantil por cor/raça, segundo a pesquisa, efetivou-se, basicamente, por duas razões: a primeira delas seria decorrente das alterações nas formas de acesso (ENEM/SISU); a segunda razão seria um forte efeito da política de cotas (e pelo amplo movimento de reinterpretação do processo de autodeclaração).

O efeito da adoção das cotas é claramente verificado quando se analisa a variável “forma de ingresso”.

Gráfico 12 - Graduandos (as) por forma e ano de ingresso – 2018



Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018).

À medida que o ano de ingresso aumenta (até 2018), tende a diminuir o percentual de ingressantes por ampla concorrência e, contrariamente, a aumentar o percentual de cotistas. O sistema de cotas, com a reserva de vagas para segmentos sociais, definidos na lei, contribuiu para alterar o cenário de acesso ao ensino superior federal do país. As políticas de expansão da rede federal, bem como as medidas que alteram as formas de acesso às vagas das IFES, vêm surtindo efeito no sentido de incorporarem crescentemente estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita média mais baixa, negros, índios e pessoas com deficiência.

A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as), ao observar o indicador de renda familiar[98], indica uma elevação significativa de participação de estudantes com menor renda familiar. “A renda média nominal familiar per capita dos (as) discentes é de R$1.328,08, muito próxima da renda nominal mensal domiciliar per capita da população residente no Brasil, que, em 2018, é de R$1.373,00” (FONAPRACE, 2018, p. 47); esse fato demonstra que o perfil de renda das famílias dos graduandos das IFES tem espelhado a renda média das famílias brasileiras.

Tal dado indica mudanças no perfil dos estudantes, alterando a tradicional composição em que as IFES são redutos da elite brasileira, argumento comumente utilizado para justificar o fim da gratuidade do ensino, que comprova o novo perfil dos estudantes.

Outro dado significativo refere-se ao quantitativo de estudantes com renda per capita de até ½ SM. “Em números absolutos, 319.342 estudantes estão na faixa de renda per capita Até meio SM”[99] (FONAPRACE, 2018, p. 44).

[98] A pesquisa teve como referência o valor do salário mínimo praticado a partir de 01/01/2018 até 31/12/2019: R$954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais).

[99] Estando na linha da pobreza, conforme parâmetros definidos pelo Banco Mundial. Não há consenso sobre os critérios para definição de pobreza. O critério mais aceito, atualmente, é o do Banco Mundial que, em seu *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990,* estabeleceu que a linha de pobreza mundial é de menos de 1 dólar por dia. O Banco Mundial atualizou o valor da linha internacional da pobreza para US$1,90 por dia, no ano de 2015. O BM utiliza a faixa de US$ 1 dólar por dia por pessoa como linha de indigência (renda suficiente para comprar apenas os alimentos necessários para repor os gastos energéticos) e de US$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza extrema (renda considerada suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos moradores de um domicílio).

Quadro 11 - Graduandos (as) por faixa de renda per capita do grupo familiar - 2018

Faixa de renda mensal familiar per capita	**%**
Até meio SM	26,6%
Mais de meio a 1 SM	26,9%
Mais de 1 SM a 1 e meio SM	16,6%
Sub-total até 1 e meio SM	*70,2%*
Mais de 1 e meio a 3 SM	16,7%
Mais de 3 SM a 5 SM	5,9%
Mais de 5 a 7 SM	2,8%
Mais de 7 a 10 SM	0,8%
Mais de 10 a 20 SM	0,6%
Mais de 20 SM	0,1%
Não respondeu	3,0%
Total	100%

Fonte: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) graduandos (as) das IFES (2018).

Já o percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar per capita “até 1 e meio SM”, cresceu 4 pontos percentuais (em relação à pesquisa anterior, 2014), alcançando 70,2% do universo pesquisado. A pesquisa revela ineditamente que a estimativa do universo estudantil a ser público-alvo da assistência estudantil nas IFES ultrapassa os 70% do total de graduandos, sendo que, se observado esse indicador por região, esse universo pode ser ainda maior em algumas regiões do país, como no norte e nordeste. Em 2018, 7 a cada 10 discentes das IFES estão incluídos no perfil de renda coberto pelo PNAES.

Ainda conforme dados da referida pesquisa, outro indicador importante trata do quantitativo de estudantes ocupados. Em 2014, o percentual de estudantes trabalhadores (as) era de 35,3% (5,4 p.p a mais do que em 2018). “Em 2018, do total de discentes, 29,9% são trabalhadores (as). Por sua vez 40,6% não trabalhavam, mas estavam à procura de trabalho, ou seja, eram desempregados, e 29,5% não trabalham (inativos)” (FONAPRACE, 2018, p. 50).

A trajetória acadêmica dos discentes trabalhadores encerra limitações e desafios ainda maiores a serem superados (do cansaço físico ao desempenho acadêmico, limitações das possibilidades de participação em todas as instâncias da vida universitária, etc.). A necessidade de conciliar estudos e trabalho demonstra que, mesmo sendo instituição pública, os fatores decorrentes de ordem socioeconômica ainda são as principais barreiras a serem enfrentadas, manifestando as desigualdades de oportunidades.

> Em relação ao vínculo com o trabalho, é importante ressaltar que 24,4% são estagiários (as), sendo os (as) demais trabalhadores (as) formais e informais. Do total de estudantes ocupados (as), 31,7% tem carteira assinada e 17,0% são funcionários (as) públicos (as). Têm vínculos precários (sem carteira assinada, sem carteira assinada ou com contrato ajudando familiares, com contrato temporário em uma empresa, organização social ou órgão estatal) 20,0% dos estudantes ocupados (as) e outro tipo de contrato 7,0%. Trabalham mais de 30 horas semanais 45,9% dos (as) estudantes ocupados (as), o que certamente afeta o tempo e as condições de estudo (FONAPRACE, 2018, p. 51).

A última pesquisa do perfil dos estudantes das IFES, realizada pelo FONAPRACE (2018), constatou que cerca de 30% dos estudantes utilizam parte de seu tempo para trabalhar, enfrentando dificuldades para conciliar os estudos com as atividades laborais, especialmente, quando se trata de atividades extraclasses, pois não dispõem de tempo, nem condições e espaços adequados para estudar. Esses estudantes-trabalhadores realizam atividades que absorvem horas diárias e, por isso mesmo, estabelece forte concorrência com o tempo disponível para os estudos.

A pesquisa demonstrara, ainda, que a maioria dos (as) estudantes havia frequentado escolas públicas no ensino médio. Do total dos estudantes pesquisados, em 2018, 64.7% cursaram ensino médio em escolas públicas, sendo a maioria absoluta. Esse dado demonstra que a trajetória estudantil predominante hoje nas IFES é de ingresso de estudantes que cursaram ensino médio público, num país onde local de moradia, cor ou raça, sexo e renda permanecem fortemente correlacionados às probabilidades de acesso e permanência.

> Num país de capitalismo tardio, igualdade de oportunidades é mito. Fatores *históricos, culturais e socioeconômicos interferem no aprendizado*: raça, pobreza, desigualdade da renda, inserção precária no mercado de trabalho, analfabetismo dos pais, moradias precárias, falta de acesso à saúde, saneamento e transporte público, cultura da violência que impera nas periferias urbanas, desestruturação das famílias, crescente papel da mulher no mercado de trabalho e como chefe da família, dentre outros (FAGNANI, 2014, p.1001, grifo nosso).

Sobre as principais dificuldades que impactam, mais decisivamente, sobre a permanência e o desempenho acadêmico do corpo discente, a pesquisa, realizada em 2014, revelava que:

> As dificuldades financeiras respondem pelas dificuldades acadêmicas de 42% dos (as) discentes, seguidas pela carga excessiva de trabalhos estudantis (31,14%), da falta de disciplina de estudo (28,78%), relação professor-estudante (19,8%), dificuldades de aprendizado (16,22%), dentre outras. Importa notar que 2,1% (quase 20 mil estudantes) destacou que a violência física sofrida tem impactado em seu rendimento acadêmico, assim como a violência sexual (1,07% ou mais de 10 mil estudantes) e as discriminações e preconceitos (9,76% ou 91 mil estudantes) (FONAPRACE, 2016, p. 247).

Em 2018, a pesquisa revela que, nas principais dificuldades enfrentadas pelos estudantes, permanecem os mesmos fenômenos (de 2014), alternando a frequência percentual de alguns deles. Considerando que as condições socioeconômicas não são as únicas causas/razões/motivos da retenção e evasão, outros motivos/causas são revelados pelos acadêmicos.

> As cinco dificuldades que mais afetam o desempenho acadêmico, em ordem decrescente, são a falta de disciplina de estudo (28,4%), as dificuldades financeiras (24,7%), a carga excessiva de trabalhos estudantis (23,7%), empatada com os problemas emocionais (23,7%) e o tempo de deslocamento para a universidade (18,9%) (FONAPRACE, 2018, p. 79).

Como resumo das variáveis de recorte, a partir dos dados da pesquisa de 2018, temos o seguinte perfil discente nas IFES brasileiras: 54,6% do universo pesquisado é composto por estudantes do sexo feminino, um crescimento de 3 p.p. em relação a 2014. Cerca de 50% dos estudantes estão na faixa etária de 20 a 24 anos. Aumentou o percentual de negros (pretos quilombolas, pretos não quilombolas e pardos) e se somados aos pardos, pela primeira vez no espectro temporal das pesquisas de perfil do Fonaprace, alcança a maioria absoluta do universo pesquisado. “Ainda que o perfil de cor e raça da população brasileira também tenha se alterado, de 2014 para 2018, o aumento de pretos, pardos e indígenas identificado pela V Pesquisa foi superior ao crescimento populacional” (FONAPRACE, 2018, p. 57). A forma de ingresso via sistema de cotas tem aumentado progressivamente, desde 2012; em decorrência, o sistema de ampla concorrência diminuiu em termos percentuais. Cerca de 30% dos estudantes são trabalhadores. Aproximadamente 65% dos estudantes concluíram o ensino médio em escolas públicas e revelam dificuldades de diversas ordens para permanecer no ensino superior. A principal descoberta da V pesquisa foi o percentual de estudantes

incluídos na faixa de renda de cobertura do PNAES.

Esses dados permitem afirmar que as universidades públicas federais já não são mais frequentadas majoritariamente por setores das elites culturais e econômicas do país. As IFES têm se tornado cada vez mais instituições heterogêneas, plurais e compostas por estudantes oriundos de todas as classes e frações de classe. Como marca da contraditoriedade, característica da política educacional, na última década, vivenciamos uma inflexão mais positivada nesse nível de ensino, por meio da expansão da rede pública federal, fenômeno que tem possibilitado o ingresso de uma parcela da população, a qual, historicamente, esteve alijada de seu direito à educação.

Apesar disso, o ensino superior ainda não se tornou direito de todos; as políticas educacionais não promovem a democratização nem a universalização desse nível educacional. Os dados apresentados nesta pesquisa, até agora, nos levam a afirmar que, no Brasil, nem acesso nem permanência são assuntos resolvidos. O ensino superior ainda é para uma minoria, forjando quadro injusto e desigual tanto no campo das oportunidades de acesso quanto nas condições de permanência.

A trajetória do ensino superior, como vimos no capítulo anterior, revela um caráter não universal, ofertado prioritariamente pela rede privada e marcado pela diversificação institucional.

> Historicamente, as universidades públicas cumpriram com limites e contradições, é certo, a função imprescindível de serem espaços críticos das sociedades e da busca realista pela verdade. A crítica à política econômica da ditadura empresarial- militar, ao seu modelo educacional, às suas prioridades em termos de C&T etc., por exemplo, não teria tido a profundidade e consistência que teve sem a universidade (LEHER, 2005, p.12).

A educação afeta diversas dimensões da vida social e econômica de um país, de forma que pode ser observada desde uma visão mais liberal ou crítica. Existem evidências e estudos que apontam uma correlação entre educação e renda.

> No Brasil, apesar do avanço educacional dos últimos anos, as pessoas que conseguiram ingressar no curso de graduação e concluí-lo têm salário em média 2,7 vezes maior do que aquelas que pararam seus estudos no ensino médio. Apesar do alto retorno privado desse nível de ensino, no Brasil existem 29 milhões de

> pessoas que não frequentam o ensino superior, segundo o IBGE (CARVALHO, 2011, p. 83).

Cada ano de estudo pode representar ganhos salariais, para a população empregada, e uma inserção em postos de trabalho com direitos sociais mínimos garantidos, pois a capacitação, requisitada para as novas condições de trabalho, se obtém, principalmente, por meio da maior escolaridade. Nessa linha argumentativa, Carvalho e Waltenbeg (2015) afirmam que, no Brasil, a conclusão de um curso de graduação é acompanhada por uma baixa taxa de desemprego e por um retorno financeiro maior do que os obtidos por aqueles que pararam os estudos no ensino médio.

> Em termos comparativos esse retorno do ensino superior é alto quando comparado com o observado nos países desenvolvidos: nos EUA é de 1,77, na Alemanha, 1,67; no Reino Unido, 1,54, na França, 1,50 e no Canadá, 1,42, segundo dados da OCDE (2011). Esse alto retorno no Brasil se deve ao fato de *ser pequena a proporção da população adulta brasileira (25 a 64 anos) que completou o ensino superior,* limitando, dessa forma, a oferta dessa mão-de-obra (CARVALHO E WALTENBERG, 2015, p.371, grifo nosso).

Contudo, essa não é a principal contribuição da educação, pois os processos educativos não se restringem apenas ao momento da instrução/capacitação, indo além. A educação pode contribuir à formação crítica do sujeito, fazendo com que o trabalhador compreenda sua situação no contexto social, histórico, econômico, político e cultural no qual está inserido, conhecendo, sobretudo, as causas reais da sua condição e as possibilidades de mudança a partir desse entendimento.

Considerando o amplo contexto que marca o ensino superior brasileiro, a presença desse novo “perfil” de estudantes não é questão menor. Mas, de fato, o que significa essa mudança no perfil dos estudantes das IFES?

> A entrada deste novo perfil de aluno na universidade tem, por outro lado, gerado inúmeros desdobramentos na dinâmica acadêmica, estrutura funcional e percepção da finalidade da ação institucional (e sua relação com o meio social). É neste sentido que se pressente a mais importante contribuição para inovação institucional: uma alteração sociocultural na geração de novas elites, desfazendo o nó mais apertado da desigualdade social brasileira – a assimetria do poder (seja econômico, político, jurídico ou simbólico) (MARQUES e CEPÊDA, 2012, p.188).

A educação e o ensino superior podem constituir-se em espaços de resistência ao projeto dominante, “desvelando” as ideologias do sistema hegemônico e, aos poucos, construindo uma contra-hegemonia (nas palavras de Gramsci); juntamente com outras iniciativas, pode superar a visão fatalista e determinista da realidade. Para romper a dinâmica de exploração/acumulação, a educação não pode ser o único instrumento/via, todavia, ela tem papel fundamental (como afirma Mészáros). A educação tem papel preponderante na divulgação e multiplicação de uma concepção do mundo, assentada fundamentalmente na possibilidade de transformação da realidade (como advoga Lombardi). O acesso irrestrito ao conhecimento científico, historicamente e socialmente produzido (como afirma Saviani), pode gerar novos conhecimentos e produzir transformações na sociedade, com perspectivas de um desenvolvimento ao mesmo tempo racional e humano. Assim sendo, as IFES caracterizam-se como espaços em que as classes sociais mais vulneráveis podem perceber-se e fortalecer-se como sujeito de direitos, um espaço de resistência. Nesse sentido:

> [...] podemos verificar o esforço dos movimentos sociais e de luta dos trabalhadores que almejaram, e almejam, a extensão da educação para a classe trabalhadora, em especial a educação superior, na perspectiva do rompimento com a alienação do sistema capitalista vigente (DURAT, 2005, p. 85).

Com efeito, considerando os determinantes da política educacional, na atual conjuntura (histórica, cultural, social, política e econômica), as limitações para um projeto educacional acessível e democrático são muitas e de difícil superação. Dentre as principais limitações, a mais relevante é a incompatibilidade desse projeto de educação com o sistema dominante. As instituições educativas públicas são administradas pelo Estado, o qual, como sabemos, é um instrumento político da classe detentora do poder econômico.

Por isso, numa sociedade que reproduz intensamente os interesses da classe dominante, a presença cada vez maior da classe trabalhadora nas instituições de educação aponta para possibilidades de resistência, de luta pela manutenção/ampliação dos diretos sociais; no limite, essa é a principal contribuição da educação, que, apesar de relevar um caráter contraditório, é também dinâmica. O ingresso, ou melhor, a presença da classe trabalhadora no ensino superior público,

pode favorecer em potencial os atores sociais coletivos que tradicionalmente foram distanciados da universidade pública, “podendo interferir na agenda de pesquisa, na definição dos objetivos da ação universitária, na gestão do conhecimento e da inovação” (MARQUES e CEPÊDA, 2012, p.188).

A luta e a defesa pela democratização do ensino indicam a perspectiva de melhoria das condições materiais de existência. Os direitos sociais, conquistados duramente pela classe trabalhadora, podem, em certa medida, representar limites no grau de exploração, opressão e acumulação. Nesse sentido, “Indubitavelmente, as agendas dos movimentos sociais para a universidade estão em confronto mais direto e aberto com a tônica dos organismos internacionais” (LEHER, 2005, p.05).

Isto posto, cabe ressaltar que a relevante presença de estudantes, oriundos da escola pública e da classe trabalhadora, nos oferta um interessante cenário que precisa ser sustentado teórica e politicamente. A participação cada vez maior da classe trabalhadora, nos diferentes níveis educacionais, e, de maneira especial, no ensino superior, estimula as instituições a incorporarem o debate sobre as diferenças sociais, econômicas, culturais, étnico-raciais. Além disso, a presença mais expressiva desses estudantes, recoloca na agenda, sob novas perspectivas, as discussões sobre as políticas educacionais.

Portanto, medidas e políticas que promovam condições de acesso e permanência, principalmente dos estudantes em situação de vulnerabilidade social, são essenciais. A assistência estudantil tem um papel importante e decisivo na promoção de condições de permanência, seja na sua disponibilidade em pecúnia, seja no acompanhamento psicossocial, pedagógico e no apoio educacional, na inclusão digital, na promoção de atividades culturais e de lazer. Todavia, cabe ressaltar que tais responsabilidades não se encerram na assistência estudantil, sendo compartilhadas com toda a comunidade acadêmica, sob risco de hiper-responsabilização da assistência estudantil.

2.3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – POLÍTICA DE PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

A expansão quantitativa do ensino federal superior brasileiro foi acompanhada pela utilização de novos mecanismos de recrutamento de discentes (ENEM/SISU/Lei

de Cotas), modificando e expandindo o acesso. Depois de vencidas as dificuldades de acesso, abre-se um novo período de obstáculos. Do sonho de cursar uma universidade, muitos estudantes, principalmente os oriundos da classe trabalhadora, passam ao desafio de se manter no curso e cumprir as exigências acadêmicas para, finalmente, concluir essa etapa de formação. Desse modo, um dos maiores desafios postos pelo processo de expansão é a permanência. Sem um conjunto de políticas, medidas e ações, que promovam condições igualitárias de acesso e, especialmente, de permanência, principalmente dos estudantes provenientes de segmentos sociais mais pauperizados, corre-se o risco de se reproduzir um amplo processo de evasão.

Esta pesquisa parte do princípio de que permanência e evasão são elementos indissociáveis, apesar de distintos. Segundo Ristoff: “A educação superior brasileira não leva até a formatura mais da metade dos estudantes que ingressam no curso de graduação” (RISTOFF, 2013, p.41). Esse fenômeno afeta de um modo geral todas as instituições brasileiras de ensino superior. A evasão possui efeitos danosos, que passam pelo desperdício de recurso público, indo além, de maneira a interferir nocivamente no desperdício da capacidade voltada à formação humana.

Os fatores que influenciam no processo de escolarização são de diversas ordens e vão desde condições estruturais às questões individuais. Isto posto, esta pesquisa assevera a perspectiva multidimensional e multifatorial[100] da permanência dos estudantes em todos os níveis educacionais. Nesse sentido, corroboramos a assertiva de Carvalho:

> Os fatores que determinam o nível de escolarização dos indivíduos abrangem características pessoais circunstanciais (tais como gênero e cor), características pessoais inatas (esforço, determinação, força de vontade), características familiares (escolaridade e renda dos pais) e características regionais (oferta de ensino na região de moradia) (CARVALHO, 2011, p.102).

A expansão do acesso ao ensino superior incide e evidencia uma problemática complexa - a evasão. Há necessidade, ainda, de se delimitar as diferenças entre evasão e retenção; apesar de ambos estarem diretamente relacionados à questão da permanência, são fenômenos que guardam

[100] Nesta pesquisa, entendemos que multidimensionais são os fenômenos relativos às dimensões da vida humana (econômica, social, cultural, etc.) e multifatoriais os fenômenos relativos aos fatores institucionais, familiares e individuais. Essa distinção é puramente para efeitos didáticos, pois não há como observar as questões individuais sem considerar as questões econômicas e culturais e assim por diante.

particularidades entre si.

A permanência na instituição incide em outro fenômeno de similar gravidade: a retenção. A retenção está diretamente associada ao tempo que o acadêmico leva para concluir o curso, ou seja, tempo que permanece nos cursos para além do tempo máximo de integralização curricular (conforme especificidade dos cursos, no Brasil, geralmente 4/5 anos). Se o acadêmico reprova em uma ou mais disciplinas (e tem que cursá-las novamente) e/ou se, por razões diversas, matricula-se em menos disciplinas do que as ofertadas para as fases, conforme a grade curricular de cada curso, tudo indica que ele levará um tempo superior ao estabelecido para se formar, permanecendo por mais tempo na universidade.

Análise da retenção está diretamente (não unicamente) associada às questões institucionais, a saber: oferta de programas e ações, com vistas a dirimir as 'reprovações em massa' de determinadas disciplinas, seja com disciplinas básicas preparatórias, com programas de monitoria, entre outros. A questão curricular também é essencial, pois alguns cursos possuem grade curricular rígida, com disciplinas que exigem outras chamadas de "pré-requisitos", nos quais a reprovação em apenas uma disciplina da cadeia dificulta o desenvolvimento do curso no tempo normal. O quantitativo de disciplinas pré-requisitos é um dos fatores com grande influência na retenção; do mesmo modo, a oferta de vagas (compatíveis com a demanda), nas disciplinas com altos níveis de reprovação, retendo o aluno por vários períodos, como, sistematicamente, acontece nas disciplinas iniciais, básicas de Matemática, Química ou Física.

Dado o caráter de abrangência e complexidade da evasão, assinala-se a necessidade de estudos específicos, que aprofundem o conhecimento sobre a problemática; para os limites desta pesquisa, realiza-se uma breve abordagem. A singularidade do fenômeno é marcada, entre outros, pela ausência de consenso no referencial teórico, que serve de base para a discussão sobre as causas da evasão e a mensuração de dados. Em 1996, a Andifes realizou, por meio de uma comissão especial, um estudo sobre 'Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas'.

> O reconhecimento dos óbices que condicionaram este estudo corrobora a certeza de que o conhecimento mais completo e confiável do fenômeno só poderá ser alcançado através de um verdadeiro programa integrado de pesquisas que estabeleça os elos

> entre os níveis, **identifique causas internas e externas, dando assim a necessária dimensão da totalidade** característica de uma avaliação do sistema de ensino superior (BRASIL, 1996, p. 16, grifo nosso).

O conceito de evasão, do ponto de vista da Andifes (1996), pode ser caracterizado por três modalidades, considerando suas dimensões concretas: evasão de curso, evasão da instituição e evasão do 'sistema' de ensino superior. A evasão do curso é quando o estudante continua na instituição e troca ou tranca um determinado curso por algum motivo; a evasão da instituição é quando o estudante sai de uma determinada instituição, por variados motivos; saída do sistema é quando o estudante desiste totalmente dos estudos. Os estudos da comissão especial da Andifes (1996) assinalam:

> O diagnóstico de evasão dos cursos universitários apresentado pelas diversas instituições que se integraram ao estudo sobre o desempenho das universidades brasileiras deve ser complementado por pesquisas que levem em conta a **correlação possível da multiplicidade de fatores que seguramente interferem na enfocada evasão** (BRASIL, 1996, p. 26, grifo nosso).

O relatório da Andifes aponta ainda para a complexidade do fenômeno e chama à reflexão sobre os prováveis fatores determinantes do desempenho acadêmico e da evasão, que podem ser classificados em três ordens: em primeiro lugar, aqueles que se relacionam ao próprio estudante; em segundo, os relacionados ao curso e à instituição; finalmente, os fatores socioculturais e econômicos externos. Cabe lembrar que grande parte desses fatores se inter-relacionam estreitamente. Dentre as características individuais dos estudantes, apontadas pela comissão da Andifes, que influenciam no fenômeno da evasão, destacamos alguns fatores:

> [...] relativos à habilidades de estudo; relacionados à personalidade; decorrentes da formação escolar anterior; vinculados à escolha precoce da profissão; relacionados a dificuldades pessoais de adaptação à vida universitária; decorrentes da incompatibilidade entre a vida acadêmica e as exigências do mundo do trabalho; decorrentes do desencanto ou da desmotivação dos alunos com cursos escolhidos em segunda ou terceira opção; decorrentes de dificuldades na relação ensino-aprendizagem, traduzidas em reprovações constantes ou na baixa frequência às aulas; decorrentes da desinformação a respeito da natureza dos cursos (BRASIL, 1996,

p. 27).

Quando se observam os fatores decorrentes das características individuais, há que se considerar que as escolhas pessoais também são influenciadas por fatores externos, tais como: condições objetivas, que possibilitem a escolha; as possíveis relações com o mercado de trabalho; as possibilidades de desenvolvimento profissional e a influência de familiares. Outro destaque em relação às características de cada estudante é sua capacidade de se adaptar à dinâmica da vida universitária, ou seja, a integração ou não do estudante à dinâmica acadêmica (regime de créditos, matrícula por disciplinas e periodização semestral), muito diferente daquela do ensino fundamental. Alguns estudantes apresentam grandes dificuldades de adaptação a essa nova dinâmica. O ingresso no ensino superior é geralmente acompanhado de mudança de entorno sociocultural, especialmente, no que se refere à mobilidade dos estudantes.

A análise do fenômeno da evasão/retenção revela a preocupação e a busca por estratégias para mitigar os efeitos negativos e noviços desses fenômenos, uma vez que não se pode garantir a superação do problema, ao menos que se promovam ações que possam circunscrevê-lo à dimensão residual. Dada sua complexidade, é praticamente impossível erradicar totalmente a evasão, especialmente, por razões que fogem ao âmbito das questões de ordem estrutural e refiram-se às de ordem pessoal.

No que tange aos fatores internos às instituições, segundo a Andifes (1996), observam-se:

> Fatores peculiares a questões acadêmicas; currículos desatualizados, alongados; rígida cadeia de pré-requisitos, além da falta de clareza sobre o próprio projeto pedagógico do curso; relacionados a questões didático-pedagógicas: por exemplo, critérios impróprios de avaliação do desempenho discente; relacionados à falta de formação pedagógica ou ao desinteresse do docente; vinculados à ausência ou ao pequeno número de programas institucionais para o estudante, como Iniciação Científica, Monitoria, programas PET (Programa Especial de Treinamento), etc.; decorrentes da cultura institucional de desvalorização da docência na graduação; decorrentes de insuficiente estrutura de apoio ao ensino de graduação: laboratórios de ensino, equipamentos de informática, etc.; inexistência de um sistema público nacional que viabilize a racionalização da utilização das vagas, afastando a possibilidade da matrícula em duas universidades (BRASIL, 1996, p. 29).

Em relação aos fatores externos às instituições, a ANDIFES aponta, ainda:

> Os relativos ao mercado de trabalho; relacionados ao reconhecimento social da carreira escolhida; afetos à qualidade da escola de primeiro e no segundo grau; vinculados a conjunturas socioeconômicas específicas; relacionados à desvalorização da profissão, por exemplo, o "caso" das licenciaturas; vinculados a dificuldades financeiras do estudante; relacionados às dificuldades de atualizar-se a universidade frente aos avanços tecnológicos, econômicos e sociais da contemporaneidade; relacionados a ausência de políticas governamentais consistentes e continuadas, voltadas ao ensino de graduação (BRASIL, 1996, p.30).

Isto posto, os estudos sobre evasão expõem a divisão analítica das causas em dois grupos: o das causas internas e o das causas externas às instituições de ensino superior, considerando as peculiaridades do corpo discente. O FONAPRACE, por meio de seus estudos e pesquisas, e por intermédio da realização do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES (1996/2003/2010/2014/2018), também tem constatado as adversidades que comprometem a permanência dos graduandos em cursos superiores. Um dos fatores de maior influência, segundo as pesquisas do FONAPRACE, são os fatores ligados a questões de ordem econômica.

Desse modo, ressalta-se a natureza *multicausal* do fenômeno tanto da evasão quanto da retenção. As questões de permanência, evasão e retenção acadêmicas são fenômenos *multicausais*, que envolvem aspectos endógenos e exógenos às IES e aos próprios estudantes. Dentre os fatores endógenos, observam-se as questões de identificação com o curso escolhido, a ambientação com a comunidade acadêmica, a relação com a instituição, o desempenho acadêmico, entre outros. Em relação aos fatores exógenos, identificam-se as questões de acesso a esse nível de ensino, a localização da IES, as relações familiares, condições de saúde e tantas outras.

Em 2018, a UTFPR[101], por intermédio da ASSAE (Assessoria para Assuntos Estudantis), realizou um estudo com os *todos os alunos matriculados* na instituição, a fim de conhecer um pouco mais sobre o perfil do aluno. Os alunos responderam ao questionário de maneira voluntária, sendo que, dos aproximadamente 5 mil estudantes da instituição, no referido ano, 2.772 alunos responderam. Entre outras

[101] Esta pesquisa ainda não foi publicada pela instituição, sendo que os resultados foram divulgados apenas em âmbito interno.

questões, o questionário perguntava aos estudantes “o que mais te cansa na vida acadêmica”? A pergunta aberta conferiu liberdade aos estudantes para responderem, conforme suas experiências. Foram obtidas 2.608 respostas.

As respostas, apesar de bastante variadas, corroboram as assertivas acima e evidenciam o caráter *multicausal* das dificuldades vivenciadas pelos acadêmicos, que vão desde aspectos sociais, institucionais até os individuais: “necessidade de conciliar trabalho e estudos”, “distância da residência à universidade”, “pessoas intolerantes e preconceituosas”, “transporte”, “excesso de atividades acadêmicas”, “estudos massivos”, “disciplinas que não contribuem para a formação profissional”, “professores despreparados”, “aulas robotizadas”, “acúmulo de matérias”, “semanas de provas”, “professores inflexíveis”, “atividades extraclasse”, “janelas vagas”, “horas complementares”, “aulas em slide”, “falta de tempo”, “acordar cedo”, “falta de grana”, “distância da família”, “rotina”, “convivência com demais alunos”, “não ter emprego e não conseguir auxílio”, “burocracia da instituição”, “falta de sono”, “déficit de concentração própria e atenção por cansaço”.

Estar na universidade tem suas implicações, pois são vários os aspectos que envolvem a vida acadêmica: moradia, transporte, alimentação, saúde, condições e hábitos de trabalho, financiamento dos estudos, relações interpessoais tanto com o meio de origem como com a comunidade acadêmica – aí, estão incluídas as debilidades dos processos de ensino-aprendizagem e as precárias condições para desempenho acadêmico, entre outros. Ao serem analisadas dentro do contexto político e educacional, é fundamental identificar e conhecer as causas, dimensões e ou fatores dos fenômenos, como evasão e retenção, pois indicam a direção interventiva, visando às mudanças possíveis.

As perspectivas que fomentam o caminho da democratização do ensino superior no Brasil implicam, entre outros fatores, a consolidação da expansão postulada no polo público; o necessário reforço e ampliação do papel das universidades públicas, especialmente das federais; a consolidação e ampliação das medidas de acesso e dos programas de assistência para estudantes com baixo poder aquisitivo. Mais do que diversificar o acesso, é preciso criar condições que auxiliem a permanência; desenvolver ações com vistas a evitar que, após o ingresso, os que pertencem à classe trabalhadora venham a desistir, frente à dificuldade de permanência. O acesso não se esgota no ingresso. É importante,

pois, destacar que o ingresso no ensino superior não implica necessariamente a sua conclusão. O acesso e a permanência estão fortemente condicionados às características sociais e econômicas da população usuária. Mais do que diversificar o acesso, é preciso criar condições que auxiliem a permanência, desenvolver ações com vistas a evitar que, após o acesso, os que pertencem à classe trabalhadora venham a desistir frente à dificuldade de permanência.

A incorporação dos jovens brasileiros, oriundos da classe trabalhadora, ao ensino superior depende de políticas de acesso, do quantitativo de instituições, cursos e da disponibilidade de vagas bem distribuídas pelas regiões do país, mas não se reduz a isso; reclama, também, mecanismos de permanência/conclusão, tendo em vista que, caracterizadas pelo recorte de renda do grupo familiar, muitos estudantes têm ingressado, procurando os setores, programas e ações de assistência estudantil, com as mais variadas demandas e necessidades.

Os programas de permanência implicam investimentos de recursos financeiros e humanos, que traduzem, em certa medida, a perspectiva e compreensão política de fazer avançar qualitativa e quantitativamente o ensino de graduação do país. Destarte, não é possível uma análise da assistência estudantil desconexa da conjuntura da política educacional brasileira e seus direcionamentos. O que a tem justificado fundamenta e direciona a percepção de como se efetiva concretamente.

A assistência estudantil, como uma face da política social, que tem uma função contraditória nessa sociabilidade, marcada pela desigualdade social, pode tanto contribuir para a ampliação dos direitos sociais quanto para atingir as demandas/interesses do capital, em determinado momento e conjuntura, sistema que continua sendo o responsável pela não universalização dos direitos sociais. Os programas de assistência estudantil agem como estratégia, visando ao alcance das metas previstas para a educação superior, no contexto apresentado anteriormente. Entretanto, tipificando seu caráter contraditório, atende aos interesses de um volume considerável dos novos estudantes das IFES, que dependem dos programas de AE para sua permanência e, como consequência, tornam o ensino superior mais acessível, popular e inclusivo. Se compreendemos como correta a formulação do capítulo primeiro sobre o papel da educação e do ensino superior, como espaço contraditório, mas essencialmente de socialização do conhecimento, essa

compreensão implica necessariamente a concepção de universalização, que ultrapassa a percepção de gratuidade, e atribui ao Estado a primazia da responsabilidade na oferta. Isto posto, é necessário não perder de vista que uma política de assistência estudantil não deveria se limitar a programas e ações destinados aos estudantes/famílias de baixa renda. Ela deveria ter como diretriz e como princípio o atendimento universal.

A assistência estudantil, assim como as demais políticas educacionais, deve estar em sintonia com as demandas da sociedade, para que sejam efetivados os direitos sociais. Nesse sentido, o reconhecimento e a defesa do conjunto de direitos sociais, que situam a cidadania na sociedade de classes, expressam possibilidades (efetivas) e aspectos decisivos de organização da vida social. Apesar de suas limitações, a assistência estudantil tem contribuído, na medida do possível, para a efetivação de uma política educacional, voltada à democratização da estrutura social, a partir do desenvolvimento da diversidade, ao lado do avanço científico e tecnológico.

Os dados da pesquisa do FONAPRACE[102], revelam que as IFES têm refletido a composição social da população brasileira; para fazer jus ao atual quadro do perfil discente e oferecer continuidade à tendência de expansão das universidades federais brasileiras, é imprescindível a institucionalização e ampliação das políticas de assistência estudantil.

> A ausência de recursos para a manutenção de políticas que busquem criar condições objetivas de permanência desse segmento da população na universidade faz com que esses estudantes, muitas vezes, desistam de seus cursos, ou mesmo, retardem sua conclusão. Para que o aluno possa desenvolver-se em sua plenitude acadêmica, é necessário associar, à qualidade do ensino ministrado, uma política efetiva de assistência, em termos de moradia, alimentação, saúde, esporte, cultura e lazer, entre outras condições (FONAPRACE 2001, p. 02).

A abordagem da assistência estudantil (AE), independentemente dos inúmeros recortes possíveis, é indissociável da questão da permanência. Conforme Alves (2002), a assistência estudantil tem o papel de mobilizar recursos, de forma a

[102] O texto integral do Relatório do FONAPRACE está disponível em: http://www.ufjf.br/proae/files/2009/01/proposta-do-fonaprace-para-um-plano-nacional-de-assistencia-aos-estudantes-de-graduacao-das-instituicoes-publicas-de-ensino-superior.pdf Acesso em: 28 abr. 2018.

garantir a permanência e o percurso dos estudantes no processo de formação profissional. A AE age como mecanismo de promoção das condições de permanência, operando, também, na prevenção da retenção/evasão. Esta pesquisa corrobora com o Fonaprace e compreende que a AE é um conjunto de princípios e diretrizes que orientam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo de forma preventiva nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2007).

A política de assistência estudantil deve proporcionar condições objetivas para a superação das múltiplas dificuldades enfrentadas pelos estudantes, mobilizando recursos em diversas áreas, a fim de mitigar os impactos negativos das diversas dificuldades da vida acadêmica – as quais não se expressam apenas pela condição de renda, além de interferirem direta ou indiretamente na vida acadêmica (alimentação, moradia, saúde, apoio pedagógico, etc.).

Desse modo, a assistência estudantil, na atual realidade brasileira, se configura como condição essencial para que uma parcela considerável da população possa *permanecer e concluir* o ensino superior. A AE, ao longo de sua trajetória, apesar de tangenciada nos textos constitucionais, foi historicamente tida como um problema emergencial, com ações isoladas e fragmentadas, não havendo clareza e definição das ações e, sobretudo, das suas fontes de financiamento.

Contudo, a despeito das suas características históricas de assistematicidade e descontinuidade, o processo de regulamentação da assistência estudantil, no Brasil, sujeita-a ao grau de agressividade das propostas e políticas neoliberais, que impõe a seletividade e a focalização para as políticas sociais. A política nacional de assistência estudantil, travestida em “programa”, não se orienta pelo princípio da universalização e baliza-se pela prioridade de atendimento (conforme decreto, estudantes da rede pública ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio). O programa nacional de assistência estudantil, a despeito do aumento gradual de investimentos, não alcançou (e está cada vez mais distante de alcançar) patamares mínimo/desejáveis de universalização, sendo direcionado para os acadêmicos mais empobrecidos, já que o critério prioritário de acesso é a renda.

2.4 O PNAES – OBJETIVOS, AÇÕES, REGULAMENTAÇÃO E ORÇAMENTO

O recente contexto do ensino superior na rede federal, caracterizado por medidas de expansão, que provocou a ampliação do acesso, promoveu também a regulamentação da assistência estudantil.

O PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil) foi instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Em 2010, o programa passou a ser *regulamentado* pelo decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, e poucas foram as alterações na redação. O programa tem como objetivos:

> Art. 2º São objetivos do PNAES:
> I – Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
> II – Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
> III - Reduzir as taxas de retenção e evasão; e
> IV - Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Segundo o PNAES a AE (Assistência Estudantil) tem como finalidade fomentar os recursos necessários para transpor as dificuldades e obstáculos, buscando reduzir os efeitos das desigualdades vivenciadas pelo conjunto de estudantes, provenientes dos segmentos sociais mais pauperizados e que sentem dificuldades concretas de permanecerem no ensino superior.

Considerar as dificuldades concretas de permanecer no ensino superior pressupõe a compreensão dos vários fatores que particularizam o desenvolvimento das diferentes dimensões da vida. A permanência no ensino superior está associada a uma diversidade de multiplicidade de fatores e âmbitos, que podem influenciar direta ou indiretamente o desempenho e vida acadêmica. Nesse sentido, o referido decreto, no artigo 3°, dispõe que PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as *atividades de ensino, pesquisa e extensão*, visando ao atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação *presencial* das instituições federais de ensino superior. Em relação às áreas de abrangência, prevê que:

> § 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

> I - Moradia estudantil;
> II - Alimentação;
> III - Transporte;
> IV - Atenção à saúde;
> V - Inclusão digital;
> VI - Cultura;
> VII - Esporte;
> VIII - Creche;
> IX - Apoio pedagógico; e
> X - Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Ao prever ações em diversas áreas, o programa corrobora com a perspectiva da tendência das políticas educacionais na relação com as demais políticas públicas. A orientação de promover ações nas áreas de moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, etc. implica o entendimento de que há uma multidimensionalidade e que essas dimensões são inter-relacionadas, complementares, com fronteiras, difíceis de serem identificadas ou determinadas.

É com essa perspectiva da multidimensionalidade que se deve fomentar a importância da multidisciplinaridade, da intersetorialidade e da interdisciplinaridade[103] da assistência estudantil. Sobre a intersetorialidade, Pereira (2014) considera que o prefixo 'inter' revela uma relação dialética num todo unido, ou seja, numa totalidade. O confronto dialético opõe o novo ao velho, busca pelos níveis de abstração mais profundos para a melhor compreensão da essência. A autora define ainda:

> Diferentemente da interdisciplinaridade (que evoca *vínculos orgânicos* entre especialidades) a *multidisciplinaridade* refere-se a um conjunto de disciplinas ou ramos especializados de saberes que se agregam em torno de um tema, uma problemática ou um objetivo comum, mas não se interpenetra (PEREIRA, 2014, p.31, grifo da autora).

Na assistência estudantil, as equipes que executam os programas, no âmbito das IFES, são multidisciplinares; contudo, é necessário que essas "disciplinas" ou

[103] Temáticas revestidas de tamanha peculiaridade e importância que, por si só, ensejam pesquisas específicas para sua delimitação e tratamento. Nesta pesquisa, grosso modo, a intersetorialidade é entendida como uma estratégia política de articulação entre setores; e a interdisciplinaridade é entendida como conjunto de conhecimentos de diversas áreas relacionados entre si. Para estudos mais aprofundados, sugerimos leitura do livro: "A intersetorialidade na agenda das políticas sociais". Organizado por: Giselle Lavinas Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida e Rosimary Gonçalves de Souza.

“ramos do saber” se relacionem entre si, de modo a observar os fenômenos da vida acadêmica em uma perspectiva ampliada e de totalidade. Entendemos que na operacionalização da assistência estudantil, há de se fomentar a estruturação de equipes multidisciplinares (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, administradores, contadores, etc.) enquanto espaço de realização de ações conjuntas, considerando as diferentes áreas previstas no PNAES e, sobretudo, as diversas dimensões e fatores que impactam a permanência dos estudantes. A estruturação de equipes multidisciplinares deve respeitar as identidades profissionais e fomentar a transversalidade no trabalho, com base na comunicação, na definição/construção de instrumentos operacionais e metodológicos específicos e os comuns às diferentes áreas.

Compreendemos que há necessidade de se debater de forma articulada e discutir respeitando as diferentes abordagens teórico-metodológicas, avançando no que diz respeito à dimensão técnico-operativa, para que, efetivamente, respondam às demandas dos estudantes, sobretudo, na identificação e na construção de propostas de intervenção acerca do que seriam as condições de permanência, ou seja, um entendimento de quais seriam as necessidades dos estudantes para permanecer em seus cursos e levar a cabo sua formação acadêmica. O reconhecimento das demandas estudantis em toda a sua amplitude constitui um grande desafio para as universidades, mormente, quando se leva em conta os quadros técnicos responsáveis por essa tarefa e os limites orçamentários destinados a essa política.

A assistência estudantil abarca um vasto, heterogêneo e um complexo espectro de áreas, diferentes perfis de estudantes, necessidades, riscos, contextos institucionais e, por isso, deve ser vista em sua relação com outras políticas sociais. Dessa forma, inferimos a importância de se inter-relacionarem os diversos setores e as diversas áreas das políticas sociais, e, no âmbito especifico das IFES, se inter-relacionarem os conhecimentos das diversas áreas que compõem os setores de assistência estudantil (serviço social, pedagogia, psicologia, tecnologia da informação, administração, etc.).

Apesar da abrangência das áreas definidas pelo PNAES, o que ocorre é que nem todas as IFES desenvolvem programas e ações em todas as suas esferas. Embora fundamentada numa perspectiva e concepção ampliada de AE,

(considerando as diversas áreas de atuação, a intersetorialidade, a interdisciplinaridade), não raro, identificamos que os programas em âmbito institucional, geralmente, estão calçados no peso da tradição fragmentada que 'bolsifica' os programas a nível institucional. Nota-se uma forte tendência à 'bolsificação' (pagamento de bolsas) e o atendimento prioritário em áreas como alimentação (conforme tradição universitária de dispor de restaurantes universitários), em detrimento de outras ações, a exemplo da atenção à saúde e apoio pedagógico.

Cabe ressaltar que não se trata de desconsiderar a importância do recebimento das "bolsas", pois, certamente, a condição socioeconômica é fundamental para promover condições de permanência dos estudantes. Contudo, a abrangência e a priorização do atendimento, via transferência direta de renda (bolsas), bem como na oferta de serviços e benefícios, priorizando algumas áreas (como alimentação), tende a reduzir a assistência estudantil a questões, ordem econômico financeira, desconsiderando outras questões que influenciam o desempenho e permanência dos acadêmicos. Destarte, o investimento em infraestrutura e em todas as áreas do PNAES, para além do pagamento de 'bolsas', é uma necessidade da assistência estudantil, expressando um desafio político orçamentário e técnico.

Enquanto política de permanência, a assistência estudantil deve realizar ações em conjunto com os diversos setores das universidades e demais políticas sociais, nos diversos âmbitos da vida acadêmica, considerando que seu objetivo é implementar ações que promovam (mas que, por si só, não garantem) a permanência. A partir do conhecimento da realidade das políticas educacionais no Brasil, é necessário um tratamento criterioso do PNAES, afastando o risco de entendimento mistificado de que a assistência estudantil é a panaceia para todos os percalços do ensino superior. É necessário, portanto, um rigor analítico no sentido de não hiper-responsabilizar a assistência estudantil.

Atualmente, a operacionalização do programa continua sendo realizada com fundamento legal em um decreto; entendemos que é um traçado que merece ser melhor analisado[104].

[104] A hierarquia entre espécies normativas é um assunto complexo; os atos normativos são distintos e, em tese, têm funções diferentes: Constituições, leis ordinárias/complementares/delegadas, decretos, portarias, resoluções, instruções, são alguns exemplos. A Constituição Brasileira é a base

O ato normativo, que regulamenta a assistência estudantil, no Brasil, é um decreto. Não há, portanto, lei que normatize a assistência estudantil; consequentemente, não há como 'exigir' implementação, ficando ao sabor do gestor estatal. Isto posto, entendemos que a espécie normativa mais adequada para *regulamentar* a assistência estudantil seria uma lei federal, pois esta, além de estabelecer condutas (obrigação de cumprir), tem competência superior aos atos normativos infralegais.

Relegada à discricionariedade e não obrigatoriedade do cumprimento, não tendo estabelecido a previsão orçamentária na sua frágil regulamentação, a assistência estudantil não conseguiu se estabelecer enquanto uma política nacional, permanecendo como um programa, de maneira que fica sua execução à apreciação discricionária dos gestores. Relegar a normatização a uma portaria (que tem por finalidade nata instrução) e, posteriormente, ao decreto (ato administrativo, com a finalidade de regulamentar leis, sem obrigatoriedade de cumprimento), revela a marginalidade e a fragilidade a que a assistência estudantil está submetida. Dada a

de todo ordenamento jurídico do país, estabelecendo a ordem hierárquica dos atos normativos, que não podem contrariá-la, sob pena de serem inconstitucionais. Incontestavelmente, há uma hierarquia entre o que estabelece a Constituição Federal e os atos normativos infraconstitucionais; nesse sentido, a CF prevalece sobre todo e qualquer ato normativo existente no país. Na área jurídica, há uma discussão não consensual, mas bastante sólida, de que não haveria hierarquia entre espécies normativas no ordenamento infraconstitucional. Entretanto, a CF 88 estabeleceu competências para legislar, de modo que a questão não é valorativa, no sentido de que um ato normativo valha mais que o outro (uma lei ordinária não é superior a uma lei complementar ou delegada); a questão central é a competência para legislar sobre determinado assunto. Sendo assim, os atos normativos infraconstitucionais e infralegais - um decreto ou uma portaria, por exemplo - não têm o condão de versar sobre matéria reservada à lei. Portarias, decretos, resoluções são exemplos de atos normativos infralegais, que estão subordinados à CF e às leis. No que concerne às principais diferenças entre a lei e o decreto, destacamos duas: a lei tem força normativa porque, para sua formação, concorrem conjuntamente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O decreto é um ato administrativo; está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. Decretos são geralmente da competência dos chefes do Executivo, elaborados e assinados discricionariamente por presidente, governador ou prefeito, conforme o caso. O decreto não é submetido ao processo legislativo. O decreto, em tese, regulamenta e detalha uma lei; são especificações de uma lei, ou seja, descer às minúcias necessárias de pontos específicos, criando os meios necessários para a melhor execução. A mais importante diferença entre a lei e o decreto, contudo, é que a lei obriga um fazer ou um deixar de fazer, e o decreto, não. É o princípio genérico da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II da CF 88, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude de lei". Cabe lembrar que o descumprimento de um decreto, uma resolução ou portaria (salva expressa disposição legal) não configura crime. O atual regime jurídico brasileiro não obriga nem desobriga a ninguém por decreto. Já as portarias, são atos administrativos, geralmente internos, expedidos pelos chefes de órgãos, repartições ou serviços. Um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação da sua competência. Geralmente, as portarias expedem determinações gerais ou especiais aos seus subordinados, ou ainda designam servidores para funções e cargos secundários.

natureza jurídica do PNAES, torna-se urgente a aprovação de uma lei federal que regulamente uma política nacional de assistência estudantil. A consolidação do PNAES, enquanto lei federal, deixaria a assistência estudantil em outro patamar no cenário das políticas educacionais. A transformação do decreto n° 7.234/2010 (PNAES) em lei elevaria a assistência estudantil ao patamar de política de Estado, produzindo a estabilidade normativa e institucional necessária.

Bandeira de luta histórica dos movimentos sociais, como a UNE, órgãos assessores, a saber, ANDIFES/FONAPRACE, intelectuais, servidores e militantes da educação, a assistência estudantil foi implementada no contexto de evidente necessidade de políticas de expansão do ensino superior, todavia, sem a preocupação fundamental com sua regulamentação. A implementação da AE, por meio, inicialmente, de portaria e, posteriormente, de decreto, nos permite afirmar que esta não ocupava/ocupa lugar central na concepção dos gestores.

Diferentes propostas e concepções de AE têm constituído diferentes programas no espaço das IFES, diferentes atores sociais, (estudantes, docentes, gestores, profissionais, Estado), nos diferentes contextos socioinstitucionais em que tem sido implementada, leva os programas a adquirir diversos contornos, constituindo diferentes posicionamentos quanto à sua efetivação.

A gestão da AE nas IFES pode ser concebida de uma maneira mais centralizada, restrita à atuação dos reitores e pró-reitores da área nas universidades, ou mais democrática, contando com a participação de estudantes, docentes e técnicos-administrativos. A participação da comunidade acadêmica pode contribuir para o desenvolvimento de uma AE mais comprometida com as realidades de seu público-alvo, possibilitando reflexões e ações a partir do olhar de demandante/usuário e dos profissionais com conhecimentos específicos, viabilizando a construção de uma política de AE mais abrangente. A afirmação de uma política de AE efetiva parte do princípio de que a gestão do programa deve ser de forma realmente participativa. A luta por uma maior participação, na dimensão administrativa das universidades, não é algo recente; assim, na assistência estudantil, não é diferente. A maior participação de estudantes, docentes e técnicos administrativos (que geralmente são postergados à operacionalização do programa), nas instâncias e espaços de planejamento e decisões, sobretudo, em âmbito orçamentário, é fundamental. A AE só alcançará êxito, se integrar em sua

construção os três segmentos que compõem a universidade.

Compreender como foi regulamentada a assistência estudantil no país nos traz indícios acerca da importância que apresenta ao rol das ações governamentais. Mesmo após demonstrada e inequívoca necessidade, a assistência estudantil brasileira sequer tem previsão legal, permanecendo restrita às concepções e limitações de programa. Em outras palavras, a assistência estudantil, da forma como foi regulamentada, é extremamente vulnerável, bastando outro decreto (ato discricionário e unilateral) para sua revogação.

A ampliação, expansão e, no limite, a democratização de qualquer nível de ensino, especialmente o superior, perpassa necessariamente pela questão do financiamento/orçamento. Orçamento que possa garantir, efetivamente, a implementação dos textos legais. A natureza das fontes de financiamento e a magnitude do gasto social são importantes indicadores na avaliação de políticas sociais. Esses indicadores "contribuem para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental que se está avaliando" (FAGNANI, 2009, p. 122).

No que se refere às questões orçamentárias, o PNAES traz relativa garantia de orçamento das ações de assistência estudantil, por meio do repasse financeiro do MEC, direto às IFES, já definido nos códigos orçamentários que limitam o gasto desse recurso nas ações pré-estabelecidas, impedindo, assim, que o recurso seja integrado ao orçamento geral e utilizado para outros fins. O PNAES, contudo, não trouxe garantia de orçamento para as ações de assistência estudantil, pois seus atos normativos (portaria/decreto) não estabelecem vinculações orçamentárias. Não há determinação de uma parcela específica do orçamento (fundo público) a ser destinado para o programa. Desse modo, a questão do orçamento aparece como um limite para a efetivação e abrangência, não apenas do texto legal, mas especialmente da proposta objetiva do programa.

A execução financeira do PNAES iniciou em 2008 e suas atividades eram realizadas no âmbito do Programa *Brasil Universitário* (código orçamentário 1073), por meio da ação *Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação* (código orçamentário 4002). Além do PNAES, os recursos destinados a esse “código”

financiam mais dois programas: o Promisaes[105] (Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) e o Programa Incluir[106] (Política de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior). A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição.

A ação 4002 aparece nas peças orçamentárias antes de 2008 (entre 2004 e 2007), conforme pesquisa realizada no sítio do portal transparência; os recursos, destinados às ações de assistência estudantil, eram voltados às universidades por intermédio do programa Universidade do Século XXI - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Todavia, tomamos como referência para análise, neste estudo, os dados a partir de 2008, logo após sua regulamentação.

Antes da implementação do PNAES, os recursos previstos no orçamento, para a ação 4002, eram gerados, em grande medida, pelas próprias instituições; a quantia, direcionada para as ações, era significativamente inferior à que passou a ser destinada pela união. Além dos recursos direcionados pela União, por intermédio do MEC, as IFES financiam as ações da assistência estudantil também por meio de recursos próprios, que são provenientes, dentre outros, de medidas como taxas, contratos, convênios de projetos/programas com instituições públicas e privadas, aluguel de patrimônios imobiliários, prestação de serviços, cursos pagos, produção de bens e/ou emendas parlamentares.

---

[105] O Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) tem o objetivo de fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e os países com os quais mantém acordos – em especial os africanos – nas áreas de educação e cultura. O projeto oferece apoio financeiro em pecúnia (atualmente R$ 622,00), para alunos estrangeiros participantes do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), regularmente matriculados em cursos de graduação, em instituições federais de educação superior. O auxílio visa cooperar para a manutenção dos estudantes durante o curso, já que muitos vêm de países pobres. Para concorrer ao Promisaes, o estudante, além de estar matriculado em instituição federal de educação superior, deve ter bom desempenho acadêmico, de acordo com as exigências da universidade em que estuda. A universidade, para aderir ao programa, precisa estar vinculada ao PEC-G e receber, regularmente, estudantes estrangeiros por meio desse programa. O programa cumpre o disposto nos decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, na portaria nº 745, de 05 de junho de 2012. O programa é operacionalizado por meio de editais.

[106] O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que garantem o acesso de pessoas com deficiência às IFES. O Incluir tem como principal objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade, os quais respondem pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação. Desde 2005, o programa lança editais com a finalidade de apoiar projetos de criação ou reestruturação desses núcleos nas IFES. Os núcleos melhoram o acesso das pessoas com deficiência a todos os espaços, ambientes, ações e processos desenvolvidos na instituição, buscando integrar e articular as demais atividades para a inclusão educacional e social dessas pessoas. O programa cumpre o disposto nos decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005 e sendo operacionalizado na forma de editais anuais.

A magnitude dos recursos orçamentários, destinados às universidades federais, é decidida por meio de um cálculo, que determina os recursos a serem direcionados para cada IFES, considerando algumas variáveis. A distribuição do orçamento (custeio e capital[107]) é feita com base na participação de cada instituição, no conjunto das universidades federais do país, segundo o critério a seguir: *Matriz OCC[108] = 80% (aluno equivalente) + 20% (índice de qualidade e produtividade).*

Atualmente, o decreto n° 7.233, de 19 de julho de 2010, regulamenta os procedimentos orçamentários e financeiros, definindo critérios para a destinação de recursos às universidades:

> I – O número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
> II - A oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
> III - A produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
> IV - O número de registro e comercialização de patentes;
> V - A relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
> VI - Os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;
> VII - A existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
> VIII - A existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010b).

A distribuição de recursos para a assistência estudantil segue os parâmetros de distribuição de recursos para as universidades brasileiras, baseado em fórmulas que envolvem a combinação de variáveis e indicadores, os quais vão desde o número de estudantes até resultados de avaliações. Operacionalmente, a

[107] Recursos de Capital são conhecidos como investimento, aplicados geralmente em patrimônio (obras, construções, instalações, aquisição de materiais permanentes, etc.). Já os Recursos de Custeio, são conhecidos como recursos correntes, aplicados às despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, etc.).

[108] Base legal da matriz OCC, é o decreto n.7233 de 19/07/10. Aluno Equivalente (80% do valor da Matriz) é o principal indicador utilizado para análise dos custos de manutenção das IFES. Para o cálculo do AEq, são utilizados 4 indicadores, referentes às atividades educacionais nos níveis de: Graduação, Mestrado, Doutorado e Residência Médica. Na graduação, são considerados os indicadores: Total de alunos diplomados no curso de graduação, total de alunos ingressantes nos cursos de graduação, duração padrão do curso, retenção padrão do curso, peso do grupo do curso, bônus por curso noturno e por curso fora da sede. Para maiores informações sobre o cálculo AEq, consultar: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192.

distribuição de recursos do PNAES, para as IFES, é realizada com base na "Matriz PNAES", definida na 46ª Reunião do FONAPRACE[109], realizada em 10/2009, em Belo Horizonte.

Portanto, a definição orçamentária do PNAES é delimitada por uma matriz de distribuição setorial específica - conhecida como Matriz PNAES, que, atualmente, considera os índices: Estudante equivalente[110] e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A Matriz PNAES é dividida em 2 partes iguais: 50% Total de Alunos Equivalentes da Graduação – TAEG (sem o peso de grupo) e 50% Total de Alunos Equivalentes da Graduação – TAEG (sem o peso do grupo, sem o bônus fora de sede e com a inclusão do IDH do município do curso). Composição da Matriz PNAES (50% - 50%).

- P1 = (NAEg - PG).
- P2 = (NAEg - PG - BFS) x (1 + IDHm)
- Em que:
- NAEg: Aluno Equivalente da Graduação.
- PG: Peso do Grupo.
- BFS: Bônus Fora de Sede.
- IDHm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (ANDIFES, 2015).

Percebendo a necessidade de rever essa matriz, o FONAPRACE deliberou pela criação de um Grupo de Trabalho composto por membros do FONAPRACE e do FORPLAD (Fórum dos pró-reitores de planejamento e administração), para pensar e propor uma nova matriz de financiamento do PNAES. O grupo começou os trabalhos em 2015 e ainda não foi estabelecida uma matriz de financiamento que considere as especificidades da assistência estudantil. O grupo de trabalho, muito influenciado pela experiência dos membros do FORPLAD, almejava definir uma matriz que contemplasse indicadores comparáveis, mensuráveis e auditáveis para avaliação das ações da Assistência Estudantil. O grupo pretendia também ampliar a

[109] Até a 46ª reunião do FONAPRACE, o modelo vigente de distribuição de recursos promovia distorções no perfil do estudante, por estabelecer pesos diferentes entre os diversos cursos, sobretudo, naqueles de maior prestígio social. A partir dessa Reunião, o Fórum encaminhou à ANDIFES ofício com a proposição de alterações na matriz orçamentária, argumentando que o paradigma, então utilizado na Matriz de Distribuição do PNAES, estava inspirado no modelo inglês de 1998, cuja validade havia sido superada, na própria Inglaterra, em 2004 (FONAPRACE, 2012, p. 33).

