

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
NATÁLIA CRISTINA DREOSI COSTA

PNAES: LIMITES E POSSIBILIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL  
NO CONTEXTO NEOLIBERAL

UBERLÂNDIA  
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - INCIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

NATÁLIA CRISTINA DREOSSI COSTA

**PNAES: LIMITES E POSSIBILIDADES DA PROTEÇÃO  
SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-graduação em Ciências Sociais como  
pré-requisito para obtenção do título de  
Mestre em Ciências Sociais

Área(s): Política, Cultura, Trabalho e  
Movimentos Sociais.

Orientador : Leonardo Barbosa e Silva

UBERLÂNDIA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

C837p  
2021 Costa, Natália Cristina Dreossi, 1995-  
PNAES [recurso eletrônico] : limites e possibilidades da proteção social no contexto neoliberal / Natália Cristina Dreossi Costa. - 2021.

Orientador: Leonardo Barbosa e Silva.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.8104>  
Inclui bibliografia.

1. Ciências Sociais. I. Silva, Leonardo Barbosa e, 1975-, (Orient.).  
II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 30

---

André Carlos Francisco  
Bibliotecário - CRB-6/3408



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco H, Sala 37 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,  
CEP 38400-902

Telefone: (34) 3230-9435 - www.ppgcs.incis.ufu.br - ppgcs@incis.ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Sociais				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado nº 44 do PPGCS-UFU				
Data:	29 de junho de 2021	Hora de início:	14:00h	Hora de encerramento:	18:00h
Matrícula do Discente:	11912CSC005				
Nome do Discente:	Natália Cristina Dreossi Costa				
Título do Trabalho:	PNAES: Limites e possibilidades da Proteção Social no contexto neoliberal				
Área de concentração:	Sociologia e Antropologia				
Linha de pesquisa:	Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Os impactos do neoliberalismo sobre as políticas públicas de assistência estudantil no Brasil voltadas para o sistema de ensino superior federal				

Reuniu-se no Anfiteatro/Sala Via: Vídeo Conferência (remoto), Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, assim composta: Professores Doutores: Vera Alves Cepêda (UFSCAR) (Examinadora), via remoto, Vídeo Conferência, Camila Lima Coimbra (UFU FACED), Via remoto, Vídeo Conferência e Leonardo Barbosa e Silva, via remoto, Vídeo Conferência, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Drº Leonardo Barbosa e Silva, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

APROVADA.

Banca Examinadora

Leonardo Barbosa e Silva, INCIS/UFU), (Orientador) da Candidata)  
Vera Alves Cepêda (Examinadora), (UFSCAR) via " Vídeo Conferência, da UFU  
Camila Lima Coimbra, (UFU/FACED), Via: Vídeo Conferência

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de **Mestre**.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Barbosa e Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/05/2022, às 08:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Lima Coimbra, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/05/2022, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vera Alves Cepêda, Usuário Externo**, em 13/05/2022, às 11:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3585218** e o código CRC **B839EF3E**.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao orientador e companheiro Leonardo Barbosa e Silva, ao Gustavo Carrijo Guimarães, à Ana Paula Dechen, a todos os membros do grupo de pesquisa Observatório de Políticas Públicas - OPP/UFU, à turma de 2019 do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS/INCIS/UFU), à banca de qualificação, aos professores que me atravessaram, aos meus amigos e, sem dúvidas, à minha família. Com esta rede pude ter uma experiência humana, afetuosa, séria e verdadeira com o mestrado. Esta rede foi essencial para que este trabalho fosse produzido.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a natureza e os significados do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) presentes no Decreto Presidencial nº. 7.234/2010 diante de um contexto neoliberal. Para isto, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental. Além disto, realizou-se uma análise das normas jurídicas que regulam o Programa – o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Fonaprace/Andifes, 2007), a Portaria nº.39 do Ministério da Educação (Brasil, 2007) e o Decreto Presidencial nº. 7.234 (Brasil, 2010). A análise foi feita utilizando as categorias dialéticas preferências individuais e necessidades humanas, mérito e direito de cidadania, desigualdade (associada à igualdade formal/artificial) e igualdade substantiva de Pereira (2016). Notou-se que o PNAES se aproxima de características que atravessam todas as categorias analíticas utilizadas e que a justificativa dessas aproximações reside no fato do Programa corresponder a uma iniciativa de proteção social dentro de um contexto capitalista caracterizado pelo neoliberalismo. Chegou-se à conclusão de que o PNAES pode ser identificado tanto com elementos que definem a proteção social, quanto elementos que definem a política social no neoliberalismo.