[110] Que considera o número de diplomados, a duração média do curso, o coeficiente de retenção, o número de ingressantes, o bônus por turno noturno e o bônus por curso fora de sede. Mais informações: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192 Acesso em: 14 mar. 2018.

justa distribuição dos recursos, levando em consideração o perfil socioeconômico do público atendido.

Apesar do Brasil ter avançado muito nas últimas décadas, em matéria de publicização dos dados orçamentários, a linguagem, os códigos e a compreensão dos dados não é tarefa fácil nem acessível. Uma das principais dificuldades, ao estudar a questão do financiamento/orçamento do PNAES, é estabelecer os parâmetros[111] utilizados para identificar os recursos.

No que se refere aos valores destinados à assistência estudantil, podemos encontrar, mesmo em documentos oficiais[112], dados e valores diferentes, nos quais, geralmente, não são esclarecidos quais parâmetros foram utilizados para se chegar àqueles valores. Essa é uma das principais dificuldades no estudo do orçamento das políticas públicas brasileiras.

Para este trabalho, selecionamos e apresentamos os dados de duas fontes federais: a primeira, com dados constantes na LOA; a segunda, com os dados do painel do orçamento federal. A pesquisa na LOA apresenta apenas o orçamento geral, enquanto que a pesquisa no painel do orçamento federal apresenta os parâmetros selecionados.

---

[111] Na análise orçamentária, alguns conceitos/referências são fundamentais: o **empenho** é o valor que o órgão público reserva para efetuar um pagamento planejado, podendo ocorrer após a assinatura de um contrato de prestação de serviço, por exemplo. Quando cada serviço for executado, o valor é **liquidado** e, quando o prestador de serviço receber o valor do serviço concluído, este é considerado o valor **pago.**

[112] Painel do Orçamento Federal, por meio da consulta livre, pesquisando pelo programa 1073, ação 4002. Conforme tabela sistematizada pela autora e apresentada neste trabalho, disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 27 abr. 2018.
LOA referente ao ano de exercício, pesquisando tabém pelo programa 1073, açao 4002, referente à cada IFES em separado, sendo necessária a soma de cada uma para obter o valor total.
Portal Transparência: http://www.portaltransparencia.gov.br (pesquisar por: dados direto do governo, exercício/ano, programa ou ação (1073 ou 402).
Documento do MEC: Análise da Expansão das Universidades Federais de 2003-2008, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192 , p. 21. Acesso em: 27 abr. 2018.
Documento do MEC: A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192 p.64. Acesso em: 27 abr. 2018.
Dados são apresentados pela ANDIFESS, em 2015 no seminário sobre Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC http://www.andifes.org.br/gestao-orcamentaria-das-universidades-federais-orcamento-publico-federal-e-matriz-occ/ p.42. Acesso em: 27 abr. 2018.
Finalmente, outra fonte de dados é a própria Revista Comemorativa dos 25 anos do Fonaprace: http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos_download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf. Acesso em: 27 abr. 2018.

Tabela 13 - Orçamento Assistência ao Estudante - LOA

Ano	PNAES Nacional	Variação %
2008	R$ 125.300.000,00	-
2009	R$ 203.000.000,00	62%
2010	R$ 304.000.000,00	50%
2011	R$ 395.189.588.00	30%
2012	R$ 503.843.628,00	27%
2013	R$ 603.787.226,00	20%
2014	R$ 742.720.249,00	23%
2015	R$ 895.026.718,00	21%
2016	R$ 1.030.037.000,00	15%
2017	R$ 987.384.620,00	-4%
2018	R$ 956,775.697,00	-3,1%
2019	R$1.067.643.492,00	11,1%

Fonte: Silva e Costa 2018, p. 184. Orçamento 2017/2019 elaborado pela autora.

Apesar de valores diferentes, as fontes apontam aumentos progressivos de 2008-2017, tendo uma queda em 2018.

Tabela 14 - Orçamento Assistência ao Estudante – Painel do Orçamento Federal

Ano	Ação	Dotação Inicial	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	4002	182.608.639	141.013.037	65.863.827	61.946.838
2009	4002	129.448.236	203.971.655	128.107.572	125.153.456
2010	4002	318.934.441	307.450.212	209.935.368	206.595.864
2011	4002	424.828.735	401.113.697	296.538.546	293.209.077
2012	4002	551.993.605	512.809.339	389.126.243	379.915.096
2013	4002	686.188.015	637.604.349	519.321.458	505.878.705
2014	4002	808.032.704	713.567.760	621.855.687	615.971.693
2015	4002	978.960.405	843.707.334	713.169.617	687.981.062
2016	4002	1.016.094.062	951.874.877	814.251.944	810.103.868
2017	4002	987.484.620	953.696.764	823.465.717	811.011.108
2018	4002	957.178.952	339.550.986	162.645.876	141.421.775
Total		**1.055.820.051**	**1.053.548.601**	**700.445.313**	**686.905.236**

Fonte: Painel Orçamento Federal/ Sistematizado pela autora. Pesquisa realizada em 12/04/18.

Ainda que o aumento em relação aos recursos do PNAES tenha sido progressivo entre 2008/2017, o perfil do estudante brasileiro demonstra que a expressiva maioria dos estudantes das IFES tem renda per capita familiar que abaixo do critério mínimo estabelecido pelo programa, relevando um descompasso entre oferta/demanda.

Como vimos, na última pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação, realizada em 2018, pelo FONAPRACE, cerca de 70% dos discentes das IFES estão incluídos no público-alvo da assistência estudantil. O montante de

recursos destinados à assistência estudantil (observando a partir de qualquer parâmetro), considerando a orientação de investimento nas diversas áreas constantes no PNAES, a limitação da matriz de distribuição e o número de IFES (universidades e institutos) demonstram defasagem para que a cobertura atinja todas as áreas e estudantes. A insuficiência de recursos financeiros, destinados à assistência estudantil, é uma afirmação endossada pelas constantes listas de espera, publicadas no âmbito das instituições, em que têm crescido os alunos que tiveram processos deferidos, mas não foram contemplados pela ausência de recursos financeiros.

A incapacidade de compatibilizar a oferta da política com a demanda por ela força-nos a destacar que a magnitude dos recursos é um obstáculo para o atingimento das metas, pois são incompatíveis com a dimensão da demanda. Além disso, o programa tende a exigir critérios de elegibilidade, em que os processos seletivos tornam-se extremamente importantes.

Com base no exposto, entendemos que pauta urgente na assistência estudantil, além do seu estabelecimento legal, é o estabelecimento de uma cultura de financiamento, com vinculação orçamentária definida em lei, que siga parâmetros definidos por meio de variáveis/indicadores. Isso considerando como critério distribuidor de recursos, prioritariamente, as vulnerabilidades sociais, econômicas e acadêmicas, em substituição aos indicadores de aluno equivalente e IDH, o que define, assim, uma justa distribuição dos recursos.

2.4.1 Critérios de acesso ao PNAES – a necessidade da seleção socioeconômica

A implementação das políticas sociais, entre elas, a política educacional e, no caso em tela, a assistência estudantil, expressa clivagens ideológicas que orientam e definem as suas características. Pelas concepções já apresentadas no decorrer deste trabalho, em função do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas materiais e humanas (a destinação prioritária dos recursos públicos para pagamento da dívida, os interesses da classe dominante em se manter no poder, exercendo uma ideologia hegemônica, o contexto de retomada dos valores conservadores e neoliberais, além dos próprios limites do capital), o debate e a

discussão sobre a universalização dos direitos sociais estão enfraquecidos e cedem espaço à forçosa necessidade de “priorizar os mais pobres entre os pobres”.

No contexto atual, tendo em vista o cenário político, econômico e social, o debate da universalização está cada vez mais distante. Em tese, uma política de acesso universal indica que ela garante um padrão mínimo para todos os cidadãos, não sendo estipulados critérios de elegibilidade e condicionalidades, para se fazer jus. Diante do projeto político e das perspectivas do neoliberalismo econômico, que promove o “mercado” como melhor regulador das relações sociais, em detrimento da intervenção estatal, vivencia-se cada vez mais a focalização e a seletividade como ordenadoras das políticas sociais.

A focalização, como princípio ordenador das políticas sociais, se expressa, principalmente, na instância instrumental e operativa, relacionada à seletividade do público-alvo. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios ‘idôneos/adequados’ para delimitar quem tem prioridade às ações, programas e serviços sociais, aprofundando um conflito redistributivo de base, entre os ‘mais pobres, pobres e quase-pobres’. A relação entre a demanda potencial e o atendimento focalizado resulta no atendimento de um público restrito, contingenciado pela ausência de recursos financeiros.

As políticas sociais, de mordo geral, mas especialmente as balizadas pela focalização, seletividade e a flexibilidade, não tem poder de encaminhar à solução de problemas estruturais (que são constitutivos e insuperáveis à ordem do capital); os seus limites situam-se na sua causa, própria da dinâmica econômica, do caráter classista do Estado. De modo que, os limites não resultam dos meios técnicos ou da operacionalização dos programas, projetos e ações; perpassam, contudo, as concepções teóricas, políticas e técnica-operativa dos que a operacionalizam.

Pouco se tem discutido sobre a universalização da assistência estudantil. Como já observado, a despeito de suas características histórias de descontinuidade, assistematicidade e sua frágil regulamentação, a assistência estudantil atualmente defronta-se com o paradoxo do binômio seletividade *versus* universalidade.

Na normativa atual, o decreto afirma que as despesas do programa correrão à conta das dotações orçamentárias, anualmente consignadas ao MEC e às IFES, devendo o *Poder Executivo “compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentarias existentes*, observados os limites estipulados pela

legislação orçamentaria vigente". Uma vez que não pode atender à demanda de forma universalizante, o atendimento é personalizado aos mais carentes ou vulneráveis.

No que se refere aos critérios de seleção para a assistência estudantil, verificam-se poucas alterações entre a portaria do MEC e o decreto que dispõe sobre o PNAES. Enquanto a portaria n° 39 (artigo 4º) dizia que os estudantes deviam ser "prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos", (Brasil 2007), o decreto n° 7.234 prevê (artigo 5º) que serão atendidos, no âmbito do programa, "prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, *sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES"* (BRASIL, 2010).

A definição da política de assistência estudantil por intermédio do decreto demarcou como público prioritário os estudantes de graduação presencial e aqueles oriundos da rede pública de educação básica, ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. As características da assistência estudantil atual, quais sejam, recursos insuficientes para atender à demanda e, portanto, uma política focalizada, exigem que os processos seletivos realizem, na prática, a "seleção dos mais pobres", entre os que já estão dentro dos critérios mínimos estabelecidos.

A seletividade, associada à limitação orçamentária, se reflete na demanda reprimida de estudantes que não acessam o programa; muitos desses, mesmo atendendo aos critérios de renda, estabelecidos pelo PNAES, não o fazem por não haver recursos disponíveis, ou mesmo por não "passar" nos processos seletivos (documentação). Muitas vezes, o contingenciamento financeiro reduz a cobertura expressa no ordenamento jurídico, que regulamenta as políticas, como é o caso da assistência estudantil, gerando uma *focalização da focalização*.

Assistir somente aos estudantes "carentes/vulneráveis" descaracteriza uma política universal destinada a todos e passa a reproduzir a lógica da fragmentação e focalização nos segmentos mais empobrecidos, caracterizados de duas formas: aqueles que apresentam as mínimas condições financeiras, ainda que onerando intensamente suas famílias, mas conseguem minimamente se manter na universidade; e aqueles que dependem integralmente dos programas e ações de assistência estudantil, os quais passam a ser o público prioritário.

Com orçamento limitado, a efetivação dos programas e ações de AE exige a

compatibilização dos recursos disponíveis (tanto em relação ao número de beneficiários quanto em relação às áreas e demandas prioritárias), de maneira a viabilizar condições mínimas aos estudantes com renda per capita mais baixa e condições socioeconômicas mais desfavoráveis. Isso porque, mesmo entendendo que as famílias com rendas mais altas são geralmente oneradas e realizam sacrifícios imensuráveis, via de regra, geralmente, elas conseguem prover condições mínimas para a permanência de seus membros no ensino superior.

Apesar do decreto estabelecer prioridade ao atendimento, o papel das instituições é determinante no estabelecimento de *outros critérios* de seleção e, sobretudo, de classificação. Assim sendo, os *estudos socioeconômicos* passam a ser *instrumentos* significativos, centrais *e prioritários* no processo de efetivação, garantia e ampliação do direito ao ensino superior. Se, por um lado, os critérios de seleção e classificação estão voltados a uma perspectiva, em certa medida, racionalizadora da assistência estudantil, por outro, proporcionam aos que, de outro modo, não teriam condições mínimas de permanência, uma possibilidade de frequentar e concluir esse nível educacional, tornando-se um marco na afirmação dos direitos sociais, a fim de buscar um ensino superior público federal mais justo, acessível, popular e inclusivo.

As universidades encontram dificuldades para adequar os contornos normativos existentes às suas realidades, tendo em vista: as particularidades das IFES (região onde está localizada, calendário semestral ou anual, se instituição mais antiga e com melhor infraestrutura, se instituição nova e em processo de construção etc.); demandas emergenciais e/ou estruturais, diversidade de demandas; limitações de recursos (tanto financeiros quanto humanos), questões de burocracia, entre outros.

Conforme prevê o decreto que regulamenta o PNAES, as IFES podem estabelecer *outros critérios de seleção e classificação* (além dos critérios já estabelecidos no decreto). Tendo em vista as dificuldades de se conhecer em profundidade uma determinada realidade, seja pela falta de condições técnicas, pelos curtos prazos, pela rotatividade de estudantes e benefícios, pelas distâncias geográficas, o instrumental mais utilizado tem sido o estudo socioeconômico.

Os critérios de classificação, bem como as ações de assistência estudantil variam de instituição para instituição. Não raro, temos observado que as IFES têm

cada vez mais utilizado outros critérios (condições de moradia, transporte, saúde, etc.) para classificação dos estudantes, compreendendo que a renda per capita não é a única dimensão que compromete as questões de permanência. A execução do programa depende diretamente dos gestores e indiretamente das instâncias (setores e profissionais), que realizam os processos de seleção e elaboram o perfil socioeconômico e educacional dos estudantes. Nesse contexto, acentua-se o debate sobre os critérios para seleção e classificação dos candidatos aos programas de assistência estudantil. Nas universidades federais, o uso de outros critérios, que não o critério único de renda, tem sido cada vez mais comum.

A maioria expressiva das universidades federais tem estabelecido “índice de vulnerabilidade social” como critério de classificação. O quadro abaixo demonstra como essa prática é frequente nas IFES; os dados corroboram a justificativa da importância desse debate, ainda recente, mas que tem efeitos decisivos.

Quadro 12 - Universidades e Critérios de Classificação

Sigla	**Instituição**	**Critério de Classificação**
UNB	Universidade Federal de Brasília	IVA
UFG	Universidade Federal de Goiás	IVA
UFCat	Universidade Federal de Catalão	IVA
UFJ	Universidade Federal de Jataí	IVA
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso	IVA
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis	IVA
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	IVA
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados	IVA
UFAL	Universidade Federal de Alagoas	IVA
UFBA	Universidade Federal da Bahia	IVA
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	IVA
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia	IVA
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	IVA
UFC	Universidade Federal do Ceará	IVA
UFCA	Universidade Federal do Cariri	IVA
UNILAB	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira	IVA
UFMA	Universidade Federal do Maranhão	IVA
UFPB	Universidade Federal da Paraíba	IVA
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande	IVA
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	IVA
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	IVA
UFAPE	Universidade Federal do Agreste Pernambucano	IVA

UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco	IVA
UFPI	Universidade Federal do Piauí	IVA
UFDPar	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	IVA
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Não identificado*
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	IVA
UFS	Universidade Federal do Sergipe	IVA
UFAC	Universidade Federal do Acre	IVA
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá	Não identificado
UFAM	Universidade Federal do Amazonas	IVA
UFPA	Universidade Federal do Pará	IVA
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia	IVA
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	Não identificado
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	IVA
UNIR	Universidade Federal de Rondônia	Não identificado
UFRR	Universidade Federal de Roraima	IVA
UFT	Universidade Federal do Tocantins	IVA
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo	IVA
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	Não identificado
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora	IVA
UFV	Universidade Federal de Viçosa	IVA
UFU	Universidade Federal de Uberlândia	IVA
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto	IVA
UFSJ	Universidade Federal de São João Del-Rei	IVA
UFLA	Universidade Federal de Lavras	IVA
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá	IVA
UNIFAL	Universidade Federa de Alfenas	IVA
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	IVA
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	IVA
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	IVA
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	IVA
UFF	Universidade Federal Fluminense	IVA
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	IVA
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos	IVA
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo	IVA
UFABC	Universidade Federal do ABC	IVA
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Renda per capita
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	IVA
FURG	Universidade Federal do Rio Grande	IVA
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa	IVA
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	Renda per capita

UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	IVA
UFPR	Universidade Federal do Paraná	IVA
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	IVA
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Renda per capita
UFPel	Universidade Federal de Pelotas	IVA
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria	IVA

Fonte: site das universidades, sistematização própria. *não identificado pela pesquisa *on line*.

A conjuntura de segmentação e seletividade, da assistência estudantil, força os profissionais que a executam a compatibilizar os recursos disponíveis em relação às demandas, e a criarem mecanismos, instrumentos e ferramentas operativas direcionando às situações mais frágeis um mínimo de proteção possível. Isto posto, na execução da assistência estudantil, índices de vulnerabilidade manifestam-se como importantes instrumentos para operacionalização dos programas e ações, observando outros critérios para além da renda, nos processos da assistência estudantil.

Os processos de seleção e classificação passam a ser prioritários na maior parte dos setores/profissionais da assistência estudantil. Nessas equipes, temos percebido um número expressivo de assistentes sociais, os quais, atendendo à demanda dos setores, têm concentrado suas atividades também nos processos de seleção. A assistência estudantil se destaca enquanto campo de trabalho dos assistentes sociais inseridos na política de educação superior. A centralidade na avaliação socioeconômica caracteriza o trabalho dos assistentes sociais, na execução dos programas de assistência estudantil, como veremos no próximo item.

2.5. SELEÇÃO SOCIOECONÔMICA: A CENTRALIDADE DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Nas últimas décadas, temos percebido um aumento significativo da diversificação dos espaços sócio-ocupacionais do assistente social. Tradicionalmente inseridos na política de Assistência Social, temos hoje profissionais atuando em quase todas as áreas da política social (saúde, educação, previdência, etc.). A assistência estudantil tem se destacado enquanto campo de trabalho dos assistentes sociais inseridos na política de educação superior,

especialmente, a partir da expansão desse nível de ensino e da regulação da assistência estudantil.

A inserção dos assistentes sociais nos estabelecimentos educacionais reporta praticamente ao período de regulamentação da profissão[113]. A presença dos profissionais permeia não somente as diferentes categorias administrativas, como também os diferentes níveis de ensino; nesse sentido, o debate sobre o serviço social e a educação tem crescido significativamente nas últimas décadas[114]. Apesar de reconhecer a importância dos profissionais (e da temática), nos diferentes níveis de ensino, essa seção busca, seguindo a trajetória desta pesquisa, problematizar a atuação do assistente social, com atenção especial ao ensino superior e à assistência estudantil. A recente ampliação da participação dos assistentes sociais, na política educacional, sobretudo no ensino superior, tem se revelado mais uma necessidade sócio-institucional do que propriamente uma conquista da categoria.

Considerando que as ações de assistência ao estudante remontam praticamente ao período de criação das universidades, as mudanças ocorridas com a expansão do ensino superior federal e a regulamentação do PNAES, a ampliação do quadro de profissionais[115], têm permitido/gerado, além de uma redescoberta, questionamentos sobre o exercício profissional. A discussão toma corpo especialmente a partir das experiências cotidianas dos profissionais, os quais têm levado para a academia as reflexões de suas práticas; desse modo, o entendimento dos espaços sócio-ocupacionais é fundamental para a compreensão da prática profissional.

---

[113] Conforme Dentz e Silva (2015), a assistente social, Maria Esolina Pinheiro, publicou a obra "Serviço Social, infância e Juventude desvalidas", em 1939, e foi reeditada em 1985. Em 1940, há um significativo número de trabalhos de conclusão de curso que apresentam a intervenção do Serviço Social educacional. O trabalho de Maria Tereza Guilherme, intitulado "Serviço Social Escolar", foi publicado em 1945 e tornou-se uma referência no período.

[114] Conduzido inicialmente por pesquisadores e seus grupos de pesquisa nas universidades brasileiras, o debate é "absorvido" pelo conjunto CFESS/CRESS, por intermédio grupo de trabalho – GT Serviço Social e educação. O debate serviço social e a educação passam a ter, como referência nacional, os estudos, sobretudo, de Almeida (2000/2003/2007) e Martins (2012). Em 2011, o CFESS publica o texto: Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação. Em 2012, o texto publicado pelo CFESS foi "Subsídios para a Atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação". Em 2016, é publicada obra do III Fórum Serviço Social na Educação: Experiências Profissionais do Serviço Social em Diferentes Níveis e Modalidades da Política de Educação organizado por Martins, Soares e Teixeira.

[115] A exemplo dessa inserção significativa, conforme aponta Moura: "Na UTFPR, após a adesão ao REUNI, passou-se de 05 profissionais em 2007, para 25 assistentes sociais em 2013" (MOURA, 2016, p.111).

A lei n° 8.662/1993 regulamenta a profissão, orienta e defina as atribuições e competências dos assistentes sociais em todos os espaços sócio-ocupacionais. Ela é o marco que define as características e especificidades da profissão. No ensino superior, a lei n° 11.091/2005[116] dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das IFES, vinculadas ao Ministério da Educação, descrevendo as atividades típicas ao cargo de assistente social, além de citar, entre essas atividades, a realização de estudos socioeconômicos. A regulamentação estabelece algumas das atividades típicas do cargo, todas genéricas, não mencionando as atribuições privativas.

A expansão e interiorização do sistema federal de ensino superior do Brasil resultou em um aumento significativo no montante de instituições (com criação de novas universidades e abertura de novos campi), bem como de cursos e vagas. Esse movimento expandiu também o campo de atuação para assistentes sociais na crescente assistência estudantil da rede federal de ensino superior. Apesar de um programa (e não uma política), a assistência estudantil como campo de trabalho aparece como novidade para parcela significativa dos profissionais que nela se inseriram.

Ao considerar o contexto sócio-institucional e, especialmente, as recentes alterações da política educacional (expansão do ensino superior, regulamentação do PNAES, políticas afirmativas), nota-se que a descrição das atividades inerentes ao cargo de assistente social nem sempre reflete a realidade das instituições e, por vezes, não dá conta das demandas apresentadas pela comunidade acadêmica. Desse modo, põe-se um cenário de desafios para a profissão, tanto no sentido de "traduzir" o rol de atividades, descritas como típicas ao cargo de assistente social, quanto na identificação de demandas e construção de estratégias de atuação.

Apesar de não ser recente a contratação dos profissionais do serviço social no ensino superior, foi a partir do processo de expansão que a profissão tornou-se mais "visível" pela comunidade acadêmica. A despeito das diversas possibilidades de atuação, a inserção em núcleos e departamentos, responsáveis pela execução dos programas e ações de assistência estudantil, tem sido muito frequente. Os programas e ações de AE revelam-se como demanda crescente e sistemática para

[116] Regulamentada pelo Ofício Circular n. 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC disponível em: https://www.ufmg.br/prorh/wp-content/uploads/2014/05/DESCRIÇÃOCARGOSPCCTAE.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

os assistentes sociais. Destarte, ao considerar a realidade e conjuntura atual, os estudos socioeconômicos, para fins de seleção e classificação dos programas de assistência estudantil, tornaram-se demanda central dentre as demais atividades.

A execução dos programas de assistência estudantil, geralmente, é de competência das Pró-Reitorias, departamentos e/ou núcleos compostos por equipes multiprofissionais. Considerando que cada profissão tem suas especificidades, competências e atribuições privativas, o trabalho interdisciplinar é incentivado/realizado sempre que possível. Dessa maneira, os profissionais desenvolvem ações conjuntas, trocam experiências e conhecimentos para enfrentar de forma qualificada as demandas dos setores, sem perder de vista as identidades e as competências de cada profissão.

Ainda que, indeclinavelmente, saibamos que a assistência estudantil não é atribuição privativa da categoria, o que se percebe, na prática, é que os assistentes sociais são, em geral, os profissionais que estão mais “à frente” desse processo. O “know how” da profissão com políticas públicas e, sobretudo, com estudos socioeconômicos, confere ao profissional uma maior identificação (não só por ele mesmo, mas também por outros profissionais), em relação às ações de assistência estudantil. Os profissionais do serviço social são especialmente requisitados para realizar as atividades diversas na operacionalização das ações e programas, conforme peculiaridades de cada instituição, que geralmente vão da elaboração e divulgação de editais, ações de orientação, recebimento de documentação, análise documental, publicação de resultados preliminares, análise de recursos, publicação de resultados finais, até a execução financeira das ações.

Araújo (2015), a partir de um levantamento bibliográfico da produção acadêmica da categoria (em revistas e eventos científicos, como ENPESS), aponta para pouca produção acadêmica na área. Referindo-se aos dados encontrados em uma pesquisa, escreve:

> De acordo com os profissionais participantes dessa pesquisa, as atividades executadas por eles em seus espaços sócio- ocupacionais são as seguintes: Análise socioeconômica; Planejamento, execução e avaliação de editais e auxílios; Atendimento individual de alunos; Entrevista; Visita domiciliar, Encaminhamentos à rede sócio assistencial. Essas atividades reafirmam o direcionamento atual da assistência estudantil, que se realiza através do PNAES, com a focalização da política social. A intervenção profissional encontra-se

> restrita à execução de ações que possibilitam ou não o acesso dos estudantes à assistência estudantil (ARAÚJO, 2015, p. 94).

Apesar de escassas pesquisas em âmbito nacional, pesquisas em âmbito institucional[117] têm revelado que as atividades mais recorrentes aos assistentes sociais são aquelas diretamente ligadas à assistência estudantil, sobretudo, avaliação e estudos socioeconômicos. Assim, aponta Martins:

> Se considerarmos que 91,7% dos profissionais desenvolvem atividades relacionadas à assistência estudantil através do Programa de Auxílio Estudantil (grupo de atividade 2), podemos confirmar o fato de que, na realidade atual, a maioria dos profissionais de Serviço Social inseridos no quadro de profissionais da UTFPR, está ligado a esta política (...) Como já afirmado, a assistência estudantil tem se constituído como um espaço profissional privilegiado e a operacionalização de suas ações tem se colocado como demanda prioritária. (...). No tocante especificamente à assistência estudantil é primordial refletir que esta – em seus processos, estrutura e desdobramentos – é compreendida como demanda central de atuação pelos assistentes sociais sujeitos dessa pesquisa e aparece como central para o entendimento do processo de trabalho do assistente social como técnico na educação superior (MARTINS, 2016 p.120).

A pesquisa de Martins (2016) aponta que o principal espaço ocupacional para os assistentes sociais, na universidade, hoje, é a assistência estudantil; além disso, a demanda maior para o assistente social, no ensino superior, não se expressa exatamente em uma atribuição privativa, mas pelas demandas mais emergentes, como o auxílio estudantil, tendo os profissionais a compreensão de que, apesar de não ser uma atribuição especifica, nem única contribuição possível da categoria profissional, a assistência estudantil consolida uma política pública, que, por sua vez, viabiliza o direito à educação, justificando sua predominância. Nesse sentido, na operacionalização da assistência estudantil, percebe-se que a centralidade das ações profissionais está voltada para a realização de estudos socioeconômicos.

Como afirma Mioto (2009), abordar o tema estudos socioeconômicos no âmbito do Serviço Social remete a pensá-lo, enquanto parte intrínseca das ações profissionais dos assistentes sociais. “Afinal de contas o desenvolvimento das ações profissionais pressupõe o conhecimento acurado das condições sociais em que

[117] Borsato (2015) e Martins (2016) apontam, respectivamente, em suas pesquisas, o número de assistentes sociais envolvidos com a assistência estudantil na UFSM e UTFPR.

vivem os sujeitos aos quais elas se destinam, sejam indivíduos, grupos ou populações" (MIOTO, 2009, p. 02). A literatura do serviço social sobre instrumentais técnico operativos, não raro, tem utilizado as nomenclaturas estudo social e estudo socioeconômico como sinônimos, referindo-se ao mesmo instrumental[118]. "No processo de construção do debate, os estudos socioeconômicos também foram se afirmando terminologicamente como estudo social" (MIOTO, 2009, p. 06, grifo nosso).

Corroboramos com as autoras na definição de estudo social. Estudo Social é o instrumento que: "tem por finalidade conhecer com profundidade, e de forma crítica uma determinada situação ou expressão da questão social, objeto da intervenção profissional especialmente nos seus aspectos socioeconômicos e culturais" (FÁVERO, 2004, p. 42, grifo nosso).

O estudo social é, portanto, um instrumento de maior complexidade; tendo em vista seu objetivo de conhecer com profundidade uma determinada realidade, geralmente, acompanha uma proposta interventiva e pode conter aspectos socioeconômicos.

> [...] a metodologia do estudo social visa instrumentalizar os assistentes sociais para o conhecimento das condições de vida dos usuários, implementar programas e serviços, bem como traçar o perfil dos sujeitos de amostras de pesquisa, relacionando os estratos socioeconômicos com diferentes indicadores para maior conhecimento da realidade (GRACIANO e LEHFELD, 2010, p.159).

Graciano e Lehfeld (2010) construíram um instrumental de avaliação socioeconômica que é utilizado pelo Serviço Social do HRAC/USP e tem servido de referência à profissão, destacando-se como um meio aproximativo de conhecimento da realidade da população. "Compreende os seguintes indicadores: situação socioeconômica, número de membros da família, escolaridade, ocupação e habitação, sistematizados em uma tabela, denominada "Instrumental de avaliação socioeconômica" (GRACIANO, 2013, g.03). A construção dos indicadores, necessários ao estudo e à avaliação socioeconômica, desenvolvida por Graciano e Lehfeld (2010), teve por objetivo refletir as situações encontradas socialmente e

[118] Autoras que são referência na área como: Fávero (2004) Mioto (2009), Graciano e Lehfeld (2010), Sarmento (1994) não diferenciam a etimologia e a terminologia estudo social de estudo socioeconômico.

servir de instrumento para o conhecimento aproximativo da realidade do usuário e intervenção social.

> I – Investigação Diagnóstica: - avaliação socioeconômica, - situação econômica da família (rendimentos, gastos), - número de membros residentes na família/relações (tipo de união, tipologia, religião, relacionamento, planejamento, repercussões da anomalia craniofacial na vida social, discriminações/preconceitos) - escolaridade/relações (nível educacional, relacionamento, apoio escolar), - habitação (situação, condição, acomodações, tipo de construção e de domicílio, zona, infra-estrutura, telefonia, coleta de lixo, asfalto e outros recursos), - ocupação/relações (situação, classificação, setor, natureza, relacionamento e apoio do empregador), - recursos para a reabilitação (tipo ou grau de deficiência, tempo de tratamento, percurso, recursos de apoio para locomoção, recursos organizacionais e humanos de apoio ao tratamento, periodicidade e prazo de comunicação de retornos, recursos e áreas para o tratamento na cidade de origem, expectativas de tratamento, problemas de saúde e deficiência na família; II – Parecer/Intervenção do Serviço Social: - abordagens, - estratificação socioeconômica, - nível de compreensão, - demandas/atendimentos); III – Evolução Social (GRACIANO; LEHFELD, 2010, p. 162).

As autoras definiram um sistema de classificação conforme o campo da estratificação social, que diz respeito à classificação dos indivíduos e grupos sociais, segundo determinadas qualidades ou atributos, separando-os nas classes sociais correspondentes. As caracterizações foram definidas, a partir de um sistema de pontuação simples, que resulta, por correlações, em seis estratos, a saber: Baixa Inferior (BI), Baixa Superior (BS), Média Inferior (MI), Média (M), Média Superior (MS) e Alta (A).

Esta pesquisa compreende que, apesar de estreitas semelhanças, os instrumentais de estudo social e estudo socioeconômico são ferramentas diferentes. Inicialmente denominada como ”análise socioeconômica”, o estudo socioeconômico é o instrumental que consiste na utilização de um conjunto de procedimentos e ações realizadas com a intencionalidade de instrumentalizar o profissional, para o conhecimento das condições de vida (incluindo renda, porém, não se reduzindo a ela, moradia, transporte, educação), utilizando diferentes indicadores**,** que visam, sobretudo, ao acesso e concessão de benefícios, programas e serviços; pode também ter outras finalidades, como traçar o perfil de determinada população. A alteração na nomenclatura é orientada pela compreensão de que análise é uma

ação mais pontual e restrita; já o termo estudo, indica um processo mais amplo.

Nesse sentido, tanto estudo social quanto o estudo socioeconômico podem utilizar procedimentos semelhantes: análise documental, entrevista, visita domiciliar e/ou institucional, observação, entre outros. Os estudos sociais e estudos socioeconômicos, como toda ação profissional, consistem, portanto, em um conjunto de procedimentos, atos e atividades realizadas de forma consciente, objetivada e intencional. São permeados tanto pela dimensão teórica quanto operativa e expressam dimensão ética da categoria. Assumem características e finalidades condicionadas tanto pelas especificidades das políticas/áreas (saúde, educação) quanto pelas particularidades das instituições, bem como pelos objetivos (perfil da população, acesso a benefícios e serviços). Sendo assim, é fundamental identificar a instituição, os objetivos, os sujeitos, os indicadores, o conjunto normativo existente e fundamentalmente os objetivos que cada instrumento pretende alcançar.

Apesar de ser uma temática com produções teóricas bastante diversificadas (livros, teses, dissertações, artigos, etc.), pouco se tem abordado no que se refere a elencar e problematizar os instrumentais técnico-operativos utilizados e até mesmo propor novos instrumentos.

> Os textos produzidos sobre as questões técnico-operativas têm, de maneira geral, se concentrado na discussão das bases do projeto ético-político e na necessidade de transformação da intervenção profissional, mencionando apenas nas suas últimas páginas os processos de construção das ações profissionais. Essa postura, ao privilegiar a sua adesão às transformações estruturais, à discussão da garantia dos direitos e à luta pelo acesso aos serviços, *não tem abordado em profundidade o conjunto de conhecimentos específicos que circundam o "fazer profissional" e que poderiam qualificar as ações dos assistentes sociais* (MIOTO; LIMA, 2009, p.28, grifo nosso).

Portanto, corroboramos com o que afirma Iamamoto, quando a autora assevera que não se trata de menosprezar as tarefas já atribuídas ao serviço social, mas de impulsionar a construção e implementação de estratégias de ação:

> A nova natureza da prática não se encontra, portanto, na mera recusa ou no menosprezo das tarefas que são socialmente atribuídas ao Serviço Social, nos quadros da divisão sócio-técnica do trabalho. Essa nova natureza está no tratamento teórico-político atribuído a essa prática inscrita no contexto do mercado de trabalho. Envolve a explicitação e apropriação efetiva do espaço ocupacional,

> decifrando as determinações político-econômicas macroscópicas que o atravessam, para impulsionar a construção e implementação de estratégias de ação que imprimam nova direção social ao planejamento e execução de ações demandadas ao Serviço Social (IAMAMOTO, 2008, p. 104).

Mioto e Nogueira (2013) afirmam que o fazer profissional, por meio da instrumentalidade técnico-operativa, visa a uma intervenção e até a uma transformação na vida dos usuários, ou seja, os instrumentos, técnicas e ações objetivam a intervenção. Assim, é pela intervenção que se busca concretizar o projeto ético político da categoria. Todavia, a instrumentalidade refere-se também às habilidades e competências que o profissional adquire na prática cotidiana. Resulta, aí, a necessidade de ser uma temática em constante debate, discussão e construção, buscando sempre a qualificação e competência técnica para o exercício profissional.

No âmbito das IFES, o *estudo socioeconômico* acontece de forma particular em cada instituição, a depender de suas especificidades. Algumas instituições efetuam apenas a análise documental; outras realizam visitas domiciliares (por amostragem, demanda ou condições/possibilidades), entrevistas (para todos os interessados ou somente para aqueles estudantes que necessitam esclarecer e/ou dirimir dúvidas não esclarecidas pela documentação) e registros circunstanciados das situações (seja em arquivos físicos ou *on line*).

Isto posto, compreendemos que o estudo socioeconômico, no âmbito da assistência estudantil, visa instrumentalizar os profissionais para o conhecimento das condições de vida dos estudantes e seus grupos familiares, a partir de uma metodologia que considera e relaciona diferentes indicadores, almejando um conhecimento da realidade mais qualificado. Deseja-se uma maior aproximação às condições objetivas em que vivem estudantes e seus grupos familiares, servindo de instrumento para identificar seu cotidiano, suas demandas, necessidades e reivindicações, além de compreender que as dimensões analisadas são expressões de uma totalidade, as quais influenciam em maior ou menor grau os fenômenos da permanência e desempenho acadêmico.

Desse modo, os estudos socioeconômicos compreendem etapas que vão desde a escolha/determinação dos *indicadores* (renda, acadêmicos, moradia, transporte), passando pelo processo fundamental de *análise documental*

(diversidade de documentos e declarações que demonstrem/comprovem as informações descritas pelos indicadores) até sua *síntese/resultado* em um índice de vulnerabilidade – e, finalmente, o *parecer*. Para fins de estudo socioeconômico, os instrumentais mais utilizados são: análise documental, seguida de entrevistas, levantamento de informações complementares (seja por contato telefônicos, pesquisas em sites, contatos com outras instituições) e visitas domiciliares.

A identificação de competências e a distinção de atribuições privativas do assistente social exigem a capacidade de articulação do domínio teórico e a mobilização dos instrumentos de ação profissional (entrevistas, parecer, laudo, visita domiciliar). A partir desse movimento, os agentes profissionais propõem ações específicas, relacionadas ao "como fazer" da profissão.

Mioto e Lima (2009) afirmam que o processo interventivo não se constrói *a priori*, ao contrário, faz-se no seu próprio trajeto e essa construção não depende só do Assistente Social, mas também dos outros sujeitos envolvidos, dentre eles, o espaço sócio-ocupacional, no qual o profissional está inserido; as demandas/necessidades dos usuários também são condicionadores das ações desenvolvidas. A dinamicidade das relações sociais, a complexidade e a multiplicidade, tanto dos espaços sócio-ocupacionais quanto das próprias ações profissionais, tornam o objeto ainda mais revestido de especificidades.

Conforme a sociedade vai se modificando, modificam-se também as demandas colocadas à profissão, exigindo que os profissionais busquem aprimoramento e aperfeiçoamento de suas técnicas. O exercício profissional é permeado pela historicidade, pela contradição e pela totalidade das relações sociais, pois é condicionado pelas determinações históricas, estruturais e conjunturais da sociedade. Ou seja, não se pode analisar a prática profissional sem considerar os objetivos e determinações relacionadas às políticas públicas implementadas, os espaços sócio-ocupacionais e as demandas postas pelos usuários aos assistentes sociais.

Cumpre dizer que, a despeito das críticas e limitações dos estudos socioeconômicos, eles permitem, em certa medida, o conhecimento mais qualificado da realidade e também das demandas prioritárias por programas/serviços. O exercício profissional, expresso por meio principalmente dos instrumentais técnico-operativos, contribui ao estabelecimento da "identidade profissional" e, em

consequência, promove o espaço e as possibilidades de atuação profissional nos espaços sócio-ocupacionais, considerados os limites permitidos pelo modo de sociabilidade vigente. Assim, nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), o assistente social possui o papel, que lhe foi atribuído institucionalmente, de selecionar os que têm ou não direito aos benefícios ou programas propostos, elegendo os "mais necessitados", devido à incapacidade estatal de oferecer respostas a todo o público demandante.

Sem desconhecer os efeitos que a focalização e a seletividade impõem às políticas sociais, um dilema coloca-se aos profissionais que as executam:

> A permanência da pobreza e das desigualdades no quadro das nossas sociedades – ou, mais exatamente, nas formações econômico-sociais capitalistas - não resulta da ausência de boa vontade e de esforços ou da fragilidade dos meios técnicos para uma melhor instrumentalização das políticas sociais a ela referidas (NETTO, 2007, p.159).

Em texto publicado sobre desigualdade, pobreza e o serviço social, Netto aponta que os desafios do Serviço Social não se inserem no circuito instrumental, não se situam no âmbito de técnicas ou procedimentos interventivos. "Entendo que os desafios profissionais do Serviço Social inscrevem-se no âmbito da compreensão do significado social da sua intervenção, e este significado só é inteligível se se elucidarem as condições em que as relações sociais se processam na sociedade contemporânea" (NETTO, 2007, p. 165). O autor adverte que a compreensão do significado social da ação profissional não soluciona o campo problemático das técnicas e dos instrumentos de intervenção. Ela tão somente estabelece o espaço em que tal solução pode ser procurada. Igualmente, permite superar alguns dos mais enraizados equívocos que têm marcado o exercício profissional.

Isto posto, exige e permite ao profissional reconhecer os limites e as possibilidades da intervenção do Serviço Social. "mais: permite-lhe saber que limites e possibilidades estão inextricavelmente ligados e que os limites, desde que explicitados, não invalidam ou deslegitimam a ação profissional" (NETTO, 2007, p.166). O referido autor assevera ainda:

> O limite parece claro: nenhuma ação profissional (e não só dos assistentes sociais) suprimirá a pobreza e a desigualdade na ordem do capital. Mas seus níveis e padrões podem variar, e esta variação

> é absolutamente significativa – e sobre ela pode incidir a ação profissional, incidência que porta as possibilidades da intervenção que justifica e legitima o Serviço Social (NETTO, 2007, p. 166).

A assistência estudantil deve ser analisada dentro dos limites estabelecidos pela ordem capitalista, permeadas por relações e interesses sociais contraditórios, além de determinada pela historicidade e totalidade das relações políticas, econômicas, culturais e sociais. Desse modo, como qualquer outra política social, não possuem 'condição' de, por si só, alterar as bases das relações sociais, especialmente, a relação capital x trabalho. A identificação dessa limitação é necessária no sentido de entender os limites e possibilidades tanto da assistência estudantil quanto da atuação/intervenção profissional, que possui diversos condicionantes e determinantes.

No caso da assistência estudantil, à medida em que o orçamento não é suficiente para atender à demanda, resulta na necessidade de adequar e compatibilizar a relação demanda x oferta, impulsionando os profissionais a (re) criarem e aperfeiçoarem os mecanismos de seleção e classificação já existentes, de modo que se estabelece uma relação conflituosa entre a universalidade e a seletividade.

Nesse sentido, compreendendo que as ações afirmativas referem-se à adoção de políticas públicas, que objetivam promover a diminuição de desigualdades sociais, vivenciadas por alguns grupos ou segmentos da sociedade, a recente expansão do ensino superior público federal, a ampliação do acesso a segmentos específicos (pobres, negros, indígenas, pessoas com deficiência) e o programa nacional de assistência estudantil estão estreitamente associados aos espaços caracterizados pelas políticas afirmativas, que foram implementadas por intermédio de um conjunto normativo, a exemplo do REUNI, lei de cotas e do PNAES.

A diversidade de estudantes, bem como as diferentes dificuldades vivenciadas por esse segmento da população, indica a necessidade de que tenham um tratamento equitativo, no qual as diferenças sejam respeitadas e que a assistência estudantil seja efetivada e "repartida", conforme as necessidades de cada estudante. Pressupõe, portanto, levar em conta a totalidade dos estudantes, entretanto, não de forma homogênea, mas partindo do reconhecimento de que as

diferenças devem conduzir à flexibilidade, na execução da AE, de modo a garantir igualdade de oportunidades e efetividade de direitos.

No ensino superior, as políticas de ação afirmativa passam a ser a estratégia não apenas do ingresso, mas também da permanência de segmentos específicos no ambiente acadêmico, promovendo o diálogo e a produção de conhecimentos científicos que venham a contribuir para a afirmação política e cultural desses segmentos específicos. Isto posto, a importância do debate nacional sobre as ações afirmativas possibilita, além da evidenciação da realidade de grupos historicamente discriminados no país, também as ações ao enfrentamento dessa realidade. As políticas afirmativas (entre as quais se destaca a de assistência à educação) são decorrentes da necessidade de minimizar os prejuízos do fenômeno da diferença do tempo de escolarização, entre classes sociais, ao longo dos anos. Na busca de soluções para tais desigualdades, as políticas afirmativas de assistência estudantil têm o objetivo de promover maior inserção da população nos diferentes espaços educacionais, especialmente, no ensino superior.

Contudo, as políticas afirmativas, apesar do seu indiscutível avanço nas últimas décadas, especialmente em seus mecanismos de formalidade (leis, decretos, portarias), apresentam, ainda, em certa medida, uma distância entre a formalidade e a efetividade, permanecendo as marcas da relação conflituosa entre a universalidade e seletividade. O conjunto normativo exige mecanismos de efetivação e um dos mais importantes é a garantia de orçamento para implantação das medidas prescritas. Nesse contexto, toma vulto o debate sobre vulnerabilidade social e acadêmica, buscando a identificação e direcionamento dos programas e ações, além de destiná-los a grupos prioritários.

2.6. VULNERABILIDADE E INDICADORES SOCIAIS – ALTERNATIVAS CRÍTICAS À DEFINIÇÃO CONCEITUAL E UTILIZAÇÃO EMPÍRICA

Esta seção apresenta um sucinto debate sobre vulnerabilidade social e indicadores sociais, a partir de diferentes vertentes. Nos últimos anos, as concepções teóricas sobre pobreza[119] passaram por um processo de revisão e as

[119] É na década de 1990 que emerge, com mais intensidade, o debate sobre vulnerabilidade, a partir

concepções analíticas sobre vulnerabilidade social tomam corpo. A temática é caracterizada pela pluralidade conceitual, tendo em vista as diferentes concepções, vertentes e enfoques que a sustentam. As diversas abordagens disciplinares[120] e os vários significados atribuídos expressam a polissemia e a complexidade do conceito. A emergente temática da vulnerabilidade social tem sido cada vez mais difundida no campo das políticas sociais, de modo que a variação entre os termos, significados e fundamentações teóricas, atribuídas a esse fenômeno, impõe a este trabalho a tarefa de esclarecer o sentido que aqui lhe é propiciado. Não pretendemos catalogar as diferentes definições e usos, mas compreender o sentido predominante e limitador dado ao debate, o qual é incorporado pelas políticas sociais. Ainda que o debate sobre vulnerabilidade exponha limitações e divergências, decorrentes das imprecisões do campo conceitual em que se encontra, observam-se avanços na discussão. Em vista disso, impõe-se a necessidade da intensificação crítica do debate, proporcionando, à medida do possível, alternativas politizadoras na sua acepção/utilização.

Como vimos no primeiro capítulo, a conjuntura que se desenhou em nível mundial, a partir da década de 1970, período em que o capitalismo, sob o padrão fordista-taylorista, mostrou seu esgotamento, reorientou o papel dos Estados nacionais e redimensionou as relações de trabalho, em meio ao aumento do desemprego e do empobrecimento generalizado da classe trabalhadora. Conforme estudos do DIEESE (2007), no contexto das intensas transformações no padrão de regulação do mercado de trabalho, afetando países desenvolvidos e em desenvolvimento, observou-se o aumento da informalidade, do subemprego, as baixas remunerações salariais, a instabilidade dos vínculos de emprego e de remuneração, a crescente redução de direitos sociais e trabalhistas, a crescente precarização das condições de trabalho, etc. Nessa conjuntura, emergiram estudos que buscaram caracterizar essas situações de precarização das relações de trabalho, por meio do desenvolvimento do conceito de vulnerabilidade social.

A partir da década de 1990, intensificou-se esse debate, no contexto de

da revisão teórica da matriz analítica e conceitual da pobreza, de modo que o conceito de pobreza adquire relevância fundamental no debate da vulnerabilidade.

[120] O termo vulnerabilidade tem sido utilizado por diversos campos do saber; seu conceito vem sendo discutido, questionado, aprimorado e utilizado em diversas áreas: econômica, ambiental, saúde, entre outras. Sendo assim, seu debate, geralmente, é associado a diferentes contextos históricos e sociais e, sobretudo, às diversas áreas do conhecimento. Sua utilização adquire delimitações específicas, a depender da área e do objetivo com que é empregado.

revisão do papel e funções do Estado. As severas limitações, atribuídas ao papel do Estado - conferindo-lhe a pecha de papel regulador da economia -, implicaram a restrição de suas ações a um universo cada vez mais reduzido de políticas sociais de caráter não universalizante. Nesse movimento, os sujeitos políticos (estados, organismos internacionais, corporações financeiras, sobretudo o Banco Mundial), assumiram novos papéis e passaram a dialogar de forma redimensionada. O Banco Mundial aparece como referência no que se refere ao ajuste estrutural e ao *combate à pobreza.* A compreensão da pobreza e, no limite, da vulnerabilidade social, em âmbito global, coincide com a modificação das formas de agir dos estados nacionais e instituições. A discussão inicial sobre vulnerabilidade estava mais voltada para identificar a população mais 'desprovida' da sociedade, uma vez que utilizava indicadores e índices de acesso ou de carências das necessidades básicas e não buscava debater os determinantes do processo de empobrecimento.

Em estudo que investiga o campo teórico que fundamenta a definição de pobreza, a qual, por sua vez, embasa o tipo de estratégia definida para as políticas sociais, Mauriel (2008) afirma que as transformações recentes das políticas sociais e as reformas nos esquemas de proteção social aparecem como parte de um movimento mais amplo da realidade, situadas a partir da configuração de uma nova ordem econômica global, sob a égide de um padrão de relações internacionais. A autora supracitada observa a relação entre as políticas sociais centradas no combate à pobreza e as decisões estratégicas que vêm sendo empreendidas pelos Estados, considerados os principais atores das negociações que se relacionam às políticas públicas.

> A recondução da agenda de debate das políticas sociais, tendo o combate à pobreza como mote central, em direção a um foco predominantemente (mas não exclusivamente) individualista, vem acompanhada de uma crescente atividade científica de caráter tecnocrático, reduzindo a presença da razão crítica e aumentando a zona de influência da razão instrumental (MAURIEL, 2008, p. 24).

Nesse movimento de redimensionamento teórico e político, o sentido das políticas sociais foi reconduzido em direção ao alívio da pobreza, buscando responder a situação da classe trabalhadora, especialmente, os processos de precarização das relações de trabalho e de vida da maioria da população, que depende da venda de sua força de trabalho, sem, no entanto, alterar a dinâmica

contemporânea de acumulação de riquezas. Sob a ótica do combate à pobreza e à vulnerabilidade, sem alterar as estruturas políticas econômicas e sociais, mascara-se a origem da desigualdade social.

> A ressignificação teórica de termos e fenômenos como pobreza, desigualdade, proteção social, políticas sociais, acarreta impactos na efetivação das políticas sociais e dos direitos sociais. A questão que se coloca é que tanto na fundamentação teórica, quanto nas decisões políticas na atualidade a efetivação das políticas sociais segue a lógica perversa: o foco de análise é centrado no indivíduo ocultando as bases estruturais de sua condição (MAURIEL, 2008, p.28).

O conceito de pobreza e, mais recentemente, de vulnerabilidade social foi separado dos seus fundamentos econômicos (a contradição nas relações capital/trabalho, baseado na relação de exploração do trabalho pelo capital) e políticos (as lutas de classes e sua expressão em torno da ação do Estado). Essa alteração tanto no campo teórico-conceitual quanto nas ações, no sentido de efetivação das políticas sociais, “isola a compreensão do pauperismo da dinâmica estrutural de produção da riqueza” (MAURIEL, 2008, p.174).

As novas formas de pensar o social (pobreza e vulnerabilidade) não são intrínsecas ao campo da teoria e constituem-se em respostas teóricas, políticas e econômicas à dinâmica e movimento concreto do atual estágio de desenvolvimento social. Os processos econômicos e políticos conduzem a paradigmas ou formas individualistas de pensar o social, provocando implicações para as políticas sociais, que buscam o “alívio” da pobreza, com uma visão focalizada do indivíduo e não do contexto social, que ‘produz’ a pobreza e a vulnerabilidade. Os fundamentos teóricos conduzem as noções de pobreza e orientam iniciativas de política social, tornando-as, na atualidade, mais focalizadas e seletivas. As políticas sociais, sob essa perspectiva, são concebidas como instrumentos para auxiliar na construção de habilidades dos indivíduos e “inseri-los” no modelo de sociabilidade vigente. Há, portanto, uma mudança do foco na análise da pobreza: das questões de renda, para o que as pessoas são capazes de fazer com determinados “bens ou ativos”. Essa tendência vem sendo difundida, sobretudo, por organismos internacionais (Banco Mundial, CEPAL, ONU, OCDE, FMI), entre outros.

Robert Castel (1997) recupera a relação entre trabalho e vulnerabilidade

social, também a partir das transformações societárias ocorridas a partir da década de 1970, com a crise do regime de acumulação fordista e a emergência do regime de acumulação flexível[121]. Segundo o autor, os processos de flexibilização e precarização do trabalho, que reduziram os direitos e proteções aos indivíduos pelo seguro social, nos anos chamados de *Welfare Stat*e, seriam responsáveis pelo alargamento/incidência na "zona de vulnerabilidade". Para Castel (1997), o conceito de vulnerabilidade social está associado à compreensão de "risco social", designada pela "desfiliação social[122]", expressa pela situação do trabalhador desprovido das proteções clássicas do mundo do trabalho.

Para o autor supracitado, a inserção dos indivíduos na estrutura social se faz por meio de dois campos, simultaneamente: *o mundo do trabalho*, com seus riscos e proteções, e o da *inserção relacional*, ou seja, as relações de proximidade, representadas pelas relações familiares, de vizinhança e demais relações sociais, que proporcionariam ao indivíduo proteção e segurança. No campo do trabalho, seriam possíveis inserções por meio do trabalho estável (aquele regido por contrato de duração indeterminada, associado a direitos e proteções sociais), por meio do trabalho precário (aquele sem contrato ou por contrato de curta duração, dissociado de direitos e proteções) e, ainda, a não inserção (situação de não trabalho, seja por desemprego, ou por incapacidade de trabalhar). No campo das relações de proximidade, os indivíduos poderiam experimentar inserções: fortes (ancoradas em base familiar segura, ou em amigos e parceiros estáveis); frágeis (caracterizadas por relações familiares esgarçadas, amizades e parcerias instáveis e inseguras); ou, ainda, nenhuma inserção, correspondendo a situações de isolamento social.

> Esquematizando bastante, distinguimos três gradações em cada um desses eixos: trabalho estável, trabalho precário, não-trabalho; inserção relacional *forte, fragilidade relacional, isolamento social*. Acoplando estas gradações duas a duas obtemos três zonas, ou

[121] O conceito de risco e vulnerabilidade, em Castel, é formulado por meio dos determinantes históricos que finalizam um "contrato social", tendo o estado de bem-estar social (*welfare*) como base, acarretando a degradação e precarização do trabalho e dos sistemas de proteção social.

[122] O conceito de "desfiliação social", o qual Castel contrapõe ao conceito de "exclusão", é fundamental em toda a sua obra. O fenômeno da desfiliação social significa a desfiliação de uma condição de seguridade ligada ao trabalho, em contraste com o que se convencionou chamar de bem-estar social (*welfare*), nos anos dourados do capitalismo europeu do século XX. O conceito de desfiliação, apresentado por Castel, representa a conjunção da perda do trabalho e o isolamento relacional, demonstrando a tendência ao enfraquecimento, ou à ruptura dos laços sociais que ligam o indivíduo à sociedade. Ele permite a compreensão de uma nova "zona de vulnerabilidade" mundial, crescente no capitalismo contemporâneo.

> seja, a *zona de integração* (trabalho estável e forte inserção relacional, que sempre estão juntos), *a zona de vulnerabilidade* (trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais) e a *zona de marginalidade*, que prefiro chamar de zona de *desfiliação* para marcar nitidamente a amplitude do duplo processo de desligamento: ausência de trabalho e isolamento relacional (CASTEL, 1997, p. 23, grifo nosso).

A expressão vulnerabilidade social é usada para descrever a condição social daqueles indivíduos situados entre a integração e a desfiliação social. Desse modo, o autor identifica as "zonas de vulnerabilidade social", referindo-se ao contingente de indivíduos que estariam fora das relações sociais tradicionais de um padrão de proteção social, devido à crise social: os desempregados, aqueles inseridos de forma precária no mercado de trabalho, como também os indivíduos ou grupos com fragilidade dos vínculos relacionais, sejam familiares ou comunitários. A "zona de vulnerabilidade" é apresentada como:

> [...] um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação (CASTEL, 1997, pg. 26).

Castel (1997) afirma que, se ocorrer algo como uma crise econômica, ou o aumento do desemprego, a generalização do subemprego, a zona de vulnerabilidade se dilata e avança sobre a da integração, aumentando, com isso, a desfiliação. Destaca, ainda, que esse modelo não é estático e que controlar essas "zonas" permite garantir a *estabilidade da estrutura social*. Para o autor, o mais importante não é situar os indivíduos nessas "zonas", e sim, esclarecer os processos que os fazem transitar de uma para outra.

Desse modo, a vulnerabilidade representaria uma espécie de indicador da exposição de um indivíduo a *ocorrência de riscos*, configurando-se enquanto zona intermediária instável, *entre integração e exclusão*, tendo como questão fundamental a condição de empregado/desempregado. O autor disserta ainda sobre os processos de inserção e integração, afirmando que: "inserir é geralmente menos que integrar, pois o vínculo social que se procura reconstituir é mais frouxo (...). "Daí o risco de manterem-se os ciclos de alternância trabalho-não-trabalho, que não representam uma verdadeira integração" (CASTEL, 1997, p.37). A noção de coesão

social desenvolvida pelo autor delineia sua proposta para o enfrentamento da nova questão social[123].

Em suma, o sociólogo compreende que a situação, caracterizada pelo "abalo" na condição salarial, é responsável por promover o desemprego em massa, a instabilidade das situações de trabalho e a inadequação dos sistemas clássicos de proteção social, decorrendo, disso, as situações de vulnerabilidade social, segregação e desfiliação. O enfoque dado indica que a saída estaria em recuperar o trabalho assalariado e os sistemas de proteção, como forma de garantir a cidadania, pela via do fortalecimento do Estado como mediador na redistribuição dos recursos. A superação dessa condição exige "uma responsabilidade pública global" e mudanças na forma de atuação do Estado. O referido autor aponta para a responsabilidade pública, na elaboração de um programa prático "visando mobilizar *as capacidades do sujeito* para sair de sua situação de excluído" (CASTEL, 1997, p.36, grifo nosso). O Estado deve promover um nível de proteção social para garantir a coesão social. A elaboração de um programa prático, que mobiliza as *capacidades do sujeito* para sair de sua situação de excluído, reforça a compreensão individualizante que oculta as condições estruturais do desenvolvimento da totalidade das relações sociais.

Dentro do quadro teórico complexo e polissêmico dos estudos da vulnerabilidade social, destacam-se os estudos de Amartya Sen[124]. A despeito do autor não utilizar a categoria vulnerabilidade social, sua influência nos estudos desse fenômeno é significativa. Em sua obra, *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2010) aponta a necessidade de pensar o desenvolvimento para além do crescimento econômico, incorporando as dimensões humanas a indicadores de desenvolvimento dos países, num esforço de estender a compreensão desse

[123] No livro: "As metamorfoses da questão social: uma crônica do trabalho assalariado", o autor disserta sobre a questão social e suas metamorfoses, que são expressas pela precarização do trabalho e pelo desemprego, o que leva à desestabilização dos estáveis, desfiliação e desproteção social, fragmentando a sociedade e pondo em risco a coesão social. Em várias passagens, insere a noção de coesão social, relacionando as expressões da questão social no quadro da problemática da integração ou da anomia. Segundo o autor, há uma nova questão social.

[124] O autor destacou-se por sua participação na equipe que formulou o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), junto ao Banco Mundial, e por ter sido premiado o com o Nobel de Economia. O Índice de Desenvolvimento Humano tem sido criticado por uma série de razões, sobretudo, por apresentar um escopo limitado. Por ser tratar de um índice sintético, ele não pode oferecer um retrato completo do desenvolvimento humano. Contudo, ainda tem sido o mais importante "medidor" do "desenvolvimento humano" e principal indicador na elaboração e avaliação de políticas sociais no mundo. Ver Guimarães e Januzzi (2005); Januzzi (2002/2008).

fenômeno (o desenvolvimento) para além da dimensão da insuficiência de renda.

O fundamento principal de seu pensamento é: “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também são os meios principais” (SEN, 2010, p. 25). As diferentes formas de liberdade são os meios possíveis para superar a privação, a opressão, a destituição e os males que nos atingem. O autor entende que as principais fontes de privação de liberdade são, entre outras, a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a negligência dos serviços públicos[125]. Com base nas políticas públicas se oferece às pessoas a liberdade para desenvolverem as suas capacidades, o que se torna uma ação imprescindível para o desenvolvimento. De acordo com o autor, não se pode pensar em desenvolvimento sem pensar em oportunizar às pessoas o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, que devem ser realizadas a partir de políticas públicas.

Para Sen, o foco e a preocupação devem ser as capacidades em lugar dos bens: o que as pessoas, dadas certas variações interindividuais significativas, são capazes de fazer com os bens disponíveis (recursos materiais) é mais importante do que os bens *per se*. O autor define capacidade como a habilidade de uma pessoa realizar uma série de combinações alternativas de estados físicos e mentais. As capacidades representariam o ponto de apoio essencial entre os recursos materiais e as realizações humanas. As capacidades seriam oportunidades ou liberdades para alcançar aquilo que um indivíduo considera valioso.

[125] As formulações teóricas de Sen têm servido como inspiração aos elaboradores dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs). Apesar de não haver uma filiação integral às ideias de Sen, há uma orientação baseada em alguns de seus pressupostos. Os RDHs são publicações anuais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A leitura dos relatórios permite-nos identificar as concepções teórico conceituais, que alinham os debates e recomendações, presentes nesses documentos, bem como as sugestões da organização, que buscam inserir, na agenda pública, um conjunto de ações que envolvam lideranças políticas, governantes, intelectuais, técnicos e organizações da sociedade civil. Segundo os relatórios, para que haja desenvolvimento humano, é necessária a combinação de três indicadores: o estabelecimento de um crescimento equitativo, a expansão das oportunidades sociais e a implementação de práticas e procedimentos democráticos. Geralmente, os RDHs destacam a pobreza como insuficiência de renda e falta de emprego. As melhorias das condições de desenvolvimento humano são associadas à *ampliação* da renda, *do acesso à educação*, à saúde, à participação política, aos direitos e à moradia adequada. A expansão da renda dos mais pobres, via relações de trabalho, é o núcleo central da abordagem presente nos relatórios. Ao abordar as questões de trabalho, não raro, os relatórios apontam o empreendedorismo como uma das “saídas” para o enfrentamento da questão, não discutindo questões centrais como as relações capital X trabalho explorado. Concepções que tropeçam em simplificações e reduções de natureza conceitual e política. Situar os êxitos e sucessos descolados dos embates e das dificuldades políticas, que têm marcado as lutas sociais, é comum nos relatórios. Desse modo, cabe a reflexão sobre até que ponto os relatórios de desenvolvimento humano consideram as condições econômicas e histórico processuais de cada estado nação. Sobre esse assunto, ver Resende (2012). http://www.scielo.br/pdf/se/v31n2/0102-6992-se-31-02-00487.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

Nesse sentido, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza:

> A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a baixa renda é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. Uma renda inadequada é, com efeito uma condição predisponente de uma vida pobre (SEN, 2010, p.120).

Sendo assim, para o autor, a pobreza e baixo nível de renda são perspectivas relacionadas, “uma vez que renda é um meio importantíssimo de obter capacidades”. (SEN, 2010, p. 124). Contudo, o autor entende que o termo pobreza é limitado, tendo em vista a percepção de que *bem-estar* e *qualidade de vida* teriam muitos outros determinantes, além da renda monetária, entre eles: a disponibilidade de serviços públicos, a qualidade do meio ambiente ou, ainda, os graus de liberdade individual e política que uma sociedade oferece. Nesse sentido, o intelectual assinala que a concepção de pobreza não abarca somente a insuficiência de renda, mas também a privação de capacidades básicas de um indivíduo.

Sendo assim, a análise de Sen concentra-se no que pessoas/indivíduos são capazes de fazer com determinados bens e atributos, ou seja, aquilo que conseguem realizar ou não. De acordo com Sen, os indivíduos devem funcionar ou ter um conjunto de capacidades que envolvem ser e fazer e não só ter (renda).

Mauriel (2008) entende que, nos trabalhos de Sen, há um claro refinamento de ferramentas analíticas da teoria econômica liberal clássica. Ao enquadrar a pobreza sob a perspectiva das escolhas e desenvolvimento de atributos individuais, o foco migra da leitura das contradições na relação capital e trabalho para a dimensão desenvolvimento de determinadas atitudes, comportamentos e habilidades. “Sob essa perspectiva, as causas da pobreza aparecem desvinculadas dos seus determinantes estruturais, separando os indivíduos submetidos a essa condição de seus lugares no sistema produtivo” (MAURIEL, 2010. p. 177). Essa redefinição mantém inquestionados os mecanismos do modo de produção capitalista e a exploração da força de trabalho como fundamento do processo de acumulação e produção das desigualdades. Essa concepção de pobreza oculta os vínculos entre política econômica e política social, além de distanciar o debate dos determinantes

estruturais.

Mauriel (2008) afirma que, para Sen, a noção de pobreza é um desdobramento da sua teoria sobre desigualdade, que considera duas dimensões principais: a desigualdade econômica (de bens, de renda, de condições materiais efetivas), que traduz uma situação externa aos indivíduos e remete à estrutura; e a desigualdade de capacidades (potencialidades ligadas às características das pessoas), nas quais o foco está naquilo que as pessoas podem realizar. A dimensão considerada prioritária pelo autor seria a de que as capacidades individuais conduzem a uma vida em que as necessidades básicas possam ser supridas.

> A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois conseguir auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, pois devemos aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda, e não 'dar' renda para aumentar as capacidades (MAURIEL, 2008, p. 308).

Essa concepção traz uma outra característica às políticas públicas que: "não precisam ser redistributivas (no sentido socialdemocrata clássico de redistribuir propriedade/renda), mas conseguir aumentar as capacidades, pois o aumento de renda seria alcançado pelos esforços dos próprios indivíduos no mercado" (MAURIEL, 2008, p. 308). Na visão do economista, as políticas públicas são meios pelos quais o Estado oportuniza o acesso das pessoas às condições básicas de sobrevivência.

As elaborações de Sen (2010) têm sido incorporadas por organismos internacionais para fomentar políticas de desenvolvimento e combate à pobreza, a partir da compreensão da multidimensionalidade ou multicausalidade da pobreza.

> O Relatório do Banco Mundial de 2000-2001 traz a pobreza sob um ponto de vista um pouco diferente: "enquanto o relatório de 1990 avaliava a pobreza [ainda] pela variável 'renda', priorizando o seu lado monetário, o relatório 2000-2001 considerou-a como um *fenômeno multifacetado*, *decorrente das múltiplas privações* produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco. Esse construto teórico, o conceito sociológico de pobreza carrega essa

> racionalidade da “capacidade/incapacidade” e as respectivas estratégias de enfrentamento conformam um padrão de política social voltado exclusivamente para a compensação. Assim, o combate à pobreza no Banco Mundial refere-se a um conjunto de ações para “transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de “capital humano” (no relatório de 1990) ou de “capacidade humana” (no relatório de 200-2001) (MAURIEL, 2008. p.223, grifo nosso).

A pobreza, que basicamente era vista sob a perspectiva da renda, passa a ser considerada como um fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações.

Outra fundamentação da categoria vulnerabilidade é observada nos textos produzidos no âmbito do Banco Mundial, a partir do final dos anos 1990, protagonizados por Moser (1998). A concepção de vulnerabilidade, com base em ativos, foi consagrada pela autora, que estabelece como bases teóricas, para o desenvolvimento de sua abordagem, os trabalhos de Amartya Sen. As proposições de Moser tornaram-se amplamente conhecidas e replicadas. A concepção de vulnerabilidade, baseada na concepção de ‘ativos’, visava subsidiar políticas de redução da pobreza sustentáveis em nível local que: “fortalecessem as soluções inventivas das próprias pessoas” e que buscassem “identificar o que as pessoas pobres têm ao invés do que elas não têm, e assim focar em seus ativos” (MOSER, 1998, p. 1).

A autora afirma que a redução da pobreza estrutural emergiu como uma prioridade central na discussão sobre desenvolvimento, renovando não apenas os debates teóricos metodológicos sobre os significados e medidas da pobreza, mas também desafiando os formuladores de políticas a reavaliar as intervenções para a redução da pobreza. Em 1990, o Banco Mundial desenvolveu uma estratégia de redução da pobreza, baseada em três elementos:

> Primeiro, crescimento econômico, usando ativamente a força de trabalho dos pobres como seu ativo mais importante; segundo, investimentos em saúde e educação básicas (capital humano) para habilitar os pobres a usar sua força de trabalho produtivamente; e terceiro, a provisão de *redes de segurança social para proteger os grupos vulneráveis e os muito pobres* (MOSER, 1998, p.22).

Moser (1998) aponta quatro questões relevantes para o debate: a primeira é que pobreza e vulnerabilidade não são o mesmo, embora se inter-relacionem.

Segundo a autora, pobreza refere-se a um conceito estático, fixo no tempo, enquanto que a vulnerabilidade seria mais dinâmica e capaz de mobilizar melhor os processos de mudança.

> O conceito de vulnerabilidade, embora frequentemente usado como sinônimo de pobreza, não é o mesmo. Fixada no tempo, a pobreza é essencialmente um conceito estático. Por outro lado, a vulnerabilidade é mais dinâmica e captura melhor os processos de mudança como "as pessoas entram e saem da pobreza" (MOSER, 1998, p. 23).

Moser (1998) enumera um conjunto mais amplo de riscos (catástrofes naturais e ambientais, riscos alimentares, riscos sanitários, riscos políticos). Nesse modelo, a categoria risco é introduzida como contraparte necessária da vulnerabilidade, os riscos são uma pré-disposição à exposição a determinados fenômenos. Em linhas gerais, é possível afirmar que, com base na teoria e sistematização dos riscos, Moser (1998) propõe o modelo da vulnerabilidade de ativos (*asset-vulnerability framework*), segundo o qual a vulnerabilidade dos indivíduos, famílias e comunidades derivaria de falta ou escassez de ativos e manejo inadequado, por parte de indivíduos, famílias e comunidades, daqueles ativos de que dispõem.

A segunda questão relevante é a distinção de vulnerabilidade de capacidades. Moser (1998) liga diretamente a noção de vulnerabilidade à de capacidades. Com base nos estudos de Sen, a autora afirma que “desenvolvimento é um processo pelo qual as capacidades físicas, materiais, sociais, organizacionais, motivacionais e atitudinais das pessoas são reduzidas ou aumentadas” (MOSER, 1998, p. 23). As capacidades dos indivíduos e das famílias são influenciadas por fatores que vão desde as perspectivas de ganhar a vida até os efeitos sociais e psicológicos da privação e da exclusão, incluindo as necessidades básicas das pessoas (emprego com salários razoáveis e instalações de saúde e educação).

A terceira questão refere-se à relação da vulnerabilidade com a propriedade de ativos. Desse modo, as intervenções destinadas a combater a vulnerabilidade devem priorizar o fornecimento de ativos às populações ou fomentar a utilização dos ativos que possuem. Analisar a vulnerabilidade implica, nessa ótica, a necessidade de identificar não apenas a ameaça/risco, mas também a "resiliência", ou capacidade de resposta, na exploração de oportunidades e na recuperação dos

efeitos negativos de um ambiente em mudança. Os ativos podem ser identificados como relações domésticas e capital social:

> Trabalho - comumente identificado como o ativo mais importante das pessoas pobres. Capital humano - status de saúde, que determina a capacidade de trabalho das pessoas, habilidades e educação, que determinam o retorno ao seu trabalho. Ativos produtivos - para as famílias urbanas pobres, o mais importante é muitas vezes a habitação. Relações domésticas - um mecanismo para agregar renda e compartilhar o consumo. Capital social - reciprocidade nas comunidades e entre as famílias com base na confiança dos laços sociais (MOSER, 1998, p.25).

Recorrendo a uma diversidade de autores, Moser (1998) identifica o que considera os principais tipos de ativos: Trabalho; capital humano (saúde, que determina a capacidade da pessoa para trabalhar; habilidades e educação), ativos produtivos que determinam as possibilidades de trabalho e relações domésticas, um mecanismo para agregar renda e dividir o consumo. Capital social – reciprocidade dentro da comunidade e entre os domicílios, baseada na confiança que deriva dos laços sociais.

A quarta questão relevante diz respeito à categorização das estratégias de enfrentamento e gerenciamento de ativos: a capacidade de evitar ou reduzir a vulnerabilidade depende não apenas dos ativos iniciais, mas também da capacidade de gerenciá-los. Com base nos resultados de sua pesquisa, Moser (1998) relaciona medidas de pobreza e renda a dimensões ligadas aos ativos que as famílias pobres acumulam ou perdem durante um período de "crise econômica". Sugere, ainda, que as situações de mal-estar social de indivíduos e famílias derivam da privação de “ativos” materiais e simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros), ou da incapacidade para utilizar adequadamente os ativos que possuem, diante de situações de risco.

Nessa perspectiva, a estrutura de ativos busca identificar as capacidades das populações pobres de usar os recursos para reduzir sua vulnerabilidade. A autora desenvolve uma relação entre vulnerabilidade e a posse de ativos, que influenciariam a resiliência, a capacidade de resposta, a exploração de oportunidades e a recuperação dos efeitos negativos de um ambiente em mudança. Quanto mais ativos as pessoas tiverem, menos vulneráveis elas serão.

Finalmente, para Moser (1998), a concepção de vulnerabilidade inclui uma série de elementos e situações de "segurança da subsistência", compreendendo a exposição a riscos, perigos, estresses e dificuldades de lidar com as contingências de um ambiente em mudanças. Conforme Moser, qualquer definição de vulnerabilidade requer a identificação de duas dimensões: a da sua sensibilidade, ou seja, a magnitude da resposta de um sistema para um evento externo, e a sua resiliência, entendida como a facilidade e a rapidez de recuperação de um sistema de tensão.

Grosso modo, essa abordagem também destaca o caráter individualizante que busca identificar se indivíduos, famílias, grupos e comunidades têm ou não “ativos” - os recursos mobilizados por famílias pobres para enfrentar ou adaptar-se às mudanças e integrar-se socialmente, reduzindo as suas vulnerabilidades; isso fundamentados na noção de capital físico e humano, que podem caracterizá-las como susceptíveis à pobreza e à vulnerabilidade social. Nesse sentido, cabe ressaltar que a concepção das “potencialidades” ou dos “ativos” tem como principal limite a não explicitação de que os ‘ativos’ não resultam somente de características individuais, mas envolvem acesso a condições objetivas de vida, o que depende diretamente do modelo econômico vigente e das estruturas sociais.

As ideias de Moser (1998) avançaram e passaram por desdobramentos nos estudos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Além de identificar os ativos das comunidades, os pesquisadores ligados à CEPAL apontam a necessidade de estudar as estruturas de oportunidades ofertadas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade civil. Assim, a noção de vulnerabilidade social é revisitada pelo uruguaio Rubén Kaztman (1999/2005). Também, para esse autor, vulnerabilidade não é o mesmo que pobreza, mas a inclui. A pobreza faz referência a uma situação efetiva de carência, enquanto que a vulnerabilidade transcende essa condição, projetando ao futuro essa possibilidade a partir de certas debilidades constatadas no presente.

Para Kaztman (1999), a concepção de vulnerabilidade remete à capacidade dos indivíduos, grupos e comunidades controlarem as forças que modelam seu destino, contrabalanceando os efeitos sobre seu bem-estar. Sua concepção fundamenta-se nos determinantes dessas situações, que são evidenciadas como resultado de uma capacidade/defasagem entre o acesso à estrutura de

oportunidades dispostas pelo mercado, Estado, sociedade civil e os ativos (os capitais) que permitiriam aproveitar tais oportunidades. As situações de vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais passam a ser analisadas a partir da “disponibilidade ou não, de ativos disponíveis para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade” (KAZTMAN, 1999, p. 09).

O autor supracitado afirma que as instituições têm sido consideradas geradoras de estrutura de oportunidades específicas e, ao mesmo tempo, delimitadoras das condições de vulnerabilidade de lugares e grupos de populações. O mercado, o Estado e a Sociedade apresentam-se como estruturas fundamentais no oferecimento de oportunidades para que indivíduos, famílias e comunidades possam aproveitar os seus ativos, de maneira que possam utilizá-los a fim de enfrentar as ameaças ao seu bem-estar, sendo que o mercado exerce um crescente domínio sobre as outras instituições.

> As três instituições básicas da ordem social, o mercado, o Estado e a sociedade são fontes de oportunidades de acesso ao bem-estar. Mas o mercado exerce um crescente domínio sobre o modo de operação das outras duas ordens institucionais (KAZTMAN, 1999, p. 21, tradução da autora).

Para Kaztman (1999), a manifestação da vulnerabilidade social acontece em dois planos: estrutural e subjetivo. No plano estrutural, está associada às questões mais objetivas, baseadas no contexto mais amplo e na integração (ou não) com as oportunidades proporcionadas pelo Estado, Mercado e pela sociedade. No plano subjetivo, manifesta-se pelo desenvolvimento de características básicas dos indivíduos, grupos ou comunidades, sentimentos de limitações, insegurança, de não-pertencimento a determinado grupo e de fragilidade dos atores. Essa concepção de vulnerabilidade social requer uma articulação de pressupostos objetivos e subjetivos (ou internos e externos) como condicionantes. Um conjunto de recursos internos e externos são necessários para o enfrentamento da questão. Esses recursos internos são constituídos a partir do que Kaztman (1999) define como ativos. Os ativos dizem respeito a um subconjunto de recursos materiais ou simbólicos.

Para o autor, as estruturas de oportunidades não são uma constante, ao contrário, variam nos distintos países, regiões e em diferentes momentos históricos.

Segundo Kaztman (2000), a defasagem se produz a partir da estrutura de oportunidades do mercado, a qual deriva em um aumento de situações de precariedade e instabilidade laboral; além disso, a defasagem em relação à estrutura de oportunidades do Estado e da comunidade resulta em um aumento de situações de desproteção e insegurança.

Essas estruturas de oportunidades definem-se como probabilidades de acesso a bens e serviços ou desempenho de atividades, que incidirão sobre o bem-estar de domicílios, por permitir ou facilitar aos seus membros o uso de seus próprios recursos, ou por fornecer recursos novos. Em outras palavras, a vulnerabilidade caracteriza-se pelo domínio ou utilização de ativos capazes, em maior ou menor grau, de enfrentar determinadas situações de risco e/ou controlar as forças que afetam o bem-estar.

> Estruturas de oportunidades são definidas como probabilidades de acesso a bens, serviços ou o desempenho de atividades. Essas oportunidades afetam o bem-estar dos domicílios, seja porque permitem ou facilitam o uso de seus próprios recursos pelos membros da família ou porque lhes proporcionam novos recursos (KAZTMAN, 1999, p.21, tradução própria).

A disponibilidade e o manejo desses recursos permitem o acesso a oportunidades ou o fortalecimento da capacidade de resistência diante de um impacto social ou econômico negativo; em outras palavras, a disponibilidade de ativos de um indivíduo, família ou comunidade pode viabilizar o acesso a estruturas de oportunidades existentes ou aumentar o nível de bem-estar delas, a fim de que possam se manter, ainda que em situações de ameaça.

O autor afirma que a situação de vulnerabilidade não depende somente de sua capacidade de gerenciamento de ativos, admitindo que essa condição sofre influência do contexto histórico, econômico e social. Contudo, o foco na questão da mobilização e utilização de “ativos” transfere a responsabilidade da situação de risco ou vulnerabilidade ao próprio indivíduo, que não consegue acessar o conjunto de recursos que lhe são disponibilizados. Mesmo no plano que Kaztman chama de estrutural, a questão central está no indivíduo, em se integrar ou não às oportunidades e fortalecimento da capacidade de resistência para aproveitar seus ativos. Mais uma vez, o enfoque no caráter individualizante, em detrimento das relações políticas, econômicas e sociais, oculta a origem da desigualdade social, da

pobreza e, no limite, da vulnerabilidade social.

Em que pese diferenças nos conceitos e proposições apresentadas, um elemento quase que consensual é o foco de atribuir aos indivíduos e suas famílias a capacidade/responsabilidade de manejar ou administrar os ativos e possibilidades de se protegerem quanto aos riscos, ou às situações de vulnerabilidade. As limitações de ordem estrutural expressam-se de acordo com as condições objetivas de acesso a bens e serviços públicos, que não são consideradas como determinantes nas concepções de vulnerabilidade apresentadas. Essas abordagens corroboram, em grande medida, as expressões de uma agenda que inclui o enxugamento do Estado e promovem uma racionalidade econômica às políticas sociais.

Ainda que esta pesquisa não considere uma 'filiação integral' às concepções de nenhum dos autores referenciados suas concepções e obras, nos orientam e baseado em alguns de seus pressupostos, buscamos avançar no debate. No atual contexto, em que a utilização conceitual e empírica do termo vulnerabilidade social tem adquirido visibilidade, a identificação dos limites conceituais é essencial, mas não deve se encerrar na sua explicitação. Avançar na discussão acerca das alternativas politizadoras e críticas no seu debate e utilização é indispensável, à medida em que, corroborando ou não, as políticas sociais têm sido fundamentadas e orientadas por essa perspectiva. Desse modo, no debate sobre vulnerabilidade social, ainda que partindo de concepções conservadoras, é primordial habilitar os conceitos e concepções para sua utilização crítica, enfocando seu caráter estrutural, processual e multidimensional. Esse é um desafio posto, sobretudo, aos profissionais executores das políticas sociais. Na atual conjuntura, não basta haver discursos radicais no campo da fundamentação teórica, nem expectativas messiânicas sobre o papel das políticas sociais. Longe de estimular revisionismos, o que se pretende é destacar, para além dos seus limites e polêmicas, as contradições de sentido e as possibilidades dessa temática.

Em vista disso, cabe registrar que a delimitação conceitual não é *nem se propõe a ser uma teoria da mudança social,* contudo, o conceito de vulnerabilidade apresenta uma diferença principal entre suas principais perspectivas: enquanto a primeira atribuiu ao indivíduo a responsabilidade pelo enfrentamento e adequação da situação, a segunda é focada nos direitos sociais e na sua máxima ampliação

possível, reconhecendo os limites estruturais dessa sociabilidade. Desse modo, tanto pode ser utilizada numa lógica conservadora reatualizada, reforçando processos de subalternização e dependência, como pode se efetivar numa perspectiva de efetivação dos direitos sociais.

Embora optemos por apontar os limites conceituais, que geralmente têm fundamentado as concepções de vulnerabilidade, bem como reconhecer os limites estruturais para a superação definitiva dos determinantes da produção da vulnerabilidade social, entendemos que a concepção e utilização semântica do termo contribuíram para identificar intervenções combinadas e complementares nos vários âmbitos e setores da vida.

As concepções e os arranjos teóricos sobre pobreza, vulnerabilidade social e desigualdade social indicam que são fenômenos distintos, contudo, articulados, pois todos têm origem no modo de organização social, no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas. As manifestações da vulnerabilidade social implicam novas problemáticas, seja pela magnitude que adquirem, seja pelo grau/níveis de influência no desenvolvimento das condições básicas de vida. Essas diferentes manifestações se expressam em diferentes áreas/âmbitos/setores da vida humana (renda, saúde, meio ambiente, etc.):

> [...] a caracterização da pobreza[126] – e, do mesmo modo, a da desigualdade – não se esgota ou reduz a seus aspectos socioeconômicos; ao contrário, trata-se, nos dois casos, de problemáticas pluridimensionais. Na análise de ambas, há que sempre ter presente tal pluridimensionalidade; todavia, a condição elementar para explicá-las e compreendê-las consiste precisamente em partir do seu fundamento socioeconômico. Quando este fundamento é secundarizado (ou, no limite, ignorado, como na maioria das abordagens hoje em voga nas Ciências Sociais), o resultado é a naturalização ou a culturalização de ambas (NETTO, 2007, p.41).

A concepção de vulnerabilidade vem se delineando como uma categoria que equaciona mais amplamente as condições objetivas da vida humana, admitindo considerar múltiplos aspectos, relacionando-se e expressando-se numa série de fatores sociais, econômicos, de saúde, ambientais, psicológicos e antropológicos. O

[126] Apesar do autor não utilizar a categoria vulnerabilidade, o referenciamos com base na concepção de que os estudos sobre vulnerabilidade derivam dos estudos de pobreza e têm sua origem no mesmo fenômeno: a sociedade de classes.

olhar para a integralidade dos sujeitos, em situação de vulnerabilidade, constata que esses sujeitos possuem demandas e necessidades de diversas ordens. Nessa concepção, evidenciam-se condições de vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, considerando as dificuldades materiais e relacionais que interferem direta ou indiretamente nas condições de vida dos indivíduos, famílias e ou grupos sociais. É, portanto, um processo e não uma fase ou um estado do individual. É necessário fazer a crítica que aponta para sujeitos e não os processos que os tornam vulneráveis, esvaziando a dimensão política.

O foco de observação da vulnerabilidade, que tem o indivíduo, seu déficit de capacidade de autodefesa, adaptação às estruturas e possibilidades ofertadas, não nos parece apropriado, pois desconsidera a questão processual e estrutural historicamente determinada da vulnerabilidade. Contudo, não significa compreender que os indivíduos sejam indiferentes nesse processo. Reconhecer que há uma interação dinâmica entre fatores individuais e socioinstitucionais é importante. Destaca-se o fato de que as relações sociais são contraditórias e, uma vez que essas relações não são espaços horizontais, as classes sociais (e frações de classes) possuem capacidades assimétricas de influência e de disputa. Nesse sentido:

> Os padrões de desigualdade e de pobreza “não são meras determinações econômicas: relacionam-se, através de mediações extremamente complexas, a determinações de natureza político-cultural”; o que se expressa por meio dos diferentes padrões de desigualdade e de pobreza vigentes nas várias formações econômico-sociais capitalistas (NETTO, 2007, p.142).

Esta pesquisa entende que a pobreza, a desigualdade e, em última instância, a vulnerabilidade social, são fenômenos sociais, possuem causas estruturais e são a síntese de todas as contradições de uma sociedade. O debate da vulnerabilidade social deve ser fundamentado considerando a dinâmica da sociedade moderna, tendo em vista que, dada sua fase de desenvolvimento organizacional e de tecnologias, expressa desigualdades em diversos âmbitos da vida humana.

Apesar de não haver uma filiação integral às ideias de nenhum dos autores supracitados, a concepção de vulnerabilidade social que nos orienta é baseada em alguns de seus pressupostos. Compreendemos que um dos maiores méritos da abordagem conceitual da vulnerabilidade social é trazer à tona a concepção das

diferentes formas de desigualdades e suas manifestações nos diversos âmbitos da vida, considerando a interdependência de todos os subconjuntos da vida humana, ou seja, possibilita lançar luzes sobre o caráter multidimensional. Isto posto, quando se fala em vulnerabilidade social, compreendemos que ela se caracteriza pela condição decorrente da privação de condições (ausência de renda, precário ou inexistente acesso aos bens e serviços públicos), fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou desvantagem pessoal resultante de deficiências, dentre outras).

Fundamentado na concepção de pobreza, a expansão semântica do termo, que vem metamorfoseando-se para vulnerabilidade social, compreende um território epistemológico “elástico/alargado” e não pode dispensar a utilização de um método que considere as raízes estruturais do fenômeno, mas não se reduz a elas, admitindo conotações normativas e de instrumentalidade. Sendo assim, na discussão da vulnerabilidade social, como objeto teórico, é fundamental considerar os aspectos processuais e relacionais (entendida como historicamente determinada), contudo, deve-se avançar para além da sua fundamentação e caracterização, na construção de possibilidades destinadas à intervenção com vistas a combatê-la ou em última instância a minimizá-la.

Isto posto, compreendemos que o movimento de redefinição do fenômeno da pobreza (não raro, limitado à perspectiva de renda), direcionado para uma concepção de vulnerabilidade (diga-se de passagem, em construção e não consensual), parece-nos ter mérito não apenas na produção de uma nova estrutura de significados (considerando a multidimensionalidade), mas também e, sobretudo, na ressignificação potencial da dimensão interventiva (como se lida/trabalha essas diferentes áreas e âmbitos). Nesse sentido, a expansão ou alargamento semântico do termo pressupõe uma perspectiva relacional que compreende a proximidade teórico-prática. O que essa ressignificação conceitual não pode perder de vista é seu caráter estrutural.

A essa compreensão, soma-se um dilema: se, por um lado, os mecanismos estruturais da produção e reprodução da vulnerabilidade continuam operando, por outro lado, alguns de seus âmbitos podem ser compensados, amenizados e minimizados. É um processo demasiadamente complexo e relacional; nesse sentido, corroboramos a assertiva de Netto: “O que pode variar, dentro da sociedade

capitalista, são os níveis e padrões de pobreza e desigualdade, e esta variação não deve ser subestimada quando estão em jogo questões que afetam a vida de bilhões de seres humanos" (NETTO, 2007, p. 159).

Amiúde, é necessário reconhecer os mecanismos econômicos e políticos que produzem tais condições; todavia, é fundamental identificar também os limites estruturais para superação da produção da desigualdade e da vulnerabilidade no atual estágio de desenvolvimento da sociedade.

Qualquer possibilidade ou capacidade interventiva depende de um método que oriente a implantação de medidas (não perdendo de vista as estruturas sociais que as produzem/reproduzem), compreendendo que a pessoa humana, na sua complexidade (nas expressões das diferentes dimensões e não apenas na renda), possa ao menos mitigar/minimizar os mecanismos mais aviltantes e brutais da reprodução das desigualdades e vulnerabilidade social.

Nessa linha de análise, evidencia-se a importância de sustentar o foco nos direitos sociais, pois a fase atual do capital, em seu regime de acumulação flexível, tem revigorado dispositivos de produção e reprodução de pobreza, vulnerabilidade e desigualdade, com a austeridade de políticas que reduzem ou cortam os direitos sociais. Nesse contexto, compreendemos que é na ampliação dos serviços públicos e na garantia dos direitos sociais que se criam mecanismos que ao menos 'desbrutalizam' as vulnerabilidades.

As tentativas/possibilidades de mensuração e enfrentamento da vulnerabilidade, em suas diversas dimensões, envolvem questões de natureza teórico-política e técnico-instrumental. No âmbito técnico instrumental, é, especialmente, por intermédio dos *indicadores sociais*, que se busca interpretar (considerando determinados limites) as expressões da vulnerabilidade social. A utilização de indicadores sociais, em qualquer área ou política pública, pressupõe a sua definição conceitual, a delimitação da taxonomia (sistemas classificatórios), bem como suas propriedades[127].

Para Januzzi (2004), os indicadores são medidas descritivas que expressam um instrumento de planejamento, a partir da definição de objetivos que permitem ao

[127] Santagada (2007) faz um resgate do contexto econômico e da evolução histórica da utilização dos indicadores sociais. Apesar de não necessariamente associados, foi mais ou menos no período em que os debates sobre vulnerabilidade social tomaram corpo que os debates dos indicadores sociais se destacaram.

formulador das políticas públicas apreender fenômenos complexos da vida social. A utilização adequada dos indicadores sociais possibilita, entre outros: conhecer a realidade socioeconômica para orientação, intervenção e viabilização de benefícios e serviços sociais, identificar as necessidades de grupos populacionais específicos; realizar pesquisas diagnósticas, conhecer o perfil dos usuários, identificar demandas emergentes e questões para análise e intervenção direcionada.

Apesar de análises não consensuais na definição do conceito de indicadores sociais, em síntese, as semelhanças indicam que os indicadores se constituem em uma forma de simplificação e sintetização de fenômenos complexos, por meio da sua quantificação, por parâmetro, medida ou valor. Geralmente, os indicadores sociais são sintetizados em índices, como os índices de vulnerabilidade. Os indicadores sociais proporcionam um conhecimento aproximativo e quantitativo da vulnerabilidade social, buscando captá-la na sua multidimensionalidade. Para Januzzi (2004), indicadores sociais agem como uma medida, frequentemente quantitativa, que pode ser usada para explanar e interpretar, a partir de uma forma mais estruturada, um conjunto de fenômenos complexos. Os indicadores sociais transformam conceitos abstratos da realidade em medidas, que podem ser coletadas, quantificadas, às vezes, mensuradas e analisadas. Indicadores sociais podem ser definidos como:

> [...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico [para pesquisa acadêmica] ou programático [para formulação de políticas]. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANUZZI, 2004, p.15).

Nesse sentido, os indicadores sociais são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de um fenômeno social, com vistas à intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, na medida do possível,

uma forma mensurável de uma realidade, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. Ou seja, os indicadores retratam, na medida do possível, determinada realidade social. Em síntese, indicadores buscam traduzir em cifras tangíveis e operacionáveis várias dimensões de um dado fenômeno e indicam capacidade de sintetizar grande quantidade de informações, expressam dimensões da vida de certas populações, a fim de qualificar determinadas informações.

> Por definição os indicadores são abstrações, representações, simplificações de uma dada realidade, portanto são suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou e/ou interpretou. Desta forma, não se deve confiar cega e eternamente nas medidas, o que significa dizer que o *gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da adequabilidade dos indicadores selecionados,* considerando ainda que, a todo tempo, surgem modelos mais aperfeiçoados baseados em novas teorias (BRASIL, 2010, p.35, grifo nosso).

Conforme os estudos de Januzzi (2004) os indicadores não constituem um objetivo, mas uma ferramenta ou meio de avaliação, por meio da sua comparação com padrões preestabelecidos. Esse processo não é isento de valores ideológicos ou políticos; inicia com a etapa de definição do marco teórico, passando pela etapa de especificação das dimensões. Implica, desse modo, refletir sobre quais os determinantes da situação em questão e, com base nisso, estabelecer a motivação para a aplicação de medidas, que pretendem resumir, ainda que em partes, questões multidimensionais do fenômeno em questão.

Considerar os indicadores sociais tanto em seu interesse teórico quanto programático requer compreender que o elo entre a teoria social e a evidência empírica necessita estabelecer um marco conceitual do fenômeno observado, para, com base nesse marco conceitual, esmiuçar o fenômeno em medidas possíveis.

Nesse sentido, Januzzi (2004) alerta para a necessidade de se ter clareza conceitual sobre o fenômeno em questão, para só então estabelecer os indicadores e/ou índices. É necessário que os indicadores sociais sejam usados a partir de uma teoria subjacente, que articule a compreensão teórica e as possíveis determinações do fenômeno, descrevendo as dimensões sociais indicadas. É o aporte teórico que vai oferecer consistência a um indicador; nele, devem estar explicitadas as variáveis, as categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona.

As concepções teóricas e conceituais das equipes técnicas motivam e fundamentam a opção pela utilização dos indicadores: “o importante não é assumir uma ideia de neutralidade técnica, mas justificar as escolhas, estar atento às suas limitações e aberto ao aperfeiçoamento da metodologia a partir de críticas consistentes” (IPARDES, 2012, p. 05). Na construção/definição de indicadores sociais, são necessárias decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas:

> a) A primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temática a que refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido;
> b) A partir dessa noção preliminar do conceito ou temática a que se refere o sistema de indicadores passa-se à especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o, de fato, um objeto específico, claro e passível de ser indicado de forma quantitativa;
> c) Definidas as dimensões a investigar, a etapa seguinte consiste na obtenção de estatísticas públicas pertinentes, provenientes de censos demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos;
> d) Por fim, através da combinação orientada das estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um “Sistema de Indicadores Sociais, que traduze em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado (JANUZZI, 2004, p.17/18).

Assim sendo, um pressuposto essencial na escolha dos indicadores é a sua adequação em relação aos objetivos do programa/projeto em questão, bem como a consistência dos objetivos, de acordo com os recursos disponíveis e a capacidade de intervenção, que é materializada nas ações que o compõem.

A classificação dos indicadores pode seguir diferentes padrões; Januzzi (2004) propõe a seguinte classificação: quanto à sua *natureza*: sociais, econômicos, ambientais. Quanto à sua *classificação temática: referem-se à área temática da realidade social* a que se ligam, por exemplo: indicadores de saúde, educacionais, demográficos, habitacionais, etc. Cabe lembrar que os indicadores podem ser classificados em mais de uma área temática[128].

[128] A taxonomia existente aponta diversas formas e critérios de classificação de indicadores; os principais autores que abordam a taxonômica são: Jannuzzi (2002, 2004 e 2005), Villela *et al.* (2007), e Santagada (2007). Seus trabalhos são extensos e detalham com precisão a temática. Tendo em vista os limites desta pesquisa, simplificamos e sintetizamos o sistema classificatório, com base nas proposições de Januzzi, em: *(1) Natureza do Indicador; (2) Área Temática; (3) Complexidade; (4) Objetividade; (5) Gestão do Fluxo de Implementação de Programas; e (6) Avaliação de Desempenho.*

Nos estudos feitos por Januzzi (2004), algumas propriedades desejáveis para os indicadores sociais são: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade da sua construção, comunicabilidade, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagragabilidade e historicidade (JANUZZI, 2004, p.28). Ainda, segundo o autor:

> É muito raro dispor de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas propriedades, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs*[129] do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas. Esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Em tese, em primeiro lugar, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores usados. Em segundo lugar, é preciso certificar-se da confiabilidade para as cifras calculadas (JANUZZI, 2004, p.31).

Isso significa que, nem sempre, o indicador de maior validade é o mais confiável; assim, não se pode dizer que o mais confiável é o mais inteligível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida.

Os indicadores podem ser expressos de diferentes maneiras: números, médias, razões, proporções, taxas, etc.

> Estes indicadores, por serem medidos em diferentes unidades de medida, são transformados em medidas adimensionais, que podem assumir valores entre zero a um, a partir de valores extremos normativos (piso e teto). Quanto mais próximo de um, melhor será o índice calculado e, quanto mais próximo de zero, pior colocado ficará (SANTAGADA, 2007, p.123).

A escolha e o valor (peso/pontuação) dado aos indicadores pressupõe a existência de uma teoria que estabeleça e explicite uma relação causal entre os diferentes indicadores e sua valoração, lembrando que nenhum parâmetro é neutro; todo e qualquer indicador só tem sentido no contexto teórico, político, econômico, social e cultural que lhe propicia fundamento.

---

[129] *Trade-off* - Expressão que denota uma situação em que há conflito de escolha. Caracteriza-se quando uma ação para resolução de um problema acarreta outro problema, obrigando a uma escolha. Ocorre quando se abre mão de algum bem ou serviço distinto para se obter outro bem ou serviço distinto.

Outro critério para classificação dos indicadores, proposto por Januzzi (2004), refere-se à sua complexidade, ou sua definição em indicadores simples ou compostos, também chamados de analíticos ou sintéticos[130]. Os indicadores analíticos ou simples são construídos a partir de uma estatística social específica; são aqueles que retratam dimensões sociais específicas. Pode-se citar como exemplos a taxa de evasão escolar e a taxa de desemprego. Já os indicadores compostos ou sintéticos, são elaborados mediante aglutinação[131] de dois ou mais indicadores simples, *também chamados de índices,* que sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Diversas instituições utilizam indicadores sintéticos, a exemplo do PIB, IDEB, IPC e o IDH. Assim sendo, cada dimensão de análise pode contemplar indicadores diferentes.

A análise da literatura acerca dos indicadores e metodologias adotados para a construção de índices evidencia a existência de limitações. A intensificação do uso de indicadores tem revelado dúvidas e questionamentos que alguns pesquisadores apresentam quanto ao potencial desses instrumentos de mensuração quantitativa.

> Entre as limitações apontadas para o uso de indicadores sintéticos, destacou-se: i) a dificuldade de reunir variáveis de diversas naturezas e com diferentes escalas de mensuração na construção de um modelo nunca antes formalizado; ii) a possibilidade de priorizar decisões errôneas baseadas em um modelo equivocado e incorretamente delineado, que favoreça viés de interpretação, ou que seja construído sem referencial teórico. Vale ressaltar que os resultados apresentados por esses modelos equivocados podem proporcionar compreensões simplistas e unidirecionais que ocultem desigualdades importantes; iii) Escassez de clareza metodológica das etapas necessárias para a construção de um indicador sintético; e, iv) risco de substituição do conceito que se deseja medir pela medida, a "reificação" do indicador sintético. (SCHUMANN; MOURA,

[130] Um exemplo de indicador simples/analítico é a taxa de mortalidade. Existe um indicador social simples que é a taxa de mortalidade de menores de cinco anos (TMM5), o qual representa o número de crianças que morrem antes dos cinco anos por 1.000 nascidas vivas. Índice eleito pela UNICEF para medir níveis e alterações relacionadas ao bem-estar da criança, bem como para definir a ordem em que os países estão classificados no relatório "Situação Mundial da Infância" (SANTAGARDA, 2007, p.123). Um exemplo de índice sintético é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), construído a partir da combinação de indicadores mais simples, relacionados às áreas de saúde, educação e renda (JANUZZI, 2004. p.22).

[131] Na elaboração de um índice sintético, são observadas as seguintes fases: estabelecimento de quais dimensões utilizar; como combinar (método de aglutinação das dimensões) e que pesos atribuir a cada uma delas.

2015, p. 217).

Um obstáculo enfrentado na construção dos indicadores refere-se à dificuldade de representar os processos dinâmicos e complexos da vida por meio de medidas quantitativas, multidimensionais e pontuais. Os indicadores proporcionam um conhecimento aproximativo da realidade e podem sofrer reduções na tentativa de captá-la na sua multidimensionalidade, pois a complexidade da realidade, sua multiplicidade, pluralidade e suas particularidades, nas diferentes fases de objetivação, dificilmente podem ser retratadas de maneira estanque e estaticamente. Nesse sentido, apesar de importantes, os indicadores não conseguem retratar com exatidão e traduzir em medidas precisas as complexidades das realidades socioeconômicas culturais e ambientais.

Contudo, as limitações não inviabilizam o uso dos índices; apenas sinalizam o cuidado na sua propositura. “Se é fato que há fortes argumentos de natureza conceitual e metodológica que questionam a factibilidade da construção de tais medidas, por outro lado, há também importantes justificativas pragmáticas e até epistêmicas que legitimam tal empreitada” (JANUZZI, 2008, p.02).

Nessa linha argumentativa, o documento “Guia metodológico para construção de indicadores” (Brasil, 2010) aponta, ainda, que os mitos mais conhecidos em relação ao uso de indicadores são:

> **Deve-se medir tudo:** quem quer medir tudo acaba não medindo nada; deve-se medir o que é relevante, significativo, útil; medir custa tempo e dinheiro. **A Medição deve ser absoluta:** raramente uma medida consegue atender a todas as propriedades dos indicadores como validade, confiabilidade, simplicidade, especificidade, disponibilidade, economicidade e outras. Uma boa prática é trabalhar com aproximações a partir de dados já existentes. **Medir por medir:** as medidas devem ter significância, não devem ser operacionalizadas por obrigação ou imposição legal, mas por se constituírem ferramentas úteis a todo o ciclo de gestão das políticas públicas. Medir e depois decidir o que fazer com as medidas não faz sentido. **Dependência tecnológica:** primeiro deve ser concebida a sistemática e depois o sistema de informações. O sistema de suporte não precisa, necessariamente, ser perfeito ou baseado no “estado da arte” da tecnologia, mas deve ser funcionalmente útil e agregar valor à análise. (BRASIL, 2010, p.19).

Nas possibilidades interventivas, as políticas sociais que se referem à vulnerabilidade social, têm utilizado com frequência índices de vulnerabilidade. Entre

as vantagens do uso de índices de vulnerabilidade, observa-se a capacidade de análise sintética. A análise das dimensões possíveis reflete uma variação importante entre aspectos e magnitudes específicas dos indicadores; isso não pode significar, todavia, que a compreensão da vulnerabilidade resulte numa estratificação social. Ao contrário, a compreensão do fenômeno pressupõe ampliar as possibilidades de análise e intervenção, ampliando as probabilidades de resultados. Por fim, a utilização dos indicadores sociais permite um melhor direcionamento dos programas e ações às populações, que se encontram em processos de vulnerabilidades e com suas capacidades de resposta reduzidas para a promoção, a proteção e a manutenção das condições de vida.

Estudos de Schumann e Moura (2015) [132] apontam algumas das experiências de formulação e utilização de índices no Brasil, de modo que respaldam a concepção de que, apesar das limitações, a utilização de Índices de Vulnerabilidade é mais do que uma tendência, mas uma possibilidade de interpretar uma realidade social, com base no estabelecimento e acompanhamento de dimensões do curso de vida do indivíduo, das condições de vida nos domicílios e arranjos domiciliares, nos territórios e das condições do ambiente.

Ao propor/utilizar indicadores sociais, quatro aspectos são essenciais: discussão teórica necessária para fundamentar e orientar a concepção do fenômeno

[132] Schumann y Moura (2015) publicaram uma revisão de literatura sobre os índices sintéticos de vulnerabilidade com seleção e análise de 47 estudos que apresentaram resultados de 23 índices sintéticos de vulnerabilidade. As autoras identificaram nos trabalhos selecionados a vulnerabilidade sob a perspectiva dos determinantes específicos, representadas pelos índices, geralmente, em concordância com o objetivo de políticas específicas (saúde, educação, condições socioambientais, etc.) Índice de Vulnerabilidade Socioambiental (IVSO) – Zanella et al., 2013; Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses (IVFPR) – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná (SEDS)/Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), 2012; Índice de Vulnerabilidade Municipal (IVM) – Fiocruz, 2011; Índice de Vulnerabilidade de Famílias a Incapacidades e Dependência (IVF-ID) – Amendola et al., 2011; Índice de Vulnerabilidade Socioambiental (IVSA)– Almeida, 2010; Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – Amazônia – Ministério de Meio Ambiente/Cooperação Técnica Alemã (GTZ), 2010; Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-Violência) Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Fundação SEADE, 2009; Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – Andrew et al., 2008; Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) – Prefeitura Municipal de Curitiba/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)/Fundação Ação Social (FAS), 2008; Índice de Vulnerabilidade Geral (IVG) – Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)/Fiocruz, 2007; Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) – Barros et al./IPEA, 2003; Índice de Vulnerabilidade Social Infanto-juvenil da Região da Grande Porto Alegre (IVS – IJ) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003; Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ) – Unesco, 2003; Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) – Fundação Seade/SP, 2002; Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – Fundação Seade/SP, 2000; Índice de Vulnerabilidade Social do Amazonas (IVS-AM) – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, 2000; Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC Minas, 1999; Índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVS) Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, 1998.

em questão; os objetivos que se deseja atingir; a justificativa da escolha dos indicadores e os dados estatísticos existentes sobre a matéria em questão. Implica, desse modo, refletir sobre quais os determinantes de risco e, com base nisso, estabelecer a motivação para a aplicação dessas medidas, que deve se apoiar na possibilidade de resumir em questões multidimensionais o fenômeno considerado.

Diante disso, é fundamental que o índice a ser elaborado/analisado seja fundamentado por base teórica-conceitual, para que haja uma delimitação adequada do que se pretende medir e quais as evidências que foram usadas para amparar as escolhas de seus componentes, as dimensões, os indicadores e as categorias. Por isso, é importante que se estabeleça uma base conceitual para qualificar o processo, desde o diagnóstico até a avaliação da aplicação de indicadores como instrumento de intervenção numa dada realidade.

Com base no fundamento teórico sobre vulnerabilidade social e indicadores sociais, traçamos alguns paralelos no sentido de situar esse fenômeno no âmbito educacional e acadêmico.

2.6.1 Vulnerabilidade acadêmica e permanência no ensino superior

Partindo da concepção teórica de vulnerabilidade social, apresentada anteriormente, buscamos traçar alguns paralelos com a política de educação, sobretudo, no que tange ao ensino superior. No que se refere à vulnerabilidade em âmbito educacional, ainda não incipientes as pesquisas que promovem essa relação. Uma área que carece de pesquisas, estudos e análises aprofundadas, principalmente, para sua definição conceitual, dada sua relevância social.

É importante frisar que a vulnerabilidade social, nesta pesquisa, é entendida enquanto produto das transformações societárias, fruto da construção social, que assume diferentes formatos de acordo com os condicionantes históricos, econômicos, culturais e sociais. A vulnerabilidade está associada a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, a partir de diversos âmbitos inter-relacionados da vida humana. Expressa, desse modo, uma categoria multidimensional, não se definindo unicamente pela ausência de renda, mas pela carência de recursos materiais, econômicos, sociais/estruturais e relacionais, sobretudo, na efetivação de direitos sociais. As distintas perspectivas sobre vulnerabilidade social, anteriormente

apresentadas nos fundamentam e nos norteiam para alguns apontamentos sobre vulnerabilidade educacional em âmbito acadêmico.

Partindo da concepção de vulnerabilidade social, anteriormente apresentada, esta pesquisa entende que, *no âmbito educacional*, está relacionada às condições de acesso e permanência, visando à conclusão dos diferentes níveis educacionais, no espaço das instituições educacionais. Assim sendo, a vulnerabilidade educacional considera uma gama de fatores que impedem ou dificultam o acesso e a permanência no âmbito das instituições escolares. Isto posto, infere-se que o conceito de vulnerabilidade educacional implica a delimitação no âmbito das instituições de educação e pode ser utilizado nas situações em que os direitos e necessidades educacionais não são plenamente atendidos. Portanto, os aspectos fundamentais na definição e análise da vulnerabilidade educacional são os determinantes sócio, históricos, econômicos, políticos e culturais das políticas educacionais. Envolve a precariedade dos recursos, estruturas e meios para o desenvolvimento das práticas educativas nas instituições escolares. Essa precariedade pode se manifestar na relação oferta/demanda, na disponibilidade de estruturas físicas (salas de aula, laboratórios, bibliotecas, etc.), na manutenção de profissionais (docentes e técnicos administrativos) e, ainda, na promoção de práticas pedagógicas (metodologia, didática, teorias do conhecimento, etc.). Não obstante, a renda se configure como elemento fundamental para a identificação das expressões da vulnerabilidade educacional, outros fenômenos, como as relações sociais, materiais, culturais e afetivas, mais amplas (contexto da família, da comunidade) precisam ser consideradas para situar e caracterizar a incidência desse fenômeno.

Destarte torna-se fundamental situar o debate da vulnerabilidade no âmbito das políticas educacionais implementadas, pois é nelas que tal vulnerabilidade se expressa. Nesse sentido, delineando ainda mais as manifestações da vulnerabilidade, consideramos que a *vulnerabilidade acadêmica* é aquela que se constitui, tendo em vista as particularidades específicas da vida acadêmica e do ensino superior; abrange os indivíduos, famílias e grupos sociais, com dificuldades e limitações tanto para acessar quanto para permanecer nesse nível educacional.

A vulnerabilidade acadêmica não se reduz à insuficiência de renda, pressupondo um caráter e elementos multidimensionais, evidenciando as limitações em relação ao acesso, permanência e conclusão desse nível educacional; além

disso, pressupõe a interação de fatores de ordem estrutural, objetivos e subjetivos. Outrossim, é necessário considerá-la como um fenômeno multidimensional e complexo, a partir das particularidades e especificidades próprias da vida acadêmica. Mais do que isso, as dimensões e os fatores que motivam as vulnerabilidades distintas podem se combinar, multiplicando seus efeitos. Considerar que há uma interação dinâmica entre esses fatores é fundamental.

Relacionando a vulnerabilidade social com a vulnerabilidade em âmbito acadêmico, consideramos todo o processo, que envolve desde a oferta, o acesso, a permanência até a conclusão no ensino superior. Nesse sentido, resgatamos as contribuições de Castel (1997), o qual indica a responsabilidade pública, onde o Estado deve promover um nível de proteção social, visando à promoção das capacidades do sujeito. Para Sen (2010), pensar o desenvolvimento humano requer pensar as oportunidades às pessoas, o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, que devem ser realizadas a partir de políticas públicas. Mozer (1998), baseada na concepção de “ativos”, incita a reflexão sobre a exposição aos riscos, falta ou escassez de ativos (entendidos como condições objetivas, renda, emprego, moradia, saúde, etc.) para enfrentamento das situações de vulnerabilidade. Retomamos, ainda, as proposições de Kaztman (1999), o qual entende que, quanto mais recursos disponíveis, menos situações de vulnerabilidade. O autor indica que o mercado, o Estado e a sociedade são estruturas fundamentais ao oferecimento de oportunidades para indivíduos, famílias e comunidades. Destaca-se, aqui, a importância do papel protagonista do Estado na promoção de condições estruturais e objetivas. A condição de vulnerabilidade se manifesta na ausência de recursos objetivos materiais, que dificultam/restringem as condições individuais/familiares no enfrentamento das situações de risco e incerteza no ciclo de vida.

Isto posto, o debate da vulnerabilidade acadêmica deve considerar a mediação entre o acesso a direitos, mediante uma rede de serviços e políticas públicas, devidamente adequadas às demandas, à capacidade dos sujeitos e famílias de acessar esse conjunto de bens e serviços. Adequação da oferta/demanda, a partir da possibilidade satisfatória do número de instituições, vagas, cursos, além da manutenção e ampliação das políticas de acesso e permanência já existentes. A análise da oferta adequada de todos os níveis educacionais, bem como a adequação da idade/nível educacional. As situações de

vulnerabilidade acadêmica são fruto da situação desvantajosa de participação nesse nível educacional, determinadas por múltiplos fatores.

O arranjo teórico apesentado evidencia que a vulnerabilidade social e vulnerabilidade educacional, estão associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, considerando as dificuldades materiais e relacionais que interferem direta ou indiretamente nas condições de vida dos indivíduos, famílias e/ou grupos sociais, especialmente os estudantes. Nesse sentido, o marco conceitual deve servir de referência para a construção de indicadores e categorias analíticas. De modo a qualificar e quantificar, na medida do possível, as dificuldades/fatores, que incidem em maior ou menor grau na permanência acadêmica, é um dos mecanismos que tem fomentado a criação e utilização de instrumentos de seleção e classificação nos programas de AE.

Na identificação da vulnerabilidade acadêmica, é essencial afirmar que a renda é um dos fatores principais (não o único) para a promoção da permanência no ensino superior. As condições socioeconômicas são fundamentais para manutenção das diversas esferas da vida humana (alimentação, moradia, transporte, etc). Se, por um lado, os fenômenos da permanência/evasão não podem ser atribuídos unicamente às questões econômicas, por outro, são incontestavelmente necessários. Nesse sentido, corrobora-se que a condição de renda é uma das principais características que a definem, posto que é desencadeadora de outras dimensões das necessidades humanas. Amiúde, quando se trata de vulnerabilidade em âmbito acadêmico, tem-se claro que não se relaciona, simples e exclusivamente, à insuficiência de renda, já que é possível estar vulnerável em muitas situações, sem que sua renda familiar per capita esteja abaixo de parâmetros estabelecidos, (como no decreto do PNAES).

As circunstâncias em que se manifestam as dificuldades, os obstáculos e os riscos de acesso/permanência/conclusão do ensino superior revelam algumas das características estruturais, incidindo em restrições decorrentes das diferenças econômicas, sociais, culturais e educacionais do país, mas, sobretudo, do papel do Estado na efetivação desse nível educacional. Requer, portanto, analisar todas essas questões a partir da consideração de que a política educacional é diferente em cada contexto e conjuntura, a depender das características econômicas, mas considerando especialmente que, no Brasil, o ensino superior foi historicamente

elitizado. A estrutura e dinâmica da politica educacional são fundamentais para compreender o maior ou menor grau de incidência da vulnerabilidade nessa área. No Brasil, a tendência privatista levou a um descompasso entre a oferta e a demanda no ensino superior, sobretudo, via rede pública. A limitação na oferta do ensino superior, via rede pública, pode aumentar o grau de vulnerabilidade, acima de tudo, da classe trabalhadora e de alguns segmentos sociais específicos (negros, índios, pessoas com deficiência, população rural, etc.).

Observando as questões estruturais, é importante, ainda, observar as principais características do ensino superior brasileiro, quais sejam: a privatização, a diversificação institucional e a baixa cobertura, que reforçam, em grande medida, o atendimento e subordinação aos interesses do capital e das classes dominantes, estando orientada essencialmente para formação profissional. Desse modo, as políticas e medidas para o ensino superior brasileiro têm sido frequentemente balizadas pelas determinações dos organismos internacionais, visando à formação do trabalhador. O acesso da população ao ensino superior requer mais do que disponibilidade de instituições, vagas e cursos. Por isso, é imprescindível analisar "como" se efetiva, em quais condições, como são implementados os investimentos estatais; sobretudo, requer identificar a compreensão ideológica e política que o Estado sustenta acerca desse nível educacional.

Nesse sentido, uma questão complexa se apresenta: se, por um lado, a adesão ao SISU tem demonstrado uma maior mobilidade territorial dos estudantes e das suas demandas, as IFES, de modo geral, estão recebendo cada vez mais estudantes de todas as regiões do país. Desse modo, é cada vez mais comum ter que adequar as demandas e carências, considerando o perfil da população brasileira, às condições de cada município/região do país onde a instituição está localizada. Por outro lado, as IFES apresentam características específicas, tanto das próprias das instituições[133] como do local onde estão situadas (municípios/regiões), justificando, em certa medida, o estabelecimento e utilização de critérios que melhor atendam às suas particularidades. As IFES têm recebido, semestralmente, um

[133] A expansão do ensino superior federal trouxe uma diversificação institucional às IFES brasileiras. A UTFPR, por exemplo, é a primeira Universidade Tecnológica Federal do país, além de ser multi campus. A UNILA é uma instituição que se caracteriza pelo intercâmbio acadêmico com países integrantes do Mercosul e com os demais países da América Latina, assim, cada instituição apresenta suas especificidades e particularidades, seja pelo histórico, estrutura administrativa, região onde está localizada, corpo discente, etc.

significativo número de estudantes com distintas condições sociais econômicas, culturais e religiosas, étnico-raciais, oriundo das diversas cidades e estados do País. As instituições e os campus apresentam condições diferentes de responder às demandas acadêmicas, tendo em vista os recursos que recebem, a estrutura das cidades onde estão sediados, a rede que conseguem estabelecer com outras políticas sociais, entre outros. Tal fato implica na necessidade de considerar não apenas as especificidades dos estudantes, mas também das instituições.

Em âmbito acadêmico, não apenas o acesso, mas a permanência, considerando o desempenho acadêmico que vise à conclusão de curso; isso está relacionado com fatores endógenos e exógenos à política educacional, os quais influenciam de diferentes maneiras e intensidades a vida acadêmica (renda, saúde, habitação, transporte, entre outros).

Como fatores objetivos que podem caracterizar e incidir de formas e intensidades diferentes na manifestação da vulnerabilidade, destacam-se os seguintes: condições de alimentação, adequação ao domicílio, saúde, transporte, acesso a material didático pedagógico (inclusive, os meios digitais), disponibilidade de tempo para os estudos, a necessidade de conciliar trabalho e universidade, a precária inserção do mercado do trabalho, condições de transporte, etc. Ainda no rol das condições objetivas necessárias ao desenvolvimento da vida acadêmica, situamos as relações afetivas, as de gênero, étnico-raciais, os diferentes tipos de violência (física, psicológica, sexual), as discriminações assentadas em categorias (raça, gênero, etnia, religião) e condicionadas, constituídas e fundamentadas no padrão das relações econômicas e sociais vigentes. Violências, preconceitos e violações de direitos, vivenciados na família e sociedade, mas, sobretudo, no âmbito das instituições, têm impacto direto e indireto na vida acadêmica.

Tendo em vista a segregação histórica desses segmentos e, por também historicamente, não lhes ser assegurado condições de igualdade ao acesso a bens, recursos e serviços educacionais, sobretudo o ensino superior, é que as políticas afirmativas (como a lei de cotas e o PNAES) se mostram fundamentais. As políticas afirmativas inserem-se no conjunto de políticas públicas voltadas a garantir a igualdade material de oportunidades e compensar as desigualdades históricas enfrentadas por determinados grupos sociais e étnico-raciais.

Ainda em relação aos fatores objetivos, as relações familiares[134] mostram-se como forte elemento na caracterização tanto na identificação da vulnerabilidade acadêmica como nas possibilidades de enfrentamento. No âmbito do ensino superior, geralmente, é a instituição provedora e mantenedora de recursos afetivos e materiais necessários à satisfação das necessidades básicas dos estudantes. Nesse sentido, as condições de vida da família incidem sobre fatores que podem dificultar ou promover o acesso e a permanência. Nos casos em que os acadêmicos têm o apoio material e afetivo das famílias, as possibilidades de conclusão de curso são maiores. Em contrapartida, nos casos em que as famílias não apoiam, sobretudo, financeiramente os acadêmicos, o que se percebe são as tentativas de inserção, concomitantemente aos estudos no mercado de trabalho. Não raro, em relações informais, com salários mais baixos, condições de trabalho mais flexíveis, menos seguras e mais precárias. É preciso levar em conta que há várias formas de perda e fragilização de vínculos sociais, afetivos, relacionais e de pertencimento, que podem ou não ser enfatizados pela privação de renda.

Existem, ainda, situações e fenômenos de ordem subjetiva individual/familiar que também exercem influência na vida acadêmica e na incidência da vulnerabilidade acadêmica. Em relação aos fatores pessoais, os que mais influenciam são: identificação e satisfação com o curso e a IES escolhida; pertencimento acadêmico, como o estudante se vincula à instituição, ao curso, aos servidores e como ele se sente parte desse processo; a ambientação ou não ao universo da vida acadêmica; condições de saúde que permitam o desenvolvimento das atividades intelectuais e acadêmicas; relacionamentos interpessoais e familiares; questões religiosas e culturais; fatores psicológicos; uso abusivo de substâncias psicoativas e neurodepressoras; condições de saúde que permitam o desenvolvimento das atividades intelectuais e acadêmicas; desempenho acadêmico; dificuldades de aprendizagem; entre outros.

Diante disso, podemos identificar como vulneráveis, em âmbito acadêmico, aqueles com dificuldades socioeconômicas para acesso, permanência e conclusão; aqueles que carregam as marcas de um ensino fundamental deficitário; aqueles

[134] Conforme Manual de Procedimentos Operacionais do Programa de Auxílio ao Estudante (PAE), da UTFPR, por família, entende-se: “o núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, para além da moradia sob o mesmo teto” (UTFPR, 2018, p.07).

precocemente inseridos no mercado de trabalho, que dispõem de menos tempo e condições físicas/pedagógicas/intelectuais para desenvolvimento das atividades acadêmicas; aqueles cujas condições objetivas de transporte, moradia, saúde, alimentação, desempenho acadêmico, racismo, preconceitos e violências, etc., interferem no pleno desenvolvimento da vida acadêmica, aumentando os riscos de evasão.

Em síntese, interessa pensar a vulnerabilidade acadêmica em relação às principais dificuldades dos jovens de acessar, permanecer e concluir os diferentes níveis educacionais. A perspectiva de vulnerabilidade, aplicada ao campo educacional, com foco no âmbito acadêmico, nesta pesquisa, compreende a ausência de condições que possibilitem o acesso e a permanência, visando à conclusão de curso, sendo resultado de múltiplos fatores que incluem os individuais/pessoais, porém, não se limitando a eles. A vulnerabilidade acadêmica é, portanto, decorrente da ausência de condições estruturais, econômicas, sociais, institucionais e acadêmico/pedagógicas.

Isto posto, a superação da vulnerabilidade em âmbito acadêmico perpassa necessariamente por questões estruturais, objetivas e subjetivas, tais como: número de instituições/vagas/campus (e sua adequada distribuição pelas diferentes regiões do país), adequação/revitalização das estruturas físicas das instituições, número de vagas e sua adequada distribuição em todos os cursos (licenciaturas, bacharelados, e cursos considerados de ‘maior prestígio social’), oferta nos diferentes turnos (facilitando a entrada também aos trabalhadores). Capacitação e qualificação permanente do corpo docente e servidores técnico-administrativos. Desse modo, são fundamentais políticas de promoção ao acesso, permanência, políticas afirmativas de enfrentamento às diferentes formas de preconceito, violências e violação de direitos.

Sobre e contra a vulnerabilidade acadêmica pode agir a política de assistência estudantil, com vistas a uma permanência qualificada, atuando em diversas áreas: moradia, saúde, alimentação, apoio pedagógico, entre outros. A assistência estudantil possui potencial para dirimir as desigualdades de acesso no universo acadêmico, face ao objetivo de ampliar as oportunidades educacionais junto àqueles que têm maiores riscos e dificuldades, tanto no acesso quanto na permanência, tendo em vista a (perversa, cruel e nefasta) tendência de restrição de

direitos imposta pelos Estados nacionais cada vez mais conservadores e liberais. Essa lógica, já percebida desde a década de 1990, amenizada na década de 2000, é retomada com intensidade na atualidade.

Como já mencionado nesta pesquisa, a portaria e, posteriormente, o decreto que regulamenta o PNAES, estabelecem critérios mínimos para participação no programa sem prejuízo do estabelecimento de outros critérios, conforme autonomia constitucional conferida às IFES. Isto posto, um impasse se coloca, no cotidiano dos profissionais da assistência estudantil. Não obstante às suas concepções teóricas mais progressistas de universalidade, primazia da responsabilidade estatal, abrangência em diversas áreas, entre outros, o que se coloca aos profissionais, que têm executado as políticas de assistência estudantil, é uma “necessidade” de adequar recursos limitados a demandas significativamente superiores - o que aponta para o conjunto de decisões de natureza distributiva. Os limites, objetivos do orçamento e a escassez de recursos na área exigem maior racionalização dos programas, projetos e ações, interferindo no alcance e no caráter da AE.

A seletividade, associada à focalização, assegura acesso apenas aos comprovadamente mais pobres, limitando/restringindo seu alcance. Desse modo, vulgarmente falando, cabe às equipes selecionar o mais pobre entre os pobres. Esse dilema não acontece de maneira inócua, sendo acompanhado de conflitos éticos, políticos e técnicos, mas que ultrapassam as possiblidades de escolhas dos profissionais. Sendo assim, a busca por qualificar metodologicamente os processos seletivos e classificatórios é permeada por esse “pano de fundo” político-econômico, institucional e ideológico.

Considerando, pois, o contexto exposto ao longo desta pesquisa, a trajetória e as principais características do ensino superior, os programas de AE mostram-se cada vez mais necessários e importantes. A concepção de assistência estudantil, enquanto um conjunto de diretrizes, que visa promover condições mínimas de permanência, orientando ações desenvolvidas em diversas áreas (moradia, alimentação, transporte, saúde, apoio pedagógico, inclusão digital), coaduna com a compreensão de que a elegibilidade, exclusivamente via renda, para ter acesso à assistência estudantil, deixa de fora estudantes com outras múltiplas dificuldades, que influenciam direta e indiretamente no desempenho acadêmico.

CAPÍTULO III – ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CLASSIFICAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ACADÊMICA - a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico na UTFPR

Este capítulo disserta sobre a elaboração e, especialmente, sobre a aplicação do IVA-UTFPR - Índice de Vulnerabilidade do acadêmico da UTFPR. Iniciamos com a apresentação do contexto institucional, que é fundamental para entender o processo de implementação desse instrumento de classificação socioeconômica. Apesar de, recentemente, ter sido elevada ao status de universidade, a UTFPR possui mais de 100 anos de história, carregando marcas históricas, políticas e culturais de uma instituição com forte vocação para as áreas tecnológicas e a educação profissional, com vistas à formação para o mercado de trabalho. Apresentamos brevemente a estrutura institucional, oferecendo maior enfoque aos setores diretamente relacionados com a AE, entre eles, o Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil (NUAPE), responsável pela implementação do programa na instituição e o setor de auditoria interna (AUDIN).

A assistência estudantil na UTFPR segue, via de regra, a trajetória da AE das demais IFES, tendo sua origem no âmbito próprio da instituição, que passa por redimensionamentos e adquire outros contornos a partir de sua regulamentação nacional, com o PNAES. O ingresso significativo de profissionais técnico-administrativos, com o processo de expansão das universidades federais, ampliou, na instituição, o quadro de profissionais especialistas em diversas áreas (serviço social, pedagogia, psicologia, etc.), fato que fomentou a discussão sobre os processos seletivos do programa de assistência ao estudante. Desse modo, a partir de 2015, os profissionais lotados no setor responsável pela AE elaboraram e implementaram um instrumento de classificação socioeconômica, o IVA-UTFPR, objeto desta pesquisa. Esse instrumento destaca-se por considerar outros critérios (saúde, moradia, transporte, etc.), além da renda per capita na classificação dos estudantes contemplados no programa.

Assim como as demais áreas da Administração Pública, também a assistência estudantil é objeto de auditorias. Os órgãos de controle interno exercem importante papel e influência à implementação dos programas sociais, entre eles, a

assistência estudantil. Observa-se uma forte tendência dos gestores de acatar as recomendações dos setores de auditoria; assim, entendemos que essas recomendações requerem também uma análise dos profissionais das áreas específicas, dada a especificidade da matéria, uma vez que os setores de auditoria geralmente são compostos por profissionais das áreas jurídica, contábil e da administração.

Diante disso, este capítulo apresenta o resultado da pesquisa em dois momentos analíticos: em primeiro lugar, realiza análise da utilização do IVA-UTFPR, a partir dos questionamentos contidos nos relatórios de auditoria. Em seguida, passamos à exposição e análise da pesquisa estatística, que teve como fonte e foi constituída pelo material empírico, precisamente, os dados sistematizados pela ASSAE, em relação PAE-UTFPR. A partir dos dados dos anos de 2017/2018 e 2019, realiza-se uma análise quanti-qualitativa do instrumento, considerando as dimensões, os indicadores, as categorias (e suas correlações), os pesos e, finalmente, o perfil do acadêmico expresso pela aplicabilidade do IVA-UTFPR.

3.1 A UTFPR: CONTEXTO INSTITUCIONAL

A instituição atualmente denominada UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná) iniciou suas atividades no começo do século XX e era chamada de “Escola de Aprendizes e Artífices”. Apesar de sua recente alteração para a organização acadêmica “universidade”, a trajetória da UTFPR ultrapassa o marco secular. A universidade não foi criada, e sim, restruturada a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR).

Na trajetória histórica o decreto nº 7.566/1909 institucionalizou o ensino profissionalizante no Brasil e, a partir de então, organizaram-se as Escolas de Aprendizes Artífices. Conforme os estudos de Leite (2010), em 1910, a cidade de Curitiba-PR inaugurou a “Escola de Aprendizes Artífices do Paraná”. O ensino era destinado, inicialmente, às camadas desfavorecidas e aos “menores marginalizados”, com cursos de ofícios, como alfaiataria, sapataria, marcenaria e serralheria. Em 1937, a escola iniciou o ensino do antigo 1° grau (ensino fundamental). Nesse mesmo ano, a Escola de Aprendizes Artífices passou a ser denominada de “Liceu Industrial do Paraná”. Em 1942, a partir do decreto n° 4.127,

o Liceu Industrial do Paraná passou a se chamar “Escola Técnica de Curitiba”. Em 1959, a lei nº 3.552 reformou o ensino industrial no país. A legislação unificou os vários ramos de ensino técnico. “Por força dessa lei, a Escola Técnica de Curitiba alterou novamente o seu nome, à semelhança das escolas técnicas de outras capitais, para “*Escola Técnica Federal do Paraná*” (LEITE, 2010, p. 54). Em 1969, a Escola Técnica Federal do Paraná, juntamente com as escolas do Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram autorizadas, pelo decreto nº 547 de 18/03/1969, a ministrar cursos superiores de curta duração. Em 1978, a instituição foi denominada “Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná” (CEFET-PR). Ainda, conforme estudos de Leite (2010), era um novo modelo de instituição de ensino com características específicas: atuação exclusiva na área tecnológica; ensino superior como continuidade do ensino técnico de 2º grau (ensino médio), diferenciado do sistema universitário; vocação para a formação especializada - levando em consideração tendências do mercado de trabalho e do desenvolvimento socioeconômico. Com o passar dos anos, o CEFET-PR iniciou a oferta de cursos superiores com duração plena.

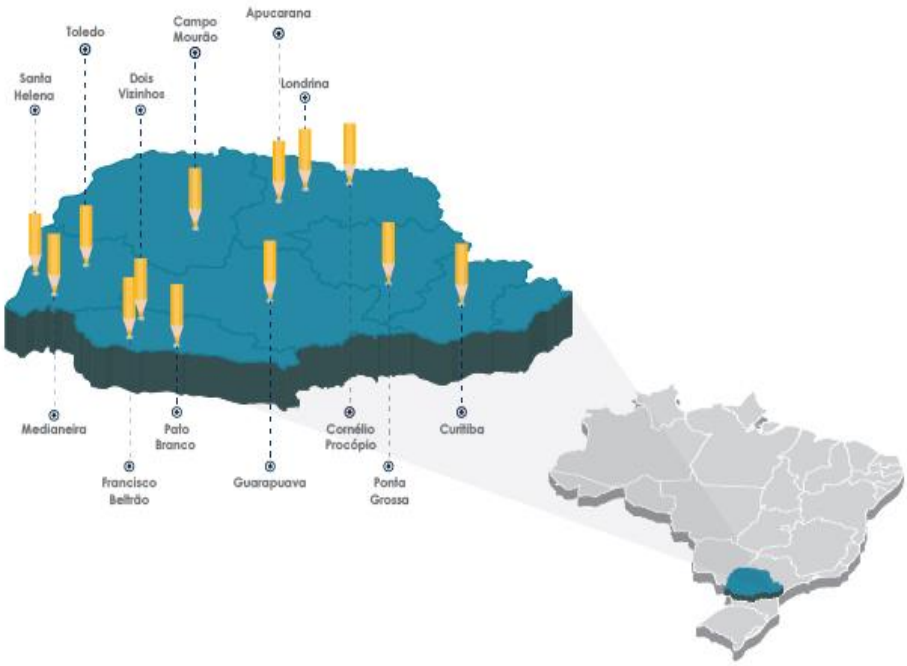
A partir de 1990, participando do “Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico”, o CEFET-PR estendeu sua ação educacional ao interior do estado, com a implantação de suas unidades de ensino descentralizadas nas cidades de Medianeira, Cornélio Procópio, Ponta Grossa e Pato Branco. No ano de 1995, foi implantada a unidade de Campo Mourão. Em 1996, a LDBN nº 9394/96 desvinculou a educação profissional da educação básica. Assim, os cursos técnicos integrados foram extintos e passou a existir um novo sistema de educação profissional, ofertando cursos nos níveis básico, técnico e tecnológico, nos quais os CEFETs deveriam prioritariamente atuar. A partir de então, houve um redirecionamento da atuação do CEFET-PR para o ensino superior, com expansão também da pós-graduação. Em 2003, a Escola Agrotécnica Federal (EAF) de Dois Vizinhos (antes pertencente à escola de Rio do Sul) foi incorporada ao sistema CEFET-PR, passando a ser a sétima unidade do sistema.

Finalmente, em outubro de 2005, o CEFET-PR tornou-se UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A lei n° 11.184/2005 foi sancionada no dia 07/10/2005 e publicada no Diário Oficial da União, em 10/10/2005, reestruturando o CEFET-PR na primeira (e atualmente única) Universidade

Tecnológica Federal do Brasil.

Em 2006, o MEC autorizou o funcionamento dos *campi* de Apucarana, Londrina e Toledo, que começaram suas atividades no início de 2007. Em 2008, o campus Francisco Beltrão foi incorporado ao sistema e iniciou as atividades. No final de 2010, o MEC aprovou o *campus* de Guarapuava. Finalmente, no ano de 2014, foi inaugurado o campus Santa Helena e, assim, desde 2014, a instituição UTFPR é composta por 13 *campi*, distribuídos no estado do Paraná, além do campus e Reitoria, sediados na capital do estado.

Figura 1 - Distribuição dos câmpus UTFPR



Fonte: UTFPR, 2019. Site institucional. Acesso em 26 mar. 2019.

Como a origem da instituição foi a Escola de Aprendizes Artífices, fundada em 1909, a UTFPR herdou uma longa e forte trajetória na educação profissional. A instituição foi modificando-se à luz dos decretos e leis até transformar-se na primeira universidade tecnológica federal do país.

> A universidade teve diferentes denominações ao longo de sua existência e sempre respondendo a orientações do governo federal que direcionava a instituição de acordo com suas necessidades, sendo cenário de experimentação de diversas mudanças da educação técnica nacional. Para compreender o momento atual da

> instituição como a única universidade tecnológica no país, cabe resgatar como ela acompanhou as mudanças da educação brasileira. Hoje universidade e como tal ligada à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC/SESu), a instituição esteve, por várias décadas, ligada as instâncias que tratavam da educação técnica, enquanto CEFET. Destaca-se que sua última configuração antes da mudança para universidade, respondia à Secretaria de Educação Técnica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) (MARTINS, 2016 p. 39).

Mais de 100 anos de trajetória[135] encerram marcas não apenas normativas, mas também políticas, culturais, sociais e econômicas que ultrapassam as pretensões de análise desta pesquisa.

> Uma instituição com atuação tradicional na área tecnológica marcada pela formação especializada, com vistas às tendências e à preparação para o mercado de trabalho, traz a marca de um histórico tecnológico e fortemente tecnicista como características predominantes. A carência de cursos nas áreas das ciências humanas e a gestão da instituição feita predominantemente por bacharéis, engenheiros e profissionais das áreas exatas dificultam a discussão de temas como questões pedagógicas e a assistência estudantil. De acordo com a sensibilidade e compreensão dos gestores, o processo de expansão da universidade vai se constituindo em um espaço de lutas e contradições entre os profissionais atentos e sensíveis a uma universidade mais voltada para a socialização do saber socialmente produzido e às questões pedagógicas e aqueles fiéis à visão de universidade como espaço (unicamente) formador de profissionais para atender as demandas do mercado de trabalho (PALAVEZZINI, 2014, p.104).

Considerando a trajetória institucional, o conjunto de documentos e normativas internas (PPI – Projeto Político Pedagógico Institucional, PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional, Estatuto, Regimento Interno, etc.) também foi sendo reorganizado. Em 2007, o PPI foi aprovado em sua versão final, sendo o documento base para os demais (Estatuto, Regimento, etc.). O PPI é um documento que expressa a identidade da instituição, sua visão de sociedade e de educação.

A estrutura institucional atualmente é formada pelos conselhos: COUNI (Conselho Universitário); COGEP (Conselho de Graduação e Educação Profissional); COPPG (Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação); COEMP (Conselho de Relações Empresariais e Comunitárias e COPLAD (Conselho de

[135] Para maiores informações sobre a história e trajetória institucional, ver estudos de: LEITE (2010); DURAT (2015); MARTINS (2016) e MOURA (2016).

Planejamento e Administração). A Reitoria (vice-reitoria, gabinete e assessorias), é composta pelas Pró-Reitorias de Graduação e educação Profissional (PROGRAD), Pesquisa e pós-graduação (PROPPG), Relações Empresariais e Comunitárias (PROREC) e Planejamento e Administração (PROPLAD). Na estrutura da reitoria, fazem parte ainda as diretorias de gestão: Diretoria de Comunicação e Imprensa (DIRCOM), a Diretoria de Avaliação Institucional (DIRAV), a DIRGEP (Diretoria de Gestão de Pessoas) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DIRGTI).

Cabe lembrar que, como a UTFPR atua em sistema multi campi, basicamente a mesma estrutura administrativa existente na reitoria se replica nos *campi*[136]. Ao invés de reitoria, temos em cada unidade a direção geral, composta pelas respectivas diretorias relativas a cada Pró-Reitoria. Nos campus, ao invés dos conselhos, a estrutura é composta por assessorias. Em 2009, foi aprovado o Regimento Geral da UTFPR, documento que expressa, entre outros, a estrutura, composição competências e funcionamento dos órgãos da Universidade, que, tendo em vista sua característica multi campus, como já afirmado, replica, com algumas adaptações, a estrutura da reitoria nos treze campus. Em 2018, o regimento geral, o estatuto e outros documentos institucionais foram alterados.

Segundo informações do site institucional, atualmente, a UTFPR oferece cerca 100 cursos superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas. A instituição oferta ainda 19 cursos técnicos em diversas áreas, a saber: técnicos de nível médio, técnico integrado e cursos técnicos de nível médio subsequente, na modalidade a distância, com polos distribuídos pelo estado do Paraná. A pós-graduação apresenta mais de 90 cursos de especialização, 40 programas de pós-graduação *stricto sensu*, com cursos de mestrado e doutorado, além de diversos grupos de pesquisa. Na área de extensão universitária, a instituição possui uma Pró-Reitoria, denominada de ‘relações empresariais e comunitárias’, a qual atua fortemente com o segmento empresarial e comunitário, por meio do desenvolvimento de ‘pesquisa aplicada’ e da ‘cultura empreendedora’. Atualmente, a UTFPR possui cerca de 2.500 professores e 1.170 técnicos-administrativos. O número de estudantes regulares nos cursos técnicos, graduação e pós-graduação passa de 35 mil.

[136] No link a seguir, está disponível o organograma dos *campi*: http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/organograma-dos-campi-abril-2011/view. Acesso em: 09 ago. 2018.

No cenário histórico mais recente, a UTFPR aderiu ao programa REUNI[137], que promoveu intensa expansão quantitativa[138]. A adesão ao programa REUNI permitiu à universidade ampliar e reestruturar as estruturas físicas (construção de salas de aula, salas administrativas, bibliotecas, laboratórios, etc.). Propiciou, ainda, aumentar o quantitativo de servidores docentes e técnico-administrativos. No que se refere às dimensões qualitativas, diversas ações, programas e projetos foram implementados, especialmente, com a criação dos núcleos de apoio, entre eles, os direcionados aos discentes e docentes, por meio da inserção de equipes multidisciplinares (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, etc.). Os profissionais desses departamentos, lotados nos diversos *campi* da UTFPR, passaram a discutir atribuições dos núcleos, bem como atribuições específicas de cada profissão e suas contribuições para a educação superior.

Em 2010, a instituição aderiu ao SISU (Sistema de Seleção Unificada), sistema que propõe um novo formato de ingresso dos estudantes ao ensino superior federal, uma alternativa ao tão criticado sistema de seleção via vestibular. A partir de 2012, a UTFPR começou também a observar a Lei de Cotas (Lei n°12.711/2012). A implementação das denominadas políticas de ações afirmativas tem trazido demandas diversas às instituições e departamentos ligados à assistência estudantil, os quais são espaços privilegiados para identificar necessidades específicas.

Compondo o quadro institucional, é de fundamental relevância para esta pesquisa mencionar a existência e o trabalho realizados por dois setores específicos: o Departamento de Educação (DEPEDUC) e o setor de Auditoria Interna (AUDIN), por estarem envolvidos diretamente com os programas de assistência estudantil, como veremos a seguir.

3.2 O DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA UTFPR E A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Na estrutura aprovada pelo Regimento Geral da UTFPR, temos, a nível de Reitoria, a Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (PROGRAD), que é composta, dentre outros, pelo Departamento de Educação (DEPEDUC),

[137] A aprovação, pelo MEC, ocorreu em março de 2008, por intermédio do Acordo de Metas nº 052.
[138] Dados disponível em: http://www.utfpr.edu.br/reuni . Acesso em: 01 ago. 2018.

responsável, entre outras atribuições, por: “propor diretrizes e coordenar a atuação dos programas institucionais relacionados à assistência estudantil e ao apoio psicopedagógico ao estudante” (UTFPR, 2018, p.55).

Vinculado ao DEPEDUC, está a Divisão de Assistência Estudantil[139] (DAE), órgão responsável pelos programas institucionais de assistência estudantil e apoio pedagógico ao estudante. Conforme regimento geral da instituição, dentre as principais atribuições do DAE estão:

> I. Propor e coordenar as ações com vistas à minimização da evasão e retenção acadêmica;
> II. Propor e coordenar os programas de apoio psicopedagógico ao estudante;
> III. Propor e coordenar ações para redução da influência dos fatores socioeconômicos no desempenho do corpo discente;
> IV. Coordenar o desenvolvimento dos programas institucionais de apoio ao estudante;
> V. Propor e coordenar ações de educação inclusiva;
> VI. Propor ações e coordenar a atuação dos programas institucionais relacionado com a **assistência estudantil** (UTFPR, 2018, p.56, grifo nosso).

Na estrutura dos campi, a DIRGRAD (Diretoria de Graduação e Educação Profissional), desde 2009, é composta, entre outros, pelo DEPED (Departamento de Educação), que, por sua vez, é formado por dois núcleos: NUENS e NUAPE (Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil). O NUENS (Núcleo de Ensino) é responsável pelas ações pedagógicas e especialmente voltadas ao

[139] Nota-se que, desde sua reestruturação para universidade, as ações, programas e projetos de assistência estudantil são de responsabilidade da Pró-Reitoria de Graduação. No ano de 2017, a instituição iniciou a criação da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (seguindo a estrutura administrativa da grande maioria das IFES brasileiras). Por meio de portaria provisória e já extinta (Portaria 1.708, de 15 de julho de 2013), foi constituída uma Assessoria de Assuntos Comunitários e Estudantis, replicando essa estrutura nos campi. Essa assessoria foi responsável pela elaboração do projeto de criação da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis que, na oportunidade, ao ser apreciada pelo COUNI (Conselho Universitário), não foi aprovada, numa explícita relação política entre gestores e conselheiros. O projeto posto em apreciação tinha pontos polêmicos que foram fortemente questionados especialmente pelos conselheiros de oposição à gestão. O projeto não obteve a quantidade suficiente de votos para sua aprovação. Cabe registrar que, ainda que o projeto tenha sido apresentado com “discordâncias”, a não aprovação da Pró-Reitoria e a permanência da assistência estudantil dentro de um departamento, no âmbito da Pró-Reitoria de graduação, foi inequivocamente uma perda expressiva para a comunidade acadêmica como um todo. Na ocasião, o conselho era composto por 47 conselheiros, sendo necessários 32 votos favoráveis para a aprovação. Vale lembrar que algumas cadeiras do conselho na UTFPR são “vazias”, dada sua composição extremamente plural com participação de representantes externos (comércio e indústria). Na ocasião, de um universo de 39 conselheiros ativos, 34 estavam na reunião e 30 foram favoráveis à criação da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (88%). Ainda assim, o projeto não foi aprovado.

atendimento dos docentes.

Já o NUAPE, é responsável pelas ações de atendimento aos discentes; esse núcleo, por sua vez, foi subdividido em dois outros núcleos: o Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Específicas (NAPNE) e o Núcleo de Saúde. Particularmente no que se refere às atribuições o NUAPE é responsável pelas seguintes funções, com base no Regimento dos *Campi*.

> **Art. 42** – Compete ao Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil:
> I. promover acompanhamento psicopedagógico aos discentes;
> II. executar os **programas de assistência estudantil** da UTFPR;
> III. prestar atendimento médico-odontológico aos discentes;
> IV. prestar atendimento aos discentes com necessidades educacionais especiais;
> V. gerenciar ações de educação inclusiva; e
> VI. gerenciar o programa de moradia estudantil, inclusive internato, quando existirem (UTFPR, 2009, p.15, grifo nosso).

Os NUAPEs são formados por equipes multiprofissionais (assistente social, psicólogo e pedagogo, técnico em assuntos educacionais, intérpretes de libras, enfermeiros, médicos, odontólogos, etc.), os quais visam ao atendimento dos estudantes nas suas especificidades, durante o período de sua vivência acadêmica. Destacamos algumas das ações desenvolvidas pelo NUAPE: a) recepção aos calouros; b) atendimento qualificado individualizado; c) programa líderes de turma; d) semana da inclusão; e) protagonismo juvenil; f) programas de assistência estudantil; g) assessoria e acompanhamento aos movimentos estudantis; h) realização de campanhas internas de natureza educativa, com vistas à divulgação, socialização de informações e/ou conscientização sobre temas diversos; I) programas e ações de inclusão. Essas são apenas algumas das atividades desenvolvidas pelo DEPED-NUAPE, responsável por todo acompanhamento do desempenho acadêmico, pelo atendimento psicopedagógico e pela execução de programas de assistência estudantil.

Participando de quase todas as etapas (com exceção das decisões políticas, orçamentárias e as que necessitam passar por órgãos colegiados), os profissionais lotados no DEPED/NUAPE operacionalizam o auxílio ao estudante na UTFPR, sendo que algumas das atribuições são: participação na elaboração e publicação de editais e normativas; divulgação do programa; orientações diversas; avaliação

documental; estudo socioeconômico; validação da pontuação atribuída aos candidatos, conforme formulário socioeconômico; publicação do resultado parcial/final; recebimento de pedidos e dar vistas aos pedidos de recursos; efetuar solicitação de pagamento e acompanhamento dos estudantes beneficiados; entre outras atividades. A ampliação no quadro de servidores via REUNI permitiu o ingresso expressivo de equipes multidisciplinares, sobretudo, a partir de 2009/2010, na UTFPR. O ingresso desses profissionais imprimiu uma compreensão distinta e crítica às questões acadêmicas, a saber: acesso, permanência, retenção, evasão, conclusão, vida acadêmica, papel institucional, entre outros; isso, tendo em vista, especialmente, suas diversas áreas de conhecimento e considerando que o contexto de expansão do ensino superior federal passou a apresentar múltiplas expressões e determinações da realidade cada vez mais presente nos processos educativos.

3.3 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E OS CONTORNOS NORMATIVOS NA UTFPR

Apesar de realizar ações isoladas de assistência ao estudante, desde suas origens, é somente a partir de 2008 que a instituição começa a normatizar e unificar a assistência estudantil. Em 2008, a UTFPR instituiu o Programa Bolsa Permanência, cujo regulamento previa que a cada semestre seriam publicados editais estabelecendo as condições para participação, critérios de seleção, bem como os prazos de vigência dos benefícios. Quando da sua regulamentação, o programa disponibilizava aos estudantes, regularmente matriculados, com renda per capita inferior a 1,5 salários mínimos nacional (já observando o critério de renda estabelecido pela portaria do PNAES), um recurso em pecúnia (à época, no valor de R$ 150,00). O programa observava as mesmas normativas para todos os campus: a reitoria estabelecia o número de bolsas a serem distribuídas entre os campus, considerando os recursos orçamentários disponíveis para o programa; os recursos eram descentralizados e a operacionalização do programa (divulgação, seleção, resultado, pagamento, etc.) era realizada no âmbito de cada campus.

Regularmente, a assistência estudantil passa por modificações; continuamente, são realizadas adequações, conforme entendimento dos gestores, solicitação do corpo discente, sugestões feitas pelas equipes multidisciplinares,

disponibilidade de recursos, orientações e encaminhamentos de órgãos fiscalizatórios (AUDIN, CGU, MPU, etc.). Geralmente, as alterações referem-se às modificações nas modalidades, valor da bolsa, quantitativo do número de bolsas (conforme recursos recebidos do MEC via PNAES), adequações no questionário socioeconômico, nos critérios de seleção, na documentação solicitada, entre outros. Nesse sentido, não é possível descrever estaticamente o programa, pois está em constante mudanças.

Em 2009, foi aprovado o Regulamento do então chamado Programa Bolsa Permanência[140], atualmente denominado Programa de Auxílio ao Estudante da UTFPR (PAE-UTFPR), revisto em 2010, e utilizado até recentemente (2017). Entre 2008 e 2015, na instituição, o processo de seleção e classificação do PAE-UTFPR observava unicamente o critério de renda per capita.

A UTFPR, desde 2015, passou a utilizar o perfil de vulnerabilidade, na classificação dos candidatos ao PAE-UTFPR, por intermédio do instrumento "Índice de Vulnerabilidade"

Em 2017, foi aprovado pelo COUNI (Conselho Universitário) um novo regulamento para o programa, atualizando questões de ordem regimental e administrativa[141].

Tanto a portaria quanto o decreto, que regulamentam o PNAES, estabeleceram áreas em que os recursos devem ser investidos. Como não há obrigatoriedade de observação de todas as áreas, as IFES determinam, conforme critérios próprios, onde e como serão investidos os recursos. Observando as áreas estabelecidas pelo PNAES na UTFPR, temos a seguinte realidade, desde 2008:

- Moradia estudantil: nenhum campus da UTFPR possui moradia estudantil; os recursos destinados a essa área são efetuados em forma de pecúnia, pagos diretamente ao estudante, que comprovar despesas com moradia, tendo a instituição optado por não investir em casas de estudantes;
- Alimentação: Atualmente, todos os campus da UTFPR (com exceção do campus Neoville - extensão do campus Curitiba e que está em processo de

[140] Em 2013, atendendo às orientações do MEC, o programa Bolsa Permanência teve sua nomenclatura alterada, passando a ser chamado de Programa de Auxílio Estudantil, uma vez que o ministério lançou, por intermédio da Portaria n. 389, de maio de 2013, o Programa Bolsa Permanência (destinado principalmente a indígenas e quilombolas).

[141] O Regulamento do Programa de Auxílio Estudantil da UTFPR foi aprovado pela deliberação número 037/2017 do COUNI e está atualmente em vigor.

implantação) possuem Restaurantes Universitários. A alimentação é subsidiada pela instituição para todos os estudantes e isenta para os estudantes contemplados com o auxílio estudantil;

- Transporte: Não existem ações específicas voltadas ao atendimento dessa área. Apenas em 2015, com a implantação do índice de vulnerabilidade (como veremos a seguir), é que um indicador foi criado, considerando os gastos com locomoção e transporte;
- Atenção à saúde: Apenas os campi mais antigos da UTFPR (Curitiba, Medianeira, Pato Branco, Cornélio Procópio e Ponta Grossa) possuem algum tipo de recursos nessa área, seja com profissionais (médicos, dentista, enfermeiros, técnicos em enfermagem), ou recursos físicos (salas ambulatoriais) para atender às demandas emergenciais e algumas ações preventivas afetas à saúde dos estudantes;
- Inclusão digital: Ações, programas e projetos relativos ao que é digital são realizados constantemente na instituição, todavia, não especificamente enquanto área de ação do PNAES;
- Cultura: as ações de cultura podem ser vistas com mais frequência nos campus mais antigos, como Curitiba e Pato Branco, onde existem Orquestra, Coral, teatro, etc. Em geral, nos demais campi, o que se percebem são ações isoladas, restritas a projetos de curta duração e sem continuidade. Nessa área, também as ações são desenvolvidas em âmbito institucional e não especificamente como área do PNAES;
- g) Esporte: as ações são concentradas nas Atléticas, organizadas pelos estudantes, com pouco ou nenhum investimento dos campi. Geralmente, o investimento é realizado por meio das Diretorias de Relações Empresariais e Comunitárias; as ações desenvolvidas não são no âmbito específico do PNAES;
- Creches: Não existe, na UTFPR, nem a nível institucional, nem como área de investimento do PNAES, serviços de centros de educação infantil para atendimento da demanda tanto de acadêmicos quanto dos servidores, como geralmente acontece nas IFES mais antigas e melhor estruturadas;
- Apoio pedagógico: Todos os campus têm ações de apoio pedagógico, sendo que, apesar de não receberem investimentos específicos do PNAES, são realizados pelas equipes pedagógicas (geralmente, pedagogo e técnicos em assuntos educacionais), que realizam de acordo com a realidade e demanda de cada campus.
- Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação:

não existem recursos do PNAES, nem ações específicas destinadas a essa área. Todavia, a instituição, a partir de 2009, estabeleceu o Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE), um subnúcleo dentro do NUAPE, que visa oferecer suporte e realizar campanhas de sensibilização da comunidade acadêmica para a convivência com a diversidade, além de serviços e acompanhamento de acadêmicos, bem como ações de adequações de espaços.

Atualmente, as principais áreas de ação do PAE, na UTFPR, são expressas em três *modalidades*, conforme disposições editalícias e regimentais.

- **Auxílio Alimentação:** visa contribuir para as despesas decorrentes de alimentação dos estudantes. A concessão acontece na forma de autorização via Sistema do RU para refeição no almoço e/ou jantar dos Campus que possuem RU; para os que não possuem, a concessão acontece em pecúnia.
- **Auxílio Básico:** visa contribuir com os custos decorrentes de material didático, transporte e demais despesas para estudar. A concessão acontece na forma de recurso financeiro, no montante de R$ 200,00 (duzentos reais), depositado em conta bancária, exclusivamente em nome do estudante, em banco oficial, nos meses estabelecidos no edital do programa, conforme calendário acadêmico.
- **Auxílio Moradia:** O Auxílio Moradia visa contribuir às despesas decorrentes da habitação do estudante, quando este necessita morar fora do seu domicílio familiar para estudar na UTFPR. Concede-se, em pecúnia, o montante de R$ 300,00 (trezentos reais), depositado em conta bancária, exclusivamente em nome do estudante, em banco oficial, nos meses estabelecidos no edital do programa, conforme calendário acadêmico.

A título das normas e regulamentos inerentes à assistência estudantil na UTFPR, temos, atualmente:

- O Regimento Geral da UTFPR, cujo art. 40 define como prerrogativa da Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (PROGRAD): a definição das *políticas disciplinares e de assistência aos estudantes*;
- O Regimento dos Campus da UTFPR, que atribui à Diretoria de Graduação e Educação Profissional (DIRGRAD), ao Departamento de Educação (DEPED) e ao Núcleo de Acompanhamento Psicopedagógico e Assistência Estudantil (NUAPE), respectivamente, implementar políticas de assistência estudantil; executar e acompanhar os programas institucionais relacionados à assistência estudantil; e executar os programas de assistência estudantil da UTFPR; e
- O Regulamento do Programa Bolsa Permanência, aprovado pela deliberação nº 03/08 do COUNI (Conselho Universitário) e alterado

> pelas deliberações 01/09 e deliberação nº 06/10; novamente, alterado pela deliberação nº 36/2017 de 18 de dezembro de 2017[142].

Conforme consta no regulamento, os critérios para inscrição no programa são assim estabelecidos no regulamento do programa:

> Art. 13º – Para inscrever–se no Programa Auxílio Estudantil na modalidade Permanência Básica o estudante deverá atender os seguintes requisitos:
> I. estar regularmente matriculado nos cursos da UTFPR e frequentando, no mínimo uma disciplina, nos níveis indicados no artigo 6º deste regulamento;
> II. cumprir todas as fases exigidas em Edital;
> III. não acumular bolsas cuja soma supere um salário mínimo e meio nacional, vigente à época do processo de seleção.
> §1º Excetuam à regra do inciso III os estudantes de etnia indígena ou oriundos de comunidades quilombolas condicionados à devida comprovação da natureza e da origem (UTFPR, 2017, p.05).

Ainda conforme o regulamento aprovado em 2017, os editais de seleção do programa de auxílio estudantil deverão apresentar o cronograma do processo completo (inscrição, homologação das inscrições, análise, publicação de resultado preliminar, interposição de recursos, análise de recursos, publicação de resultado de deferidos e indeferidos, consolidação da lista de deferidos, classificação e publicação da Lista Unificada, com contemplados de todos os campus), o qual deve finalizar antes de iniciar a vigência dos referidos auxílios.

A operacionalização do programa, até a etapa do resultado de deferidos e indeferidos é realizada nos respectivos campus, já a contemplação é realizada por meio de Lista Unificada, considerando o ranqueamento com os dados de todos os estudantes deferidos de todos os campi, por ordem de índice de vulnerabilidade, publicados pelo setor de assuntos estudantes. Os alunos podem ser contemplados com diferentes modalidades de auxílio, conforme solicitação no ato da inscrição e de acordo com classificação, considerando a disponibilidade de recursos para cada modalidade. O quantitativo de benefícios depende de disponibilidade orçamentária.

Consta nos respectivos editais a documentação mínima obrigatória para

[142] Disponível em: http://portal.utfpr.edu.br/editais/assessoria-estudantil/reitoria/novo-regulamento-auxilio-estudantil/novo-regulamento-auxilio-estudantil/@@display-file/arquivo_edital/NOVO%20REGULAMENTO.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

inscrição no PAE da UTFPR. Para dar continuidade de recebimento, o estudante interessado deverá comprovar não ter sido reprovado ou ter cancelamento, no último semestre cursado, em mais de 30% das disciplinas (exceto para o inscrito pela primeira vez no programa). Além disso, o estudante matriculado em até 3 (três) disciplinas não poderá ter reprovação ou cancelamento e não deverá ter sofrido sanção disciplinar no semestre anterior. A partir de 2017, a UTFPR aderiu ao *índice de atenuação*, visando atenuar disciplinas reprovadas em casos específicos, conforme regulamento:

> Artigo 15º: Poderá ser definido em edital de seleção do programa um percentual mínimo de aprovação, considerando o desempenho por nota e/ou frequência nas disciplinas cursadas, quando for participante do Programa Auxílio Estudantil no semestre letivo imediatamente anterior. Como também, poderão ser definidos critérios de atenuação de reprovações para estudantes que não sejam aprovados em turmas com médias elevadas de reprovação (UTFPR, 2017, p.06).

O processo de inserção no PAE tem ocorrido em duas etapas: na primeira, o acadêmico preenche e envia o "Formulário para Solicitação de Auxílio Estudantil", disponível no Sistema Acadêmico[143], no qual indica sua situação socioeconômica, bem como as modalidades de auxílio pleiteadas; envia as informações via internet para o sistema da UTFPR. Cabe lembrar que as inscrições são realizadas por "grupos de estudantes[144] (veteranos e calouros)[145].

A segunda etapa compreende a homologação das inscrições, a qual somente é efetivada mediante entrega (em envelope lacrado e devidamente identificado) do

[143] O sistema Acadêmico é um software responsável pelo gerenciamento dos dados da universidade e pelo controle *acadêmico.* Ele envolve os procedimentos referentes a cursos, disciplinas, horários, calendário acadêmico, diário de classe, notas, dados de matrículas, frequência, conteúdos, avaliações, etc. Em 2015, no primeiro ano de utilização do IVA na UTFPR, tanto a inscrição dos candidatos como o resultado da avaliação socioeconômica, publicação do resultado final, foi realizada utilizando o Excel, como programa de gerenciamento dos dados. No segundo semestre de 2016, a instituição passou a utilizar um programa, incluso no *Sistema Acadêmico.* Após um período de transição, em 2017, o auxílio estudantil passou a contar com uma interface do sistema acadêmico. A gestão desse software é realizada pela Diretoria de Gestão de Tecnologia de Informação da UTFPR, via *homepage*. Uma das "abas" do sistema acadêmico é destinada ao gerenciamento do Programa Auxílio Estudantil.

[144] Tendo em vista a adesão ao SISU, o processo de seleção dos candidatos é feito por nota de corte e são realizadas diversas chamadas até o preenchimento das vagas disponíveis. Nesse sentido, os calouros têm prazos diferentes de ingresso na instituição e, para garantir que todos possam participar do programa, são estabelecidas datas de inscrição diferenciadas.

[145] Geralmente, o edital é publicado no semestre anterior ao semestre do recebimento; para os acadêmicos veteranos, que tiveram suas inscrições deferidas, há possibilidade de, no segundo semestre, realizar apenas a inscrição online, sem entrega de toda documentação comprobatória (apenas para os casos em que não houve alterações das condições declaradas).

Termo de Compromisso, juntamente com a documentação comprobatória, no NUAPE/ASSAE dos Campus. Após a fase de avaliação documental, é publicada uma lista preliminar das inscrições que foram deferidas/indeferidas pelos NUAPE/ASSAE em cada Campus; em seguida, há um prazo recursal. Somente após avaliados os recursos, é publicado o resultado final, resultado do ranqueamento/classificação de todos os campus. A avaliação documental e socioeconômica é realizada pelas equipes multidisciplinares, comumente tendo à frente os assistentes sociais. Como resultado do processo de avaliação socioeconômica e documental (a partir da análise de critérios de avaliação econômica, social e acadêmica), é gerado o Índice de Vulnerabilidade do acadêmico.

3.4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO IVA-UTFPR

A partir de 2015, na UTFPR, o programa de assistência ao estudante considera, além do critério de renda per capita, *o perfil de vulnerabilidade do acadêmico*. O decreto, que regulamenta o PNAES, dispõe que serão atendidos prioritariamente os estudantes oriundos de escola pública ou com renda familiar per capta de até 1,5 salários mínimos. Esse critério tem sido observado com unanimidade pelas IFES, inferindo ao critério de renda per capita o caráter de seleção e, aos demais critérios estabelecidos pelas IFES[146], o caráter de classificação para os programas de AE.

Inicialmente, o instrumento era chamado de IV - índice de vulnerabilidade. Esta pesquisa compreende que, por estar situado especificamente no âmbito acadêmico e por ter como objetivo principal abranger/contemplar as principais dificuldades para permanência no ensino superior, a expressão/nomenclatura mais apropriada ao instrumento é: Índice de Vulnerabilidade do Acadêmico: IVA-UTFPR, como doravante o chamaremos.

O IVA-UTFPR busca estabelecer um processo de classificação que contemple as principais causas/motivos das dificuldades de permanência, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico, além de agir,

[146] Com base nas disposições constitucionais (autonomia administrativa, financeira e didática) e conforme prevê o decreto do PNAES, que concede às IFES a autonomia para fixar outros requisitos de seleção e classificação.

preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes não somente da insuficiência de condições financeiras, mas considerando outros fenômenos e desafios que perpassam o cotidiano dos estudantes e seus familiares. Portanto, ao nominar índice de vulnerabilidade do acadêmico, observa-se, já na sua nomenclatura, uma sintonia com os objetivos e público específico do instrumento. Essa indicação de nomenclatura, no entanto, não pressupõe a observação de indicadores referentes exclusivamente ao ambiente acadêmico, não excluindo as dimensões relativas às condições sociais, de saúde, de habitação e/ou econômicas de seus grupos familiares, igualmente importantes para a vida acadêmica.

O IVA-UTFPR é resultado das decisões de gestão, mas, sobretudo, da contribuição dos profissionais técnico-administrativos (especialmente, os assistentes sociais). Em 2015, por intermédio de uma portaria do reitor, foi nomeada uma comissão com servidores representantes dos NUAPES de todos os campi, com vistas a rever os critérios de seleção e classificação do programa de assistência ao estudante (PAE) da UTFPR. Os profissionais, pedagogos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais, intérpretes de libras e, mormente, os assistentes sociais, reuniram-se na sede da reitoria em Curitiba por diversas vezes para elaboração do instrumento. Desse modo, a elaboração, a aplicabilidade e a revisão dos indicadores e categorias do IVA-UTFPR foram/são realizadas coletivamente pelas equipes lotadas nos NUAPES dos treze campus[147]. O instrumento, atualmente utilizado pela instituição, observa, além do critério de renda, fatores do âmbito acadêmico, situação habitacional, condições de transporte e saúde.

No processo de elaboração/utilização do instrumento IVA-UTFPR, como critério de classificação para o programa de assistência estudantil, algumas considerações são importantes, observando limites e entraves que demarcam e caracterizam esse processo.

A carência de fundamentos tanto teóricos quanto normativos e técnicos trouxe, em certa medida, incerteza sobre o impacto do IVA-UTFPR, revelando-se um desafio à construção de um instrumento novo, em termos institucionais. Em âmbito de vulnerabilidade acadêmica, não existiam parâmetros exemplares sistematizados

[147] No processo de elaboração do IVA-UTFPR, assim como no processo de revisão – sistematicamente efetuado pelas equipes multidisciplinares de todos os campi, houve/há discordâncias, tendo em vista o pluralismo de ideias, concepções e posturas, sendo respeitada sempre a escolha da maioria.

e socializados em âmbito nacional; nesse sentido, a proposta foi, em certa medida, inédita. A ausência de uma matriz teórico-conceitual, a falta de parâmetros e normativas, que servissem de subsídios, caracterizou o processo, suscitando um paradoxo: se, por um lado, a experiência mostrava-se inovadora, considerando insuficiente o critério de renda per capita como único critério de seleção/classificação, por outro lado, permitiu aos profissionais considerarem as particularidades e especificidades, observando o modelo e estrutura da UTFPR, com certo grau de liberdade.

As decisões políticas e discricionárias, relativas às formas de contemplação, prazos, número de bolsas, vigência dos benefícios, distribuição dos recursos entre os semestres, orçamento para o programa, número de servidores que compõem os setores, profissionais, investimentos (ausência de) em capacitações, conhecimentos em outras áreas[148], desenvolvimento em um sistema informatizado de gestão (software próprio), demonstram a complexidade entre a expectativa e as limitações do instrumento na sua operacionalização. Não obstante, a operacionalização do programa de assistência estudantil, frequentemente percebido como de menor complexidade e prestígio institucional, acarreta, entre outros fatores, a não priorização orçamentária do programa, das ações, serviços e profissionais a serem lotados nos setores.

Na UTFPR, os NUAPEs são núcleos compostos por profissionais de diversas áreas; assim, a depender da realidade de cada campus, as equipes são mais ou menos estruturadas. Nesse sentido, em 2015, ano de implantação do IVA-UTFPR, a distribuição de servidores em cada núcleo/campus era:

Quadro 13 - Distribuição de servidores NUAPE por campus da UTFPR

Cargo/Câmpus	AP	CM	CP	CT	DV	FB	GP	LD	MD	PB	PG	RT	SH	TD	**Total**
Assistente em Administração	1			1			1		1	1		3	1		**9**
Assistente Social	2	2	1	2	1	1	1	2	1	2	2			2	**19**
Auxiliar de Enfermagem			1						2	2	1				**6**
Cirurgião Dentista										1					**1**
Coordenador do Núcleo				1											**1**
Interprete de LIBRAS		1				1	1		1						**4**

[148] O exercício cotidiano e a operacionalização do programa demonstram a essencial importância de conhecimentos nas áreas de estatística, contabilidade, direito, etc.

Médico	1	1	1						2	1	1				**7**
Odontólogo		1	1						3		1				**6**
Pedagogo	2	3	2	2		1	1	1	2	1	1			1	**17**
Professor	1											2			**3**
Psicólogo	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1				**13**
Servente de Limpeza										1					**1**
Técnica em Assuntos Educacionais		3			1						1	1	1		**7**
Técnica em Enfermagem	1	1				1	1	1						1	**6**
Total	**9**	**14**	**8**	**7**	**3**	**5**	**6**	**5**	**13**	**10**	**8**	**6**	**2**	**4**	**100**

Fonte: CGU/PR/UTFPR-2016, pg. 05 - Legenda– AP: Apucarana; CM: Campo Mourão; CP: Cornélio Procópio; CT: Curitiba; DV: Dois Vizinhos; FB: Francisco Beltrão; GP: Guarapuava; LD: Londrina; MD: Medianeira; PB: Pato Branco; PG: Ponta Grossa; RT: Reitoria; SH: Santa Helena e TD: Toledo.

Os dados demonstram que, em termos de composição, as equipes estavam ‘desfalcadas’ - havendo falta de profissionais em praticamente todos os campi. Observa-se, também, uma sobrecarga de trabalho, para equipes já restritas em número de profissionais, que são responsáveis por todas as atribuições do NUAPE/NUENS, como já descrito anteriormente. A demanda de trabalho das equipes, que não têm dedicação exclusiva para (estudar, planejar, executar, operacionalizar) os programas de assistência estudantil e que, além da assistência estudantil, realizam todas as outras atividades regimentais previstas e descritas anteriormente, é uma das principais limitações e entraves nesse processo.

A título de exemplo do quantitativo de processos de solicitações de Auxílio Estudantil e da relação com o número de servidores, considerando apenas os assistentes sociais, apresentamos, a seguir, dados identificados e apresentados pelo setor de auditoria interna, referentes ao primeiro semestre de 2016.

Tabela 15 - Relação n. de assistentes sociais e solicitações de AE

Campus	Solicitações de AE	Deferidos	Indeferidos	N. de assistentes sociais	Relação Solicitantes x Assistentes Sociais
AP	257	145	112	2	129
CM	436	282	154	1	436
CP	772	449	323	1	772
CT	1.352	550	802	3	451
DV	455	253	202	1	455
FB	170	76	94	1	170
GP	155	69	86	1	155
LD	326	176	150	2	163
MD	560	348	212	1	560

PB	689	293	396	2	345
PG	604	366	238	2	302
SH	84	36	48	0	42[149]
TD	379	193	186	2	190
Total	**6.239**	**3.236**	**3.003**	**19**	**MÉDIA: 328**

Fonte: UTFPR, 2016.

Observando o número de inscrições por campus, o número de assistentes sociais e, sobretudo, os prazos editalícios, considerando a relação solicitantes x assistentes sociais, pode-se afirmar que o número de profissionais é insuficiente em relação à demanda. Os prazos estabelecidos para realização de todas as etapas do programa, que vão desde divulgação do edital, esclarecimento de dúvidas, orientações diversas, recebimento de documentação, avaliação dos processos, divulgação do resultado preliminar, avaliação de recursos, elaboração da classificação final, entre outras atividades administrativas inerentes ao processo, revelam o descompasso entre demanda e o quantitativo de profissionais para operacionalizar o programa.

Ainda no que se refere à instituição, há que se registrar algumas limitações em âmbito institucional. A UTFPR, uma universidade federal com vocação tecnológica, a primeira e única universidade federal tecnológica do país, não conseguiu, desde a elaboração/implantação do índice de vulnerabilidade, apresentar um sistema capaz de unificar todas as informações acadêmicas e do programa de auxílio estudantil, dificultando a operacionalização. Somente a partir de 2016/2017, passa a ser utilizada uma interface do sistema acadêmico existente.

Existem várias interfaces possíveis para identificação de questões socioeconômicas (com base no questionário preenchido pelos estudantes ao entrarem na instituição) e dados acadêmicos (declaração de matrícula, ser cotista ou não, número de reprovações, frequência, etc.). Nesse sentido, as informações, desde o preenchimento do questionário socioeconômico, até a validação dos dados e a geração de planilhas, com informações de todo processo do auxílio estudantil, foram, até 2017, realizadas via planilhas do programa Excel. O sistema ainda assim não disponibilizava todas as informações de conhecimento da instituição e

[149] As avaliações dos processos de solicitação de Auxílio Estudantil de Santa Helena foram realizadas pelos dois assistentes sociais de Pato Branco, que, além de acumularam as tarefas, buscam atender, sobretudo, às demandas dos estudantes.

necessárias à avaliação dos processos[150]. A informatização, em que todo processo acontecesse de forma eletrônica, desde o processo de inscrição, digitalização de documentos e análise dos processos, é uma solicitação antiga dos profissionais e estudantes.

A disponibilização e a utilização dos dados já existentes na instituição contribuem para desonerar os interessados e desburocratizar o processo. Desse modo, urge a necessidade de aperfeiçoamento das ferramentas internas, ou a criação de um sistema especificamente voltado ao auxílio estudantil, solicitação constante a partir da experiência cotidiana das equipes, que encontram dificuldades com questões simples, como o armazenamento de documentos ou o cruzamento de dados que a instituição já possui (se cotista, carga horária, semestre matriculado, número de reprovações, etc.).

Finalmente, a instituição, assim como os demais órgãos do governo federal, carece de uma maior sincronização quanto às bases de dados (externa) entre órgãos e ministérios, como: Receita Federal, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação, entre outros, buscando o aproveitamento das estruturas/informações existentes e disponíveis, o que faz jus à melhor aplicação da “coisa pública”, visando desburocratizar as instituições e sistemas.

A conjuntura observada para estabelecimento dos indicadores que compõem e IVA-UTFPR buscou identificar, a partir de um contexto mais amplo da vida dos estudantes, bem como de seus familiares, fatores que possam ter efeitos negativos na permanência e desempenho acadêmico, considerando informações que afetam as suas relações no âmbito universitário e comunitário em geral. Essa nova metodologia visa qualificar os estudos socioeconômicos dos estudantes candidatos ao auxílio estudantil, ultrapassando a esfera econômica, além de considerar outros elementos que impactam não somente a vida dos estudantes, mas também dos seus grupos familiares. São observados indicadores que consideram, além das condições econômicas (renda), as que são relativas à vida acadêmica, moradia, saúde e transporte, entre outros, nas quais são atribuídas pontuações para cada indicador.

[150] Cabe registrar que o sistema tem sido modificado e reestruturado anualmente pela instituição, evoluindo, ainda que lentamente, no sentido de oferecer um sistema adequado à gestão do programa PAE.

A seguir, apresentamos sucinta descrição e justificativa[151] das dimensões e indicadores, propostos em 2015:

- **Renda Familiar Per capita:** Além de atender ao critério já estabelecido pelo PNAES, as dificuldades socioeconômicas e a insuficiência de recursos financeiros são basicamente as principais causas para a evasão, demonstrando a necessidade de programas de assistência estudantil. Em tese, salvo melhor juízo, uma família ou indivíduo, com renda per capita maior, tem mais condições de subsidiar as despesas necessárias para manter um membro da família estudando (geralmente, em outra cidade ou estado), demandando investimentos em: alimentação, transporte, moradia, material didático, despesas com saúde, entre outras. Dessa forma, leva-se em consideração que a menor per capita indica uma maior vulnerabilidade social.
- **Carga Horária Semanal de Aula:** A UTFPR é uma instituição com vocação para áreas exatas; muitos cursos são integrais, demandando maior tempo na instituição. Quanto mais tempo o estudante permanece na instituição, menor a disponibilidade de tempo para realização de outras atividades, como trabalho, lazer, esportes, formação complementar, etc.; compreende-se que seu esforço intelectual, físico e psíquico aumenta. Os gastos financeiros também são maiores, tendo em vista as necessidades com alimentação e transporte, entre outros. Essa dinâmica dificulta ou praticamente impede a realização de atividades laborativas remuneradas para auxiliar sua manutenção, onerando mais o estudante e/ou sua família. Nesse sentido, a tendência à vulnerabilidade também aumenta.
- **Categoria Cotista/Não Cotista:** Em cumprimento à lei 12.711/2012, que trata da reserva de vagas nas IFES, por meio do sistema de cotas, e atendendo ao movimento de promover ações afirmativas nas universidades, o indicador busca corroborar as políticas afirmativas, priorizando os segmentos sociais historicamente afastados das IFES.

[151]A memória da reunião técnica que resultou na elaboração da primeira versão do IVA-UTFPR não foi oficialmente registrada nos documentos institucionais. A descrição, realizada com base no instrumento, proposto em 2015 (primeira versão), foi realizada nesta tese com base em um registro pessoal, um relatório de reunião, intitulado “memória da reunião”, elaborado e cedido gentilmente pelo assistente social da UTFPR-FB Kleber Durat. Em tempo: a elaboração do IVA-UTFPR não foi registrada em ata, em relatório ou qualquer outra forma de registro de documentação institucional.

- **Recebimento de Outras Bolsas:** O regulamento do programa Auxílio Estudantil não impede que os estudantes acumulem outras bolsas na instituição (como a maioria dos editais de outras bolsas). Mesmo não considerando o valor recebido, proveniente de “bolsa”, no cômputo do cálculo de renda, entende-se que um acadêmico que recebe um recurso, por meio de “bolsa”, pode apresentar uma vulnerabilidade menor do que o estudante que nada recebe. Desse modo, o acadêmico que recebe bolsa não é penalizado, mas não recebe pontuação no IVA; todavia, àquele que não foi contemplado com nenhuma modalidade de bolsa, é atribuída uma pontuação, buscando aumentar, via pontuação, sua chance de receber o auxílio e melhorar as condições de permanência.
- **Condições de Residência do Estudante:** As condições de residência do estudante, geralmente, expressam/revelam demais condições, não só da sua vida, como de sua família, especialmente daqueles que mudam de cidade e/ou estado para estudar. Ao se submeterem aos diversos tipos organização de moradias (repúblicas, pensionatos, residências coletivas, etc.), pode demonstrar, além de uma fragilidade financeira (ao não ter condições de sustentar uma moradia sozinhos), uma fragilidade emocional, pois, buscando otimizar gastos, especialmente com moradia e alimentação, os estudantes se submetem às diversas organizações de residência, com pouco e nenhum conforto (os estudantes alojam-se em residências, muitas vezes, sem móveis ou utensílios básicos que garantam o mínimo das suas condições de vida), convivendo com pessoas, geralmente, até então, desconhecidas, com hábitos, valores e culturas bastante diversificados; isso aumenta a possibilidades de conflitos e desgastes emocionais, considerando, na maioria dos casos, uma já fragilidade pela separação do estudante em relação ao seu grupo familiar. Desse modo, há uma tendência maior de vulnerabilidade desse grupo de estudantes do que daqueles que podem residir sozinhos ou que permanecem com seus pais/ familiares.
- **Número de Integrantes do Grupo Familiar:** Apesar de já considerar a questão da renda per capita, este indicador entende (ia) que uma família com mais pessoas exige uma receita financeira maior, pois seus gastos são

aumentados, de maneira que necessita manter as condições básicas de sobrevivência de um grupo maior de pessoas.

- **Existência de outro familiar cursando graduação:** O ônus financeiro de uma família com um membro cursando graduação é grande (gastos com moradia, transporte, saúde, material didático, alimentação, etc.). Desse modo, este indicador leva em consideração que uma família com mais de um membro matriculado e frequentando o ensino superior tem sua renda comprometida por essa condição, indicando uma probabilidade maior de vulnerabilidade.
- **Graduação anterior do estudante:** este indicador pretende priorizar o acadêmico que está na sua primeira oportunidade de cursar o ensino superior. Aquele que, por força de todas as mudanças que acontecem ao ingressar nesse nível de ensino – afastamento do núcleo familiar, dificuldades de adaptação às mudanças de padrões e exigência do ensino médio para o nível superior, entre outras –, possa apresentar risco de desistência diante do ensino superior. Ademais, o estudante que já concluiu um curso de nível superior, teve, em certa e relativa medida, seu direito à educação garantido. Compreende-se que o acadêmico que está graduando pela primeira vez tem uma probabilidade maior de vulnerabilidade. Desse modo, os estudantes que já cursaram ensino superior não são pontuados no índice, mas aqueles que estão em sua primeira graduação recebem uma pontuação no índice.
- **Condições de Permanência na Residência (do estudante):** este indicador busca expressar o gasto econômico dispendido com a moradia do estudante. Geralmente, o aluguel ou os valores com moradia são os maiores gastos dos estudantes. Dessa forma, os acadêmicos em situação de “locação de imóveis” têm uma probabilidade de vulnerabilidade maior em relação àqueles estudantes que têm outras possibilidades de moradia (moradia cedida, moradia própria, etc.). Assim sendo, os estudantes que têm gastos financeiros com moradia recebem uma pontuação no índice de vulnerabilidade.
- **Condições de Permanência na Residência (dos familiares):** Seguindo a mesma linha de análise do indicador acima, os gastos com moradia são frequentemente os que mais oneram as famílias brasileiras. Uma família que

não possui imóvel próprio tem sua renda comprometida com aluguel. Isso tende a se agravar principalmente quando a família tem que bancar a moradia tanto do estudante quanto do grupo familiar. No que se refere às moradias em situação de “ocupação”, o agravante se expressa no fato de que, devido a essas áreas não serem “reconhecidas legalmente”, gestores e órgãos públicos geralmente impedem serviços sanitários básicos, aumentando a vulnerabilidade desses locais. Desse modo, famílias que possuem imóvel próprio para residência não são “penalizados” pelo índice, todavia, as famílias com situação de moradia em aluguel ou ocupação recebem pontuação no índice de vulnerabilidade.

- **Condições de Saúde do Estudante:** Um estudante com problemas de saúde pode ter suas condições financeiras afetadas (devido ao gasto com médicos, exames, medicamentos) e a aprendizagem pode ser comprometida. Dessa forma, o estudante que apresenta problemas de saúde tem uma probabilidade maior de vulnerabilidade, recebendo uma pontuação no índice.
- **Condições de Saúde na Família do Estudante:** Seguindo a mesma linha de análise das condições de saúde do estudante, uma família que tenha um membro em situação de saúde comprometida, além de onerar financeiramente, pode ocasionar um contexto de fragilidade familiar (cansaço físico pelos cuidados com o doente, desgaste emocional), situações que podem interferir (em maior ou menor grau) no desempenho acadêmico. Financeiramente, a família também pode ser onerada devido aos gastos com médicos, exames e medicamentos, que aumentam a possibilidade de vulnerabilidade. Desse modo, o estudante que tem em seu núcleo familiar um membro com problemas de saúde recebe pontuação no índice.
- **Distância, Forma de Deslocamento e Local de Moradia do Estudante:** Este indicador objetiva mensurar as questões de transporte. Nesse sentido, está subdividido em três outros indicadores: 1) Distância de moradia do estudante em relação ao campus da UTFPR em que está matriculado; 2) Forma de deslocamento (transporte público ou particular) e 3) Local de moradia do estudante (periferias, zona rural, centro das cidades, etc.). É preciso considerar que, na UTFPR, os 13 campus apresentam condições territoriais bastante diversas e complexas, pois temos campus que localizam-

se nas áreas centrais (Curitiba) - com facilidade de acesso e transporte público -, bem como temos campus localizados nas zonas rurais (Dois Vizinhos, Francisco Beltrão), com estradas em condições precárias e transporte público restrito. Esse contexto diverso e complexo apresentado leva os profissionais/avaliadores a considerarem os aspectos de vulnerabilidade em cada espaço/situação, dependendo das particularidades de cada campus. A distância em relação à instituição pretende verificar principalmente o tempo que o estudante gasta em locomoção. Em quase todos os campus, existem estudantes que residem em municípios próximos, fazendo com que tenham que se deslocar diariamente para estudar, muitos permanecendo mais de 04h diárias dentro de ônibus, vans e afins. No que se refere à forma de deslocamento, temos estudantes com condições de transporte particular (carro, moto, etc.); temos outros que utilizam transporte público fretado (vans) e alguns que utilizam transporte coletivo. Há, ainda, aqueles que, pela proximidade de moradia dos campus, não necessitam de transporte. No que se refere ao local de moradia, o principal a se considerar é que, em casos como Curitiba, residir próximo à instituição traz agravantes, a saber, o alto valor dos imóveis, alto índice de criminalidade e violência, etc. Há casos, além do mais, em que o campus (ex. Dois Vizinhos) é localizado longe do centro, na zona rural; o valor dos imóveis está na média cobrada na cidade e os estudantes não têm gastos com transporte, todavia, quem reside na zona rural fica em áreas isoladas com condições precárias de transporte e acesso a outros bens e serviços, a saber: saúde, comércio, lazer, etc. Devido a essas múltiplas questões, foi acordado que, em conjunto com os movimentos estudantis de cada campus, os profissionais realizariam diagnóstico e estabeleceriam pontuação, conforme as diversas situações apresentadas.

- **Situações Atípicas (mediante Estudo Social):** A realidade dos estudantes é permeada por diversas expressões e contradições que, em maior ou menor grau, interferem no seu cotidiano pessoal e acadêmico. Por mais amplos e diversos, os indicadores acima não dão conta de expressar todas as possibilidades de situações que possam fragilizar um estudante e/ou seu grupo familiar. Nesse sentido, para que se possa oferecer visibilidade a

problemas vivenciados pelos estudantes e seu grupo familiar, o profissional assistente social (somente assistente social) de cada campus da UTFPR pode, mediante instrumentos próprios da profissão (geralmente estudo social), identificar, registrar e acompanhar a situação atípica e singular vivenciada, observando as principais demandas dos estudantes, além de aplicar, quando e se necessário (observados os prazos editalícios), ajustes à pontuação do índice de vulnerabilidade. A utilização desse indicador atua como um 'ajuste de pontuação', permitindo que os candidatos, que tenham vivenciado situações específicas e que não puderam ser sintetizadas pelos indicadores acima, possam, em tempo, ter as situações qualificadas e mensuradas. Como exemplos, podemos citar situações de drogadição, rompimento de vínculos afetivos e familiares, racismo, vivência de preconceitos, violência, violação de direitos, entre outros.

A proposta metodológica consiste em uma medida indireta e sintética de identificar e aferir a vulnerabilidade acadêmica, pois sabe-se das limitações para mensurar a complexidade das dimensões da vida humana. Nesse sentido, na composição do IVA-UTFPR, as dimensões, os indicadores e os critérios de pontuação das categorias buscam, ainda que em partes, retratar os âmbitos/áreas que mais oneram as famílias, ocasionando limitações e dificuldades para manter seus membros no ensino superior. Os aspectos e dimensões constitutivas do IVA-UTFPR procuram observar e mensurar os fenômenos considerados pela equipe como de maior impacto na vida acadêmica. O quadro a seguir demonstra melhor a forma de aplicação do instrumento.

Quadro 14 - Composição e Pontuação do Índice de Vulnerabilidade da UTFPR

CRITÉRIO	**Pontuação 2015**
Carga horária semanal de aula	
Até 10 horas semanais no semestre matriculado	5
De 11 à 24 horas semanais no semestre matriculado	10
Igual ou superior a 25 horas semanais no semestre matriculado	15
Categoria Cotista / Não Cotista	
Cotista (Sim)	10
Cotista (Não)	0
Outras Bolsas (Monitoria, PIBID/PIBIC, Estágio, BPM, etc)	
Outra bolsa (Sim)	0
Outra bolsa (Não)	10
Reside com:	

Pais	5
Outros familiares	5
Sozinho	10
Pensionato	15
República	15
Cônjuge e/ou Filhos	20
Número de Integrantes da família:	
1 Membro	5
2 Membros	15
3 Membros	15
4 Membros	20
5 ou mais Membros	25
Renda Familiar Per Capita:	
Até meio salário mínimo	50
Acima de 0,5 e até 1 salário mínimo	30
Acima de 1,0 e até 1,5 salários mínimos	15
Acima de 1,5 salários mínimos	0
Outro Familiar cursando Graduação:	
Outro familiar cursando Graduação (Não)	0
Outro familiar cursando Graduação (Sim)	5
Graduação anterior do Estudante:	
Primeira Graduação do Estudante (Sim)	10
Primeira Graduação do Estudante (Não)	0
Condição de Permanência na Residência (Estudante):	
Ocupação	20
Alugada	15
Financiada	10
Cedida	5
Própria Quitada	0
Condição de Permanência na Residência (Família):	
Ocupação	20
Alugada	15
Financiada	10
Cedida	5
Própria Quitada	0
Condições de Saúde do Estudante:	
Doença, deficiência ou necessidade específica do Aluno (Sim)	20
Doença, deficiência ou necessidade específica do Aluno (Não)	0
Condições de Saúde na família do Estudante:	
A família do estudante possui alguma situação de deficiência, doença ou necessidades específicas, (Sim)	10
A família do estudante possui alguma situação de deficiência, doença ou necessidades específicas, (Não)	0
Distância, forma de deslocamento e local de moradia do Estudante:	
Maior dificuldade	20
Média dificuldade	10
Menor dificuldade	5
Situações atípicas da família	
Situação na vida do estudante, agravante de vulnerabilidade de acordo com o parecer social do profissional assistente social.	20

Fonte: Edital PROGRAD/ASSAE 2015/2018. Sistematizado pela autora.

Desde a implementação do IVA-UTFPR (2015), o instrumento vem passando

por constantes modificações. As equipes multidisciplinares, que executam o PAE-UTFPR, nos diversos campus, a partir das experiências cotidianas, promovem alterações, correções e adequações, conforme demandas e necessidades; por solicitação dos estudantes, ou entendimento dos gestores, os critérios tanto da pontuação quanto dos indicadores são revistos[152].

Em razão da relevância e da materialidade envolvidas na assistência estudantil, desde 2015, o PAE da UTFPR tem passado anualmente pelos procedimentos de auditoria interna. Uma das principais preocupações do setor é observar se estão sendo cumpridas as leis e regulamentos aplicáveis ao auxílio estudantil. O setor avalia, a partir dos dados institucionais, de todos os campus, todo processo que envolve a execução do programa, desde suas regulamentações e normativas até o atingimento das metas e objetivos do programa, passando pela análise de desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas, da estrutura dos departamentos, entre outros. Nota-se, nos relatórios de auditoria, bem como nas suas orientações, uma forte tendência ao paradigma pragmático, com argumentações jurídicas em contraposição à perspectiva de totalidade almejada pelas equipes técnicas executoras do programa, como veremos a seguir.

3.5 O SETOR DE AUDITORIA INTERNA DA UTFPR E A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

[152] Desde sua implementação, as principais alterações foram: retirada dos indicadores: a) Carga horária semanal de aula e b) Condições de Permanência na residência do estudante; c) número de integrantes na família. A retirada da pontuação da carga horária semanal foi em razão da antecipação da inscrição do grupo veteranos. Como os prazos são sempre muito curtos tanto para os estudantes quanto para os profissionais, a decisão foi de antecipar as inscrições do grupo de veteranos para "antes do futuro semestre", visando à melhor gestão do programa. Quando o edital é publicado, no início do semestre, até o processo passar por todas as fases (inscrição, entrega de documentação, avaliação documental, publicação de lista preliminar, fase recursal, publicação de lista final, para então contemplação do semestre e necessidades acadêmicas), já estavam avançados, sendo mais difícil alcançar os objetivos do programa. Desse modo, ainda que as equipes entendam que a Carga Horária semanal de aula seja um indicador importante e impacte diretamente tanto no desempenho quanto nas condições de permanência, visando uma melhor gestão do programa, o indicador foi excluído. A retirada da pontuação de condições de permanência do estudante aconteceu em razão da compreensão da equipe de que haveria uma dupla pontuação de um mesmo indicador: "moradia"; nesse sentido, optou-se por pontuar apenas a condição de moradia do grupo familiar. Também, ocorreram alterações na pontuação de alguns indicadores como: cotistas/não cotistas, outras bolsas, condições de saúde do estudante, condições de saúde do grupo familiar, distância e forma de deslocamento; situações atípicas da família; esses indicadores foram repontuados conforme impacto percebido pelas equipes. Todavia, a alteração mais significativa foi na pontuação do indicador de renda, que, além de um aumento da pontuação, teve um escalonamento maior (fracionamento).

A gestão das IFES é delineada por indicações e orientações de órgãos como os setores de ouvidoria, auditorias, procuradorias jurídicas e outros órgãos do próprio poder executivo[153], que são referências para proposição e análise dos programas, projetos e ações, sobretudo, na função de avaliar resultados.

No conjunto normativo que regulamenta a existência dos órgãos fiscalizatórios e de controle, destacamos o artigo 74 da CF 1988, o qual dispõe que: os poderes legislativo, executivo e judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia e eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL,1988, grifo nosso).

A administração pública brasileira compreende a administração direta e indireta[154]. Para uma descrição sumária do sistema de controle da Administração Pública no Brasil, basta dizer que a administração se submete tanto a um controle interno quanto a um controle externo. Para os limites que esta pesquisa se propõe, interessa-nos compreender o controle interno.

Compreende-se por controle interno o poder de autocontrole ou o dever de a Administração Pública anular/rever seus próprios atos, em âmbito administrativo, especialmente, quando praticados em desconformidade com o direito. O sistema de controle interno de cada poder tem por objeto a gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional no âmbito de cada poder (legislativo, executivo e

[153] Essa espécie não afasta a possibilidade de controle dos atos administrativos a serem exercidos também pelo poder judiciário, conforme prescreve o inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se, em verdade, de uma espécie de controle praticado pelo poder judiciário no exercício de sua função jurisdicional, que em nada se confunde com o Sistema de Controle Interno, visto que naquele caso trata-se de atividade jurisdicional, típica do Poder Judiciário e neste, atividade de autotutela inerente ao poder conferido a própria administração pública para rever seus atos.

[154] Em suma: Administração Pública direta: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Administração Pública Indireta: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

judiciário), em cada nível de governo (federal, estadual, municipal). O controle interno administrativo é um conjunto de órgãos e funções da administração e integra os próprios processos organizacionais do órgão, entidade ou instituição. É a forma que a administração possui para verificar os próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Cabem, nessa categoria, os instrumentos de controle da administração sobre autarquias, fundações e empresas estatais. As universidades compõem o quadro da administração pública indireta, pois são classificadas como autarquias de regime especial, vinculadas ao Ministério da Educação e, portanto, sujeitas aos sistemas de controle interno (SCI).

O SCI é regulamentado por um conjunto normativo próprio, com destaque para o decreto n° 3.591, de 06/09/2000, que regulamenta o SCI do Poder Executivo Federal (caso das universidades federais) e estabelece, como objetivo, avaliar a ação governamental, a gestão e a aplicação de recursos públicos federais. O referido decreto determina que as unidades da Administração Pública Federal Indireta deverão organizar unidade de *Auditoria Interna*, a qual tem como objetivos o fortalecimento da gestão, a racionalização das ações de controle e o apoio aos órgãos de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ainda, conforme o decreto nº 3.591, de 2000, as unidades de auditorias internas são tecnicamente vinculadas à *Controladoria Geral da União (CGU),* que é o órgão central incumbido da orientação normativa e supervisão técnica de todos os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno (SCI)[155].

O conceito de auditoria é abordado de diferentes formas na literatura e, sobretudo, nos documentos e normativas oficiais do Estado Brasileiro. O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal conceitua auditoria como:

> Procedimento de auditoria é um conjunto de exames, previstos no programa de trabalho, com a finalidade de obter evidências suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis, que permitam responder a uma questão de auditoria definida na fase de planejamento do trabalho (CGU, 2017, p .74).

[155] Os principais documentos que orientam os trabalhos dos setores de Auditoria Interna são: “Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal” (CGU, 2001); o “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo” (CGU, 2017); e o “Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno”, da CGU (2014).

Do ponto de vista conceitual, as auditorias são, em resumo, um complexo metodológico, com objetivos específicos, que, em suma, buscam um mesmo propósito: o exercício do controle da gestão pública. Do ponto de vista técnico, os órgãos fiscalizadores desenvolvem e aplicam um conjunto de instrumentos e técnicas tanto de diagnóstico quanto da implementação, bem como dos resultados alcançados, com a finalidade de identificar e controlar os recursos gerenciados de maneira a atingir os objetivos da organização de forma eficiente e eficaz. Nesse sentido, os programas sociais são objetos privilegiados das auditorias. Um programa social possui um formato auditável quando, por meio de práticas de verificabilidade, torna-se analisável, segundo as premissas da auditoria. Os números, dados, os índices e a estatística são componentes essenciais nas auditorias, pois é por intermédio deles que se realizam as auditorias.

Entre outras atribuições, o setor de auditoria é responsável por avaliar, direcionar e monitorar os programas, projetos, ações e toda estrutura institucional, recomendando e determinando adequações quando identificadas práticas e inconsistências. O setor tem como atribuições, ainda, propor ações corretivas quando necessário, bem como prestar assessoramento à administração da entidade. Portanto, a avaliação dos programas institucionais é de competência da AUDIN, que tem como finalidade contribuir para o alcance de melhores resultados. O setor deve zelar para que sejam observados, respeitados e atendidos os princípios da administração pública, quais sejam: legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Cada vez mais, a organização e a gestão das instituições educativas, os programas, projetos e ações, são avaliadas em sua credibilidade, face aos resultados obtidos, segundo padrões e critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal[156], os critérios básicos utilizados para a seleção dos trabalhos de auditoria são: materialidade, relevância e criticidade, assim definidos:

- Materialidade: leva em consideração o montante dos recursos orçamentários e financeiros envolvidos;

[156] A leitura do manual nos permite inferir que se trata de um manual de procedimentos, um guia prático que prescreve modelos, conceitos e ‘receitas’. O manual pode ser acessado em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

- Relevância: importância relativa ou papel desempenhado por determinada questão, situação ou unidade em determinado contexto;
- Criticidade: A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, refere-se aos pontos fracos de uma organização, as fraquezas, da condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência, de uma situação de gestão. Expressa a não-aderência normativa e os riscos potenciais a que estão sujeitos os recursos utilizados (CGU, 2001, p.52).

Acerca dos recursos humanos das unidades de AUDIN, na Administração Pública brasileira, a lei n° 11.091, de 12/01/2005, dispôs sobre a estruturação do plano de carreiras dos cargos técnico-administrativos das instituições federais de ensino e definiu que, para exercer o cargo de Auditor, a pessoa física deve possuir curso de nível superior nas áreas de Economia, Direito ou Ciências Contábeis. Não havendo normativas dos órgãos de controle que estipulem critérios técnicos para o dimensionamento desse departamento, as entidades, no caso as universidades, estabelecem sua estrutura, bem como quantitativo de servidores necessários para o exercício das atividades, conforme características próprias.

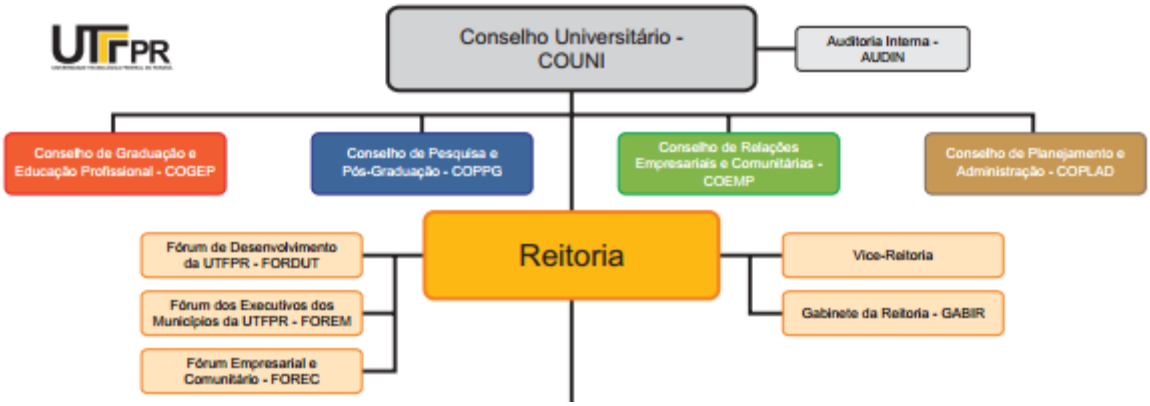
Compondo o quadro organizativo da UTFPR e diretamente envolvido com o programa de auxílio ao estudante, há o setor de auditoria interna (AUDIN), regulamentado e previsto no Regimento Geral da UTFPR:

> Art. 152. A UTFPR terá um órgão de Auditoria Interna, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União, no âmbito da Universidade, respeitada a legislação vigente.
> Parágrafo único. A organização e o funcionamento da Auditoria Interna serão definidos em Regulamento interno aprovado pelo Conselho Universitário (UTFPR,2018, p.31).

Os setores de AUDIN estão vinculados administrativamente aos órgãos máximos das instituições[157], garantindo, em tese, a independência técnica de sua atuação. Na UTFPR, assim como nas demais IFES, o setor de AUDIN está situado na esfera administrativa da instituição, sendo um órgão independente administrativamente e vinculado diretamente ao Conselho Universitário (COUNI), como se observa no organograma a seguir:

[157] Cabe ressaltar que as AUDINs estão situadas no âmbito administrativo, não raro, confundidas com instâncias e setores do poder judiciário.

Figura 2 - Organograma do setor de auditoria interna UTFPR



Fonte: UTFPR, 2019. Site institucional. Acesso em: 26 mar. 2019.

Na UTFPR, bem como nas demais IFES, os documentos que norteiam e formalizam o desenvolvimento das atividades da AUDIN (Auditoria Interna) são o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e o Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT), ambos regidos por Instrução Normativa da CGU (Controladoria Geral da União).

Os setores de auditoria interna dos diversos órgãos e instituições, no âmbito do poder executivo federal (como as universidades), são responsáveis pela avaliação e fiscalização de programas, projetos programas e ações institucionais. Com a publicação dos relatórios de auditoria (RA), o setor tem recomendado adequações de normatização e regulamentação, a criação de diretrizes padronizadas para todos os campus. Nos últimos anos, os relatórios de auditoria, referentes ao PAE-UTFPR, recomendam a revisão da utilização da Lista Unificada para contemplação e até a suspensão da aplicação do Índice de Vulnerabilidade.

A série de processos e relatórios de auditoria, referentes ao PAE-UTFPR, demonstra os principais apontamentos do setor em relação ao programa. O Relatório de Auditoria RA2015003-01 sustentou que:

> O sistema de pontuação para o cálculo de Índice de Vulnerabilidade dos candidatos **é importante** em razão da necessidade de avaliação de **indispensáveis variáveis** e **indicadores** que caracterizam o perfil socioeconômico para a concessão dos benefícios. Por essa razão, a Assessoria para Assuntos Estudantis precisa avaliar constantemente os critérios fixados em edital, a fim de formar a autocrítica necessária para a manutenção, modificação ou eliminação desses objetos em seleções futuras, aperfeiçoando o processo de concessão (UTFPR, 2015. p. 08, grifo nosso).

Observa-se que o relatório assinala a importância do sistema de pontuação por intermédio do índice de vulnerabilidade, apontando, todavia, a necessidade de avaliação constante de variáveis e indicadores que caracterizam o perfil socioeconômico dos estudantes, buscando aperfeiçoar o programa. Ainda, segundo o relatório:

> Frisa-se que a listagem única de beneficiados, de todos os Câmpus, para a concessão de auxílios, é uma **proposta relevante**, tendo em vista a **viabilidade para a utilização integral dos recursos financeiros** destinados a esse fim exclusivo. No entanto, considerando que as avaliações são realizadas por uma equipe especializada, faz-se imprescindível a **uniformização, padronização e integração das exigências de documentos e critérios avaliativos** objetivos para a pontuação à concessão de benefícios (UTFPR, 2015. p. 08, grifo nosso).

O relatório aponta como relevante a construção de uma lista única de concessão e considera imprescindível a uniformização e padronização dos documentos e critérios de seleção. Assinala, ainda, que os critérios avaliativos, apesar de fundamentados nas normas e regras editalícias, carecem de padronização, buscando diminuir o máximo possível das possibilidades de intepretações diferentes, sobretudo, considerando a realidade multi campi da instituição.

O auditor aponta como fundamental que cada candidato tenha acesso à pontuação atingida na formação do índice de vulnerabilidade, podendo recorrer em relação à decisão administrativa. O relatório indica, além do mais, a necessidade de que haja um sistema informatizado que contemple:

> a) Preenchimento de formulários e acompanhamento do processo; b) documentação comprobatória digitalizada; c) distribuição e avaliação dos processos de forma aleatória entre os avaliadores dos Câmpus; d) análise dos recursos por pessoas diversas, sempre que possível; e) acesso pelo candidato à pontuação, ao parecer social e à resolução do processo (UTFPR, 2015, p.08).

No ano de 2016, foram elaborados três relatórios de auditoria, envolvendo PAE, sendo, respectivamente: RA201601-01, RA201601-02 e RA201601-03. O quadro a seguir é uma síntese das análises/constatações.

Quadro 15 - Síntese dos Relatórios de auditorias 2016

Ano/relatório	Fato/Situação	Análise da Auditoria
RA201601-01	Atualização normativa: Normas editalícias em desacordo com o Regulamento do Programa, bem como Regimento Geral e dos Câmpus.	Constatou-se que o edital está em desacordo com o Regimento Geral e Regimento dos Campus pois o Regimento Geral da UTFPR estabelece, em seu art. 40, como prerrogativa da PROGRAD a definição da política institucional de assistência estudantil. Já o edital 03/2015 foi elaborado, publicado e operacionalizado pela Assessoria para Assuntos Estudantis (ASSAE), com o auxílio dos NUAPEs dos Câmpus. Constatou-se que o edital está em desacordo com o Regulamento do Programa nos seguintes aspectos: a) ausência da definição da quantidade de bolsas por câmpus; b) *publicação de lista unificada para a seleção de alunos; c) utilização de outros critérios, que não a renda familiar per capita, para a classificação dos beneficiários;* d) discricionariedade dos NUAPEs para ponderar o pré-requisito relativo às reprovações; e) prazo recursal inferior ao previsto no regulamento.
RA201601-02	Normas editalícias e procedimentos em desacordo com o RA201601-01.	No RA201601-01, foram recomendadas modificações, cujo atendimento pleno ocorreu em apenas uma, motivo pelo qual reiteram-se as mesmas recomendações.
	Ausência de publicidade e transparência deficiente dos documentos inerentes à seleção de beneficiários do PNAES.	Foram observadas inconsistências na condução da seleção regrada pelo edital 01/2016-ASSAE, motivo pelo qual são exaradas recomendações objetivando mitigar os riscos inerentes ao processo.
RA201601-03	Pontuação desarticulada dos critérios distância, forma de deslocamento e local de moradia do estudante	A concepção da pontuação constante no edital se mostrou insuficiente, para o atendimento pleno do princípio da legalidade, isonomia, impessoalidade e moralidade, de que se reveste a administração pública, carecendo melhor regulamentação e padronização dos procedimentos.
	Pontuação deslocada das "situações atípicas da família"	Com a marcação abrangente do edital, os Assistentes Sociais, mesmo cumprindo as condições editalícias, atribuíram pontuações díspares, em situações análogas.

Fonte: Relatórios de Auditoria UTFPR 2016; sistematização da autora.

Uma das análises mais inferidas pelo setor de auditoria refere-se à utilização de *"outros critérios",* que não exclusivamente renda per capita, no processo de classificação dos contemplados. Consta, no primeiro relatório, que apesar do

regulamento do programa fixar como critério para classificação por ordem crescente a renda familiar *per capita* (art. 7º), o item nono do edital (2016), que trata da classificação dos solicitantes, determinava que a seleção e classificação dos candidatos, respeitando os recursos disponíveis, atenderia, além da renda per capita, *o perfil de vulnerabilidade,* considerando as condições sociais e econômicas, relacionadas à alimentação, moradia, saúde e transporte. Desse modo, os candidatos foram classificados por ordem decrescente do Índice de Vulnerabilidade, estando em desacordo com o regulamento do programa.

A classificação dos estudantes foi alterada, com base nas disposições editalícias, tendo em vista a compreensão da vulnerabilidade acadêmica, que, no caso em tela, foi sintetizada sob a perspectiva de alguns indicadores dos determinantes sociais, econômicos, de saúde e acadêmicos, os quais podem interferir com maior ou menor incidência na permanência/evasão e/ou desempenho acadêmico. A incidência desses indicadores considera fatores que implicam a vida acadêmica, interferindo, direta ou indiretamente, nas possibilidades de permanência da universidade, sendo uma sugestão das equipes técnicas e uma decisão da reitoria.

Em que pese a utilização de outros critérios, questionada pelo setor de auditoria, corroboramos os estudos de Januzzi (2004), em que os indicadores sociais são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de um fenômeno social, com vistas à intervenção na realidade. Nesse contexto, os indicadores sociais constituem uma forma de simplificação e sintetização de fenômenos complexos por meio da sua quantificação, por parâmetro, medida ou valor. Em síntese, a principal finalidade de um indicador é traduzir, na medida do possível e de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade, de maneira a tornar operacional a sua observação, avaliação e intervenção. O que se pretende dos indicadores é que formem um sistema variável e o mais completo possível ao fornecimento de informações acerca da realidade a se tratar; que sejam o mais fiel possível a essa realidade, no caso em tela, a vulnerabilidade acadêmica.

Com base no referencial teórico de Januzzi (2004), esta pesquisa entende que o IVA-UTFPR é composto das seguintes dimensões:

- ✓ Dimensão de Renda;
- ✓ Dimensão Acadêmica;
- ✓ Dimensão Adequação ao Domicílio;
- ✓ Dimensão de Saúde;
- ✓ Dimensão Transporte;
- ✓ Dimensão Proteção Social.

Quanto à sua natureza, observamos indicadores sociais, econômicos, acadêmicos e habitacionais. Quanto à sua classificação temática, pode ser considerado como indicador de vulnerabilidade acadêmico.

O IVA-UTFPR é um instrumento que permite, em certa medida, identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno, a vulnerabilidade acadêmica, com vistas à intervenção na realidade. Ou seja, busca traduzir/captar/identificar fenômenos a partir de dimensões de análise, a exemplo: trabalho e renda, educação, saúde, condições transporte, habitação, etc. Busca, ainda, revelar com que intensidade cada uma dessas dimensões incide na caracterização dos fenômenos em questão – a vulnerabilidade do acadêmico.

Os indicadores que compõem o IVA-UTFPR são dispostos de maneira estratificada, sendo que cada indicador pode reunir diferentes categorias, nas quais são atribuídas diferentes medidas de pontuação comparativa em relação às suas possibilidades de incidência, no que diz respeito às condições de permanência/evasão na instituição. Para cada indicador/categoria, foi atribuída uma pontuação variável, conforme possibilidade de mensuração e compreensão da equipe técnica do grau de interferência e influência no desempenho acadêmico e permanência na universidade, incidindo na possibilidade de vulnerabilidade do acadêmico. Desse modo, a pontuação varia entre os indicadores, sendo que o valor mais alto indica maior vulnerabilidade[158].

A complexidade da temática é intensa e as críticas não raras; há teorias que compreendem que dispor de um conjunto de indicadores pode não ser suficiente para compreender a complexidade dos fenômenos sociais. Como já exposto, é necessário que eles sejam usados a partir de uma teoria subjacente, que articule a compreensão teórica e as possíveis determinações do fenômeno, descrevendo as

[158] Desde a implantação do IVA-UTFPR, em 2015, a pontuação é publicada juntamente com o quadro de composição do índice. Assim, o candidato, ao declarar sua situação, já pode aferir sua pontuação. Cabe lembrar que a pontuação obtida com o IVA-UTFPR é realizada mediante comprovação documental.

dimensões sociais indicadas. É o aporte teórico que vai propiciar consistência a um indicador; nele, devem estar explicitadas as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona.

Isto posto, cabe ressaltar que o instrumento revela a perspectiva multidimensional dos fatores de vulnerabilidade acadêmica, compreendida pelos profissionais que operacionalizam o programa e pela instituição.

Os principais apontamentos do primeiro relatório da AUDIN foram referentes a atualizações normativas e à utilização do índice de vulnerabilidade, com base no que o auditor denominou *critérios objetivos e subjetivos*. Segundo o RA201601-01, o índice de vulnerabilidade seria aferido com base em *critérios* "*objetivos e subjetivos*", sendo constatado o cumprimento das regras editalícias apenas em relação aos critérios objetivos, haja vista a ausência de elementos que permitissem avaliar os demais. Para o auditor, os dois últimos quesitos do índice de vulnerabilidade ("distância, forma de deslocamento e local de moradia do estudante" e "situações atípicas da família") expressam os "critérios subjetivos", em que, nas suas palavras, "sequer há o detalhamento de quais os documentos serão usados para fazer prova daquela condição ou quais aspectos objetivos, serão considerados para a atribuição dos pontos ao solicitante" (UTFPR, 2016, p.08). Ao referir-se aos "critérios objetivos", o relatório afirma:

> A análise dos critérios objetivos é bastante simples. Resumidamente, se compara o documento comprobatório com a situação alegada, a exemplo da "carga horária semanal de aula", onde se confronta a carga horária de aulas alegada pelo solicitante com a declaração de matrícula apresentada (UTFPR, 2016, p. 09).

Ao referir-se à pontuação dos "critérios subjetivos", o relatório afirma:

> Mesmo assim, porém, em detrimento do princípio da motivação, necessária a todos os atos administrativos, não foram apresentadas as normas ou as diretrizes nas quais devessem se balizar os avaliadores para atribuir os pontos nesses dois quesitos (...)
> Diante disso, é razoável concluir que não houve padronização ou diretriz seguida quando da pontuação, motivo pelo qual, mais uma vez, pode ser equivocado o uso de lista unificada pela UTFPR, até que tais diretrizes sejam estruturadas e colocadas em funcionamento (UTFPR, 2016, p.12).

O segundo relatório de 2016 aponta que as recomendações do primeiro

relatório de auditoria não foram plenamente acatadas e sugere, novamente, alterações, sobretudo, considerando o que os auditores definem por *critérios subjetivos*. O relatório aponta que pode ser verificado o cumprimento das regras editalícias apenas em relação aos critérios objetivos da amostra selecionada, haja vista a ausência de diretriz que permitisse avaliar os demais critérios (subjetivos).

> Embora seja reconhecida no meio acadêmico a atuação profissional e imparcial dos Assistentes Sociais da UTFPR, esses documentos são importantes para demonstrar, de maneira cabal, que está garantida a isonomia entre todos os concorrentes quando das avaliações (UTFPR, 2016b, p.10).

O relatório do setor de auditoria contesta e refuta a utilização dos chamados critérios subjetivos, nesse sentido, contrapondo as concepções do setor; o sistema de classificação dos indicadores, proposto por Januzzi (2004), refere-se à sua divisão entre objetivos e subjetivos ou quantitativos e qualitativos.

> Os indicadores objetivos se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir de estatísticas públicas disponíveis (...). Os indicadores subjetivos ou qualitativos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade (JANUZZI, 2004, p.20).

Conforme o autor, não só é possível a utilização de indicadores subjetivos, como também a sua construção está condicionada à avaliação de indivíduos ou especialistas. Outra maneira de classificar indicadores, apontada Januzzi (2004), é a distinção entre indicadores descritivos e normativos. Enquanto os primeiros descrevem as características e aspectos da realidade empírica e não são fortemente dotados de valores significativos (taxa de moralidade, taxa de evasão escolar), os indicadores normativos refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos, com respeito a uma dimensão social estudada.

> A proporção de pobres, por exemplo, é um indicador normativos de insuficiência de meios para sobrevivência humana, já que, na sua construção há uma série de *decisões metodológicas normativas* (consumo necessário e calorias diárias, composição da cesta de produtos e serviços para consumo etc.). Taxa de desemprego é outro conceito normativo, que depende de uma série de conceitos

> sobre atividade, inatividade e ocupação econômica (JANUZZI, 2004, p. 21, grifo nosso).

O autor entende que “todo indicador ou estatística pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos *interpretativos* que não tem nada de neutro ou estritamente objetivo na sua formulação” (JANUZZI, 2004, p. 21, grifo nosso). As cifras dos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas existentes ou dos valores implícitos. Assim sendo, a normatividade de um indicador é uma questão de grau, reservando-se o termo normativo àqueles indicadores mais complexos e que dependem de definições conceituais mais específicas. Nesse sentido, “o processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos” (JANUZZI, 2004, p. 33).

Dessa maneira, para se eleger um indicador e uma variável, é necessário estabelecer o parâmetro ou a preferência conceitual sobre o que se considera mais ou menos importante a expressar a vulnerabilidade em relação a uma determinada situação. Nenhum sistema de pesos é puramente neutro. Desse modo, a opção pelos indicadores reflete as discussões entre os profissionais da assistência estudantil, visando à redução do potencial das dimensões na vulnerabilidade, no âmbito da vida acadêmica.

Ao eleger os indicadores e categorias consideradas e o peso atribuído a cada uma delas, as escolhas/opções revelam as concepções teóricas e técnica-operativas, dos profissionais e da instituição, consideradas as limitações operacionais. A experiência do IVA-UTFPR revela que as dimensões, os indicadores, as categorias e os pesos atribuídos são fruto da avaliação e opção dos setores e profissionais, considerando a relevância e o potencial de influência nas condições de permanência acadêmicas[159]. Diante disso, o instrumento busca revelar com que intensidade cada uma dessas dimensões incide na caracterização dos fenômenos em questão – a vulnerabilidade do acadêmico.

Os indicadores que compõe o IVA-UTFPR são dispostos de maneira estratificada, sendo que cada um pode reunir diferentes categorias, nas quais são

[159] Sendo, portanto, uma prática respaldada e fundamentada pelos estudos de autores como Januzzi e Santagarda.

atribuídas diferentes medidas de pontuação comparativa em relação às suas possibilidades de incidência, no que diz respeito às condições de permanência/evasão na instituição. Para cada indicador/categoria, foi atribuída uma pontuação variável, conforme possibilidade de mensuração e compreensão da equipe técnica, a respeito do grau de interferência e influência no desempenho acadêmico, além da permanência na universidade, incidindo na possibilidade de vulnerabilidade do acadêmico. Sendo assim, a pontuação varia entre os indicadores, sendo que o valor mais alto indica maior vulnerabilidade[160].

O RA201601-02 aponta a necessidade de documentos normativos: atas de reunião, regulamentos, diretrizes normativas, ou manuais que justifiquem e detalhem a metodologia tanto da escolha dos indicadores como atribuição da pontuação. Para o auditor, não tendo sido atestada a existência desses documentos, a utilização da lista unificada resta "fragilizada".

> [...] é razoável concluir que não houve padronização nos NUAPEs quando da pontuação dos critérios subjetivos, motivo pelo qual resta fragilizado o uso de lista unificada pela UTFPR ou desses critérios de avaliação, até que diretrizes sejam estruturadas e colocadas em pleno funcionamento, garantindo, assim, a isonomia entre os concorrentes aos auxílios do PNAES (UTFPR, 2016b, p.12).

O terceiro relatório de 2016, RA201601-03, apresenta uma análise detalhada do impacto dos chamados *critérios subjetivos,* apontando que, devido à ausência de parâmetros de avaliação, confirmou-se uma distinção de pontuação atribuída. A primeira análise refere-se ao tripé: "distância, forma de deslocamento e local de moradia".

> A ASSAE nunca foi questionada acerca da utilização, pelos NUAPEs, de critérios diferenciados para a pontuação nas análises. Entretanto, o cerne da questão seria entender a composição desse critério constituído pelos parâmetros expostos anteriormente, quais sejam distância, forma de deslocamento e local de moradia do estudante. Ressalta-se que esse último critério, aparentemente, não guardaria, a princípio, nenhuma relação com a mobilidade em si (UTFPR, 2016c, p.11).

[160] Desde a implantação do IVA-UTFPR, em 2015, a pontuação é publicada juntamente com o quadro de composição do índice. Assim, o candidato, ao declarar sua situação, já pode aferir sua pontuação. Cabe lembrar que a pontuação obtida com o IVA-UTFPR é realizada mediante comprovação documental.

Sobre os indicadores que o auditor aponta como critérios subjetivos, cabe frizar que, conforme orientação da ASSAE, cada campus realizou reuniões entre as equipes técnicas e os movimentos estudantis, para definir, conforme realidade de cada campus, a atribuição da pontuação indicador triplo. Ainda sobre esses indicadores, é importante reconhecer a sua necessidade de regulamentação. Contudo, a exigência de padronização não pode se sobrepor às especificidades de cada local, sob pena de descaracterizarem o objetivo dos indicadores e o fenômeno a que se quer identificar; esse processo dificulta a padronização[161]. O tempo designado à locomoção, o tipo de transporte e o local de moradia são indicadores importantes no conhecimento da realidade vivenciada pelos estudantes. Ponderar a realidade de cada campus, na distância de deslocamento, na condição de transporte (público, coletivo, alugado) ou mesmo no local de moradia (áreas de maior vulnerabilidade), é considerar a multidimensionalidade dos fatores que impactam a vida e desempenho acadêmico.

Considerado um indicador importante, as condições de "deslocamento" também foram pesquisadas pelo V Pesquisa do Fonaprace. A pesquisa detectou que pouco mais de 3⁄4 dos (as) graduandos (as) residem no município onde cursam a graduação (77,2%), enquanto 22,8% fazem uso da migração pendular para estudar (FONAPRACE, 2019, p. 63). Segundo os dados do Fórum, a maioria dos (as) estudantes que residem e estudam no mesmo município leva menos de 30 minutos no deslocamento diário até o campus (58,3%), mas 25,4% gasta mais de 30 minutos a 1 hora e 16,3% mais de 1 hora diária de deslocamento. "Aqueles que não residem no município onde estudam despendem, como esperado, mais tempo no deslocamento diário até o campus: 22,4% gasta menos de 20 minutos, 28,9% mais de 30 minutos a 1 hora e 48,7% mais de 1 hora" (FONAPRACE,2019, p. 63). Na questão do deslocamento, não é somente o fator tempo que interfere (o tempo que poderia ser dedicado a estudos, participação em pesquisa, em atividades de formação complementar, em projetos de extensão, em atividades de lazer, etc.),

[161] Morar próximo ao campus da UTFPR, em Curitiba, não é o mesmo que morar próximo à UTFPR em Dois Vizinhos. Considerando a realidade de cada campus, o estudante que mora ao lado da UTFPR, em Curitiba, indica uma menor vulnerabilidade, pois a área conglomera um setor imobiliário de alto custo. Já o estudante que mora ao lado da UTFPR, em Dois Vizinhos, é aquele que se submete a morar na zona rural, afastado de infraestrutura mínima (farmácia, mercados, hospitais, etc.). Com base na experiência profissional da pesquisadora, sabe-se que houve situações em que estudantes do campus Dois Vizinhos chegaram a morar em "chiqueiro de porcos", rapidamente reformados e que passaram a servir de moradia para os estudantes com menores condições financeiras de manter residência na cidade onde o campus está situado.

mas também as condições de transporte (os riscos e investimentos), as quais são fenômenos que não podem ser desconsiderados ao observar a vida acadêmica.

Ainda com base no relatório de auditoria, a ausência de parâmetros se repetiu no item referente a “situações atípicas”.

> Igualmente, para a atribuição de pontos ao critério “situações atípicas da família”, os Assistentes Sociais dispõem apenas das informações constantes no edital ASSAE 005/2016, expostas no Quadro 5, uma vez que o Manual de Procedimentos do Auxílio Estudantil da UTFPR assinala que a atribuição de pontuação fica a critério dos Assistentes Sociais, de acordo com a realidade verificada em cada Câmpus (UTFPR, 2016c, p.13).

Em 2017, foi realizado apenas um relatório de auditoria referente ao programa de auxílio estudantil, o RA201706-01. O relatório faz uma análise geral do programa e, por amostragem, identificou algumas inconsistências no processo (diferenças entre a documentação apresentada e o índice atribuído). Ademais, assim como o terceiro relatório de 2016, nota-se um esforço maior ao detalhamento do que se tem chamado de “critérios subjetivos”, apontando falta de parâmetros e diferença na atribuição de pontuação. As recomendações, apresentadas no RA201706-01, retomam as que foram feitas nos relatórios anteriores e que permaneciam pendentes.

A despeito das situações atípicas, destaca-se que, ao considerar a ausência do estabelecimento de “documentação para fazer prova da condição”, como citado no relatório, o auditor desconsiderou a categoria profissional dos assistentes sociais, pois os instrumentais técnico-operativos do profissional assistente social são provas (diretas, circunstanciais, acessórias, subsidiárias e complementares). Ao emitir um laudo, parecer, estudo social ou qualquer outro documento, que sintetize sua opinião técnica-profissional, o assistente social, em seu processo de trabalho, assume profissionalmente essa condição; seus instrumentos servem de referência e prova documental, como observado em outras áreas das políticas sociais, a saber, a saúde, a previdência, o judiciário, etc.

A tão requerida (por parte do setor de auditoria) explicitação do que se definem por “situações atípicas” deve acontecer nos limites da ética profissional do assistente social, por lidar com situações, na maioria das vezes, sigilosas. Isto significa dizer que, respeitando os princípios da publicidade e do direito à

informação, tanto a instituição quanto os usuários devem compreender a quais fenômenos esse indicador se refere; contudo, a publicização de dados, casos ou situações individuais é vedada, em cumprimento aos princípios do código de ética que determinam o sigilo profissional[162].

O indicador “situações atípicas” caracteriza-se por uma situação ou condição específica e imprevista, ocasionada por qualquer motivo, causa, fator, razão, ou circunstância, que influencie negativamente as condições de permanência do aluno. Diante disso, esses fenômenos podem, em contextos semelhantes, apresentar características singulares. Nessa linha argumentativa, requer ampliar a concepção de assistência estudantil, a partir das relações sociais que podem se constituir em barreiras para alguns grupos e segmentos populacionais, na vivência de preconceitos étnico-raciais, de gênero, de diversidade sexual, de bullying, das diversas expressões e tipos de violência, isto é, as diversas violações de direito. É preciso considerar os acadêmicos, que tenham sua condição de permanência influenciada negativamente, seja pela insuficiência de recursos financeiros ou pelas demais situações e circunstâncias afetas à vida acadêmica: com perda ou fragilidade de vínculos afetivos, identidades estigmatizadas, preconceitos e violências, uso abusivo de substâncias psicoativas e neurodepressoras.

Ademais, o arranjo teórico, apresentado anteriormente[163], nos permite inferir que a vida e o desempenho acadêmico são fortemente marcados e influenciados, além das condições econômicas, por condições materiais objetivas, que têm forte impacto nas possibilidades ou não de permanência dos estudantes. A partir de uma perspectiva de totalidade, pensar os objetivos da assistência estudantil (acesso, permanência e conclusão de curso) implica não reduzir a vulnerabilidade acadêmica às condições materiais. Isto posto, implica desvelar a realidade social em suas conexões e determinações mais amplas, em suas expressões particularizadas no dia a dia dos estudantes e familiares; significa, portanto, considerar as situações de preconceitos, violências, violação de direitos e todas as situações que afetem o desempenho e a permanência acadêmica.

[162] Não raro, os auditores solicitam relatório, laudos, pareceres e estudos sociais aos assistentes sociais. Entende-se que os documentos produzidos no âmbito da instituição a ela pertencem, contudo, cumprindo os preceitos do código de ética, que versam sobre o sigilo profissional, comumente, os profissionais têm que tarjar informações sigilosas.

[163] Referimo-nos, sobretudo, aos estudos da Andifes (1996) Fonaprace (2014/2019) Castel (1997), Sen (2010), Moser (1998), Kaztman (1999), Mauriel (2008/2010), Netto (2007).

O IVA-UTFPR sintetiza indicadores relacionados às áreas de renda, saúde, habitação, transporte e acadêmicos. Nesse sentido, o instrumento revela-se, em certa medida, insuficiente (pois leva em conta poucos aspectos da vida social) para dar conta de toda a complexidade que envolve o conceito de permanência acadêmica. Pensando nisso, a equipe técnica, que elaborou o IVA-UTFPR, considerou importante ter um indicador que pudesse equacionar outras situações e fatores relativos às demais dimensões da realidade social. Sendo assim, o indicador “situações atípicas” foi proposto visando identificar situações incomuns, excepcionais e inesperadas, que acontecem no decorrer da vida acadêmica e que não tenham sido capturadas, identificadas e/ou mensuradas pelos demais indicadores do IVA-UTFPR. Um dos maiores problemas numa abordagem técnica-instrumental sobre a vulnerabilidade em âmbito acadêmico diz respeito à impossibilidade de se estabelecer, com absoluta objetividade, um índice quantitativo que permita identificar uma pessoa como vulnerável ou não. Como o IVA-UTFPR considera um número específico de indicadores, a possibilidade de corrigir eventuais situações imprevistas efetiva-se pelo indicador ‘situações atípicas’.

Em 2018, foi construído um Manual de Procedimentos Operacionais do Programa de Auxílio Estudantil da UTFPR; sobre “situações atípicas”, o manual assevera:

> As situações atípicas da família variam conforme situação de extrema vulnerabilidade e está vinculada ao parecer do Assistente Social (que poderá utilizar diferentes instrumentais técnicos-operativos e ouvir quem julgar necessário para elaborar seu parecer). Destaca-se que não é a situação em si que determina a vulnerabilidade (doença, gestação, falta de emprego, isolamento por raça, gênero e/ou orientação sexual, entre outros), mas, um conjunto de fatores que somados determinam uma situação de extrema vulnerabilidade e risco. Estes fatores mudam de acordo com cada realidade e cada situação socioeconômica e familiar, portanto, varia também a pontuação atribuída (UTFPR, 2018, p.15).

Cumpre dizer que a existência e trabalho do setor de AUDIN são importantes e suas considerações são pertinentes, todavia, algumas ponderações são necessárias. A análise circunstancial de todos os relatórios de auditoria, relativos ao programa de assistência estudantil, revela que, apesar dos vários questionamentos, apontamentos e recomendações, a notória preocupação do setor concretiza-se com relação a duas questões centrais: adequação de regulamentos e padronização da

metodologia.

A padronização da metodologia e dos procedimentos do programa de auxílio estudantil, vigorosamente recomendada pela AUDIN, é de fato uma necessidade apontada também pela equipe executora. Elaborar, publicizar e manter atualizado um “Manual de Procedimentos do PAE” é fundamental para que não ocorram divergências de interpretações e, especialmente possa considerar a realidade multi campus. A padronização da atribuição de pontuação em todos os indicadores é essencial para uma análise mais justa e equânime do perfil dos candidatos. É imprescindível que sejam estabelecidas diretrizes estruturadas para garantir, dentro do possível[164], uma isonomia entre os concorrentes aos auxílios do PNAES.

Quanto às sensatas recomendações, referentes à adequação dos contornos normativos e necessidade de atualização normativa, é importante frisar que é constantemente solicitada pelas equipes que executam o programa de auxílio estudantil. Contudo, tendo em vista que, para alterar o regulamento do programa, é necessária apreciação do órgão máximo da instituição, o COUNI (conselho universitário), e sendo essa uma questão discricionária, uma das possibilidades encontradas para as constantes alterações necessárias (inclusive, as recomendadas pelo próprio setor de auditoria) é que as alterações constem em edital. Tal medida é prevista e está estabelecida no regulamento do programa.

Em que pese o teor crítico dos relatórios de auditoria, destaca-se o mérito de que apontam que as mudanças nas regras de participação e contemplação do programa desatualizam-se constantemente em relação ao regulamento do programa. Nesse sentido, cabe frisar que o regulamento deve ser um instrumento normativo com os princípios, diretrizes e as regras gerais, devendo ser atribuído a outros instrumentos as questões técnicas e operacionais. Esses outros instrumentos (editais, instruções normativas) pressupõem uma maior flexibilidade de mudanças e alterações, não sendo necessária apreciação do órgão máximo da instituição.

Assim sendo, diante das constantes modificações, seja em razão do calendário acadêmico, seja em relação à adequação orçamentária - ou mesmo devido ao movimento da realidade e do cotidiano, a partir das situações identificadas

[164] Uma das facetas do princípio da isonomia diz respeito à igualdade (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades). A complexidade dos fenômenos da vida impõe limitações na mensuração dessas desigualdades em medidas exatas e numéricas. Desse modo, tratar desigualmente os desiguais pode ser uma medida justa.

pelas equipes na execução do programa -, o edital torna-se uma ferramenta adequada, pois pode ser atualizado constantemente, observadas as regulamentações supra (regulamento do programa e da intuição).

Ademais, a alteração para classificação por meio de lista unificada, além de prevista em edital, visa atender o estudante mais vulnerável, independentemente do campus em que está matriculado, entendendo a própria instituição como um sistema, que busca atingir melhor os objetivos do programa. No que se refere à utilização de "outros critérios" de seleção, que não exclusivamente a renda per capita, as principais recomendações da AUDIN-UTFPR referem-se também, neste quesito, à necessidade de atualização regimental.

A despeito de todas as modificações pelas quais o programa tem passado, a renda per capita permanece como critério de *seleção* do programa, conforme consta no seu regulamento e satisfazendo o decreto que o regulamenta. Na composição do índice de vulnerabilidade do acadêmico, que gera o ranqueamento dos contemplados, os outros indicadores utilizados são apenas classificatórios. Destarte, o que o índice de vulnerabilidade implementado modificou não foram os critérios de seleção, mas o de classificação, tendo em vista a compreensão de que renda per capita não é o único indicador para mensurar *vulnerabilidade acadêmica,* como já discorremos no capítulo anterior.

Outra consideração importante refere-se à tendência atual de considerar outros critérios para concessão de benefícios sociais (a exemplo do BPC-LOAS). Ainda que, em caso específico (BPC-LOAS)[165], atualmente, a jurisprudência que prevalece nos tribunais é no sentido de relativizar o critério objetivo previsto, de

[165] Fato é que o STJ (Superior Tribunal de Justiça) tem preconizando ser possível que os beneficiários do BPC-LOAS comprovem sua situação de miserabilidade por outros meios à disposição no ordenamento jurídico, que não unicamente o critério objetivo de renda. Segundo o STJ, a limitação do valor de renda per capita familiar não deve ser a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir à necessidade. Nessa perspectiva, temos ainda a discussão não consensual, mas imprescindível e atual no STF (Supremo Tribunal Federal) quanto à constitucionalidade da aplicação em concreto do critério da renda familiar *per capita* estabelecido pela LOAS. O STF (Supremo Tribunal Federal) considerou inconstitucional o limite de renda per capita estabelecido pela LOAS (Lei organiza de Assistência Social). O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. O STF (Supremo Tribunal Federal), em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos, compreendendo que não há óbices à concessão do benefício assistencial quando a miserabilidade é configurada por outros meios de prova. Para maiores informações, ver Reclamação 4.374 e seu acórdão, disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489

limite de renda, afasta-se a aplicação irrestrita desse requisito, buscando analisar outras circunstâncias sociais que eventualmente indiquem, em casos concretos, que o beneficiário não possui condições de prover o seu sustento. Deste modo, a relativização do critério de renda vem acompanhando as tendências teóricas, jurídicas e compreensões técnicas de considerar outros meios de aferir miserabilidade e/ou vulnerabilidade em diversas áreas das políticas sociais.

Cabe frisar ainda que, conforme documentos que orientam as AUDINs, (manual de auditorias, por exemplo), o conhecimento e a familiaridade, por parte do auditor, com o objeto a ser auditado, é fundamental. O entendimento e o domínio dos fenômenos em questão são imprescindíveis (educação, vulnerabilidade, indicadores, proteção social, etc.), evitando ao máximo a subjetividade do auditor, bem como o conflito de interpretações, ainda que suspostamente ancorados em fundamentos jurídicos, pois, como se sabe, o ordenamento jurídico brasileiro é vasto e possibilita diversas interpretações de um mesmo ato normativo. Dessa maneira, a proximidade com a matéria promove a compreensão das complexidades da temática e fundamenta as recomendações. Ao setor de auditoria, falta incorporar os conceitos da multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica, nos processos de auditoria do PAE-UTFPR, bem como ter, em seu quadro de servidores, profissionais das diversas áreas que trabalham com a assistência estudantil. Amiúde, não se trata de contestar o trabalho realizado pelo setor, mas de refletir se os recorrentes relatórios de auditoria, suas orientações e recomendações, refletem a complexidade da temática. Isto posto, é preciso considerar as dificuldades e limitações tanto na implementação de um programa de complexidade e magnitude manifestas como de auditá-lo.

O processo de revisão, aperfeiçoamento e adequação foi, é e deve ser constante à medida em que deve considerar a dinâmica das relações sociais. Assim, estudos, pesquisas, análises e auditorias sobre o instrumento, IVA-UTFPR, podem subsidiar e orientar as equipes, além de promover uma melhor relação entre os objetivos e a implementação da assistência estudantil.

Entre 2015 e 2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditoria acerca da gestão do PNAES em 58 IFES, cujos resultados constam no relatório de “Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil”, nº 201701617. Segundo o relatório, os principais achados de auditoria

referem-se a: i) fragilidades de normatização do programa; ii) não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos; iii) níveis significativos de aplicação dos recursos em desconformidade com o decreto 7.234/2010; iv) fragilidades no processo de seleção dos beneficiários; e v) falta de publicidade dos atos, entre outros.

A partir do relatório acima citado, em meados de **2019**, por intermédio do Ofício-Circular nº16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC, foi encaminhado texto aos reitores das universidades federais, que trata do PNAES, com o assunto: "Inconformidades. Orientações. Boas práticas de gestão. Controles. Otimização e eficiência do gasto".

De acordo com o ofício, observando dados relativos à renda, constatou-se que, num universo de 89.930 grupos familiares, desses, 9.621 grupos familiares (10,7%) possuem renda per capita acima do teto de renda de 1,5 salário mínimo permitido pelo programa. O ofício indica ainda a identificação de grupos familiares que possuem veículos automotores e 1.402 beneficiários do programa, que mantêm algum tipo de vínculo empregatício ativo com a administração pública federal. Em que pese o fato de a propriedade veicular e o vínculo empregatício com a administração pública, a priori, não configurarem transgressão à elegibilidade ao programa, devem ser considerados como "indicativos da necessidade de uma análise mais criteriosa", quando da verificação dos critérios de elegibilidade do candidato ao programa e levados em consideração pela instituição de ensino, no momento da análise socioeconômica, para fins de priorização dos candidatos.

Mesmo apontando que cerca de 67% do público-alvo do PNAES não recebem nenhum tipo de assistência estudantil do programa, e que 73% dos estudantes das IFES se enquadram nos critérios do programa[166], o ofício sintetiza ainda algumas inconformidades; no âmbito das ações do programa, recomenda uma série de "práticas de gestão", evidenciando adoção de controles mais rígidos, de medidas de eficiência e otimização dos gastos. Dentre as recomendações, destacamos algumas:

- Priorizar a seleção de candidatos ao programa segundo critério de renda per capita nas faixas crescentes *de 0,5; 1,0 e 1,5* salário

[166] Dado confirmado a partir das conclusões da "V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES", da Andifes), a qual que apurou que 73% dos estudantes matriculados em cursos de graduação nas universidades federais possuem renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

> mínimo e que comprovem cadastro de suas respectivas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de que trata o decreto n° 6.135, de 26 de junho de 2007, *combinado com critérios de desempenho acadêmico*;
> - Priorizar, entre as ações de assistência estudantil relacionadas no § 1° do art. 3° do decreto n° 7.234/2010, a concessão de benefícios essenciais à permanência do estudante na educação superior, notadamente aqueles destinados à *alimentação, transporte e moradia*;
> - Adotar maior *rigidez na análise da documentação de elegibilidade* do estudante ao programa, especialmente aquela destinada à comprovação de condição social, renda e composição de grupo familiar, e avaliar acerca da conveniência da criação de comissão interna para auxiliar na comprovação e fiscalização das condições de elegibilidade do estudante ao programa; (MEC, 2019, p.2-5, grifo nosso).

A título de recomendações e orientações, o ofício expressa uma concepção de assistência estudantil seletiva, focalizada, meritocrática e reducionista. Outra questão que merece destaque refere-se, em certa medida, à influência na avaliação socioeconômica, a partir da determinação da adoção de maior rigidez na análise da documentação de elegibilidade. A concepção seletiva e focalizada é evidenciada na indicação de prioridade do critério de renda per capita, em detrimento da concepção de universalidade. A meritocracia é claramente expressa na recomendação de combinar critérios acadêmicos e estabelecimento de limite (temporal) para permanência no programa. A concepção reducionista da assistência estudantil é visualizada na sugestão de prioridade das ações (emergenciais) destinadas à alimentação, transporte e moradia. O ofício fala em "controle mais rígido", sem discutir conceitos essenciais: permanência/evasão, vulnerabilidade educacional, avaliação socioeconômica, entre outros, desconsiderando que a AE faz interface com outras ações afirmativas, a exemplo da política de cotas.

Atualmente, peça fundamental no desenvolvimento e fortalecimento do papel e da função do Estado na sociedade capitalista, a partir da concepção de administração pública, estão o papel e funções dos órgãos e setores de auditorias. Situar o papel desses setores, com vistas a atingir um determinado controle burocrático de gestão, é fundamental para compreender suas orientações e determinações.

Parece-nos oportuna a tentativa de examinar e avaliar o sistema

administrativo federal brasileiro, a partir da concepção de Max Weber[167] (1864-1920), que ficou conhecido como criador da Sociologia da Burocracia. No Brasil, o modelo de administração pública está fortemente associado ao fenômeno da burocratização; o processo de burocratização como instrumento de 'modernização' da sociedade nacional. A burocracia Weberiana tem suas raízes na problemática do poder. Para o autor, a burocracia implica dominação, à medida em que ela é uma estrutura administrativa e, para ele, "toda administração é dominação, pois remete a obediência (WEBER, 1999a, p. 32-34).

A burocracia em Weber é um tipo de organização que garante a eficiência por meio dos requisitos da racionalidade, da normatização, hierarquia, especialização e impessoalidade. A burocracia como uma forma de organização da vida humana, que se baseia na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos, ou seja, é instrumental. A racionalidade instrumental é extremamente funcional ao capitalismo, uma vez que possibilita o desenvolvimento das forças produtivas e dos processos de produção cada vez mais sofisticados. Weber enumera as características típicas da organização burocrática, do ponto de vista das estruturas, dos níveis de autoridade, das qualificações exigidas das pessoas que integram essas estruturas, das normas que orientam sua conduta, da forma e dos instrumentos de funcionamento da organização. "Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração burocrática" (WEBER, 1999, p. 222). Nessa concepção de estrutura administrativa, não há espaço para o informal, o irracional, transformando um padrão descritivo do "tipo ideal" de critérios e relações em padrão prescritivo. Mas, esses mesmos requisitos, tidos como promotores da eficiência, podem se transformar em requisitos disfuncionais, causando o enrijecimento da conduta dos membros das organizações.

O que se percebe é que esse "tipo ideal" não permite flexibilidade para reagir

[167] Os fenômenos sociais podem ser compreendidos ao sabor de métodos e óticas variados, tendo em vista os diferentes arranjos teóricos existentes. Esta pesquisa é orientada pelo materialismo histórico-dialético, contudo, não descarta importantes contribuições de outros autores não filiados à teoria marxista ou marxiana. É o caso do sociólogo Max Weber e suas contribuições. Para os limites desta obra, destacamos a contribuição de Weber, ao explanar sobre o fenômeno da burocracia na sociedade capitalista.

às complexas e constantes mudanças nas relações sociais. As condutas (ações dos agentes estatais) dissociam-se da realidade e dos fins que a organização deve atingir, em função do fenômeno conhecido como *formalismo,* no qual a norma, a regra e os números são mais importantes que os fenômenos em si. A observância às normas burocráticas importa num elevado grau de conformidade do funcionário a essas normas, tornando-o incapaz de reagir às transformações situacionais, não previstas na lei, no regulamento ou na norma. Essa perspectiva não considera que a administração pública requer também inovação, flexibilidade, capacidade de revisão e ajustamento, conforme dinâmica das relações sociais, sensibilidade e capacidade para identificar, equacionar e solucionar problemas, em consonância com as necessidades e os interesses da sociedade.

A função burocrática do Estado implica, no contexto atual, pensar a perspectiva gerencial, conforme aponta Rodrigo Filho: “Portanto, hoje corre, do ponto de vista administrativo, um processo de burocratização combinado com elementos gerenciais de flexibilização (FILHO, 2011, p.187).

Nas últimas décadas, vivenciamos uma mudança no modelo de Administração Pública: da Burocrática para a Gerencial[168]. A Administração Pública, baseada no modelo gerencial, observa não os processos, mas principalmente os resultados.

> A reforma administrativa, mas também política e ideológica do Estado, é proposta a partir da implantação da chamada administração pública gerencial. Essa perspectiva de administração é apresentada como a solução para a crise do Estado, no que diz respeito ao seu modo de intervenção, e substituiria o modelo racional-legal, ou burocrático que vinha orientando a administração pública (ZANARDINI, 2008, p.69).

Um dos principais desdobramentos políticos da perspectiva gerencial é que, menos do que uma orientação teórica, essa perspectiva se corporifica e expressa nas orientações, em diferentes dimensões práticas das políticas, programas e ações no âmbito das políticas sociais e, entre elas, as políticas educacionais. Situada na direção econômica-política que norteia as relações sociais, no contexto em que o

[168] No Brasil, essa mudança evidenciou-se pela proposta de Reforma do Estado, na década de 1990, materializada pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e o Plano Diretor, como vimos no capítulo I. A principal característica que difere o modelo burocrático e o gerencial são as formas de controle).

capitalismo busca amenizar suas mais severas crises, a perspectiva gerencial vem marcando a organização e a gestão das instituições educativas, entre elas, as de ensino superior. Orientada por certa racionalidade, a administração pública busca atingir resultados tidos como eficientes, eficazes e efetivos, assegurando maior controle do Estado por meio dos órgãos e agências internas.

Concordamos com Chauí (2019[169]), quando a autora afirma que o movimento do capital transforma toda realidade em objeto para o capital, convertendo-o em mercadoria. Decorre daí o surgimento de uma prática, a da administração, que se sustenta em dois pilares:

> [...] o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito, e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras. A administração é concebida e praticada segundo um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular e que, por seu formalismo, são aplicáveis a todas as manifestações sociais (CHAUÍ, 2019, s/p).

As políticas educacionais, sob perspectiva gerencial, delineiam-se em forma de organização e gestão, exigindo eficiência, eficácia, efetividade e, sobretudo, ‘bons resultados’. As instituições educativas, principalmente as públicas, são redimensionadas e submetidas a órgãos de controle cada vez mais burocratizados e pragmáticos, que transformam em meros executores os sujeitos que implementam essas políticas (professores e técnicos administrativos).

A expectativa é que a utilização do IVA-UTFPR atue como um instrumento que permita maior proximidade entre o conceito “abstrato”, a que o indicador se propõe, a aferir/operacionalizar a vulnerabilidade em âmbito acadêmico, traduzindo-se em aspectos e âmbitos ligados à realidade social. Requer, nesse sentido, uma concepção ampliada e de totalidade dos fenômenos sociais nem sempre passíveis de padronização e/ou uniformização. Seguramente, uma das principais dificuldades relaciona-se com a complexidade de quantificar e mensurar os fatores e problemáticas que influenciam a permanência, retenção e evasão acadêmicas, fazendo-se necessário um processo de revisão e atualização constante do instrumento. A seguir, apresentamos os dados da aplicação do índice de

[169] https://www.brasil247.com/blog/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo. Acesso em: 24 out. 2019.

vulnerabilidade do acadêmico da UTFPR, nos anos de 2017/2018/2019.

3.6. PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS DA AMOSTRAGEM

Os dados aqui analisados e expostos correspondem às informações dos acadêmicos contemplados no PAE (programa de auxílio ao estudante) dos treze campus da UTFPR, nos diferentes cursos dos níveis de técnico, tecnológico, bacharelado e licenciaturas, mestrado e doutorado.

As variáveis estudadas são os indicadores que compõem o IVA-UTFPR, conforme consta nos respectivos editais dos anos estudados, quais sejam:

- Renda familiar per capita;
- Cotista;
- Outras bolsas;
- Reside com;
- Número de integrantes da família;
- Outro familiar cursando graduação;
- Graduação anterior do estudante;
- Condição de permanência da residência (estudante);
- Condição de permanência na residência (família);
- Condição de saúde do estudante;
- Condição de saúde na família do estudante;
- IVA importado pelo sistema;
- Pontuação da renda;
- Ranking ou Classificação Geral (dados de todos os campi).

No IVA-UTFPR, a unidade de medida (pontuação) é escalonada a partir de valores extremos normativos (piso e teto). Isso considera: quanto mais alta a pontuação, maior será o índice calculado e, portanto, maior sua vulnerabilidade; quanto mais baixa a pontuação, menor será o índice calculado e, portanto, menor sua vulnerabilidade. No contexto da pesquisa, é importante compreender o princípio de aplicação em cada indicador para entender a análise dos dados. O quadro a seguir sintetiza o princípio de aplicação dos indicadores do IVA-UTFPR.

Quadro 16 - Princípio de aplicação dos indicadores do IVA-UTFPR 2017/2018

CRITÉRIO	**PRINCÍPIO DE APLICAÇÃO**
Renda familiar per capita	Quanto menor a renda, maior a pontuação.
Cotista	Se cotista, pontua.

Outras bolsas	Aplicação negativa. Se tem bolsa, não pontua.
Reside com	Quanto mais complexa a estrutura familiar, mais pontua.
Número de integrantes da família	Quanto mais membros, maior a pontuação.
Outro familiar cursando graduação	Se tem, pontua.
Graduação anterior do estudante	Aplicação negativa. Se tem outra graduação, não pontua.
Condição de saúde do estudante	Se tem doença, pontua.
Condição de saúde da família	Se tem doença, pontua.
Distância, local de moradia, forma de deslocamento	Quanto mais difícil, maior a pontuação.
Situação Atípica	De acordo com parecer do Assistente Social. Quanto mais complexa a situação, maior a pontuação.

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2018, sistematização própria.

O recorte temporal definido para análise dos dados compreendeu os anos de 2017, 2018 e 2019, por apresentarem maiores semelhanças, serem processos anuais e pela atualidade dos dados.

Quadro 17 - Semelhanças e Diferenças no IVA-UTFPR 2017/2018

Ano	**Semelhanças**	**Diferenças**
2017	Processo anual	Contemplação por auxílio
2018	Processo anual	Contemplação por estudante
2017	Processo anual	Dados somente dos veteranos
2018	Processo anual	Sistema não fez distinção entre calouros/veteranos
2018		Salário mínimo de R$ 954,00
2017		Salário mínimo de R$ 937,00
2017		Pontuação da categoria bolsas 5 pontos
2018.2		Pontuação da categoria bolsas 15 pontos
2018.2		Condição de moradia da família excluída opção cedida (5 pts.)
2019	Processo anual	Contemplação por estudante
2019	Processo anual	Dados de calouros e veteranos
2019		Em 2019, as categorias de renda familiar per capita foram divididas em 10 categorias.
2019		Em 2019, a condição família foi alterada; a pontuação de ocupação de 10 para 20 pontos; alugada de 20 para 15 pontos.
2019		Em 2019, a variável reside com foi alterada completamente. Reside com pais de 0 para 5 pontos; sozinho de 5 para 10 pontos; compartilhada de 10 para 15 pontos. Inclusão da opção de cônjuge com filhos - 15 pontos.
2019		Salário mínimo de R$ 998,00

Fonte UTFPR- Editais Auxílio Estudantil, 2017/2018/2019. Sistematização própria

Desde a implementação do IVA-UTFPR, com as constantes alterações (indicadores, pontuação, etc.), os bancos de dados, em consequência, apresentam também muitas diferenças. Desse modo, devido à dificuldade de comparação estatística, optou-se pela mais próxima de comparação. Desde o início da utilização do IVA-UTFPR, em 2015, as *Formas de Contemplação* sofreram diversas alterações: por tipo de auxílio, formato semestral ou anual, por calouro e veterano, por modalidade, etc. As alterações foram efetuadas conforme sugestão dos alunos e profissionais, em razão da disponibilidade financeira e, especialmente, por decisões político-administrativas da gestão. Assim sendo, há variações entre os anos no que se refere aos indicadores, critérios e pontuação. Na análise dos dados, foram considerados apenas *os estudantes contemplados*[170] no PAE. Estudantes em lista de espera não estão inclusos nesta pesquisa. Essa triagem justifica-se porque os estudantes da lista de espera, apesar de terem os processos deferidos e o IVA-UTFPR sistematizado, não foram contemplados no programa de auxílio estudantil.

O instrumento de medida utilizado, banco de dados (BD), resultou das planilhas de Excel que sintetizam informações do questionário socioeconômico, utilizado na avaliação socioeconômica[171]. O lançamento dos dados foi realizado por meio do Microsoft Excel, enquanto que a análise foi efetivada a partir do software Statística, versão 13[172]. Para sistematização dos dados, no primeiro momento, priorizou-se a organização do BD. Foi realizada uma "limpeza do banco de dados" e excluídos os estudantes com renda maior de 1,5 salário per capita e os estudantes que foram incluídos manualmente[173].

Sobre a sistematização dos dados, é importante frisar que tanto o banco de dados de 2017 quanto o de 2018 são resultados de processos de seleção semestral, com possibilidade de renovação, no início do segundo semestre (conferindo

[170] É importante salientar que existem diferentes tipos de classificação de estudantes: *Estudante contemplado:* estudante que teve seu pedido deferido e foi contemplado com, pelo menos, um auxílio solicitado. *Estudante em lista de espera:* estudante que teve inscrição deferida e contemplada, porém, o recurso disponível não foi o suficiente para ele chegar a receber, aguardando ser chamado assim que houver recurso disponível. *Estudante indeferido:* que foi indeferido, geralmente, por documentação incompleta ou por não preencher os pré-requisitos. *Estudante inscrito*: estudante que está inscrito no processo do auxílio estudantil.

[171] Acessado e preenchido pelos estudantes durante o período de inscrição no programa de auxílio estudantil, mediante *login* individual, com "usuário" e senhas", de cada estudante candidato ao programa.

[172] **Statística** é um software de métodos estatísticos que possui um conjunto de ferramentas para análise, gestão e visualização de bases de dados. As suas técnicas incluem uma seleção de modelação preditiva, agrupamentos (clustering) e ferramentas exploratórias.

[173] Fato que pode ter ocorrido por erro na planilha, erros de digitação ou qualquer outro erro humano.

característica de processo anual). O banco de dados (BD) de 2019 resulta de processo anual e inclui alunos calouros e veteranos. O BD de 2017 inclui os dados dos contemplados no auxílio estudantil apenas no primeiro semestre de 2017, inserindo dados apenas dos alunos veteranos. O BD de 2018 inclui os dados dos veteranos e calouros com as respostas dos estudantes contemplados com alguma modalidade do auxílio estudantil, sendo que não houve separação pela TI (primeiro/segundo semestre). O BD de 2019 resulta de um processo anual e inclui dados de alunos calouros e veteranos. No edital 2/2018, houve mudanças de pontuação no indicador 'outras bolsas' (passando de 05 pontos para 15 pontos); ainda em 2/2018, o indicador 'condição de moradia do grupo familiar' foi excluído e a opção 'moradia cedida', que pontuava 05, foi incluída na opção 'moradia própria quitada', não pontuando. No BD de 2019, foram excluídos dados de 181 estudantes por erros de digitação e o indicador "graduação anterior do estudante" foi excluído. A tabela, a seguir, sintetiza a perspectiva histórica observada no IVA-UTFPR entre 2017, 2018 e 2019.

Cabe ressaltar que o número de estudantes na planilha trabalhada não é necessariamente o número oficial de contemplados no auxílio estudantil, pois, como o processo é dinâmico, quando um estudante deixa de receber o AE (por desistência ou por alteração da sua condição financeira), a gestão passa a contemplar o "próximo" estudante classificado na lista de espera, gerando uma lista de contemplados bem dinâmica. Sendo assim, o banco de dados trabalhado é um espelho temporal do momento em que ele foi importado do sistema acadêmico.

Segundo Gil (2008), em pesquisas sociais, a amostra é um *"*subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as caraterísticas desse universo ou população" (GIL, 2008, p. 90). A pesquisa foi realizada considerando o tamanho da população, a partir da qual definiu-se o tamanho da amostragem; a margem de erro e o índice de confiabilidade[174]. A amostragem foi definida a partir de uma fórmula estatística, comumente utilizada,

[174] Nesta pesquisa, consideramos: *tamanho da população:* o número total de pessoas do grupo a ser estudado, ou seja, o conjunto total de indivíduos que podem ser pesquisados. *Amostragem:* é um subgrupo de indivíduos selecionados dentro de uma população, a fim de representar e caracterizar a população total. *Margem de erro:* É o índice de variação dos resultados de uma pesquisa. Por exemplo, um erro amostral de 5% indica que o resultado poderá variar cinco pontos percentuais para mais ou para menos em sua pesquisa. *Confiabilidade:* O nível de confiança representa a probabilidade de uma pesquisa obter os mesmos resultados se outro grupo de indivíduos em uma mesma população fosse entrevistado.

para calcular o tamanho das amostras:

$$N_o = \frac{1}{\varepsilon^2}$$

$$n = \frac{N_o . N}{N_o + N}$$

Sendo:

N_o = primeira aproximação da amostra;

N = tamanho da população;

ε = erro amostral;

n = tamanho da amostra.

Como procedimento metodológico, o tratamento estatístico calculou a fidedignidade e validade da pesquisa, com base no *Alfa de Cronbach*[175]. A pesquisa considera um erro amostral igual a 5% e *margem de confiança de 95%*. Desse modo, com base nos dados fornecidos pela UTFPR, nos anos estudados, considerou-se o tamanho da população (número de contemplados), a amostragem mínima e o número de estudantes avaliados, conforme tabela a seguir.

Quadro 18 - Amostragem da pesquisa: IVA-UTFPR 2017/2018/2019

Ano de Referência	N° contemplados	Amostragem Mínima	Estudantes avaliados
2017	2.873	779	**2241**
2018	4.474	862	**3818**
2019	4.639	880	**4.639**

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Ainda sobre a amostragem da pesquisa, cabe ressaltar que esta considerou a realização de um *pré-teste,* nos dados de 2018, com uma amostragem de 3.727 estudantes.

No tratamento dos dados, observamos as seguintes etapas: metodologia da *estatística descritiva*, que corresponde à etapa inicial da análise utilizada para descrever e resumir os dados, possibilitando uma visão geral das características da amostragem e do objeto estudado.

[175] O coeficiente **alfa de Cronbach** é uma fórmula para estimar a confiabilidade de um questionário aplicado em uma pesquisa.

Na sequência, geramos os gráficos de distribuição de frequência das faixas de pontuação do IVA-UTFPR, em relação ao Ranking. Este estudo indica em quais anos/faixas houve maior concentração de contemplados.

Em seguida, apresentamos dados iniciais sobre a variável renda e faixas de pontuação, tanto do índice quanto do ranking. Esses dados iniciais são complementados com os demais estudos, que envolvem a variável renda no decorrer da pesquisa.

Realizamos um estudo de correlação (2018/2019) e depois um estudo de causa-efeito, visando identificar a relação entre as variáveis, de maneira a identificar se, quando uma varia, a outra varia também. O estudo foi realizado com base na metodologia do *Coeficiente de Pearson,* por meio do qual foi identificada a força e a direção das variáveis utilizadas. O coeficiente de correlação de Pearson[176], também chamado de "coeficiente de correlação" ou simplesmente de "ρ de Pearson", mede o grau da correlação (e a direção dessa correlação - se positiva ou negativa) entre duas variáveis de escala métrica. A interpretação do coeficiente de Pearson varia de -1 a 1. O coeficiente de correlação de Pearson (r) é uma medida de associação linear entre variáveis.

Baseado na medida de correlação entre duas variáveis, pode-se ter uma ideia sobre se o conhecimento de valores de uma das variáveis permite a previsão de valores da outra variável. Em resumo, a força de uma relação entre duas variáveis nos oferece o grau com que uma variável tende a variar quando a outra varia. Ela é expressa em uma escala, indo de −1 (correlação negativa perfeita) a +1 (correlação positiva perfeita). Segundo Roque (2009), a variável que mede a força de uma correlação (nessa escala de −1 a +1) é chamada de coeficiente de correlação (representado pela letra r). Desse modo, se uma variável tende a aumentar, quando a outra aumenta, dizemos que a correlação é positiva. Por outro lado, se uma variável tende a diminuir, quando a outra aumenta, dizemos que a correlação é negativa. Já uma correlação igual a zero, indica que uma variação, em uma das variáveis (aumento ou diminuição), não influencia a outra.

[176] A opção pelo procedimento foi em função da normalidade dos dados observada pelo teste de Kolmogorov-Smirnov, pelo tamanho amostral e pela característica dos dados, sugerindo estatística paramétrica. O grau de confiabilidade foi estabelecido com um $p \leq 0,01$.

Os dados de correlação permitiram aplicação de técnica linear simples (r^2) para sugestão de relações de *causa-efeito.* Segundo Roque (2019), em geral, quando há uma correlação significante entre duas variáveis, A e B, pode haver várias possíveis interpretações para a relação entre elas, tais como: a variável A tem um efeito causal sobre a variável B; a variável B tem um efeito causal sobre a variável A; tanto A como B estão relacionadas a alguma outra variável; apesar de significante, a um nível α (por exemplo, 0,05), a correlação entre A e B não é real e o valor do coeficiente de correlação é apenas fruto de uma coincidência. No caso da pesquisa em tela, o estudo de correlação permite afirmar que: quanto mais vulnerável é o estudante, menor é a renda dele; quanto mais doente é a família do estudante, maior seu IVA; quanto mais bem posicionado é o estudante no ranking, maior é a sua vulnerabilidade.

Em seguida, identificamos as variáveis com maior peso na composição do índice e também do ranking. Este estudo permite identificar se as medidas de aferição (pontuação atribuída) estão de acordo com o objetivo do instrumento e se é coerente com pressupostos teóricos que fundamentam a sua utilização.

Posteriormente, realizou-se *o estudo de medidas repetidas,* visando identificar o impacto da variável renda na permanência dos estudantes. Os dados complementam os estudos iniciais da variável renda per capita e permitem identificar a evolução da variável nos anos pesquisados.

Finalmente, identificamos o perfil dos estudantes a partir da utilização do IVA-UTFPR. Com este estudo, observamos quais variáveis têm maior frequência e, por consequência, os indicadores que representam a multidimensionalidade do instrumento.

3.7 A APLICAÇÃO DO IVA-UTFPR NO PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DO ESTUDANTE

Com base na metodologia da estatística descritiva, sintetizamos dados iniciais de desempenho da *variável renda*. Foram sistematizados os dados iniciais sobre a renda total familiar, a renda per capita, a pontuação obtida com o indicador renda, pontuação no ranking de classificação, tendo como referência os valores médio, mínimo e máximo, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Quadro 19 - Dados gerais renda e pontuação da renda no IVA-UTFPR

QUADRO REFERENTE AO ANO DE 2017				
VARIÁVEL	**N. AMOSTRA**	**VALOR MÉDIO**	**VALOR MÍNIMO**	**VALOR MÁXIMO**
Renda	2241	R$1423,7	0	R$6391,1
Renda per capita	2241	R$398,5	0	R$1231,7
Pontuação renda	2241	72,1	15	90
IVA-UTFPR		141,1	125	205
QUADRO REFERENTE AO ANO DE 2018				
	N. AMOSTRA	**VALOR MÉDIO**	**VALOR MÍNIMO**	**VALOR MÁXIMO**
Renda	3818	R$ 1904,39	0	R$ 8600[177]
Renda per capita	3818	R$ 568,01	0	R$ 1431,00
Pontuação renda	3818	61,05	15	90
IVA-UTFPR	3818	123,73	45	215
QUADRO REFERENTE AO ANO DE 2019				
	N. AMOSTRA	**VALOR MÉDIO**	**VALOR MÍNIMO**	**VALOR MÁXIMO**
Renda	4639	R$ 1761,71	0	R$ 8134,32
Renda per capita	4639	R$619,70	0	R$ 1473,32
Pontuação renda	4639	60	10	100
IVA-UTFPR	4639	85	15	180

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Em 2017, analisando dados de 2.241 estudantes, observamos que o valor médio da renda, indicada pelos acadêmicos, foi de R$1.423,7 (sendo zero a renda mínima e R$ 6.391,1 a renda máxima). Referente à renda per capita, o valor médio foi de R$398,5 (sendo zero a renda per capta mínima e RS1.231,7 a renda per capta máxima). Observando apenas a pontuação atribuída pela renda per capita, tivemos uma média de 72 pontos.

Em 2018, analisando dados de 3.818 estudantes, nota-se que o valor médio da renda indicada foi de R$1.904,39 (sendo zero a renda mínima, R$8.600 a renda máxima). Observando a renda per capita, o valor médio foi de R$568,01 (sendo zero a renda per capita mínima e R$1.431,00 a renda per capita máxima). Considerando apenas a pontuação atribuída pela renda per capita, tivemos uma média de 61

[177] A renda máxima de R$ 8600,00 tem mais de 7 membros na família. O desvio padrão não indica nada nesse caso.

pontos. Os dados demonstram que a renda total (bruta) e a renda per capita dos estudantes/famílias foi maior em 2018, em relação a 2017.

Em 2019, analisando dados de 4.639 estudantes, o valor médio da renda indicada pelos acadêmicos foi de R$1.761,71 (sendo zero a renda mínima e R$8.134 a renda máxima). Observando a renda per capita, o valor médio foi de R$619,70 (sendo zero a renda per capita mínima e R$1.473,32 a renda per capita máxima).

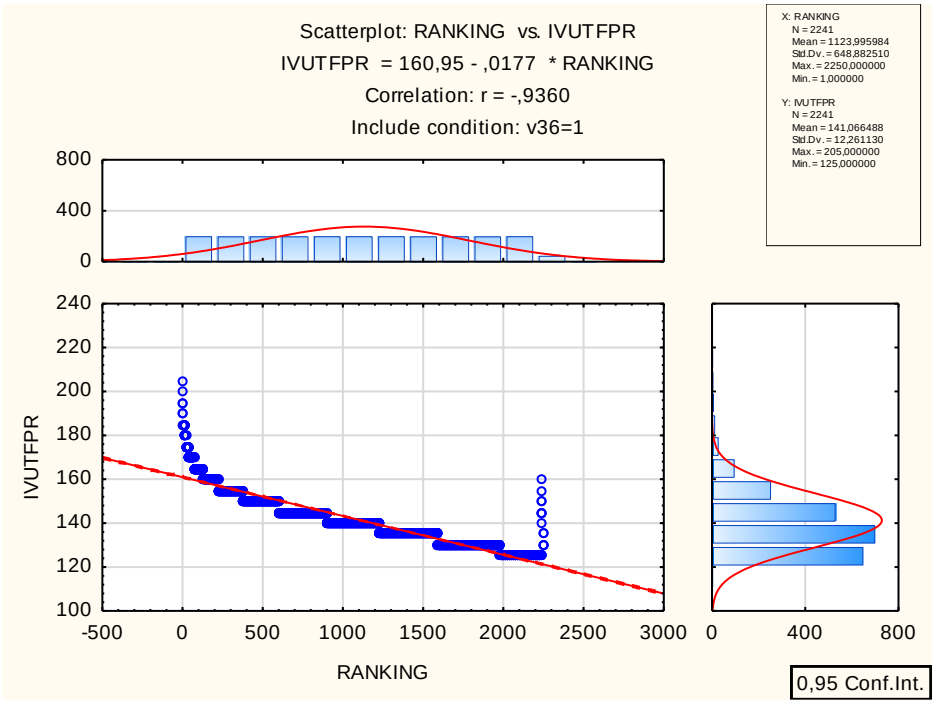
Os dados demonstram que houve aumento gradual tanto no valor médio da renda total (bruta) quanto da renda per capita, nos anos pesquisados, sendo que o maior aumento foi verificado entre 2017/2018.

Considerando a média de pontuação no ranking de classificação final do IVA-UTFPR, entre os anos estudados, observa-se uma queda na pontuação total, bem como na pontuação atribuída pela renda per capita. Cabe ressaltar que esse dado não indica necessariamente uma diminuição da “vulnerabilidade” dos acadêmicos, tendo em vista que os indicadores e a pontuação atribuída sofreram alterações, sendo que a média de pontuação do índice e do ranking foi impactada por essas alterações.

A seguir, apresentamos os gráficos de distribuição das faixas de pontuação *do IVA-UTFPR, em relação ao ranking* (2017/2018/2019). O gráfico de distribuição indica a probabilidade de um fenômeno a ocorrer, ou seja, a frequência de sua ocorrência[178]. Nesta pesquisa, os gráficos de distribuição indicam a frequência com que cada faixa de pontuação “aparece”.

Gráfico 12 - Distribuição faixas de pontuação IVA X Ranking 2017

[178] A porcentagem de ocorrer um valor entre os dois pontos é igual à área entre os dois pontos.



Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017, sistematização própria.

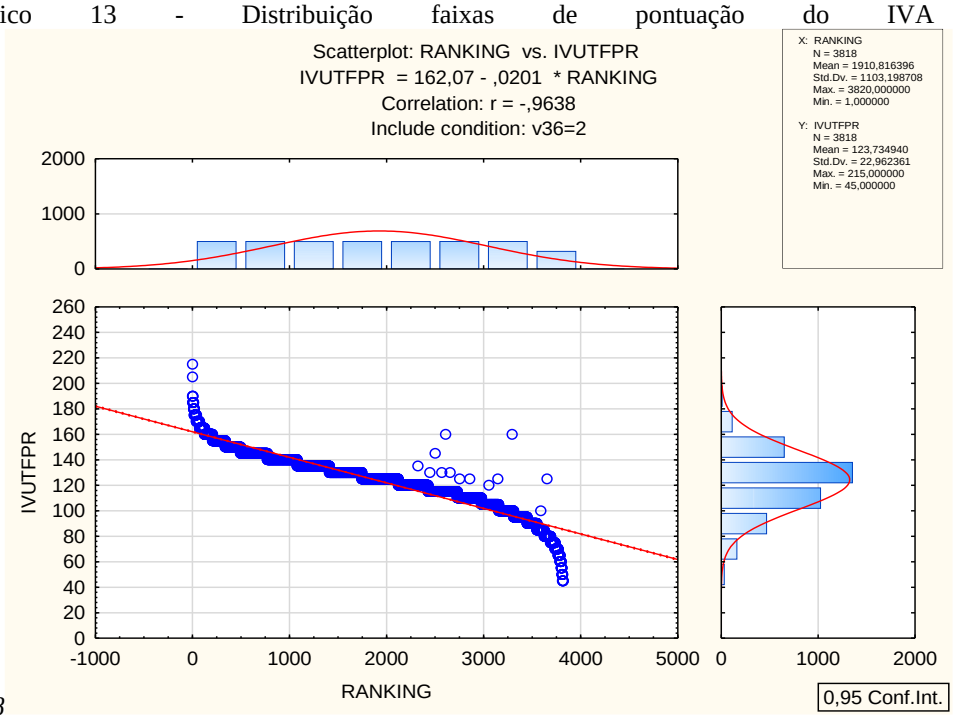
Em 2017, a média da pontuação do IVA-UTFPR foi de 141 pontos; a pontuação mínima foi de 125 pontos e a máxima de 205 pontos. Observando o gráfico anterior, nota-se, pela linha vermelha, a tendência do gráfico[179], demonstrando que a distribuição *não está dentro dos limites/padrões esperados,* pois houve uma concentração de alunos com o IVA-UTFPR mais alto, principalmente nas duas últimas faixas (observado pelo gráfico que está na vertical). Portanto, em 2017, a concentração de estudantes na mesma faixa de pontuação era maior.

Em 2018[180], a média da pontuação do IVA-UTFPR foi de 124 pontos, sendo que o valor mínimo foi de 45 pontos e o máximo de 215 pontos. Conforme o gráfico que segue, em 2018, a frequência de distribuição demonstra menor concentração nas faixas de pontuação; em termos estatísticos, significa dizer que o fenômeno está dentro de padrões normais.

[179] As “bolinhas azuis”, que fogem ao padrão, são casos em que o IVA do estudante está fora da distribuição esperada. São casos mais frequentes, mais recorrentes, indicando que o gráfico de distribuição está fora dos padrões de ‘normalidade’.

[180] As “bolinhas azuis”, que fogem ao padrão, são casos em que o IVA do estudante não está dentro da distribuição esperada. São casos esparsos e mais raros, indicando que o gráfico da distribuição está dentro dos padrões de ‘normalidade’.

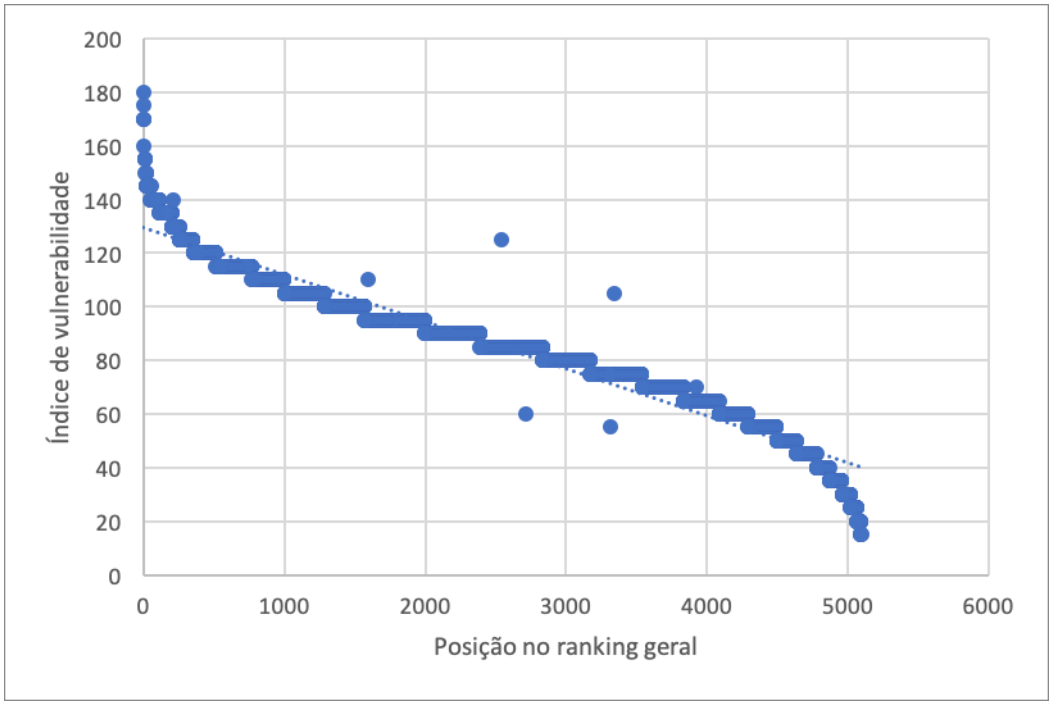
Gráfico 13 - Distribuição faixas de pontuação do IVA X Ranking *2018*



Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2018, sistematização própria.

A distribuição das faixas de pontuação do IVA-UTFPR *é considerada normal pela estatística para os dados de 2018*, ou seja, ela concentra a renda em três categorias, mas as demais faixas de pontuação são menos concentradas, estando melhor distribuídas. Estatisticamente, isso é positivo; por estar dentro da 'normalidade', ela tem uma distribuição de um fenômeno considerado natural.

Gráfico 14 - Distribuição faixas de pontuação do IVA X Ranking 2019



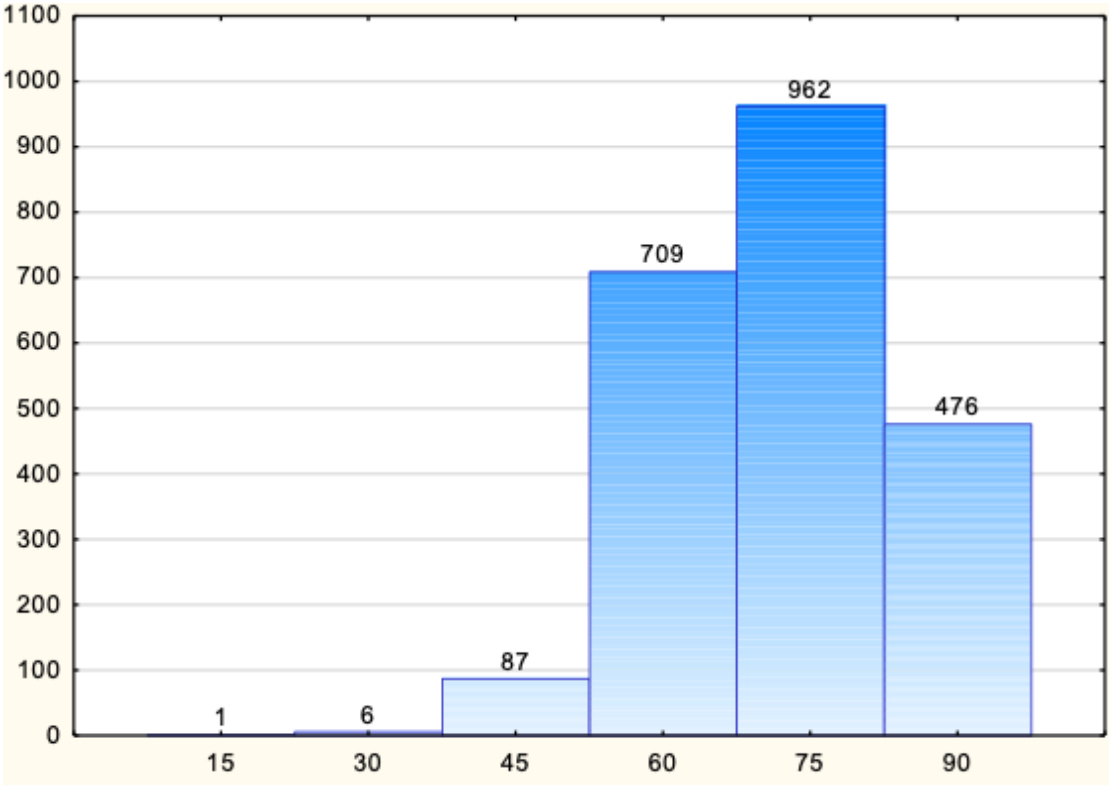
Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2019, sistematização própria.

A pontuação média obtida no ranking de classificação do IVA-UTFPR, em 2019, foi de 85 pontos (sendo 15 a pontuação mínima e 180 a pontuação máxima). Em 2019, os casos que fogem ao padrão, em que IVA não está dentro da distribuição esperada, são ainda mais esparsos/raros. Observam-se menos casos em relação aos anos anteriores. Isso significa que a maior estratificação da renda familiar per capita foi positiva. A distribuição da renda foi mais espaçada, gerando, então, *um gráfico dentro do padrão da normalidade.* Quando comparado com os outros anos, apresentou mais normalidade por não ter uma ruptura brusca na distribuição das faixas de pontuação.

O gráfico de distribuição demonstra faixas de pontuação (sobretudo em 2017), com alta concentração. Os gráficos de distribuição das faixas de pontuação da renda per capita estatisticamente indicam ‘normalidade’, para os anos de 2018 e 2019. Contudo, demonstram ainda frequências intensas entre determinadas faixas de pontuação, ocasionando bolsões de estudantes entre as faixas, além de fazer com que haja necessidade de se estabelecer critérios para desempate. Apesar de, em termos estatísticos, representar uma frequência de distribuição normal, indicam, no caso em tela, que a pontuação está sem “ajuste fino”, de modo que o instrumento se revela frágil em seu objetivo de ranqueamento.

Os gráficos a seguir apresentam a distribuição da variável *renda per capita, em relação às faixas de pontuação,* no ranking do IVA-UTFPR, nos anos de 2017/2018/2019.

Gráfico 135 - Distribuição da pontuação da renda per capita 2017

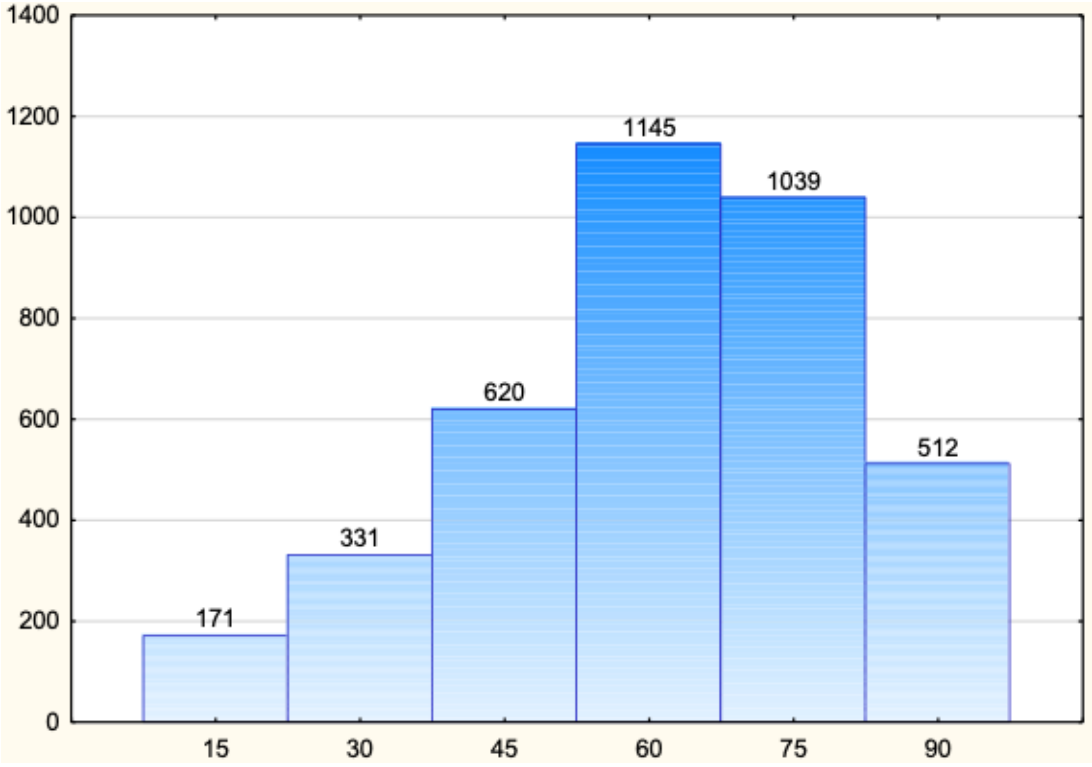


Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017, sistematização própria.

Em 2017, observando apenas a pontuação atribuída pela renda, tivemos uma média de 75 pontos. Somando as três faixas de maior pontuação, tivemos 2.147 estudantes (dos 2.241 amostrados), ou seja, cerca de 95% dos estudantes pesquisados revelaram estar entre as três menores faixas de renda, recebendo, por sua vez, as três maiores pontuações possíveis para esse indicador. Portanto, houve uma concentração de estudantes principalmente nas últimas faixas de pontuação (60/75/90 pontos) da variável renda per capita.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição da renda per capita, em relação às faixas de pontuação, no ranking do IVA-UTFPR, no ano de 2018.

Gráfico 16 - Distribuição da pontuação da renda per capita 2018

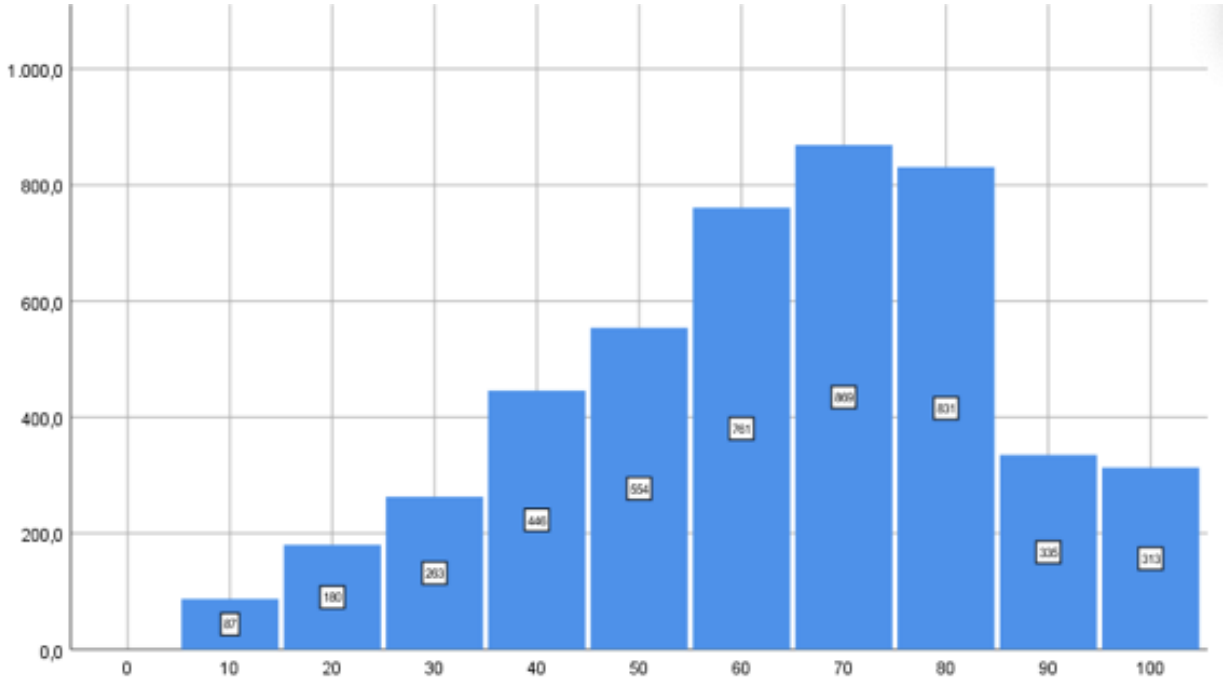


Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2018, sistematização própria.

Em 2018, observando a pontuação atribuída pela renda per capita, tivemos maior frequência na faixa de 60 pontos. Observamos que 2.696 estudantes (dos 3818 amostrados), ou seja, cerca de 70%, estão entre as três menores faixas de renda, pois receberam as três maiores pontuações do indicador.

A diferença nas faixas de distribuição (valor mínimo de pontuação para ser comtemplado), observada em 2018, justifica-se porque a contemplação nesse ano não foi por estudante, mas sim, por auxílio. Sendo assim, todos os estudantes deferidos, que solicitaram alimentação (por exemplo), foram contemplados; isso impactou na ‘linha de corte’ do auxílio estudantil, a qual foi até o último estudante que solicitou alimentação e foi atendido.

Figura 3 - Histograma: distribuição da renda per capita dos contemplados pelo edital 2019



Fonte: UTFPR 2019, sistematização própria.

Em 2019, a pontuação atribuída pela renda per capita teve maior frequência na faixa de 70 pontos. Apesar de ainda concentrar a renda em três faixas de pontuação, a frequência nas demais faixas é melhor distribuída. Nesse ano, foram alteradas as faixas de pontuação para renda per capita, sendo escalonadas em dez faixas de pontuação, variando entre 10 e 100 pontos. É importante registrar que, tendo em vista que o critério de seleção (e que mais pontua) é renda per capita, os gráficos indicam que houve melhora progressiva nos anos estudados, a partir do escalonamento da renda.

Considerando os dados de 2017, 2018 e 2019, o estudo permite observar que, apesar da evolução na melhor distribuição, a renda per capita das famílias está concentrada nas três menores faixas, pois os contemplados receberam as maiores pontuações.

Tanto o estudo das faixas de distribuição da pontuação total do IVA-UTFPR, em relação ao ranking, quanto o estudo da distribuição da pontuação atribuída apenas à variável renda per capita, indicam concentração de estudantes em três faixas de pontuação. O estudo contribui para identificar o desempenho do indicador de renda e alcançar o objetivo geral desta pesquisa, já que identifica as faixas de pontuação com maior concentração. A concentração de estudantes em uma faixa de

pontuação gera os chamados “bolsões” de alunos e dificulta a operacionalização do programa (“linha de corte”). Essa situação constitui-se num imbróglio na utilização do índice, uma vez que, como a contemplação depende da disponibilidade de recursos financeiros, num cenário de escassez e limitações de recursos para atendimento de toda lista de deferidos, há necessidade de estabelecer “linhas de corte” ou “critérios de desempate”. Ou seja, quanto maior o número de alunos em uma mesma faixa de pontuação, maior a necessidade de critérios de “reclassificação”[181], fazendo com que o instrumento proposto perca força em termos de sua razão ‘per se’. As especificidades e objetivos da utilização do índice, como instrumento de classificação, indicam que há necessidade de promover melhor escalonamento, gerando menor concentração de estudantes nas faixas de pontuação, o que produz um ranking final que proporciona uma distribuição mais equânime para contemplação. A melhor distribuição dos estudantes, nas faixas de pontuação, gera um ranqueamento menos concentrado e indica menor necessidade de critérios extras de desempate.

Continuando o estudo sobre aplicabilidade do IVA-UTFPR e visando identificar o desempenho do indicador de renda, foi realizado um estudo descritivo da distribuição das faixas salariais *de renda* per capita. Como em 2017 e 2018 as faixas de distribuição da pontuação para renda per capita foram as mesmas, os dados foram compilados na tabela a seguir.

Tabela 16 - Renda Familiar per capita por faixa do salário mínimo 2017/2018

Faixas de Renda familiar per capita	2017*			2018**		
	R$	N	%	R$	N	%
Entre 1,25 e 1,5 SM	R$ 1.171,26 à R$ 1.405,50	1	0	R$ 1.192,50 à R$ 1.431,00	171	4,5
Entre 1 a 1,25 SM	R$ 937,01 à R$ 1.171,25	6	0,3	R$ 954,01 à R$ 1.192,50	331	8,7
Entre 3/4 a 1 SM	R$ 702,76 à R$ 937,00	87	3,9	R$ 715,51 à R$ 954,00	620	16,2
Entre 1/2 a 3/4 SM	R$ 468,51 à R$702,75	709	31,6	R$ 477,01à R$ 715,50	1.145	30

[181] Considerando o caso hipotético de que os recursos disponíveis sejam suficientes para atender até o estudante de número 1000, no ranking de classificação, e que esse estudante tenha recebido uma pontuação de 130 pontos, há que se considerar todos os estudantes que também receberam 130 pontos no IVA-UTFPR.

Entre 1/4 a 1/2 SM	R$ 234,26 à R$ 468,50	962	42,9	R$ 238,51 à R$ 477,00	1.039	27,2
Até 1/4 SM	Zero à R$ 234,25	476	21,2	Zero à R$ 238,50	512	13,4

Fonte: UTFPR 2017/2018, sistematização própria.
* Salário referência: R$937,00 ** Salário Referência: R$954,00

Conforme estudo sobre a distribuição da *renda per capita, em relação às faixas de pontuação,* em 2017, 95% dos pesquisados situavam-se entre as três faixas de maior pontuação (ou seja, as que expressam menor renda); em 2018, cerca de 70% dos pesquisados revelaram estar entre as três menores faixas de renda, por consequência, recebendo as três maiores pontuações do indicador. Observa-se que a renda dos estudantes, que foram contemplados, em 2017, ficou concentrada em 42,9% na faixa salarial entre ¼ e ½ salários mínimos. Já em 2018, a maior concentração, 30%, estava nas faixas entre ½ e ¾. A frequência entre as faixas foi mais equilibrada em 2018, conforme tabela a seguir. O fato da faixa salarial ter sido mais concentrada, em 2017, faz com que o peso da variável/indicador renda per capita represente um peso diferenciado entre os contemplados.

No ano de 2019, a renda sofreu maior escalonamento, ou seja, foram reestabelecidas as faixas de pontuação, bem como os pesos atribuídos a cada faixa, de modo que tivemos o seguinte resultado:

Tabela 17 - Renda Familiar per capita por faixa do salário mínimo*

Faixas de Renda familiar per capita em 2019	R$	**N**	**%**
Maior que 1,35 e menor igual a 1,50 SM	De R$ R$ 1,347,31 a R$1,497,0	87	1,9
Maior que 1,20 e menor igual a 1,35 SM	De a R$1.197,60 a R$ 1,347,30	180	3,9
Maior que 1,05 e menor igual a 1,20 SM	De R$1.147,71 a R$1.197,60	263	5,7
Maior que 0,90 e menor igual a 1,05 SM	De a R$898,21 a R$1.147,70	446	9,6
Maior que 0,75 e menor e igual a 0,90 SM	De R$748,51 a R$898,20	554	11,9
Maior que 0,60 e menor e igual a 0,75 SM	De R$598,81 a R$748,50	761	16,4
Maior que 0,45 e menor e igual a 0,60 SM	De R$449,11 a R$598,8	869	18,7
Maior que 0,30 e menor e igual a 0,45 SM	De R$ 299,41 a R$449,1	831	17,9
Maior que 0,15 e menor e igual a 0,30 SM	De R$149,71 a R$ 299,40	335	7,2
Maior e igual a 0 e menor e igual a 0,15 SM	De 0 a R$149,7	313	6,7
Total		**4639**	**100,0**

Fonte: UTFPR 2019, sistematização própria.
* Salário referência: R$998,00.

Nota-se que a maior concentração, 18,7%, estava nas faixas entre maior que 0,45 e menor/igual a 0,60 salários mínimos. A frequência entre as faixas foi ainda

mais equilibrada em 2019, sendo que as maiores concentrações evidenciaram-se nas faixas medianas da estratificação de renda.

Comparando os dados do Fonaprace (dados coletados em 2018 e publicados em 2019) com os dados da UTFPR, referentes a 2018, temos o seguinte cenário:

- Fonaprace (2019) 26,6% dos estudantes vivem em famílias com renda per capita de até ½ SM;
- UTFPR (2018) 27,2% dos pesquisados vivem em famílias com renda per capita de até ½ SM;
- Fonaprace (2019) 26,9% dos estudantes vivem em famílias com renda per capita de mais ½ a 1 SM;
- UTFPR (2018) 46,2% dos pesquisados vivem em famílias com renda per capita de mais ½ a 1 SM;
- Fonaprace (2019) 53,5% dos estudantes vivem em famílias com renda mensal per capita até 1 SM;
- UTFPR (2018) 86,8% dos pesquisados vivem em famílias com renda mensal per capita até 1 SM;
- Fonaprace (2019) 16,6% dos estudantes vivem em famílias com renda mensal per capita mais de 1 SM a 1,5 SM;
- UTFPR (2018) 13,2 dos pesquisados vivem em famílias com renda mensal per capita mais de 1 SM a 1,5 SM;
- Em relação aos dados nacionais, temos, ainda, inseridos na faixa “Mais de 1 e meio SM” 26,9% dos estudantes, sendo que 3,0% dos pesquisados não responderam a essa pergunta[182].

Uma pesquisa interna realizada pela ASSAE-UTFPR, no ano de 2017[183], com *todos* os estudantes regularmente matriculados nos cursos de graduação da UTFPR; buscou-se identificar o perfil de renda do acadêmico da instituição, independentemente de participar ou não do programa de auxílio estudantil. Os dados demonstram que há certo “equilíbrio” de variação entre as faixas de renda. Do total de aproximadamente de 25 mil estudantes, a faixa com maior recorrência revela que 24% dos estudantes/famílias viviam com renda entre três e cinco salários mínimos. Apesar da faixa de renda estabelecida para pesquisa não permitir uma avaliação precisa do percentual de estudantes, que se encontra dentro dos critérios de renda para auxílio estudantil (1,5 SM per capita), identificamos que 30% dos

[182] Como os dados da UTFPR consideram apenas os estudantes contemplados (ou seja, aqueles dentro do critério de renda per capita de até 1,5 SM), não foi possível a comparação com o último dado do Fonaprace.

[183] A rematrícula é realizada semestralmente na UTFPR, via sistema acadêmico *on line,* por meio de usuário e senha individual. No período de realização da rematrícula, antes da confirmação, os estudantes (todos) obrigatoriamente responderam à pergunta sobre a média de renda bruta mensal familiar. A pergunta foi formulada com cunho informativo e a resposta declarada não exigia documentação comprobatória. Dado disponibilizado pela ASSAE/UTFPR.

estudantes/famílias viviam com até dois salários mínimos. Contudo, cabe observar que, tendo em vista a característica vocacional da UTFPR, como uma instituição essencialmente tecnológica, os problemas de evasão e retenção indicam a necessidade de políticas de permanência, entendendo e reafirmando a compreensão de que, apesar de ser um forte elemento, as condições econômicas não são as únicas que implicam a permanência, evasão e retenção dos alunos. Reafirma-se, portanto, a compreensão ampliada de assistência estudantil, como mecanismo de promoção das condições de permanência, operando também na prevenção da retenção/evasão.

Tabela 18 - Renda média das famílias dos estudantes da UTFPR 2017

Renda familiar	**Frequência**	**%**
Zero a 937,00 (0 até 1 salário mínimo)	2256	9%
De R$ 938,00 a R$1.874, 00 (maior do que 1 a 2 SM)	**5255**	**21%**
R$1.875,00 a R$ 2.811,00 (maior do que 2 até 3 SM)	4545	18%
R$2.812,00 a R$4.685,00 (maior do que 3 até 5 SM)	**5944**	**24%**
R$ 4.686,00 a R$ 9.370,00 (maior do que 5 até 10 SM)	4688	19%
Acima de R$ 9.370,00 (acima de 10 SM)	2175	9%
Total	**24863**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017. Sistematização própria.

Tendo em vista que 30% das famílias dos estudantes da UTFPR, em 2017, tinha renda bruta familiar de até 2 salários mínimos, observa-se certa similaridade com os dados nacionais, conforme aponta a V pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES, realizada pelo FONAPRACE. “A maioria relativa dos (as) discentes concentra-se em 2010, 2014 e 2018 na faixa “Mais de 1 a 2 SM”, respectivamente 18,1%, 23,4% e 23,5%” (FONAPRACE, 2019, p. 40).

Na UTFPR, conforme os dados da tabela acima, somados os percentuais até a faixa de 3 SM, temos um percentual de 48%, que deve ser comparado aos dados nacionais. “O percentual de estudantes com renda mensal bruta do grupo familiar de “Até 3 SM” não se alterou de 2014 para 2018. São 50,9%, o que significa, em números absolutos, 473.215 estudantes em 2014 e 592.822, em 2018 (FONAPRACE, 2019, p. 41).

Já em relação à faixa “Mais do que 3 até 5 SM”, na UTFPR, observa-se que tínhamos cerca de 24% do total de alunos; esse percentual, em termos nacionais, era de 19% (FONAPRACE, 2019, p. 42.). Ainda com base na tabela acima, em 2017, na UTFPR, 29% dos estudantes declararam que a renda das famílias ficava

na faixa acima de 5 salários mínimos; em termos nacionais, esse percentual era de 18% (FONAPRACE, 2019, p. 43).

Para identificar quais são as variáveis (indicadores) que contribuem para atribuir maior peso à composição final do índice, foi realizada uma análise de *estudo de correlação entre as variáveis,* seguida de um estudo de causa-efeito. A sistematização dos dados permite identificar as variáveis com maior peso percentual na composição do IVA-UTFPR e também do Ranking no ano de 2017:

Tabela 19 - Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2017

Variáveis/indicadores IVA-UTFPR - 2017	r^2-% IVA-UTFPR	r^2-% Rank.
Pontuação Renda per capita	20,7	31,2
Pontuação Situações atípicas	5,4	2,1
Condição de Moradia do Estudante	4,2	8,5
Reside com	3,5	2,4

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017, sistematização própria.
Onde: O r^2 significa que houve uma associação entre as variáveis, ou seja, uma influencia a outra. Quanto maior o valor de r^2 maior é a associação entre as variáveis.

A pontuação da renda, em 2017, teve o maior peso percentual, 20,7%, na composição do IVA-UTFPR. Já em relação ao ranking, a pontuação da renda per capita teve um peso percentual de 31.2%, sendo o indicador mais expressivo.

A tabela a seguir sintetiza os dados referentes às variáveis com maior peso, em relação ao IVA-UTFPR e ao Ranking para o ano de 2018.

Tabela 20 - Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2018

Variáveis/indicadores IVA-UTFPR - 2018	r^2-% IVA-UTFPR	r^2-% Rank.
Pontuação Renda per capita	57	59,7
Pontuação Situações atípicas	5,7	5,1
Condição de Moradia-Estudante	3,7	3
Reside com	3,1	2,4

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2018, sistematização própria.
Onde: O r^2 significa que houve uma associação entre as variáveis, ou seja, uma influencia na outra. Quanto maior o valor de r^2 maior é a associação entre as variáveis.

Em 2018, apesar de não sofrer alteração no valor (não houve alteração no critério de avaliação, nem na pontuação atribuída ao indicador), o peso da pontuação da renda familiar per capita foi maior em relação ao ano de 2017; o peso dessa variável foi de 57%. Já em relação ao ranking, a pontuação da renda per capita teve um peso final de 59,7%, sendo o indicador mais expressivo.

A seguir, sintetizamos os dados referentes às variáveis com maior peso, em relação ao IVA-UTFPR e ao Ranking para o ano de 2019.

Tabela 21 - Peso das variáveis em relação IVA-UTFPR X Ranking 2019

Variáveis/indicadores IVA-UTFPR - 2019	r^2-% IVA-UTFPR	r^2-% Rank.
Situação moradia estudante	2,76	2,56
Situação moradia família	3,28	2,76
Doença estudante	0,55	0,38
Doença família	0,21	12,25
Pont. Forma de deslocamento	3,53	22,09
Situação atípica	3,53	1,93
Pontuação renda	78,68	80,46
cota	0,51	0,3

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2019, sistematização própria.
Onde: O r^2 significa que houve uma associação entre as variáveis, ou seja, uma influencia na outra. Quanto maior o valor de r^2 maior é a associação entre as variáveis.

Considerando os dados de todos os anos pesquisados, observa-se que a pontuação, obtida a partir da renda per capita, continua a ser o indicador mais forte, o que mais impacta a determinação do IVA-UTFPR, passando de 20,7%, em 2017, para 57%, em 2018, o que chegou a 78,68%, em 2019. Em relação ao Ranking, o peso percentual da renda per capita também se sobrepõe aos outros indicadores, passando de 31,2%, em 2017, para 59,7%, em 2018, o que chegou a 80,46%, em 2019.

Atualmente, o indicador renda per capita é o que possui maior peso, *definindo* tanto a pontuação do IVA-UTFPR como o ranking de classificação, ou seja, é um instrumento que continua priorizando o acadêmico mais vulnerável em termos econômicos. Apesar da relevância do indicador de renda, não é o único; outros indicadores, como ‘situações atípicas’, ‘condições de moradia’ e ‘forma de deslocamento’ têm relevância estatística na composição do IVA-UTFPR, reforçando a compreensão de que a renda per capita não é o único indicador de vulnerabilidade dos estudantes. A distribuição e peso dessas variáveis corroboram a concepção multidimensional das principais dificuldades vivenciadas pelos estudantes. Uma das principais descobertas desta pesquisa, que corroboram a hipótese que norteou este estudo, é a comprovação estatística de que outras dimensões compõem o índice de vulnerabilidade acadêmico e o ranking de classificação geral dos estudantes, as quais contribuem para a identificação dos principais obstáculos à permanência acadêmica.

Os dados a seguir demonstram a *relação de causa-efeito* entre as variáveis, primeiro, em relação ao índice e, em seguida, em relação ao ranking. Em relação ao IVA-UTFPR, o estudo está demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 22 - Relação causa/efeito (peso) das variáveis em relação ao IVA-UTFPR 2017/2018/2019

Indicador/Variável	**r^2-IVA-UTFPR 2017**	**r^2-IVA-UTFPR 2018**	**r^2-IVA-UTFPR 2019**
1. Integrantes	0,0*	1,8	----
2. Cota	1,1	1,2	0,51
3. Bolsas	0,0	0,1	----
4. Residência (reside com)	**3,5**	**3,7**	**2,76**
5. Fam. Cursando Graduação	1,2	0,4	0,0
6. Outro Curso Graduação**	0,5	0,7	----
7. Condição de residência Família	**2,4**	**5,7**	**3,28**
8. Doença	0,1	0,2	0,55
9. Doença na Família	1,2	0,5	0,21
10. Forma Deslocamento	0,8	1,3	0,19
11. Situação Atípica	**5,4**	**3,1**	**3,53**
12. Pontuação Renda Per Capita	**20,7**	**57,0**	**78,68**
13. Moradia do Estudante***	**4,2**	**---**	**-----**

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2018/2019, sistematização própria.
*Valores menores do que 2,00 são pouco relevantes. ** Retirado em 2019, ***só existiu em 2017.

Os dados mostram a alteração no comportamento das variáveis (indicadores) e pesos que compõem o IVA-UTFPR. Essa tabela mostra a evolução do comportamento das variáveis que compõem o IVA-UTFPR. Os indicadores com maior peso, no ano de 2017, foram, respectivamente: renda per capita, situação atípica, condições de moradia do estudante, residência do estudante (com quem reside) e condição de permanência na residência da família. Em 2018, os indicadores com maior peso foram, respectivamente: renda per capita, condição de permanência na residência da família, residência do estudante (com quem reside) e situação atípica. Em 2019, os indicadores com maior peso foram, respectivamente: renda per capita, situações atípicas na família, condição de residência da família e residência do estudante (com quem reside). Nos três últimos anos, vemos que, além da renda per capita, outras variáveis são importantes na composição do IVA-UTFPR, tais como: “reside com”, condição de residência da família e situações atípicas.

Na tabela a seguir, é possível observar a relação de causa/efeito das

variáveis (indicadores), só que agora em relação ao ranking, no caso, a posição que o estudante ganha no ranking de classificação.

Tabela 23 - Relação causa/efeito (peso) das variáveis em relação ao ranking 2017/2018/2019

Indicador/variável	Ranking 2017	Ranking 2018	Ranking 2019
1. Integrantes	0,1*	1,0	----
2. Cota	0,8	0,9	0,00
3. Bolsas	0,2	0,0	0,00
4. Residência (reside com)	**2,4**	**3,0**	**2,56**
5. Fam. Cursando Graduação	0,7	0,3	0,00
6. Outro Curso Graduação	0,4	0,5	----
7. Condição de residência Família	1,4	**5,1**	**2,76**
8. Doença	0,1	0,2	0,38
9. Doença na Família	0,5	0,3	0,12
10. Forma Deslocamento	0,6	1,2	0,20
11. Situação Atípica	**2,1**	**2,4**	**1,93**
12. Pontuação Renda Per Capita	**31,2**	**59,7**	**80,46**
13. Moradia do estudante*	**2,6**	**----**	**----**

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 2017/2018/2019, sistematização própria.
*Valores menores do que 2,0 são pouco relevantes. ** Retirado em 2019, ***só existiu em 2017.

A tabela revela que, nos três anos pesquisados, as variáveis “renda per capita”, “reside com”, “situação atípica”, também são as que mais influenciaram no ranking. Resultado similar é encontrado na tabela anterior, sobre a influência no IVA-UTFPR. Observa-se que, nos três anos, houve outras variáveis com peso na composição do índice, reforçando que a renda não é a única variável, embora tenha um peso significativo. Como entre 2017 e 2018 houve alterações das variáveis/indicadores (situação de moradia do estudante deixou de existir), a variável “condições de permanência na residência da família” tornou-se mais forte, em 2018. Interessante assinalar que a pontuação obtida, a partir da pontuação da renda per capita, tornou-se mais forte ainda, depois da estratificação em 10 categorias. Em 2019, o peso da renda per capita correspondeu a 78% do IVA e peso de 81% no ranking.

Observa-se que os indicadores: cotista, outras bolsas, outro familiar cursando graduação, outro curso de graduação, doença (do estudante e da família), forma de deslocamento, não tem significância estatística e/ou por apresentarem baixa frequência ou atribuírem pontuação à maioria expressiva dos acadêmicos. Nota-se que, em relação ao indicador “cotista”, nos dois anos avaliados, não tem significado estatístico. Referente a esse dado, cabe uma ponderação: se, estatisticamente, o indicador cotista não apresenta relevância, como a maioria dos estudantes são

cotistas, então, a maioria recebe os 10 pontos. Observando analítica e criticamente o dado, entende-se como um indicador relevante, pois demostra que a maioria dos contemplados no programa são cotistas, ou seja, provenientes de segmentos sociais vulnerabilizados historicamente. Esse dado nos permite aventar que há uma simbiose entre as políticas de assistência estudantil e de cotas.

O mesmo acontece com o indicador ”receber outras bolsas”; como a maioria dos estudantes não recebe outra modalidade de bolsa, a maioria “recebe” pontuação nesse indicador, fazendo com que ele perca a validade estatística. No ano de 2018, em termos percentuais, temos 13,75% (525 contemplados) dos contemplados que recebia outra modalidade de bolsa e 86,24% não (3293 contemplados). Pelo estudo de correlação, o indicador “outro familiar cursando graduação”, por apresentar baixa frequência, também não demonstra relevância estatística. Já em relação ao indicador “outro curso de graduação”, apesar de também não ser frequente, diferentemente dos outros indicadores, essa variável tem um princípio negativo. Desse modo, ela tem sua importância por não valorizar quem já tem uma graduação. Observando os indicadores “doença estudante e doença na família”, nota-se que a frequência dos casos de doença na família é maior do que do estudante sozinho, porém, a pontuação atribuída não tem relevância estatística.

A tabela a seguir indica o *r* calculado (para ver se existe correlação entre as variáveis), de uma outra maneira, que foi realizado para investigar se haveria alteração no resultado; o resultado foi similar ao encontrado nos dados anteriores, confirmando a assertividade do estudo. O *estudo de correlação* buscou identificar quanto um indicador interfere e influencia o outro. O estudo de correlação é realizado para medir essa relação entre as variáveis e, quanto mais próximo de 1, mais forte a variável. O estudo foi feito apenas para os anos de 2018/ 2019 e identifica o coeficiente de correlação entre indicadores.

Tabela 24 - Coeficiente de correlação entre os indicadores do IVA-UTFPR 20182019

Indicador/Variável	**IVA-UTFPR 2018**	**N. de Categorias**	**IVA-UTFPR 2019**
1. Bolsas	0,038342*	2	0,002
2. Doença do Estudante	0,041031	2	0,074
3. Fam. Cursando Graduação	0,066820	2	0,001
4. Doença na família	0,067704	2	0,046
5. Outro curso de graduação	0,084179	2	----

6. Cotas	0,108955	2	------
7. Forma de Deslocamento	0,112120	3	0,060
8. Número de integrantes (5-25)	**0,132444**	**5**	**0,177**
9. Pontuação Situação Atípica (20- 40)	**0,176591**	**var.**	**0,188**
10. Reside com (5-20)	**0,191905**	**4 e 5**	**0,166**
11. Permanência da Família (0 20)	**0,238405**	**4**	**0,181**
12. Pontuação de Renda (15-90)	**0,755008**	**6 e 10**	**0,887**

Fonte: Dados auxílio Estudantil UTFPR 20182019, sistematização própria. *Quanto mais próximo de 1, mais forte a variável.

O estudo do *coeficiente de correlação* entre as variáveis/indicadores demostrou que há correlação positiva maior entre as categorias/indicadores: “Número de integrantes na família”, “Situações Atípicas”, “Reside com”, “Permanência da família” e “pontuação de renda”. É preciso lembrar que o estudo do coeficiente correlação é o tipo de medida que se usa quando se quer saber se duas variáveis possuem algum tipo de relação, de maneira que, quando uma varia, a outra varia também.

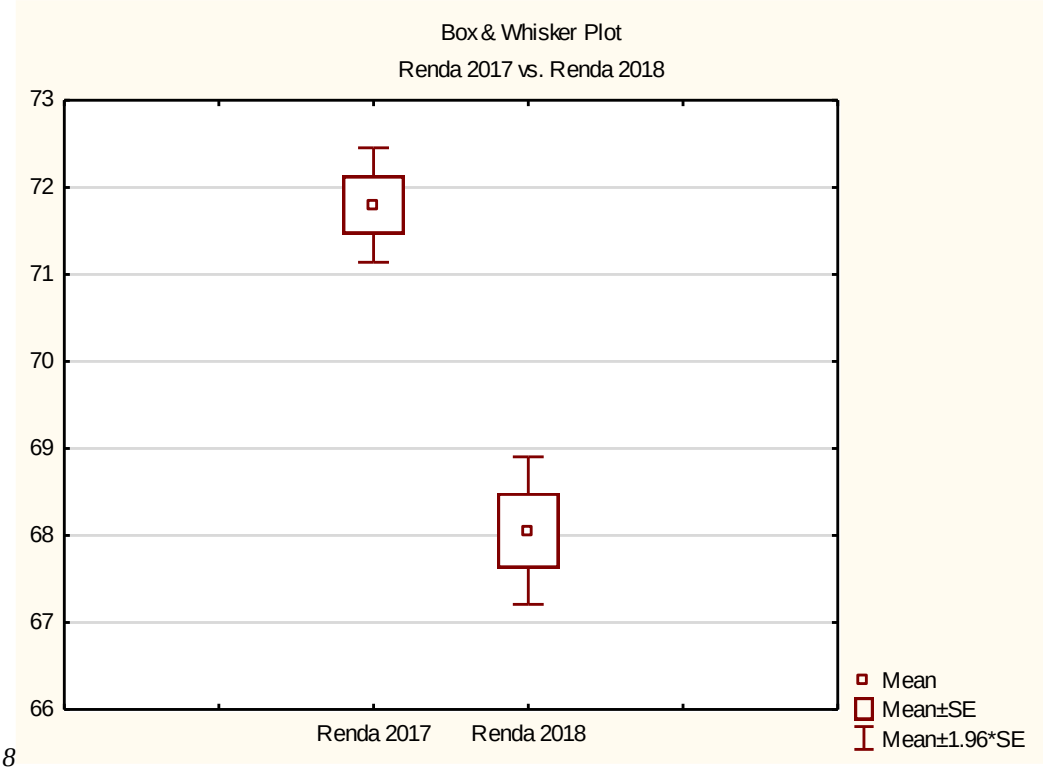
Os dados acima demonstram, ainda, que o *coeficiente de relação* está relacionado com o número de categorias que compõem cada indicador na composição do IVA-UTFPR, ou seja, quanto maior a quantidade de categorias no indicador, maior a força dele na composição do IVA-UTFPR. Em termos estatísticos, duas variáveis se associam quando elas guardam semelhanças na distribuição dos seus escores. Mais precisamente, elas podem se associar a partir da distribuição das frequências ou pelo compartilhamento de variância (FIGUEIREDO FILHO & SILVA JUNIOR, 2009). O coeficiente de correlação de Pearson (r) é fortemente influenciado pela média da distribuição. Por esse motivo, um dos pressupostos centrais para que essa medida seja adequadamente utilizada, é de que as observações obedeçam *a uma distribuição normal*.

Buscando identificar o impacto do AE, aplicando o IVA-UTFPR, realizou-se um estudo sobre *medidas repetidas.* A avaliação de medidas repetidas é um procedimento estatístico que permite comparar variáveis e/ou comportamentos contínuos em duas observações distintas. Para verificação inicial da normalidade dos dados, aplica-se o mesmo procedimento relatado para as correlações. Como o instrumento (IVA-UTFPR) parte do princípio de que, quanto maior a pontuação, menor a renda, o resultado do estudo sobre medidas repetidas indica que essa

queda da pontuação significa uma melhora na renda familiar per capita do estudante bolsista.

Inicialmente, foram separados os estudantes contemplados nos anos 2017/2018, sendo que foram 1.334 estudantes; em seguida, aplicou-se técnica das medidas repetidas, escolhendo a variável renda per capita, por ter a maior força na composição do IVA-UTFPR, como vimos anteriormente; finalmente, analisou-se a idade dos acadêmicos para comprovar o recorte temporal (em que a idade inicial era de 22,35 anos e a idade no processo final foi de 23,36 anos). O resultado indica a variação de um ano; prova-se que há uma medida repetida de um intervalo de 12 meses.

Gráfico 17 - Estudo de medidas repetidas: renda per capita 2017 X renda 2018



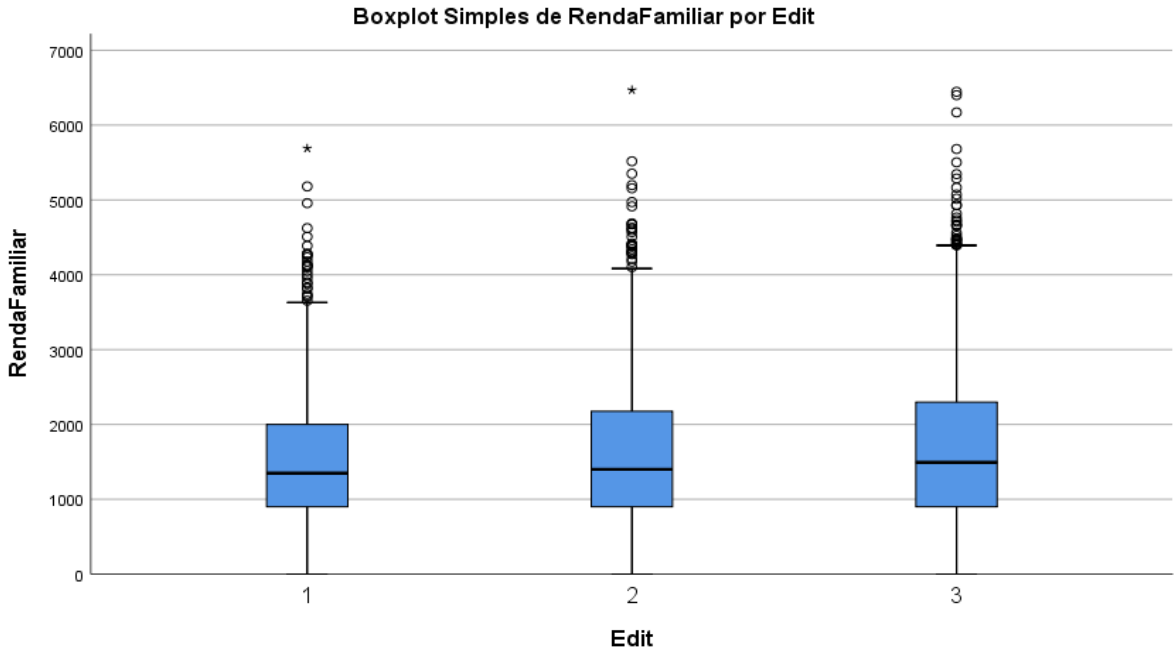
Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018. Sistematização própria.

Dos 1334 estudantes amostrados (com medidas repetidas), observou-se que, em 2017, fizeram em média 72 pontos com o indicador de renda per capita. Em 2018, essa pontuação caiu para 68 pontos; isso significa que, se houve *queda do peso percentual da pontuação* da renda per capita, na composição final do IVA-UTFPR, corroboram-se os dados já identificados anteriormente, nos dados descritivos iniciais sobre renda. A queda de pontos revela que houve uma menor

pontuação do indicador de renda”; em consequência, diminuiu a faixa de pontuação, indicando uma diminuição do IVA-UTFPR.

Os gráficos que seguem são referentes ao estudo de medidas repetidas sobre a variável renda bruta e renda per capita, referente aos três anos estudados, sendo, respectivamente: 1, referente aos dados de 2017; 2, aos dados de 2018; e 3, aos dados de 2019. Foram encontrados 1963 estudantes com medidas repetidas; o resultado demonstra que a renda familiar dos alunos contemplados vem aumentando no decorrer dos três últimos anos.

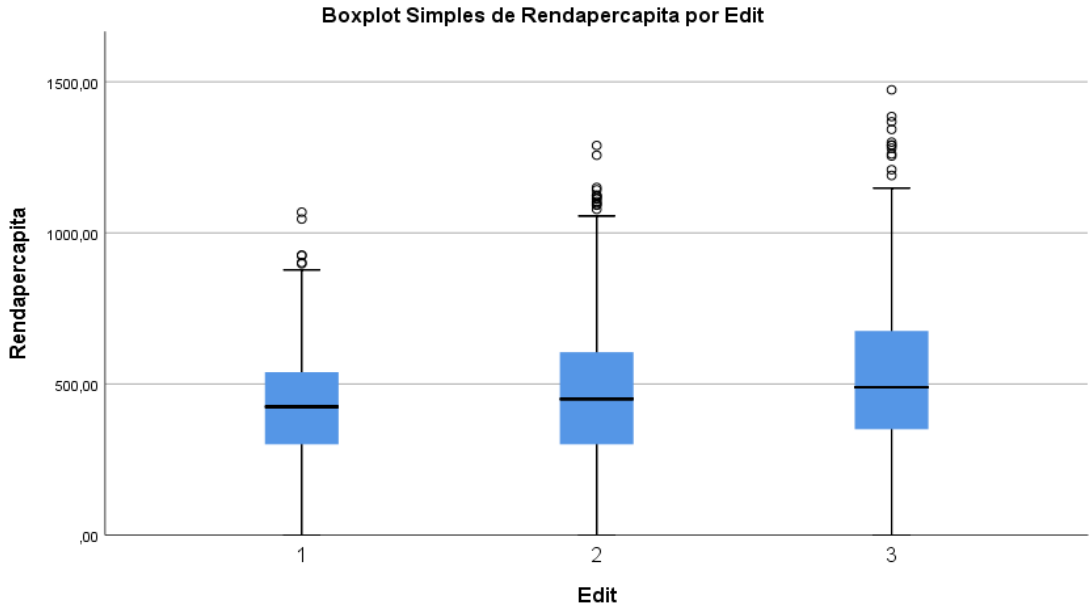
Gráfico 18 - Estudo de medidas repetidas: renda familiar



Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019 Sistematização própria.

A renda familiar (bruta) média aumentou progressivamente no decorrer dos três anos pesquisados. Em 2017, a renda familiar média foi de R$1.464,28; em 2018, a renda média foi de R$1.576,17 e, em 2019, a renda familiar média foi de R$1.667,93. O gráfico a seguir refere-se à renda per capita para os três anos pesquisados.

Gráfico 149 - Estudo de medidas repetidas: renda familiar per capita



Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

O estudo demonstra, ainda, que a renda familiar per capita também aumentou no decorrer dos três anos pesquisados, para os estudantes contemplados nos três anos. Em 2017, a renda per capita foi de R$ 407,42; em 2018, de R$ 448,39 e, em 2019, de R$ 517,52. Os dados estão melhor sintetizados no gráfico a seguir.

Confirmando os dados do estudo de medidas repetidas, apresentamos o quadro evolutivo da variável renda nos três anos.

Quadro 20 - evolução da variável renda 2017/2018/2019

	2017	2018	2019
Amostra	2.241	3.818	4.639
Renda bruta	R$ 1.423,70	R$ 1.904,39	R$ 2.004,60
Renda/capita	R$ 398,50	R$ 568,01	R$619,70
Pontuação média IVA	141,1	123,7	84,6
Salário Mínimo Referência	R$ 937,00	R$ 954,00	R$ 998,00

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019 Sistematização própria.

O quadro demonstra que a renda dos alunos contemplados vem aumentando com o tempo, resultado similar ao do estudo das medidas repetidas. Em termos percentuais, temos uma queda por ano de 5,2%. Assim sendo, os dados pesquisados demonstram que houve uma melhora na renda familiar per capita de 5,2%, entre 2017 e 2018. Contudo, há que se observar que, comparando os dados de 2017 e 2018, apenas 1334 estudantes permaneceram como contemplados no

AE. Esse dado pode ter sido influenciado pelo banco de dados de 2017, tendo em vista que constam apenas os veteranos (primeiro semestre), e o banco de dados de 2018, em que constam dados de veteranos e calouros.

O salário mínimo aumentou 1,81% de 2018 para 2019 e a renda total das famílias dos contemplados aumentou 33,7%. Entre 2018 a 2019, o salário aumentou 4,61% e a renda dos alunos contemplados aumentou 5,2%. Observando a evolução da renda per capita, o quadro demonstra que, de 2017 para 2018, o aumento foi de 42%; de 2018 para 2019, o aumento foi de 9,1%.

Ainda com base na variável renda, observamos os dados dos estudantes com menor renda (até 25% do salário mínimo). O resultado está exposto no quadro a seguir:

Quadro 21 - Estudantes com renda inferior a ¼ SM.

Renda	2017	2018	2019
Quartil inferior (25% do SM)	366 16,3%	323 8,4%	376 5,8%
Maior que 1 SM	1610 71,8%	2879 75,4%	3511 75,6%

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019 Sistematização própria.

Observa-se que, com o passar dos anos, os alunos que declaram renda até 25% do SM vêm diminuindo; os alunos com salário maior do que 1 SM vêm aumentando, ou seja, está tendo uma transferência de faixa salarial dos alunos contemplados.

Apesar das mudanças tanto em relação à pontuação obtida quanto ao aumento da renda per capita média, cabe ressaltar, tendo em vista que os indicadores e a pontuação atribuída sofreram alterações, que a mudança não indica necessariamente uma diminuição da vulnerabilidade dos acadêmicos.

Ademais, é essencial destacar que, ainda que o estudo de medidas repetidas e os dados sobre a variável renda indiquem um aumento tanto na renda bruta quanto na renda per capita das famílias, a renda obtida com o auxílio estudantil é comprometida com as necessidades do acadêmico (com alimentação, moradia, transporte, material didático-pedagógico), não significando necessária e diretamente uma melhoria nas condições de vida do grupo familiar.

Como demonstrou o arranjo teórico que sustenta esta tese, tem-se claro que a vulnerabilidade em âmbito acadêmico não se trata, simples e exclusivamente, de

uma condição de renda. Essa perspectiva de forma alguma subestima a compreensão de que a insuficiência de renda é um dos elementos fundamentais à promoção da permanência acadêmica. Com efeito, assim como a insuficiência de renda pode ser uma razão primordial da privação de acesso a bens e serviços fundamentais, o contrário também pode ser verdadeiro; quanto mais adequada for a renda, maiores as condições de acesso a bens e serviços essenciais (moradia, transporte, alimentação, vestuário, saúde, entre outros).

O estudo de medidas repetidas e os dados da variável renda demonstram o aumento da renda, tanto total quanto per capita, para os estudantes que permanecem como contemplados no programa: um vigoroso argumento a favor da continuidade e, sobretudo, da permanência ininterrupta dos estudantes no programa (há que se pensar em possibilidades de renovação automática, sendo revistos apenas os casos em que manifestadamente houver mudança na condição das famílias).

Corroborando os estudos realizados nesta pesquisa, referentes à contribuição da assistência estudantil, apresentamos uma pesquisa realizada no âmbito da UTFPR, dos anos de 2016 e 2017[184]. Foi realizado um estudo e análise sobre o desempenho dos alunos bolsistas, constatando estatisticamente que os alunos bolsistas têm desempenho acadêmico superior aos não bolsistas.

Dados de aproximadamente 3 mil alunos contemplados com o programa de auxílio estudantil da UTFPR foram analisados. No estudo, foram considerados especificamente o número de contemplados em cada modalidade de auxílio (auxílio alimentação almoço, auxílio alimentação jantar, auxílio básico, auxílio moradia). O objetivo da pesquisa foi identificar/verificar se havia diferenças significativas nas médias dos alunos contemplados com alguma bolsa e não contemplados. Foram realizados dois tipos de estudos relativos aos coeficientes dos estudantes: (a) bolsistas; (i) entre cotistas e não cotistas; (ii) por incrementos das notas; (b) entre bolsistas e não bolsistas; (i) evolução dos incrementos/melhoria de notas com nota de corte; e (ii) sem nota de corte.

Entre os bolsistas, foram diferenciados dois grupos: cotistas e não cotistas. “De fato, a média dos não cotistas é meramente maior do que as médias dos

[184] Estudo disponível em: http://portal.utfpr.edu.br/editais/assessoria-estudantil/reitoria/estatisticas-e-estudos. Acesso em: 15 ago. 2019.

cotistas a uma razão mínima de 3,1% e máxima de 5,6%” (UTFPR, 2017, p. 33).

A pesquisa conclui que o desempenho de bolsistas melhora após um ano de bolsa, quando comparado aos alunos não bolsistas. “Para alunos bolsistas a probabilidade de obter nota maior do que 6,0 é maior do que a probabilidade de um aluno não bolsista em todos os campi” (UTFPR, 2017, p. 28). A nota de corte foi definida como sendo a nota probatória na UTFPR: 6.0. “Independentemente de o aluno estar com nota superior ou inferior à nota de corte 6,0 a probabilidade de transição para nota superior ou igual a 6,0 é quase 60%. Já para os não bolsistas é de 49%” (UTFPR, 2017, p. 30).

A probabilidade de um aluno bolsista, com nota inferior à probatória (6,0), conseguir um aumento, foi de 62%; aqueles, com nota superior ou igual a seis pontos, que continuaram com a mesma média, foi de 56%. Com relação aos alunos não bolsistas, a probabilidade de um aluno, com nota inferior à probatória, aumentar, após o período de um ano, foi de 46%; aqueles, com nota superior ou igual a seis, que continuaram com a mesma média, foi de 51% (UTFPR, 2017, p. 33). A comparação entre as notas dos bolsistas e não bolsistas, sem considerar a nota de corte (ou nota probatória de 6,0), também foi verificada. Observou-se que a proporção dos alunos bolsistas que melhoraram o rendimento foi superior aos alunos não bolsistas. Por outro lado, a proporção dos alunos que pioraram foi maior para aqueles caracterizados como não bolsistas.

A pesquisa, realizada pela UTFPR, nos permite afirmar que o recebimento do auxílio estudantil demonstra ser relevante estatisticamente para o desempenho dos estudantes; tal estudo corrobora as assertivas e argumentos em favor da manutenção e ampliação dos programas de assistência ao estudante. Desse modo, para além de promover condições de permanência, a assistência estudantil tem sido um importante elemento para promover melhores índices de desempenho acadêmico. O estudo revela-se como um forte e inequívoco argumento de defesa da AE, comprovando que ela fomenta um ciclo virtuoso entre altos índices de desempenho acadêmico e permanência no ensino superior.

3.8. O PERFIL DO ACADÊMICO EXPRESSO PELA IVA-UTFPR

A partir da frequência e distribuição dos dados em cada indicador que compõe o IVA-UTFPR, é possível traçarmos o perfil dos estudantes contemplados no PAE-UTFPR. Esta análise permite conhecer melhor os alunos contemplados.

No que se refere à categoria cotista, é importante destacar que o banco de dados permite a identificação das subcategorias, conforme a lei de cotas (renda, escola pública, autodeclarado preto/índio, pessoa com deficiência); contudo, como não há diferenciação na pontuação entre as categorias, observamos, nesta pesquisa, apenas o fato de ser ou não cotista.

Quadro 22 - Distribuição indicador cotista 2017/2018/2019

Cotas 2017	**Universo**	**%**
Não cotista	651	29,0%
Cotista	1590	71,0%
Total	**2.241**	**100%**
Cotas 2018	**Universo**	**%**
Não cotista	1160	30,0%
Cotista	2658	69,6%
Total	**3.818**	**100%**
Cotas 2019	**Universo**	**%**
Não cotista	1.427	30,76%
Cotista	3.212	69,23%
Total	**4.639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

O quadro demonstra que houve pouca variação entre os anos de 2017/2018; aproximadamente 70% dos estudantes pesquisados pertenciam à categoria cotista. Conforme estudo de correlação entre as variáveis, bem como frequência observada, o indicador “cotista” apresenta baixa correlação em relação aos demais indicadores. O princípio de aplicação da pontuação atribui pontuação para maioria expressiva do ranking, não sendo, portanto, um indicador definidor. Tal análise indica a necessidade de revisão do indicador e/ou da pontuação atribuída.

Podemos observar, pela sequência de pesquisas sobre o perfil do estudante das IFES, realizada pelo Fonaprace, que as mudanças na composição de cor e raça dos estudantes das IFES foram bastante significativas nos últimos 15 anos. A partir dos dados de 2003, nota-se um crescimento da participação de pardos e pretos,

além de uma diminuição dos brancos, que eram 59,4% dos estudantes e passaram a ser 43,3%, em 2018 (FONAPRACE, 2018, p. 35). É interessante observar que as mudanças no perfil dos estudantes das IFES ocorrem ao mesmo tempo em que as formas de ingresso também são alteradas. Isso nos permite afirmar que tal mudança é resultado, em grande parte, da adoção de políticas afirmativas nas universidades e institutos federais, iniciadas com o REUNI (ampliação de vagas, cursos, campus e IFES), mas, sobretudo, da efetivação de um programa federal de ação afirmativa obrigatório, por meio da lei n. 12.711/2012.

Cerca de 70% dos estudantes contemplados com auxílio estudantil da UTFPR, nos anos de 2017/2018, eram cotistas. Sendo assim, esse dado espelha a pesquisa do perfil dos graduandos, realizada pelo Fonaprace, a qual aponta que as universidades federais estão cada vez mais democráticas e inclusivas; contudo, as dificuldades encontradas por esse segmento da população não se encerram nos mecanismos de “ingresso” e “acesso”, demandando, principalmente, políticas de permanência, como demonstra esta pesquisa. Não obstante a política de cotas não considerar apenas critérios de renda, o que se percebe, pela experiência da assistência estudantil da UTFPR, é que os estudantes cotistas são majoritariamente pertencentes aos segmentos da população mais fragilizados economicamente, pois estão dentro do critério de renda per capita, estabelecido pelo PNAES.

A mudança no perfil dos estudantes das IFES, bem como os dados desta pesquisa (com a frequência majoritária do indicador “cotista”), reforçam outros estudos que demonstram a importância de programas de assistência estudantil, pois o estudante, matriculado como cotista, requer, a partir do acesso, políticas que promovam sua permanência. Amiúde, a presença cada vez mais significativa de estudantes negros, índios, oriundos de escola pública e pessoas com deficiência traz demandas e discussões específicas, que geram desdobramentos não apenas na dinâmica das instituições de ensino, mas em toda estrutura social. Desse modo, as IFES se tornam espaços de resistência, em que esses segmentos da população percebem-se e fortalecem-se como sujeito de direitos. Esse segmento, que fora historicamente invisibilizado na agenda política brasileira e nas instituições públicas de ensino, passa a ser reconhecido como sujeito de direitos (acesso, permanência e conclusão de curso), por meio de medidas como ENEM, SISU e PNAES.

Observando o indicador “número de integrantes na família”, tínhamos:

Quadro 23 - Distribuição do indicador “número de integrantes na família” 2017/2018*

Situação familiar 2017	Universo	%
1 integrante	677	30,2%
2 integrantes	300	13,4%
3 integrantes	532	23,7%
4 integrantes	666	29,7%
5 integrantes	66	2,9%
Total	**2.241**	**100%**
Situação familiar 2018	**Universo**	**%**
1 integrante	514	13,5%
2 integrantes	618	16,2%
3 integrantes	960	25,1
4 integrantes	1136	29,8%
5 integrantes	590	15,5%
Total	**3.818**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018. Sistematização da autora.
*Em 2019, este indicador foi excluído do IVA-UTFPR.

Os dados demonstram que a maior frequência aparece em duas categorias: 03 e 04 integrantes. A utilização desse indicador gera uma “sobrepontuação”, tendo em vista que a atribuição da pontuação de renda considera a renda per capita. O número de integrantes na família pode ser um indicador importante para traçar o perfil das famílias, mas a atribuição de pontuação (de 05 até 25 pontos) tem forte incidência na composição do índice de vulnerabilidade do acadêmico, o que sugere também a necessidade de revisão do indicador.

Observando o indicador “recebe outras bolsas”:

Quadro 24 - Distribuição indicador “recebe ou não outras bolsas” 2017/2018

Outras bolsas 2017	Universo	%
Sem bolsa	1,895	84,06%
Com bolsa	346	15,04%
Total	**2241**	**100%**
Outras bolsas 2018	**Universo**	**%**
Sem bolsa	3293	86,25
Com bolsa	525	13,75%
Total	**3818**	**100%**
Outras bolsas 2019	**Universo**	**%**
Sem bolsa	4041	87,1%

Com bolsa	598	12,9%
Total	**4.639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Em média, 85% do público pesquisado não recebia outra modalidade de bolsa na instituição, sendo o auxílio estudantil sua única modalidade de bolsa acadêmica. Nesse sentido, o dado demonstra a necessidade de aumentar os projetos de pesquisa e extensão com bolsas. Assim, este é um indicador importante para identificar as debilidades ao longo do processo formativo, pois a participação em grupos de pesquisa, em projetos de extensão, monitorias, etc., é importante medida, a qual contribui significativamente ao processo de formação. Ainda que o indicador possa ser importante para traçar o perfil do acadêmico, o estudo de correlação mostrou que esse indicador apresenta baixa correlação, não sendo decisivo à composição do IVA-UTFPR.

Observando o indicador “reside com”, tínhamos o seguinte cenário:

Quadro 25 - Distribuição indicador “reside com” 2017/2018/2019

Reside com - 2017	**Universo**	**%**
Pais/Familiares	447	19,9%
Sozinho	286	12,8
Pensionato/República	1341	59,8%
Filhos	167	7,5%
Total	**2241**	**100%**
Reside com - 2018	**Universo**	**%**
Pais/Outros Familiares/ Cônjuge	1153	30,2%
Sozinho	377	9,9%
Pensionato/República	2202	57,7%
Filhos	86	2,3%
Total	**3818**	**100%**
Reside com - 2019	**Universo**	**%**
Apenas Filho (s)	43	0,9%
Cônjuge e filho (s)	128	2,8%
Moradia compartilhada (Pensionato/República/similares	2.864	61,7%
Pais/outros familiares/cônjuge	1.144	24,7%
Sozinho	460	9,9%
Total	**4.639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Os dados apontam que não houve variação significativa entre os anos pesquisados e aproximadamente 60% dos estudantes residiam em pensionatos ou repúblicas. Na UTFPR, não há moradia estudantil em nenhum dos campus. A maioria do campus foram recentemente criados e localizam-se em pequenos municípios do interior do Paraná (Dois Vizinhos, Santa Helena, Francisco Beltrão, Apucarana), sendo que essas pequenas cidades não apresentam estrutura/cultura de cidades universitárias, especialmente, na disposição e oferta imobiliária.

As formas de moradia compartilhada demonstram que expressiva maioria dos estudantes precisa deixar suas casas e/ou de suas famílias para estudar. Dessa maneira, é imprescindível pensar nas condições de moradia, sobretudo, estudantis. “Apesar da construção de residências universitárias em algumas IFES nos últimos anos, o aumento da população estudantil pode ter sido proporcionalmente maior do que de vagas nas moradias estudantis criadas ou ampliadas” (FONAPRACE, 2019, p. 64).

As condições de moradia sempre foram um imbróglio para a assistência estudantil. A criação e reestruturação de casas de estudantes não têm sido prioridade, restando a precária manutenção das já existentes pelas IFES, bem como a inclusão do indicador “moradia” nos programas de assistência estudantil para contemplar essa área, por intermédio do pagamento de bolsas. Não obstante, o argumento comumente utilizado da falta de recursos orçamentários, além do pagamento de bolsas, levou historicamente as universidades a ofertarem uma quantidade de vagas para moradia muito inferiores às demandas dos alunos. A adequação ao domicílio não é o único indicador de risco de não permanência para os estudantes das IFES, contudo, é um indicador singular:

> Ademais a ausência de moradia estudantil na maioria dos campi, bem como o processo de gentrificação nos bairros universitários, inclusive em regiões de implantação recente das IFES, contribui para a não fixação dos estudantes nas imediações do campus, obrigando-os a longos deslocamentos, o que diminui o tempo para os estudos (FONAPRACE, 2019, p. 67).

Ainda com base na pesquisa do Fonaprace, as estimativas de déficit de moradia estudantil, nas universidades brasileiras, revelam o tamanho do desafio que as reitorias das IFES têm pela frente.

> Levando- se em conta o deslocamento de mais de 50km e a renda per capita familiar de “Até 1 e meio SM” como critérios para o acesso à moradia estudantil, conclui-se, apenas com base nestes critérios, que 6,4% de estudantes das IFES seriam potenciais residentes de moradias estudantis, porcentagem que é aproximadamente 3,5 vezes maior do que o total de estudantes que vivem atualmente em moradias da universidade (1,8%) (FONAPRACE, 2019, p.67).

Considerando que, aproximadamente 60% dos estudantes pesquisados moram em pensionatos e/ou repúblicas, nos permite inferir que a construção/manutenção de unidades de moradia estudantil, sobretudo para estudantes com menor renda per capita, seria incontestavelmente uma forma de contribuir para a permanência acadêmica nas IFES.

Observando o indicador “outro familiar cursando graduação”, os dados da pesquisa revelam:

Quadro 26 - Distribuição indicador “outro familiar cursando a graduação” 2017/2018/2019

Outro familiar cursando graduação 2017	**Universo**	%
Sim	539	24,1%
Não	1702	75,9%
Total	**2241**	**100%**
Outro familiar cursando graduação 2018	**Universo**	%
Sim	799	20,4%
Não	3039	79,6%
Total	**3818**	**100%**
Outro familiar cursando graduação 2019	**Universo**	**%**
Sim	929	20%
Não	3.710	80%
Total	**4.639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

O que se observa é que, apesar de pequena, houve variação, entre o período estudado. Aproximadamente 75% (2017) e 80% (2018/2019) dos estudantes não tinham outro familiar cursando ensino superior. O estudo de correlação revelou que esse indicador apresentava baixa correlação estatística, não sendo decisivo à composição do peso final do IVA-UTFPR. A frequência dos que possuem outro familiar cursando graduação é significativa; no entanto, se considerado seu significado social – pois o ônus de uma família com renda per capita de até 1,5 SM,

que tenta manter dois ou mais membros cursando o ensino superior, é maior -, sugere-se a possibilidade maior de ocorrência da vulnerabilidade acadêmica.

Observando o indicador “graduação anterior do estudante”, tínhamos:

Quadro 27 - distribuição do indicador “graduação anterior do estudante” 2017/2018*

Graduação anterior do estudante 2017	**Universo**	**%**
Possui outra graduação (0)	75	3,3%
Primeira graduação (10)	2166	96,7%
Total	**2241**	**100%**
Graduação anterior do estudante 2018	**Universo**	**%**
Possui outra graduação (0)	176	4,6%
Primeira graduação (10)	3642	95,4%
Total	**3818**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018. Sistematização da autora.
*Em 2019 este indicador foi excluído do IVA-UTFPR.

O quadro acima demonstra que a variação entre os anos foi pequena. A frequência dos que possuem outra graduação foi, em média, menor que 5% do público nos anos pesquisados. Nota-se que, tanto no estudo de correlação dos indicadores quanto no peso percentual, que compõem a atribuição da pontuação do IVA-UTFPR e do Ranking, nos anos de 2017/2018, não apontaram o indicador como definidor, análise que indica a necessidade de revisão do indicador e/ou sua pontuação. Em 2019, o indicador deixou de ser utilizado pela instituição.

Dados do indicador de “condição de moradia do grupo familiar”:

Quadro 28 - Distribuição do indicador “condição de moradia da família” 2017/2018/2019

Condição de moradia família 2017	**Universo**	**%**
Ocupação	9	0,4%
Cedida	71	3.2
Aluguel	1948	86,9%
Própria financiada	44	2,0%
Própria quitada	169	7,5%
Total	**2241**	**100%**
Condição de moradia família 2018	**Universo**	**%**
Ocupação	138	3,6%
Aluguel	1308	34,3%
Própria financiada	359	9,4%
Própria quitada	2013	52,7%
Total	**3818**	**100%**

Condição de moradia família 2019	Universo	%
Ocupação	227	4,9%
Aluguel	1526	32,9%
Própria financiada	436	9,4%
Própria quitada	2450	52,8%
Total	**4.639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Os dados mostram uma variação significativa entre os anos pesquisados. Em 2017, cerca de 87% dos estudantes declararam que suas famílias moravam de aluguel. Em 2018, a frequência mais observada demonstra que as famílias residiam majoritariamente em casas próprias, seguidas de moradias alugadas. Em 2019, os dados se assemelham com os do ano anterior, confirmando que a condição de moradia majoritária é em residências próprias. Ainda que não sistematizado, o dado referente à adequação ao domicílio poderia ter sido relacionado à renda. Observando o banco de dados, nota-se que os percentuais de estudantes/famílias em imóveis próprios aumentam quanto maior a faixa de renda per capita.

Novamente, os dados demonstram similaridade com a pesquisa do Fonaprace, que identificou que os maiores percentuais eram daqueles que residem em imóvel próprio e quitado e daqueles que residem em imóveis alugados. Esse indicador é de extrema relevância tanto na composição do índice de vulnerabilidade quanto na expressão de um fenômeno nacional. A POF[185] (Pesquisa do Orçamento Familiar) de 2008-2009 revelou o peso dos principais grupos de consumo nas despesas familiares (alimentação, habitação e transporte[186]); em média, as famílias brasileiras que vivem de aluguel gastam cerca de 30% do seu orçamento com moradia. O "peso da *habitação"*, em 2008/2009, era de 35,9%, total do orçamento das famílias brasileiras. As condições de moradia têm forte impacto no orçamento das famílias brasileiras e podem ser um fator decisivo para permanência dos estudantes no ensino superior, à medida em que as famílias têm seu orçamento mais ou menos comprometido com moradia.

[185]https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 23 out. 2019.

[186] Dados de 2017/2018 demostram que, pela primeira vez, as despesas de consumo das famílias com transporte ultrapassam os gastos com alimentação no Brasil. Dados mostram que 18,1% das despesas vão para transporte, 17,5% para alimentação e, na liderança dos gastos, habitação, com 36,6%. https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/04/peso-do-transporte-no-orcamento-familiar-ultrapassa-o-da-alimentacao-pela-primeira-vez-aponta-ibge.ghtml. Acesso em: 23 out. 2019.

O indicador “condições de saúde do estudante” revelou que houve pouca variação entre os anos pesquisados:

Quadro 29 - Distribuição do indicador “condição saúde do estudante” 2017/2018/2019

Possui doença grave estudante 2017	**Universo**	**%**
Sim	89	4%
Não	2152	96%
Total	**2241**	**100%**
Possui doença grave estudante 2018	**Universo**	**%**
Sim	174	4,6%
Não	3644	95,4%
Total	**3818**	**100%**
Possui doença grave estudante 2019	**Universo**	**%**
Sim	217	4,7%
Não	4422	95,3%
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Mais de 95% dos estudantes afirmaram não ter problemas de saúde. Segundo estudo de correlação, o indicador revela baixa frequência e baixo peso percentual na composição do IVA-UTFPR e do Ranking. Contudo, o indicador é relevante na composição do índice, tendo em vista o entendimento e compreensão da equipe técnica, bem como o fenômeno a que se refere. Tanto o indicador “condições de saúde do estudante”, como o indicador “condições de saúde dos familiares”, tem complexidade proporcional ao de sua relevância.

A alta frequência dos que relatam não possuir problemas de saúde pode estar associada a algumas razões: a primeira refere-se à faixa etária dos pesquisados. Como, em sua maioria, constitui-se de público jovem, via de regra, não é a parcela da população com maior incidência de doenças.

Outra análise importante refere-se a como os estudantes percebem os problemas de saúde. Como a disposição do indicador é “aberto” e comprovatório, questões como o uso abusivo de substâncias psicoativas e neurodepressoras, as doenças e transtornos, a saber, estresse, depressão, ansiedade e tantas outras, podem ter percepção comprometida, tanto pelos preconceitos sociais, culturais e religiosos como pela ausência da identificação clínica, não significando necessariamente a inexistência.

Cabe ressaltar, ainda, que é possível afirmar que as questões de saúde/doença estão entre as que mais oneram as famílias brasileiras (seja financeiramente, seja afetivamente), contudo, tendo em vista as limitações das equipes técnicas que avaliam os processos de solicitação de AE, optou-se por uma pontuação menor em relação aos outros indicadores. Como já afirmado, a comprovação dos indicadores de vulnerabilidade é documental e de responsabilidade dos estudantes. Entretanto, as equipes técnicas (mesmo sendo multidisciplinares) não possuem em seus quadros servidores da área da saúde em quantidade e condições de analisar o impacto de doenças, em casos específicos (por exemplo, o que "pontuaria" mais, uma depressão ou um acidente vascular cerebral?), em relação às especificidades de cada doença, bem como seu impacto em cada família, já que assumem características singulares em contextos específicos. Diante disso, optou-se por atribuir menor pontuação ao indicador, não pela sua relevância, mas pela sua complexidade.

Observando o indicador "condições de saúde da família do estudante":

Quadro 30 - Distribuição do indicador "condição de saúde da família do estudante" 2017/2018/2019

Possui doença grave família 2017	**Universo**	**%**
Sim	274	12,2%
Não	1967	87,8%
Total	**2241**	**100%**
Possui doença grave família 2018	**Universo**	**%**
Sim	460	12%
Não	3358	88%
Total	**3818**	**100%**
Possui doença grave família 2019	**Universo**	**%**
Sim	582	12,5%
Não	4057	87,5%
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Assim como no indicador de condições de saúde do estudante, aproximadamente 88%, ou seja, a maioria dos pesquisados, revelam não possuir problemas de saúde. Todavia, a frequência dos que possuem problemas de saúde aumenta, se comparada ao indicador das condições de saúde do estudante. A mesma análise, em relação à frequência na composição do índice, feita no indicador acima, se repete nesse indicador. A justificativa para sua utilização e manutenção efetiva-se em razão da sua potencial incidência nas situações de vulnerabilidade; no

entanto, considerando a complexidade na sua aferição, optou-se por menor pontuação.

O indicador composto “distância/forma de deslocamento e local de moradia” considera essas três condições e a pontuação é atribuída conforme a média realizada pela análise de cada uma dessas três situações, sendo consideradas menor/média/maior dificuldade. Assim, são consideradas as três categorias do indicador; por exemplo, na categoria distância, o estudante pode ter menor/média/maior dificuldade; na categoria forma de deslocamento, o estudante pode ter menor/média/maior dificuldade e, na categoria local de moradia, o estudante pode ter menor/média/maior dificuldade; finalmente, é realizada uma média entre as três categorias e atribuída uma pontuação. Cabe lembrar que a avaliação, bem como a atribuição da pontuação, é distinta em cada um dos 13 campus da UTFPR, considerando suas particularidades de distância da instituição, condições de transporte e os locais de moradia em cada município sede. Como cada campus possui uma realidade diferente de “local de moradia”, no questionário, há um espaço em que o candidato registra seu local de moradia; assim, a pontuação é atribuída pela equipe técnica, conforme acordo registrado em ata, em conjunto com os movimentos estudantis. Tendo em vista a diversidade de local de moradia para quase 4 mil estudantes, não foi possível sistematizar esse dado. A média dos três indicadores identificada foi:

Quadro 31 - Distribuição do indicador “distância/forma de deslocamento/local de moradia” 2017/2018/2019

2017	**Universo**	**%**
Maior Dificuldade	506	22,6%
Média Dificuldade	774	34,5%
Menor Dificuldade	961	42,9%
Total	**2241**	**100%**
2018	**Universo**	**%**
Maior Dificuldade	936	24,5%
Média Dificuldade	1369	35,9
Menor Dificuldade	1513	39,6%
Total	**3818**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018. Sistematização da autora.

Cerca de 43% (2017) e 48% (2018) apresentavam pontuação média que os caracterizava enquanto menor dificuldade nas questões avaliadas. O quadro acima demonstra que a frequência em cada indicador é uma das mais equilibradas do IVA-

UTFPR. Dadas as características a que esse indicador pretende traduzir/representar, ou seja, as questões de transporte, há necessidade de se considerar as particularidades de cada campus. Aproximadamente 40% dos pesquisados apresentam menor dificuldade, quando realizada a média dos três indicadores, não lhe sendo atribuída nenhuma pontuação. Mais ou menos 35% dos pesquisados tinham média dificuldade e cerca de 24% tinham maior dificuldade, quando considerados os três indicadores. Apesar de não sistematizados, tanto em 2017 quanto em 2018, a maioria dos pesquisados utilizam transporte público; a segunda frequência que mais aparece é a dos que se deslocam a pé/bicicleta. Conforme sugerem os dados desta pesquisa, o indicador composto é, provavelmente, um dos indicadores com maior necessidade de revisão. A adequação das categorias (local de moradia não se refere exatamente a uma questão de transporte) é necessária para indicar o fenômeno que se quer considerar – a questão do transporte.

No BD de 2019, os dados não foram distribuídos conforme o nível de dificuldade do indicador composto, sendo distribuídos os dados em relação à distância e à forma de deslocamento do estudante, conforme quadro abaixo.

Quadro 32 - Distribuição do indicador “distância” 2019

2019	**Universo**	**%**
Até 5km	2391	51,5
Entre 5,1km e 10km	1258	27,1
Entre 10,1km e 20km	513	11,1
Entre 20,1km e 30km	181	3,9
Mais de 30,1km	296	6,4
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2019. Sistematização própria.

A distância do local de moradia, em relação às instituições, é uma categoria importante a ser observada, pois: “Existe uma correlação entre distância percorrida e desejo de abandonar o curso, mas é uma relação fraca. À medida que aumenta a distância para o deslocamento, cresce a frequência com que discentes pensam em abandonar seus cursos” (FONAPRACE, 2018, p. 66).

Quadro 33 - Distribuição do indicador “forma de deslocamento” 2019

2019	**Universo**	**%**
A pé	1566	33,8
Bicicleta	156	3,4

Motocicleta	124	2,7
Transporte fretado (vans, ônibus)	219	4,7
Transporte público municipal/intermunicipal (com custo)	2341	50,5
Transporte público municipal/intermunicipal (sem custo)	64	1,4
Veículo automotor de terceiros (carona paga)	77	1,7
Veículo automotor próprio	92	2,0
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2019. Sistematização própria.

O transporte coletivo é o principal meio de transporte dos estudantes contemplados com o auxílio estudantil da UTFPR. O meio e as condições de transporte impactam não apenas no orçamento das famílias/estudantes, como também no tempo gasto no deslocamento. Nesse sentido, corroboramos a pesquisa do Fonaprace: "Se o meio de transporte utilizado expressa a condição socioeconômica de estudantes, o tempo gasto no deslocamento tem relação com a qualidade de vida estudantil, até mesmo pelo impacto que têm sobre o tempo disponível para os estudos" (FONAPRACE, 2018, p. 65).

Observando o indicador "situações atípicas da família":

Quadro 34 - Distribuição do indicador "situações atípicas" 2017/2018/2019

Situação atípica 2017	**Universo**	**%**
Sem análise	2170	96,8%
Com análise	71	3,2%
Total	**2241**	**100%**
Situação atípica 2018	**Universo**	**%**
Sem análise	3739	97,9%
Com análise	79	2%
Total	**3818**	**100%**
Situação atípica 2019	**Universo**	**%**
Sem análise	4.569	98,5%
Com análise	70	1,5%
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2017/2018/2019. Sistematização própria.

Os dados demonstram que houve pouca variação entre os anos pesquisados. Cerca de 97% dos estudantes não apresentavam pontuação nesse indicador. Dada a especificidade do indicador, sua baixa frequência demostra que os indicadores anteriores conseguiram (ao menos em partes) traduzir o conceito de vulnerabilidade acadêmica. A definição e manutenção dessa variável relaciona-se com os objetivos que esse indicador pretende traduzir, buscando identificar/situações de vulnerabilidade que não foram contempladas pelos indicadores anteriores. Como já

afirmado anteriormente, a utilização desse indicador justificou-se pela possibilidade de que algumas situações complexas, não contempladas com os outros indicadores, possam ser “corrigidas” com esse indicador, buscando identificar aquele acadêmico com maior situação de vulnerabilidade. Por situações atípicas, entendem-se aquelas situações/informações a respeito dos laços sociais, familiares e institucionais, que demonstrariam maior potencial de influência nas situações de vulnerabilidade. Amiúde, existência de um baixo percentual de inscritos nesse indicador, bem como a pontuação atribuída revela que a utilização de tal indicador não define o IVA-UTFPR, sendo, contudo, definidor em casos específicos.

Apenas no ano de 2019, o questionário socioeconômico incluiu uma pergunta sobre se os estudantes dependiam financeiramente dos pais.

Quadro 35 - Distribuição do indicador “Dependência financeira” 2019

Dependência financeira	**Universo**	**%**
Sim	3.722	80,2%%
Não	917	19,8%%
Total	**4639**	**100%**

Fonte UTFPR/ASSAE 2019. Sistematização própria.

Finalmente, os dados revelados pelo IVA-UTFPR, nos anos pesquisados, demonstram o seguinte perfil do acadêmico/famílias: a renda concentra-se entre ¼ e ¾ do salário mínimo vigente per capita; os candidatos, em sua maioria, são cotistas; as famílias são compostas majoritariamente por 3 ou 4 membros; a maioria dos contemplados não recebem outras modalidades de bolsas acadêmicas; a maioria dos estudantes residem em pensionatos e/ou repúblicas, não possuem outro familiar cursando graduação e estão no seu primeiro curso de graduação; a maioria das famílias residem em casas próprias e tanto os estudantes quanto seus grupos familiares não declaram problemas de saúde; a principal forma de deslocamento é o transporte coletivo; a expressiva maioria dos contemplados não reivindicaram análise de situações atípicas.

3.9 SÍNTESE CONCLUSIVA SOBRE A APLICABILIDADE DO IVA-UTFPR

Considerando toda a trajetória desta pesquisa, compreendemos que, apesar do processo de amadurecimento e das constantes e necessárias alterações, tendo em vista a dinâmica da realidade social, é importante não haver tantas alterações na

forma de contemplação e de avaliação do auxílio estudantil para facilitar/desburocratizar, tanto o acesso dos estudantes que se inscrevem semestres seguidos (tendo em vista que geralmente as condições socioeconômicas das famílias não têm grandes alterações) quanto possibilitar estudos estatísticos confiáveis na linha do tempo.

A pesquisa estatística revelou que, apesar da relevância do indicador de renda, este não é o único, sendo que outros indicadores demonstram influência na composição do IVA-UTFPR, quais sejam: 'reside com', 'condição de permanência na residência da família', 'situações atípicas' têm forte influência na formação/composição do IVA-UTFPR.

Considerando que os indicadores não constituem um objetivo, mas uma ferramenta/instrumento, as etapas na sua definição e utilização requerem clareza e rigor metodológico. Conforme aponta Januzzi (2004), os indicadores devem ser coerentes com os objetivos de cada instrumento e das políticas que operacionalizam. Nesse sentido, é essencial, em face de cada indicador, se perguntar sobre que situação, fenômeno ou fator está se retratando. Desse modo, para utilização adequada dos indicadores, são necessárias algumas reflexões: O que será medido? Qual é a informação necessária? Quais são os valores de comparação ou referência (padrões)? Como será obtida a informação? Para responder a essas perguntas, é necessário conhecer as condições ou características do fenômeno a que se referem.

Esse processo de reflexão e adequação deve ser constante, acompanhando, na medida do possível, o movimento do concreto e do cotidiano. "A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, sua capacidade de refletir, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a "substituir" ou "operacionalizar" (JANUZZI, 2004, p. 26). A falta de validade da medida (índice), de representar as dimensões sociais referidas, pode resultar a falta de significância estatística na correlação entre os indicadores empregados. "Indicadores podem estar sujeitos a erros sistemáticos advindos do processo de coleta dos dados usados na sua construção, além de, eventualmente, erros amostrais, se construídos a partir de dados provenientes de pesquisas de campo" (JANUZZI, 2002, p. 57). Desse modo, é fundamental, para garantir a validade do

indicador, além de uma relação conceitual com o fenômeno abordado, a existência/utilização e confiabilidade das cifras/estatísticas para sua fundamentação.

Nessa linha argumentativa, compreendemos que o IVA-UTFPR, enquanto um instrumento de identificação e intervenção na vulnerabilidade acadêmica, pode ser melhorado a partir da fundamentação teórica e da análise estatística da sua aplicabilidade, bem como sua revisão constante. Os dados estatísticos, expostos nesta pesquisa, demostram a necessidade de ajustes em alguns indicadores, pois alguns não apresentam relevância estatística. Vale ressaltar que alguns indicadores, independentemente da pontuação atribuída, apresentam baixa frequência, revelando que apenas uma parcela residual dos estudantes se enquadravam. Diante disso, embora sejam questões relevantes para o diagnóstico específico de alguns casos, não são determinantes na composição do índice. Outros indicadores (como condições de saúde, por exemplo) apresentam baixa frequência, porém, a sua manutenção justifica-se pela compreensão da equipe técnica, que estabeleceu como parâmetro, na incidência de maior ou menor grau, as situações de vulnerabilidade acadêmica, indicando maior influência à possibilidade de evasão.

Há outros indicadores que, com base no referencial teórico, na experiência empírica e com os dados da pesquisa, sugerem necessidade de ajustes/revisão, a saber, os indicadores acadêmicos, o ‘indicador de transporte’; a categoria “local de moradia” refere-se mais à dimensão de habitação ou adequação ao domicílio do que propriamente de transporte.

Os indicadores de vulnerabilidade, relacionados às condições acadêmicas, devem ser estabelecidos de acordo com o histórico dos atendimentos realizados pelas equipes multidisciplinares, considerando as taxas de reprovação por disciplinas, o número de estudantes retidos por semestre, o melhor aproveitamento dos estudantes em acompanhamento pedagógico, etc. Contudo, alguns impasses de ordem operacional impactaram a sua aplicação[187]. Até 2018, a dimensão acadêmica, ao invés de indicadores de desempenho acadêmico, considerava um indicador de renda, pois a pergunta ‘recebe outras bolsas’ identifica o recebimento

[187] Por exemplo, na UTFPR, a compreensão de que a carga horária (quanto mais alta, maior o impacto) influencia no desempenho acadêmico era consensual entre as equipes multidisciplinares responsáveis pela elaboração/revisão do índice. Contudo, tendo em vista que o processo de seleção dos candidatos ao AE ocorre geralmente um semestre antes da contemplação, a utilização da carga horária fica prejudicada, pois, geralmente, quando se inscrevem no programa, os alunos estão no final do semestre e, portanto, prestes a deixar de cumprir aquela determinada carga horária, mas ainda não sabem as disciplinas que farão no semestre seguinte.

de uma *renda* pelo estudante, não relevando aspectos da vida acadêmica, como a participação em pesquisa ou extensão, por exemplo. Essa dimensão é, muito provavelmente, a que mais indica a necessidade do trabalho interdisciplinar, sendo indispensável a participação de profissionais: pedagogos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais, entre outros, no planejamento de como criar/utilizar mecanismos de mensuração desses fatores.

A partir do exposto nesta pesquisa e da compreensão de que o IVA-UTFPR busca evidenciar, os fatores que provocam riscos de não permanência, os indicadores tratados como 'acadêmicos', devem considerar o percurso formativo dos estudantes e expressar as interfaces essenciais do modo como os estudantes se vinculam à instituição e aos cursos, para aferir se entendem parte do processo, considerando alguns 'dilemas pedagógicos'. Desse modo, é importante considerar questões como desempenho acadêmico, retenção, evasão, carga horária, participação em atividades complementares, participação em grupos de pesquisa e extensão, vínculo estabelecido com seus professores, sentimento de pertencimento ao curso e à instituição, adequação das necessidades formativas ao perfil da instituição e do estudante, processos avaliativos, metodologias didáticas. Amiúde, a dimensão acadêmica deve considerar as questões próprias do cotidiano acadêmico como: carga horária, métodos de ensino, interação teoria/prática, desempenho/nota, currículo dos cursos etc.

No que refere à pontuação obtida atualmente com IVA-UTFPR, observa-se que é resultado de uma somatória simples de todos os indicadores. Significa que é como se tivesse apenas uma grande dimensão, pois a pontuação não é "sintetizada/fracionada" por dimensões. Sendo assim, o instrumento é uma somatória dos indicadores e suas variáveis/categorias, não consistindo um índice sintético, conforme classificação de Januzzi, (2004). Como vimos anteriormente, foram utilizadas faixas de pontuação, observando múltiplos de 05. Uma observação importante na distribuição da pontuação refere-se ao fato de que os candidatos, em nenhuma possibilidade, pontuariam zero. Por exemplo, em 2018, a menor pontuação foi de 25 pontos, uma vez que, em alguns indicadores, a menor pontuação seria 05; pelas características dos indicadores, seria impossível não pontuar (exemplo: a composição familiar, em que um membro já receberia 05 pontos). A distribuição da pontuação não seguiu um padrão estatístico e/ou

matemático, mas sim, uma lógica crescente por múltiplos de 05, não acompanhando a quase padronização dos Índices de Vulnerabilidade que habitualmente utiliza a pontuação de 0,0 a 1,0.

> Estes indicadores, por serem medidos em diferentes unidades de medida, são transformados em medidas adimensionais, que podem assumir valores entre zero a um, a partir de valores extremos normativos (piso e teto). Quanto mais próximo de um, melhor será o índice calculado e, quanto mais próximo de zero, pior colocado ficará (SANTAGADA, 2007, p.123).

Com base no referencial teórico, compreendemos ser importante e necessário estabelecer dimensões e definir pontuações em cada uma delas, para, em seguida, gerar uma pontuação total, elevando o instrumento (IVA-UTFPR) ao status de índice sintético, além de adequá-lo ao padrão e fundamentação teórica existente. A adequação da pontuação sugere alteração na pontuação inicial, em que a menor pontuação possa ser 0 (zero), acompanhando a padronização da pontuação dos Índices de Vulnerabilidade, que habitualmente utilizam a pontuação em escalas normativas de piso e teto, respectivamente, de 0,0 a 1,0. Diante disso, a distribuição da pontuação, definida por dimensões e observando escalas de 0,0 a 1,0, adequaria melhor o IVA-UTFPR a outras experiências já existentes. A revisão da pontuação atribuída a cada indicador é importante, ainda, visando minimizar os bolsões em faixas de pontuação, para produzir uma classificação mais fracionada e menos concentrada, evitando a utilização de critérios adicionais para desempate (idade, número de membros na família).

Finalmente, o perfil do aluno expresso pelo IVA-UTFPR indica que a universidade pública federal é hoje espaço da classe trabalhadora, de famílias e alunos cuja renda per capita concentra-se nas faixas entre ¼ e ¾ do salário mínimo; a maioria dos contemplados são cotistas, não recebe outras modalidades de bolsas acadêmicas, não possuem outro familiar cursando graduação e estão no seu primeiro curso de graduação. A maioria dos estudantes residem em pensionatos e/ou repúblicas e a principal forma de deslocamento é o transporte coletivo. Esse novo perfil de alunos representa um importante passo para o cumprimento do papel social da educação e do ensino superior público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como principal objetivo e motivação analisar a aplicabilidade do índice de vulnerabilidade do acadêmico (IVA-UTFPR), no processo de classificação do programa de assistência estudantil na UTFPR. O IVA-UTFPR foi considerado em uma perspectiva conceitual, histórica, empírica e estatística, respeitando as dimensões, os indicadores, as categorias, os pesos e, finalmente, o perfil do acadêmico expresso pela aplicabilidade do IVA-UTFPR.

Para melhor analisar o objeto de estudo, realizamos uma contextualização, resgatando o entendimento de que os Estados e as políticas sociais são marcadas pela contraditoriedade, historicidade e totalidade, ou seja, são produtos históricos decorrentes de múltiplas determinações, que configuram suas estruturas internas e suas relações externas, estando intimamente condicionados ao estágio de desenvolvimento econômico, a nível mundial.

O debate sobre as possibilidades da política educacional deve ter como referência central o pressuposto de que essa política social reflete as contradições inerentes tanto ao modo de produção quanto ao processo sócio-histórico da sociedade brasileira, incluindo a correlação de forças presente em cada formação social. Reconhecidas por atuarem no contraditório campo da reprodução social da força de trabalho, as políticas educacionais têm seus rumos impactados pelas disputas que acontecem tanto no plano material quanto no ideológico, nas diferentes concepções de função do Estado (mais enxuto ou mais alargado em suas funções interventivas e, sobretudo, nos diferentes projetos de sociedade). Isto posto, é fundamental identificar a luta pela educação numa perspectiva classista.

Sendo assim, do ponto de vista teórico-metodológico, compreendemos que historicamente é o padrão de acumulação do capital que determina as políticas educacionais. O sistema econômico transforma todo conteúdo social em objeto do e para o capital, convertendo praticamente tudo em mercadoria. Os novos padrões de produtividade e competitividade, trazidos pelo avanço tecnológico, situam as políticas educacionais como componente fundamental às estratégias de desenvolvimento econômico. Na atualidade, ciência e tecnologia assumem grande relevância no fator produtivo. Numa economia globalizada, que mercantiliza praticamente todas as dimensões da vida, observa-se a estreita relação entre a

produção do conhecimento e a formação do trabalhador. Para as frações de classe no poder, a educação e as políticas educacionais são esferas a serem mantidas sob seu controle, sobretudo, em vista da produção social da força de trabalho, destinada à produtividade e à passividade, como fatores do mesmo processo. Não obstante, a face atual da dinâmica e contexto do capital, que manifestam claramente suas influências e determinações nos processos de produção e reprodução da vida material, devem considerar a educação como parte dessa totalidade, marcada pela historicidade, ou seja, situada historicamente.

Entretanto, esses elementos não apagam a particularidade das relações sociais no campo educacional: a busca pelo controle do setor educacional pelas frações de classe dominantes, calcadas no conservadorismo do sistema, é antagônica à autonomia das instituições e dos sistemas públicos de ensino; é hostil com a liberdade de cátedra dos docentes e, sobretudo, é contrária ao conceito de escola pública, gratuita, universal, laica, comprometida com a formação crítica da classe trabalhadora, relevando o caráter contraditório dessa política social. Ainda que marcada por relações desiguais de poder e, no atual contexto, subsumida aos interesses do capital, a educação pode ter (e tem) outras perspectivas mais comprometidas com os interesses dos trabalhadores.

Para a lógica do capital, é imperativo manter e avançar seu domínio sobre a produção e reprodução da vida material, sendo que a escola/universidade representa lócus essencial – por meio da universalização do ensino fundamental, da expansão do ensino técnico e, no limite, da expansão do ensino superior.

A política educacional brasileira se modela às exigências e necessidades de formação de profissionais capacitados para o mercado de trabalho atual. Essa tendência tem permanecido ao longo dos anos, mesmo com as mudanças de gestão/governo. O cenário dos anos 1990 é pautado em políticas neoliberais e de retração do ensino superior público, mormente, o federal. Esse espaço foi intencionalmente ocupado pela iniciativa privada, que diversificou as IES, onerando ainda mais os segmentos vulneráveis, além de transformar a educação superior em uma mercadoria acessível somente aos que “podem pagar”, o que dificulta a participação de uma parcela expressiva da população. No contexto da década de 1990, a forma de expansão do ensino superior brasileiro ocorreu via rede privada.

A partir de 2003, as principais medidas educacionais implementadas

demonstram uma tendência ambígua; por um lado, permanece a expansão das instituições privadas, tem-se a reedição de medidas que regulamentam a privatização interna das universidades públicas, com o estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e empresas privadas; a lei de invocação tecnológica e a reedição da regulamentação das fundações de apoio. Por outro lado, foi realizada uma expansão do polo público federal em proporções até então nunca vistas na história das IFES. O movimento de expansão foi acompanhado por alterações nas políticas de acesso (ENEM/SISU/Lei de cotas) e também na regulamentação (ainda que frágil) de políticas de permanência (PNAES).

Atualmente, o ensino superior público federal tem sido marcado por medidas governamentais austeras e autoritárias, ameaçado por cortes e contingenciamento de recursos, além de diminuição dos investimentos em instituições de pesquisa.

Ao longo desta pesquisa, demonstramos as principais características do ensino superior no Brasil: quando observado por categoria administrativa, é ofertado majoritariamente pela rede privada; quando observado por tipo de organização acadêmica, nota-se a predominância de instituições não universitárias; quando observado em relação à sua oferta, permanece com baixa cobertura em relação à demanda.

Nota-se que as políticas educacionais para o ensino superior, implantadas na década de 2000, têm contribuído para minimizar os efeitos nocivos históricos desse nível educacional, uma vez que aumentam o grau de participação de segmentos antes afastados da rede pública federal. A assistência estudantil, minimamente regulamentada, no recente contexto da expansão da rede pública federal, representa hoje, no cenário brasileiro, a principal política de permanência para os estudantes do ensino superior.

A ampliação do ingresso aos segmentos antes afastados (negros, indígenas, pessoas com deficiência, oriundos de família com baixo poder aquisitivo) expressa o reconhecimento da política de educação como mecanismo de concretização de direitos sociais e possibilita uma mudança de cenários. Nesse sentido, o que está em cena são as possibilidades de modificação das estruturas da política educacional, bem como de instituições (como as universidades) que contribuem, em certa medida, para reprodução da estrutura de valores que perpetuam uma determinada concepção de mundo.

As mudanças observadas no perfil do estudante das IFES vão se constituindo em desafios para as políticas de assistência estudantil. O arranjo teórico que fundamenta esta pesquisa nos permite inferir que a permanência, principal objetivo da assistência estudantil, está associada às questões de evasão e retenção. Estudos apontam que esses fenômenos (permanência/retenção e evasão) têm origem em fatores multicausais e se expressam em múltiplas dimensões da vida acadêmica e familiar. As dificuldades, vivenciadas pelos estudantes em diversos âmbitos da vida universitária, traduzem-se em vulnerabilidade acadêmica.

O PNAES regulamentou a assistência estudantil, assinalando diversas áreas em que as ações devem ser realizadas e estabelecendo critérios mínimos para atender, prioritariamente, os estudantes oriundos de escola pública e provenientes de famílias com renda per capita de até um salário mínimo e meio. Contudo, o mesmo decreto confere às IFES 'liberdade' de gestão, não exigindo investimento mínimo nas áreas e concedendo autonomia para estabelecerem outros critérios de seleção e classificação.

O estabelecimento de critérios mínimos confere um caráter seletivo e focalizado à assistência estudantil. O discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da "escolha pública eficiente", em face de uma restrição absoluta, de recursos e investimentos. A questão é que as ações focalizadas se constituem em programas e ações constantemente afetados, segundo critérios de contingenciamento ou restrição financeira. Geralmente, trata-se de medidas com frágeis contornos normativos, como é o caso do PNAES, que, por não se constituir uma política de estado (regulamentada por lei), sendo regularizada por um decreto (ato normativo unilateral), não garantiu definição orçamentária específica para a assistência estudantil.

A magnitude dos recursos é um obstáculo para o atingimento das metas das políticas e programas sociais (entre eles, a assistência estudantil), pois, via de regra, os recursos são incompatíveis com a dimensão da demanda. Nesse sentido, considerando os efeitos que a focalização impõe às políticas sociais, um dilema coloca-se aos profissionais que as executam. Para além da concepção de Estado e políticas educacionais, que sustentam as condições objetivas, materiais, técnicas e orçamentárias, impõem-se condicionantes ao exercício profissional: em outras palavras, a defesa da universalização das políticas sociais é subsumida/delimitada

pela imposição da seletividade. Confere, portanto, ao profissional, a necessidade de reconhecer os limites e as possibilidades da intervenção. Além disso, ao exigir critérios de elegibilidade, os processos seletivos tornam-se extremamente importantes.

Na maioria das IFES brasileiras, os critérios de seleção e classificação dos programas de assistência estudantil têm contemplado, além da renda, outros fatores da vida dos estudantes e de suas famílias, a partir de uma visão multidimensional, visando alcançar os objetivos do PNAES, ou seja, minimizar as situações de evasão, promovendo condições mínimas de permanência e conclusão de curso, principalmente daqueles estudantes/famílias com maiores dificuldades. No decurso da pesquisa, destacaram-se os elementos essenciais e as principais características do objeto, revelando como principais categorias empíricas: permanência/evasão, seleção socioeconômica e indicadores de vulnerabilidade acadêmica. A análise da aplicabilidade do IVA-UTFPR prescinde a realização dos processos de seleção socioeconômica, seus meandros e particularidades, que, por sua vez, estão diretamente associados à discussão dos objetivos principais dos programas de AE, ou seja, a promoção da permanência – fenômeno, apesar de distinto, diretamente associado à evasão.

Nesse cenário, as IFES têm utilizado cada vez mais outros critérios para além da renda per capita estabelecida no PNAES, considerando questões de saúde, transporte, adequação ao domicílio, entre outros. A utilização cada vez mais frequente de outros critérios confirma e corrobora a compreensão de que a vulnerabilidade, em âmbito acadêmico, é ocasionada por fenômenos multidimensionais. Desse modo, amplia a compreensão dos âmbitos em que se expressam a fragilização dos sujeitos, considerando a dinâmica e estágio atual do desenvolvimento das forças produtivas.

As equipes multidisciplinares, que operacionalizam os programas de assistência estudantil, em âmbito institucional, têm sistematizado esses ‘outros critérios’ em índices de vulnerabilidade. Nesse sentido, os profissionais buscam qualificar as heterogeneidades e dificuldades existentes entre os discentes, com vistas a formular políticas/programas e ações de assistência estudantil que propiciem a equidade no âmbito das universidades e que promovam a permanência, viabilizando o sucesso na conclusão do ensino superior. A estrutura, as variáveis e

as dimensões dos indicadores (renda, questões acadêmicas, questões de moradia), bem como a pontuação atribuída a eles (peso de cada indicador *versus* impacto na vulnerabilidade), constituem-se em razão da sua capacidade de impacto e influência na vida acadêmica. A escolha dos indicadores aconteceu de acordo com maior ou menor grau de incidência na vida acadêmica, bem como nas possiblidades de mensuração.

Destaca-se a relevância da formação e atuação do assistente social, como um profissional que pode contribuir significativamente às políticas educacionais. A ação profissional, conduzida a partir das dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas, permite a adoção de procedimentos sistemáticos de apreensão da realidade social, para além da empiria e de sua aparência. A atuação do assistente social, materialização, sobretudo, nos processos de garantia do acesso, da permanência, da gestão democrática e da qualidade da educação, tem como norte o reconhecimento da educação como uma política social privilegiada para o enriquecimento cultural, social e científico do gênero humano. A perspectiva de referência implica uma concepção de educação universal, que possibilite aos indivíduos sociais o desenvolvimento de suas potencialidades e capacidades.

Esta pesquisa se propôs a analisar a utilização do IVA na UTFPR. É fundamental ressaltar que a construção e utilização desse instrumento foi e é uma construção coletiva dos profissionais lotados nos DEPED/NUAPE de todos os campus da UTFPR, com a contribuição, principalmente, dos assistentes sociais. A partir dos dados do PAE (programa de auxílio ao estudante) da UTFPR, considerando os anos de 2017 e 2018, realizamos uma pesquisa estatística, a fim de analisar a aplicabilidade do IVA-UTFPR.

Na realização desta pesquisa, duas dificuldades de destacaram: a primeira refere-se à dificuldade de realizar estudos estatísticos confiáveis na ‘série histórica, tendo em vista o constante processo de mudanças do instrumento. A segunda dificuldade refere-se à falta de domínio dos conhecimentos da área estatística. As dificuldades de transitar em uma área do conhecimento tão diversa e, ao mesmo tempo, tão importante, no sentido de complementar os estudos e pesquisas das chamadas áreas humanas.

A discussão sobre vulnerabilidade demonstra que, apesar de ganhar corpo tanto no campo acadêmico-científico quanto nos documentos/ações

governamentais, as concepções e fundamentações teóricas sobre vulnerabilidade permanecem não consensuais e permeadas de complexidades relativas às suas áreas específicas. Parte dessa complexidade deve-se à polissemia conceitual sobre o fenômeno; parte, às dificuldades e limitações nas tentativas e possibilidades de medidas e mensuração da vulnerabilidade. A probabilidade de partir do conceito abstrato e produzir efetivamente uma medida que o represente, ainda que em partes, reveste a temática de singularidade.

Partindo das concepções teóricas de vulnerabilidade social, traçamos alguns paralelos para conceituar a vulnerabilidade em âmbito acadêmico. Esse fenômeno baseia-se na inter-relação de diversos fatores: econômicos, sociais, de saúde, acadêmicos, entre outras. Nesse sentido, os desafios postos não são restritos ao campo conceitual, mas também às práticas institucionais.

Na análise da aplicabilidade do IVA-UTFPR, os principais resultados da pesquisa apontaram que há normalidade para os padrões estatísticos nas frequências das faixas de pontuação. A utilização do índice demostra, ainda, que há correlação positiva entre alguns indicadores utilizados, ou seja, há associação entre as variáveis e, quando se altera uma, outra também se altera. Um estudo de causa/efeito demonstrou os indicadores com maior peso percentual tanto na composição do índice como na composição do ranking de classificação. Atualmente, o indicador de renda per capita continua sendo o indicador definidor do “peso” do índice de vulnerabilidade, contudo, não é mais o único indicador. No que se refere ao indicador de renda per capita, ainda, a pesquisa revelou que as maiores frequências estavam nas três faixas de maior pontuação, o que significa que os candidatos possuíam as menores rendas (que, por sua vez, pontuam mais). Ademais, no que se refere aos dados do indicador renda, um fator importante revelado pela pesquisa é que tanto a renda total quanto a renda per capita dos estudantes/familiares aumentou progressivamente nos anos estudados.

Outros importantes ‘achados’ da pesquisa foram: a frequência de distribuição nas faixas de pontuação, demonstrando necessidade de ‘ajuste fino’ na pontuação, tendo em vista que há grande concentração de alunos em algumas faixas, fragilizando o IVA-UTFPR no seu objetivo de ser um instrumento de classificação. O estudo realizado apontou, além do mais, que algumas dimensões e indicadores possuem baixa validade estatística, devendo ser observados pela sua relevância

social, consideradas as concepções da equipe técnica que os elegeram.

O estudo estatístico realizado confirmou a hipótese que orientou esta pesquisa, evidenciando, pelo IVA-UTFPR, que a vulnerabilidade acadêmica não se reduz às questões econômico-financeiras e se expressa de maneira multidimensional. Tal confirmação permite-nos sustentar com convicção a tese inicialmente defendida de que a vulnerabilidade acadêmica não se reduz à insuficiência de renda, pressupondo um caráter e elementos multidimensionais, evidenciando as limitações em relação ao acesso, permanência e conclusão desse nível educacional; além disso, pressupõe a interação de fatores de ordem estrutural, objetivos e subjetivos, os quais incidem na vulnerabilidade acadêmica e influenciam, em maior ou menor medida, a permanência dos estudantes, objetivo principal da assistência estudantil. Uma das mais importantes contribuições desta tese foi identificar o perfil dos alunos bolsistas, expresso pelo IVA-UTFPR. O perfil dos estudantes, expresso pela utilização do índice, indica frequência em todos os indicadores, comprovando o caráter multidimensional tanto do instrumento quanto do fenômeno que se pretende 'traduzir' - a vulnerabilidade acadêmica. Esse perfil é um dos principais elementos que comprovam a hipótese desta tese, uma vez que evidencia que a vulnerabilidade acadêmica, como um fenômeno multidimensional - já que afeta os acadêmicos e suas famílias em âmbitos/áreas distintos, de diferentes formas e intensidades – influencia as possibilidades de permanência, no ensino superior.

Ainda como contribuição, este estudo resulta no fornecimento de um subsídio teórico e estatístico quanto aos resultados da aplicação do IVA-UTFPR, propiciando bases para fundamentar e qualificar o trabalho das equipes multidisciplinares, além de apontar a necessidade de constante revisão e avaliação do instrumento. A experiência da UTFPR demonstra necessidade de reformulação de algumas dimensões, indicadores, categorias, bem como na atribuição da pontuação. Essa necessidade de constante adequação do instrumento, por sua vez, aponta a importância do trabalho interdisciplinar, dadas as diferentes áreas estabelecidas pelo PNAES e, sobretudo, as dificuldades vivenciadas pelos estudantes em diversos âmbitos da vida acadêmica. Desse modo, nos programas de assistência estudantil, a promoção da multidisciplinaridade e, especialmente, a interdisciplinaridade são fundamentais.

Finalmente, há necessidade de nos situar nas sínteses momentâneas processuais da história, consideradas as inquisições do tempo presente, que evidenciam a necessidade de fomentar estudos e pesquisas na área, pois as breves e incipientes considerações, aqui realizadas, revestem-se de provisoriedade ou de datação histórica, tendo em vista que o objetivo de estudo (IVA-UTFPR) só foi possível no contexto do PNAES; este, como vimos, é um ato normativo bastante frágil, bastando um ato normativo unilateral para extingui-lo. Nesse sentido, reconhecemos e preocupamo-nos com as limitações de realizar uma pesquisa de um objeto em curso, uma vez que suas bases políticas, legais/normativas e metodológicas estão sendo implantadas, particularmente, no atual contexto político, econômico e social.

No Brasil, o ensino superior, assim como as demais políticas sociais, no momento histórico em que os movimentos sociais logram colocar em pauta suas exigências por políticas de equidade, oportunidade de acesso e permanência, vive um contexto atual e peculiar quanto aos direitos sociais postos em discussão. Na atualidade, as condições para a realização plena da educação estão cada vez menos presentes; observamos que, em praticamente todos os países, sobretudo no Brasil, o momento político não é favorável a esse movimento. Ao contrário, percebe-se um aprofundamento das desigualdades sociais, a partir da defesa inflexível dos interesses do capital. Esses interesses têm se refratado em um grau de exploração, violência social e intelectual, poucas vezes vivenciado. Cada vez mais, vivenciamos a contenção dos gastos sociais, materializados na onda de “reformas” nas políticas sociais. Os valores de igualdade, liberdade e autonomia estão sendo pressionados à redefinição pelo forte pensamento conservador e totalitário, que tem publicamente como objetivo ‘desestatizar’ e implementar uma verdadeira “onda de reformas’, cortando orçamento das políticas públicas e contingenciando os já minguados recursos para as políticas sociais. Diante desse contexto, a polarização das perspectivas ideológicas, a naturalização da intolerância, a livre manifestação dos preconceitos, do ódio, do racismo, do machismo e da xenofobia trazem inseguranças e incertezas de grande monta quanto ao futuro, sobretudo aos trabalhadores e trabalhadoras que executam as políticas sociais.

A essa altura, cabe-nos resgatar a compreensão das categorias, que orientaram não apenas nossos estudos, mas o exercício profissional, quais sejam: a

totalidade, a historicidade, a contradição, [...] de maneira a reafirmar que a sociedade e a vida social não são imutáveis, que a história se transforma, que é possível construirmos outra história e que nosso papel, enquanto sujeitos da transformação histórica, é, de fato, construir outra história. O tempo cronológico pode não responder às nossas ansiosas expectativas e, para nos motivar, cotidianamente, recorremos à experts, como a que sabidamente afirmou:

A vida só é possível
reinventada.

Anda o sol pelas campinas
e passeia a mão dourada
pelas águas, pelas folhas...
Ah! tudo bolhas
que vem de fundas piscinas
de ilusionismo... — mais nada.

Mas a vida, a vida, a vida,
a vida só é possível
reinventada.

Vem a lua, vem, retira
as algemas dos meus braços.
Projeto-me por espaços
cheios da tua Figura.
Tudo mentira! Mentira
da lua, na noite escura.

Não te encontro, não te alcanço...
Só — no tempo equilibrada,
desprendo-me do balanço
que além do tempo me leva.
Só — na treva,
fico: recebida e dada.

Porque a vida, a vida, a vida,
a vida só é possível
reinventada.

Reinvenção – Cecília Meireles.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de Ensino Superior Pública. **Serviço Social em Revista,** Londrina, v. 5, n. 1., s/p. jul/dez., 2002. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v5n1_Jo.htm. Acesso em: 23 jul. 2019.

AMARAL. Nelson Cardoso, DOURADO. Luiz Fernandes, AZAVEDO. Janete Maria Lins de Azevedo, OLIVEIRA. João Ferreira de, AGUIAR. Márcia Angela da S. **Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação** (SNE) Caderno Temático 11/Camaragibe, PE. CCS Gráfica e Editora, 2016.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior. Comissão de estudos sobre a evasão nas universidades públicas brasileiras: **diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas.** 1996. Disponível em: http://www.andifes.org.br/diplomacao-retencao-e-evasao-nos-cursos-de-graduacao-em-instituicoes-de-ensino-superior-publicas/. Acesso em: 03 abr. 2019.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Bolsonaro. **Revista Novos Estudos. CEBRAP.** São Paulo, v.38, n.01, p. 215-254, jan/abr., 2019. Tradução Jayme da Costa Pinto. http://novosestudos.uol.com.br/produto/113/#5cf94175cfb6a. Acesso em: 20 out. 2019.

ARAUJO, Aline Souza. **A intervenção do Assistente Social na Assistência Estudantil**. Orientadora: Dra. Alexandra Aparecida Leite Toffanetto Seabra Eiras. - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Disponível em: http://www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2015/03/aline_araujo.pdf Acesso em: 20 ago. 2018.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social.** Tese de Doutorado. PUC: São Paulo, 2005.

BRASIL (2014). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014** (Balanço Social). Brasília. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192 acesso em: 10/07/2018.

BRASIL (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 20 jul. 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. (2015) **Coletânea de Entendimentos. Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos**

Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Recuperado de www.cgu.gov.br Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/coletanea-de-entendimentos. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL (2000). **Decreto n. 3.591, de 06 de setembro de 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL (2010). **Decreto n. 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm. Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL (1909) **Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909.** Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL (2001). **Decreto n. 3.860, de 09 de julho de 2001.** Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm. Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL (2016). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014- 2016. – Brasília, DF: Inep, 2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELATÓRIO+DO+PRIMEIRO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+-+BIÊNIO+2014-2016/0dc50e21-3a60-444b-b7f6-1f16b8e5591f?version=1.1. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL (1961). **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 11 fev.2018.

BRASIL (1968). **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa Normas de organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola médica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL (1996). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL (1997). **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera Legislação

Tributária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL **(2013) Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm?TSPD_101_R0=48c829f0a45d40d2639fd220f6d1e9f4ju900000000000000000de48e0baffff000000000000000000000000005ac3fb51001b7636e5. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL (2014). **Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014.** Lei dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, Vigência 2014/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm?TSPD_101_R0=ae6e4476713872d953d9e48505cf65dfzi70000000000000002444e0baffff000000000000000000000000005aea30e3006ad35760. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL (1993)**. Lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/LEIS/L8662.htm. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL (2005) **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL (2010). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.**Indicadores de programas: Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos** - Brasília: MP, 2010. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. (2018). Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I. **Relatório de Consolidação** dos **Resultados das Gestões** do **Plano Nacional de Assistência**. **Estudantil**. Disponível em https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL (2011). Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental.** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa. Org. Antonio Alves de Carvalho Netto, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Achieving World Class Education in Brazil: *The Next Agenda***.2010. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1293020543041/FReport_Achieving_World_Class_Education_Brazil_Dec2010.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Educational change in Latin America and the Caribbean** *(English)*. Washington, DC: World Bank. 1999. (English). Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/519121468776777052/Educational-change-in-Latin-America-and-the-Caribbean. Acesso em: 07 mar. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Higher Education in Developing Countries *Peril and Promise***. 29/02/2000. Divulgado em: 29/09/2001. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/345111467989458740/Higher-education-in-developing-countries-peril-and-promise. Acesso em: 07 mar. 2018.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência. Washington, DC**: Publicación del Banco Mundial, 1995. Disponível em: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/La-ensenanza-superior-las-lecciones-derivadas-de-la-experiencia Acesso em: 03 fev. 2018.

BANCO MUNDIAL. **The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms.** 1998. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/941721468741874640/The-financing-and-management-of-higher-education-a-status-report-on-worldwide-reforms. Acesso em: 07 mar. 2018.

BOITO JUNIOR, Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil. Os Conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas. SP: Editora da UNICAMP/São Paulo. Editora Unesp, 2018.

BOITO JUNIOR, Armando. **A natureza da crise política brasileira**. Le Monde Diplomatique – Brasil N. 104, março de 2016. Disponível em: http://www.adunicamp.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Le_Monde_Diplomatique_Brasil_2016_Reduzido.pdf. Acesso em: 08 out. 2018.

BORGES. Maria Creusa de Araújo. **A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. RBPAE, v.26, n.2, p.367-375, mai./ago., 2010. http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19722/11493. Acesso em: 04 mar. 2018.

BORSATO, Francieli Piva (2015). **A Configuração da Assistência Estudantil da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul após a implantação do PNAES.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Públicas. UEL. 2015. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000201466. Acesso em: 71 mai. 2018.

CARVALHO, M. (2011). A educação superior no brasil: o retorno privado e as restrições ao ingresso. **Revista Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 5, n.15, página, 82–109jan/abril, 2011. Disponível em:

http://www.sesc.com.br/portal/publicacoes/sesc/revistas/sinaissociais/n15/n15. Acesso em: 15 mar. 2019.

CARVALHO, Marcia Marques de., & WALTENBERG, Fábio. **Desigualdade de oportunidades no acesso ao Ensino Superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013**. Economia Aplicada, Ribeirão Preto, vol. 19, n.02, p. 369-396, abr/jun, 2015. Disponível em https://doi.org/10.1590/1413-8050/ea124777. Acesso em: 15 mar. 2019.

CASTEL. Rodrigo. Tradução: **A Dinâmica dos processos de Marginalização: Da Vulnerabilidade a "Desfiliação"**. 1997. Tradução Ida Maria Thereza S. Frank, disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664/12038. Acesso em: 18 mar. 2019.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. A "questão social" e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica a noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Revista emancipação**, Ponta Grossa v.8, n.1, p. 21-35, abril, 2008. Disponível em: http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/112. Acesso em: 02 mar. 2017.

CASTELO BRANCO, Rodrigo, R. (Org.). Encruzilhadas da América Latina no Século XXI. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, [on line], n.112, p. 613-636, Out/dez, 2012. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.10.RodrigoCastelo-decadencia_ideologica.pdf. Acesso em: 20 abr. 2017.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Revista OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 71-91. Disponível em: http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111. Acesso em: 20 abr. 2017.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira .de; AMARAL, Nelson Cardoso do. **O Financiamento Público da Educação. Superior Brasileira: Mudanças e Desafios**. RBPAE – Revista Brasileira de Política em Administração Educacional, Piracicaba, v. 19, n.2, p. 221-242, jul/dez., 2003. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25440. Acesso em: 22 jun. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo.** Jornal Brasil 247; 15/10/2019. Disponível em: https://www.brasil247.com/blog/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo. Acesso em: 24 out. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **O Estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, na penitenciaria e na previdência social.** São Paulo: Cortez, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **Subsídios para atuação de assistentes sociais na política de educação.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS_SUBSIDIOS-AS-EDUCACAO.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **Subsídios para o debate sobre o serviço social na educação.** Brasília, DF, 2011 Disponível em: http://cfess.org.br/arquivos/subsidios-servico-social-na-educacao.pdf. Acesso em: 21 ago. 2018.

CHESNAIS, François. **A teoria do regime de acumulação financeirizando: conteúdo, alcance e interrogações.** Economia e Sociedade, Campinas, v.11, n. 1(18), p. 1-44, jun., 2002. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086. Acesso em: 03 mar. 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci, estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Temporã**: O Ensino Superior da Colônia à Era de Vargas, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino superior no octênio FHC.** Educ. Soc.**,** Campinas, v.24, n.82, p.37-61, Abril, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

DE OLIVEIRA, Vitor Wagner Neto; CARVALHO, Camila. **Evasão na licenciatura: estudo de caso**. Revista Trilhas da História**,** [on line] v. 3, n. 6, p. 97-112, dez, 2014. Disponível em: https://trilhasdahistoria.ufms.br/index.php/RevTH/ acesso em 12 marc. 2019.

DRAIBE, Sônia. Miriam. **A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Petrópolis, RJ, agosto de 2000.

DRAIBE, Sônia. Miriam. **As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** Revista USP, São Paulo, n. 17, p. 86-101, maio 1993. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959 acesso em 17 nov. 2019.

DRAIBE, Sônia. Miriam. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o Legado Desenvolvimentista e a Agenda de Reformas**. Caderno de Pesquisa**,** Campinas n.32, p.1/29, 1998. Disponível em: https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/74/CadPesqNepp32. Acesso em 24 ago. 2019.

DENTZ, Marta Von; SILVA, Roberto Rafael Dias da. **Dimensões históricas das relações entre educação e Serviço Social: elementos para uma revisão crítica.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 121, p. 7-31, jan/mar., 2015. Disponível

em: http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n121/0101-6628-sssoc-n121-0007.pdf Acesso em: 20 ago. 2018.

DIEESE. **Aspectos** C**onceituais da** V**ulnerabilidade** S**ocial.** Contrato SPPE-MTE/DIEESE/IE-UNICAMP-FUNCAMP. 2007. Disponível em: https://docplayer.com.br/8044969-Aspectos-conceituais-da-vulnerabilidade-social-convenio-mte-dieese.html. Acesso em: 13 ago. 2018.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza.** Perspectiva, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755 Acesso em: 28 fev. 2018.

DURAT, Kleber Rodrigo. **A Contradição das Classes Sociais presente no Ensino Superior: Considerações sobre a assistência estudantil.** 2015. 126f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Serviço Social, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, PR.

FAGNANI, Eduardo. **Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira; notas sobre o período 1993/98.** Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.8, n,13 p. 155-178, dez., 1999. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643140. Acesso em: 05 out. 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social e crescimento econômico**. Revista política social e Desenvolvimento**,** [on line], ano 3, p. 14-21, dez., 2015. Disponível em: https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/2015/12/13/26/. Acesso em: 12 jun. 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Além da agenda endógena da educação: propostas para a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento.** Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n.129, p. 999-1026, out/dez., 2014. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87335770002. Acesso em: 19 mar. 2018.

FALEIROS. Vicente de Paula, **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FATTORELLI, Maria. Lucia.; ÁVILA, Rodrigo. **Os números da dívida.** Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Os-numeros-da-divida-2018.pdf. Acesso em: 10 jul. 2019.

FÁVERO, Eunice. Terezinha. **O Estudo Social: fundamentos e particularidades de sua construção na área judiciária.** In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). O Estudo Social em Perícias, Laudos e Pareceres Técnicos: contribuição para o debate no judiciário, penitenciário e previdência social. São Paulo: Cortez, 2004. p. 9-47.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil**: **das origens à construção*.* Rio de Janeiro**: Editora UFRJ//INEP, 2000.

_____, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf. Acesso em: 05 mar. 2018

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

FIGUEIROEDO Filho, Dalson Britto; SILVA Júnior, José Alexandre da. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson.** Revista Política Hoje, Pernambuco, v. 18, n. 1, pg. 115-146, 2009. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/viewFile/3852/3156. Acesso em: 05 set. 2019.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão.** Editora Lumen Juris, Rio De Janeiro 2011.

FIORI, José Luiz. Globalização, hegemonia e império. **In: TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luiz. (org) Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA. **Manifesto à nação. 2018.** Disponível em: https://static.poder360.com.br/2018/10/Manifesto-a-Nacao-frente-evangelica-outubro2018.pdf. Acesso em: 20 set.2019.

FRIGOTTO. Gaudêncio. **EDUCAÇÃO E A CRISE DO CAPITALISMO NO BRASIL.** Editora Cortez. 1995.

FRIGOTTO. Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do Século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 16, n. 46, p.235-273, jan./abr., 2011 disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

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

FONAPRACE. V Pesquisa Nacional de **Perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES**. 2019. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioeconômico-dos-Estudantes-de-Graduação-das-Universidades-Federais-1.pdf Acesso em 17 nov. 2019.

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

GRACIANO, Maria. Inês. G.; LEHFELD, Neide. Aparecida de. Souza. **Estudo socioeconômico: indicadores e metodologia numa abordagem contemporânea.** Serviço Social & Saúde, Unicamp, Campinas, v. IX, n. 8, p. 157-

186, jul., 2010. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634873/2777. Acesso em: 20 jul. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GRAMSCI, Antônio**. Intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização brasiliense, 1982.

GRAMSCI, Antônio**. Cadernos do Cárcere**, 1891-1937, volume 2; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. - 2a Ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Disponível em: http://www.hlage.com.br/E-Books-Livros-PPS/Comunismo-Nazismo-Etc/Antonio%20Gramsci%20-%20Cadernos%20do%20cárcere%20-%20vol%20II.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social.** São Paulo. Cortez. 2014.10ª Edição.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social**. In: CEDEPS, disponível em: http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/altineia.neves/instrumentos-e-tecnicas-em-servico-social/guerra-yolonda-a-instrumentalidade-no-trabalho-do-assistente-social/view. Acesso em: 15 mar. 2018.

GUERRA, Yolanda.; Ortiz, Fátima da. Silva. Grave.; Valente, Joana.; Fialho, Nádia. **O debate contemporâneo da "questão social"**. In: Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/31faf46bb74c9b64aa7dYolanda_fatima_Joana_Nadia.pdf. Acesso em: 18 mar. 2019.

GUIMARÃES, José. Ribeiro. Soares e JANNUZZI, Paulo de. Martino. **IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica.** Revista Brasileira, Est. Urbanos e Regionais, Salvador, vol. 7, n.01 p. 73-90, 2005. Disponível em: http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136. Acesso em: 13 ago. 2018.

GOMES, Alfredo Macedo e MORAES, Karine de Nunes. **Educação Superior no Brasil Contemporâneo: transição para um sistema de massa.** Educ. Soc., Campinas, vol 33, n. 118, p. 171-190, jan-mar, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v33n118/v33n118a11.pdf. Acesso em: 13 mar. 2018.

IASI, Mauro. **De onde vem o conservadorismo?** Blog da Boitempo. 2015b. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo. Acesso em: 21 set. 2019.

IASI, Mauro. **Três crises... Falta uma**. Blog da Boitempo. 2015a. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2015/08/12/tres-crises-falta-uma/. Acesso em: 21 set. 2019.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016.** Brasília: Inep, 2017. http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em: 20 fev. 2108.

IANNI, Otávio. **A construção da categoria.** HISTEDBR [On-line], Campinas, número especial, abr. 2011. p. 397-416. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639917 Acesso em: 16 out. 2019.

JANNUZZI, Paulo de. Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v., 36 n.01, p.51-72, 36 (1):51-72. jan/fev., 2002. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427. Acesso em: 13 ago. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. e MATTOS, Fernando. Augusto. Mansor de. **Duas décadas de conjuntura econômica, de (des) emprego industrial e de inserção de profissionais da informação no mercado de trabalho.** Transinformação, Campinas, v. 13, n.2, p.111-129., dez, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862001000200008. Acesso em: 15 abr. 2018.

KAZTMAN, Rubén. **Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos.** Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n.75, p.171-189, dez, 2001. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10782. Acesso em: 21 set. 2017.

KAZTMAN, Rubén (Coord.). **Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999b. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28651. Acesso em: 17 set. 2017.

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

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza.** São

Paulo, 1998. Tese (Doutoramento) Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: https://bdpi.usp.br/item/000974861. Acesso em: 26 jul. 2017.

LEHER. **Um novo senhor da educação? A política educacional do banco mundial para a periferia do capitalismo.** Revista Outubro, n. 1, p. 19-30, 1999. Disponível em: http://outubrorevista.com.br/um-novo-senhor-da-educacao-a-politica-educacional-do-banco-mundial-para-a-periferia-do-capitalismo/ Acesso em: 03 mar. 2018.

LEHER, Roberto. **Movimentos sociais, padrão de acumulação e crise da universidade.** *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. *Anais*... Florianópolis: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2015a. Disponível em: http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-de-Roberto-Leher-para-o-GT11.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

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

LIMA, Kátia Regina de Souza**.** O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis,** local, v. 14, n. 1, p. 86-94, mês, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 nov. 2017.

LOMBARDI, José Claudinei. Algumas questões sobre educação e ensino em Marx e Engels**. Revista HISTEDBR on-line,** Campinas, número especial, p. 347-366, abr., 2011 – ISSN: 1676-2584. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639914. Acesso em: 20 fev. 2018.

LOMBARDI, José Claudinei. Educação e ensino em Marx e Engels. **Revista GERMINAL**, Salvador, v. 2, n. 02, p21-41, 2010. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9581. Acesso em: 17 out. 2017.

LUCENA, Carlos; SILVA JR, João dos Reis (org). **Trabalho e educação no século XX**I. São Paulo, Xamã, 2012.

POLESE, Pablo. **Tempestade perfeita? A oposição de direita e os desafios para a extrema esquerda**. Blog Passapalavra. 2015. Disponível em: https://passapalavra.info/2015/07/105243/. Acesso em: 21 set. 2019.

MANDEL, Ernest. **O CAPITALISMO TARDIO**. SP. Editora Abril. 1982.

MARQUES, Antônio Carlos H; CEPÊDA, Vera Alves. **Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil**: **aspectos democráticos e inclusivos.** Revista Perspectivas. São Paulo, vol. 42, p.161-192, jul/dez. 2012. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5944. Acesso em: 12 mar. 2019.

MARTINS, Tatiane Agostinho. **O Processo de Trabalho do Assistente Social na assistência estudantil: A prática profissional frente a Realidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.** 2016. 141. Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MARX, Karl**. O processo de acumulação do capital, cap. XXI.** *In:* ___ O Capital. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Rev. katálysis,** Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200004&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 18 mar. 2019.

MAURIEL, Ana. Paula. O. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 351 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/Unicamp, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social**: **teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____, Maria Cecília de Souza. (2004). **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 8º Ed. São Paulo: Hucitec.

MIOTO, R. C. Estudos socioeconômicos. ***In:*** **Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p.481-496.

MIOTO. Regina Celia Tamaso. LIMA. Telma Cristiane Sasso. de. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Revista Textos e Contextos,** Porto Alegre, v.8, n.1, p. 22-48, jan/jun., 2009.

MIOTO. Regina Celia Tamaso. NOGUEIRA. Vera Maria Ribeiro. **Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional.** R, Katálysis, Florianópolis, v.16, n. esp., p.61-71, 2013.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Sociedade em Debate**, Pelotas, v.17, n.2, p. 29-40, jul-dez, 2011. Disponível em: http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695. Acesso em: 06 dez. 2018.

MOSER, C. **The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies.** World Development, [on line} v.26, n.1, p. 1-19, Banco Mundial, 1998. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X97100158 Acesso

em: 06 dez. 2018.

NACIF. Paulo Gabriel Soledade; FILHO, Penildon Silva. **A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo.** *In* Brasil: incertezas e submissão? – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submissão-Epub1.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer. e VERHINE, Robert. Evan. **Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil.** Radar, Brasília, n. 49, p.7-12, fev., 2017. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7648/1/Radar_n49_considerações.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

NAGEL, Lizia Helena. **O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta**. *In:* NOGUEIRA, Francis Mary Nogueira (org.). Estado e políticas sociais no Brasil. P.99-123. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001

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

NETTO, José Paulo. **Uma face contemporânea da barbárie. Comunicação no III Encontro Internacional "Civilização ou Barbárie".** Serpa, 2010. Disponível em: http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657. Acesso em: 28 abr. 2018.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da "questão social".** *In:* ___. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José. Paulo. **Desigualdade, pobreza e serviço social.** Em Pauta, Rio de Janeiro, n. 19,135-170, 2007. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/190/213. Acesso em: 13 mar. 2018.

NETTO, José. Paulo. **Crise do capital e consequências societárias.** Serviço Social e Sociedade**.** São Paulo, n.111, 413-429, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300002. Acesso em: 13 mar. 2018.

NOGUEIRA, Francis. Mary. Guimarães. **As orientações do Banco Mundial e as políticas educacionais atuais: a construção do consenso em torno da Centralidade da Educação Básica.** In: HIDALGO, Angela Maria; SILVA, lleizi Luciana Fiorelli (Org.). Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. Serviço Social e Sociedade, Estado e Regulação Social.** São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: https://labpolitica.files.wordpress.com/2010/01/nogueira-marco-

aurelio-a-agenda-cristalizadao-estado-e-o-governo-lula.pdf. Acesso em: 17 mai. 2018.

O CAMINHO DA PROSPERIDADE: proposta de plano de governo. Disponível em:http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 20 ago. 2019.

OLIVEIRA, Gesner. TUROLLA Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. **Tempo Social** – São Paulo, v.15, n.02, p.195,217, nov, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008. Acesso em: 25 set. 2018.

PACHECO, Jairo Queiroz. **DESAFIOS DA INCLUSÃO:** O OLHAR DOS JOVENS NEGROS SOBRE A POLÍTICA DE COTAS DA UEL. Tese de Doutorado apresentada para Defesa junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva Internacional.** SP/Editora 34 e Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética**. In: ALMEIRA, Ney Luiz Teixeira de. MONNNERAT, Giselle Lavinas. SOUZA, Rosimary Goncalves de. A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**.** São Paulo: Papel Social, 2014, p.21-41.

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

Programa Instituto e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2019/07/19/programa_futurese_consultapublica.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003 - 2014).** Reunião Científica Regional da Anped - ANPED SUL. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-141512924.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

RISTOFF, Dilvo. **Vinte e um anos de educação superior, expansão e democratização.** Grupo Estratégico de análise da Educação Superior no Brasil. **Cadernos do GEA,** Rio de Janeiro, n. 3, p1-50, jan./jun., 2013. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/Caderno_GEA_N3.pdf acesso em 15 mai. 2019.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação do Brasil: (1930 1973).** 37ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ROQUE, Antônio. **Estatística II.** Aula 13. Disponível em: http://sisne.org/Disciplinas/Grad/ProbEstat2/aula13.pdf. Acesso em: 01 abr. 2019.

SALVADOR. Evilásio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em Revista,** Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012a. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263. Acesso em: 09 set. 2017.

SANTOS, Deribaldo; SANTOS, Laura. **A reforma universitária do governo Lula**: continuidade ou ruptura com o projeto neoliberal. Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, ago. 2005. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/34190/1/2005_eve_dsantoslsantos.pdf. Acesso em: 04 mar. 2018.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 32 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1986.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** 8ª Ed. Revista e ampliada – Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC, 2009.

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

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica,** Catalão, GO, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez., 2010. Disponível em: http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/14035. Acesso em: 04 mar. 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos. Revista Brasileira de Educação,** Campinas, v. 12, n. 34, p. 152-165, jan./abr., 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf. Acesso em: 15 mar. 2018.

SAVIANI, Dermeval. **Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas.** Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun., 2008. Disponível em: http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducacao/article/view/108. Acesso em: 25 set. 2018.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro, S P: Edit. Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras,

2000.

SGUISSARDI, Valdemar. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. Educação e Sociedade,** Campinas, SP, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez., 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf. Acesso em: 28 fev. 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade,** Campinas, SP, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, especial out., 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796. Acesso em: 04 mar. 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. **O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e proposições. 2000.** Disponível em: http://23reuniao.anped.org.br/textos/1111t.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

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

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social** - 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Alexsandro Eleotério Pereira. **O engendramento de uma nova sociabilidade:** as políticas de ação afirmativa e suas influências no contexto acadêmico. 2018. 174 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2018.

SOUZA, Paulo Renato. **Enfrentar e vencer desafios**. Brasília: MEC, Abril, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. ***In:*** **BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: 2009. p. 13-56. Disponível em: http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTO-ALDAIZA-1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2018.

TOLEDO, Alex Fabiano de. **A categoria classes e grupos subalternos de Antônio Gramsci e sua teorização pelo serviço Social brasileiro**. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica – SP, 2013.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia,** local, v. 1, n.2, p1-19, ano I, ago./dez., 2007. Disponível em: http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/18. Acesso em: 01 abr. 2013.

TROW, Martin. **Reflections on the transition from elite to mass to universal access:** forms and phases of higher education in modern societies since WWII.

Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: https://escholarship.org/uc/item/96p3s213. Acesso em: 29 abr. 2018.

UTFPR. **Regimento dos Campi da Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. 2009. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/comissoes/regimento_campi_150409.pdf. Acesso em: 29 abr. 2018.

UTFPR. **Regulamento do Programa Bolsa Permanência ao Estudante da UTFPR**. 2010. Disponível em: http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/prograd/programas-academicos/bolsa-permanencia/arquivos/regulamento-2010. Acesso em: 15 fev. 2019.

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

VIEIRA. Estado e política social na década de 90. ***In:*** **NOGUEIRA, Francis Mary Nogueira (org.). Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. P. 17-27.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A reforma do Estado Brasileiro no contexto da globalização e da pós modernidade. ***In:*** **ZANARDINI, Isaura M. Souza; ORSO, Paulino Jose (Orgs). Estado educação e sociedade capitalista.** Cascavel, EDUNIOESTE, 2008. P.65-79.

. Reforma do Estado e da Gestão Escolar: uma leitura da articulação via eficiência gerencial. ***In*****: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago, ZANARDINI, Isaura M. Souza; DEITOS, Roberto Antônio. (Orgs). Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil.** Cascavel, EDUNIOESTE, 2008. P. 131-154.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. **PERSPECTIVA,** Florianópolis, v. 25, n.1, p. 245-270, jan./jun., 2007.

WIHELM, Veridiana.Borba.; NOGUEIRA, Francys. Mary. Guimarães. As reformas neoliberais e suas influências na política de educação especial do Brasil e da Venezuela: explicitando resultados e mudanças a partir dos governos de lula e Chávez. **HISTEDBR**, [on line], v.12, n. 47, p. 251-266, 2012. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640050. Acesso em: 05 mar. 2018.

ANEXO I

R	UF	Nome	Sigla	Ano	Lei/Decreto
SE	RJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	**UFRJ**	1920	Decreto n. 14.343, 07/09/1920
SE	RJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	**UFRRJ**	1943	Decreto 6.155, 30/12/1943
NE	PE	Universidade Federal de Pernambuco	**UFPE**	1945	Decreto n. 9388, 20/06/45
NE	BA	Universidade Federal da Bahia	**UFBA**	1946	Decreto n. 9.155, 08/04/1946
SE	MG	Universidade Federal de Minas Gerais	**UFMG**	1949	Lei n. 971 16/12/1949
S	RS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	**UFRGS**	1950	Lei n 1.254, 04/12/1950
S	PR	Universidade Federal do Paraná	**UFPR**	1950	Lei n. 1.254, 04/12/1950
NE	CE	Universidade Federal do Ceará	**UFC**	1954	Lei n. 2373 16/12/1954
NE	PE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	**UFRPE**	1955	Lei n. 2524 04/07/1955
N	PA	Universidade Federal do Pará	**UFPA**	1957	Lei n. 3191 02/07/1957
CO	GO	Universidade Federal de Goiás	**UFG**	1960	Lei n.3.834C, 04/12/1960
NE	PB	Universidade Federal da Paraíba	**UFPB**	1960	Lei n. 3.835, 13/12/1960
SE	SP	Universidade Federal de São Carlos	**UFSCar**	1968	Lei n. 3835, 13/12/1960 (art. 11)
S	RS	Universidade Federal de Santa Maria	**UFSM**	1960	Lei n. 3.834-C, 14/12/1960
SE	RJ	Universidade Federal Fluminense	**UFF**	1960	Lei n.3.848 18/12/1960
NE	RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	**UFRN**	1960	Lei. 3.849 18/12/1960
S	SC	Universidade Federal de Santa Catarina	**UFSC**	1960	Lei n. 3.849, 18/12/1960
SE	MG	Universidade Federal de Juíz de Fora	**UFJF**	1960	Lei n. 3.858, 23/12/1960
NE	AL	Universidade Federal de Alagoas	**UFAL**	1960	Lei n. 3.867 25/01/1961
SE	ES	Universidade Federal do Espírito Santo	**UFES**	1961	Lei n. 3.868, 30/01/1961
CO	DF	Universidade Federal de Brasília	**UNB**	1961	Lei n. 3998, 15/12/1961
N	AM	Universidade Federal do Amazonas	**UFAM**	1962	Lei n. 4.069-A, 12/06/1962
NE	MA	Universidade Federal do Maranhão	**UFMA**	1966	Lei n. 5.152, 21/10/1966
NE	SE	Universidade Federal do Sergipe	**UFS**	1967	Decreto n 269 de 28/12/1967
NE	PI	Universidade Federal do Piauí	**UFPI**	1968	Lei Nº 5.528, 12/11/1968.
SE	MG	Universidade Federal de Viçosa	**UFV**	1969	Decreto n. 570, 08/05/1969
S	RS	Universidade Federal de Pelotas	**UFPel**	1969	Decreto n. 750, 08/08/1969
SE	MG	Universidade Federal de Uberlândia	**UFU**	1969	Decreto n. 762,14/08/1969
S	RS	Universidade Federal do Rio Grande	**FURG**	1969	Decreto n. 774, 20/08/69
SE	MG	Universidade Federal de Ouro Preto	**UFOP**	1969	Decreto n. 778, 21/08/1969
CO	MT	Universidade Federal de Mato Grosso	**UFMT**	1970	Lei n. 5.647 10/12/1970

N	AC	Universidade Federal do Acre	**UFAC**	1974	Decreto n. 74.706, 17/10/1974
SE	RJ	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	**UNIRIO**	1979	Lei n. 6.655, 05/06/1979
CO	MS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	**UFMS**	1979	Lei n. 6.674, 05/07/1979
N	RO	Universidade Federal de Rondônia	**UNIR**	1982	Lei n. 7.011 08/071982
SE	MG	Universidade Federal de São João Del-Rei	**UFSJ**	1986	Lei n. 7.555, 18/12/1986
N	RO	Universidade Federal de Roraima	**UFRR**	1989	Decreto n. 98.127, 08/09/1989
N	AP	Universidade Federal do Amapá	**UNIFAP**	1990	Decreto n. 98.997 02/02/1990
SE	MG	Universidade Federal de Lavras	**UFLA**	1994	Lei n. 8.956 15/12/1994
SE	SP	Universidade Federal de São Paulo	**UNIFESP**	1994	Lei n. 8.957, 15/12/1994
N	TO	Universidade Federal do Tocantins	**UFT**	2000	Lei n. 10.032 23/10/2000
NE	PB	Universidade Federal de Campina Grande	**UFCG**	2002	Lei n. 10.419, 09/04/2002
SE	MG	Universidade Federal de Itajubá	**UNIFEI**	2002	Lei n. 10.435, 24/04/2002
NE	PE/ BA/ PI	Universidade Federal do Vale do São Francisco	**UNIVASF**	2002	Lei n. 10.473 de 27/06/2002
N	PA	Universidade Federal Rural da Amazônia	**UFRA**	2002	Lei n. 10.611 de 23/12/2002
SE	SP	Universidade Federal do ABC	**UFABC**	2005	Lei n. 11.145, 26/07/2005
CO	MS	Universidade Federal da Grande Dourados	**UFGD**	2005	Lei n. 11.153, 29/07/2005
SE	MG	Universidade Federa de Alfenas	**UNIFAL**	2005	Lei n. 11.153, 29/07/2005
SE	MG	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	**UFVJM**	2005	Lei n. 11.173, 06/09/2005
SE	MG	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	**UFTM**	2005	Lei n. 11.152, 29/07/2005
NE	RN	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	**UFERSA**	2005	Lei n. 11.155, 29/07/2005
NE	BA	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	**UFRB**	2006	Lei n. 11.151, 29/07/2005
S	PR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	**UTFPR**	2005	Lei n. 11.184, 07/10/2005
S	RS	Universidade Federal do Pampa	**UNIPAMPA**	2008	Lei n. 11.640, 11/01/2008
S	RS	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	**UFCSPA**	2008	Lei n. 11.641, 11/01/2008
Sul	SC/ PR/ RS	Universidade Federal da Fronteira Sul	**UFFS**	2009	Lei n. 12.029, 15/09/2009
N	PA	Universidade Federal do Oeste do Pará	**UFOPA**	2009	Lei n. 12.085, 05/11/2009
S	PR	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	**UNILA**	2010	Lei n. 12.189, 12/01/2010
NE	CE/ BA	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira	**UNILAB**	2010	Lei n. 12.289, 20/07/2010
NE	BA	Universidade Federal do Sul da Bahia	**UFSB**	2011	Lei n. 12.818, 05/06/2013

NE	CE	Universidade Federal do Cariri	**UFCA**	2013	Lei n. 12.826, 05/06/2013
NE	PA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	**UNIFESSPA**	2013	Lei n. 12.824, 05/06/2013
NE	BA	Universidade Federal do Oeste da Bahia	**UFOB**	2013	Lei n. 12.825, 05/06/2013
CO	GO	Universidade Federal de Catalão	**UFCat**	2018	Lei n. 13.634, 20/03/2018
CO	GO	Universidade Federal de Jataí	**UFJ**	2018	Lei n. 13.635, 20/03/2018
CO	MT	Universidade Federal de Rondonópolis	**UFR**	2018	Lei n. 13.637, 20/03/2018
NE	PE	Universidade Federal do Agreste Pernambucano	**UFAPE**	2018	Lei n. 13.651, 11/04/2018
NE	PI	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	**UFDPar**	2018	Lei n. 13.651, 11/04/2018