Palavras-chave: assistência estudantil; PNAES; proteção social; neoliberalismo; política pública

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the nature and the meanings of the National Program of Student Assistance (PNAES) which can be found in the Presidential Decree 7.234/2010 in face of a neoliberal context. In order to accomplish that, a bibliographical and documentary research was performed. Furthermore, an analysis of the legal norms that regulate the Program was undertaken, i.e., the National Plan for Student Assistance (Fonaprace/Andifes, 2007), the Ordinance 39 from the Ministry of Education (BRASIL, 2007) and the Presidential Decree 7.234 (BRASIL, 2010). The analysis was performed utilizing the dialectical categories of human needs and wants, merit and rights of citizenship, inequality (related to formal/artificial equality) and substantive equality from Pereira (2016). It has been noticed that PNAES is close to characteristics that touch all the analytical categories utilized and that the justification of this fact resides on the Program corresponding to a social protection initiative within a capitalist context marked by neoliberalism. The conclusion reached is that PNAES can be identified with elements that define both social protection and social politics on neoliberalism.

Key-words: student assistance; PNAES; social protection; neoliberalism; public policy



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
Reflexões sobre o fazer científico.....	8
Problema de pesquisa.....	11
Objetivos.....	11
Justificativa.....	12
Metodologia.....	12
<b>CAPÍTULO 1 - EDUCAÇÃO SUPERIOR E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
As Raízes da Instituição Universitária e da Educação Superior.....	19
A Instituição Universitária e a Educação Superior no Brasil.....	23
Da Década de 1930 ao Despontar da Ditadura Militar.....	26
Da Ditadura Militar à Redemocratização.....	32
Após a Redemocratização.....	36
As Políticas dos Anos 2000 e 2010 Para o Ensino Superior Federal.....	41
Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).....	45
<b>CAPÍTULO 2 - PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>52</b>
Proteção Social no Capitalismo.....	53
A Consolidação da Cidadania no Capitalismo.....	54
Estado de Bem-Estar Social (Welfare State).....	57
A Consolidação da Cidadania no Brasil.....	61
Constituição Federal de 1988 (CF/88).....	62
Sobre a Educação e o Ensino Superior.....	65
<b>CAPÍTULO 3 - NEOLIBERALISMO.....</b>	<b>67</b>
O Surgimento do Neoliberalismo e Suas Características Elementares.....	68
Políticas Públicas Sociais no Neoliberalismo Latino-Americano.....	76
<b>CAPÍTULO 4 - REFLEXÕES COM AS CATEGORIAS ANALÍTICAS.....</b>	<b>81</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>9</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de mestrado que foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGCS/INCIS/UFU)<sup>1</sup>. O foco da pesquisa foi o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), uma política pública federal que foi instituída em 2007, através da Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC) nº. 39, e, em 2010, passou a ser regulamentada pelo Decreto Presidencial nº. 7.234.

### Reflexões sobre o fazer científico

Antes de apresentar o problema, objetivos, hipóteses, justificativa e metodologia da pesquisa, cabe compartilhar algumas reflexões que envolveram o processo de estudo que resultou neste trabalho, já que elas dizem sobre os pressupostos que o atravessam. Estas reflexões têm em vista a ciência das limitações da pesquisa realizada diante da impossibilidade de esgotar as análises sobre o tema e, até mesmo, sobre o problema colocado. Além disto, tem-se no horizonte a tentativa de realização de um exercício de investigação consistente, científico e que contribua como ferramenta para o avanço social, junto com os conhecimentos acumulados no percurso social.

Howard Becker (1993), em sua obra intitulada *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*, propõe uma reflexão crítica ao que chama de “metodologia convencional”. Segundo o autor, a metodologia convencional não lida com o espectro pleno de questões acerca do método e ignora questões importantes para uma metodologia consistente. Ao invés disso, busca influenciar a produção do conhecimento para que seja desenvolvida sob certos tipos de método, sugerindo “imaginar como o que querem estudar pode ser transformado no que pode ser estudado por estes métodos” (p.18).

Na metodologia convencional há, por trás de uma falsa diversidade, um padrão comum que aponta para métodos quantitativos, com uma concepção da pesquisa a priori que diz evitar conclusões que possam resultar de uma variabilidade incontrolada dos procedimentos. Parte-se de uma ideia de redução da área em que o julgamento humano opera.

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi financiada pelo PPGCS/INCIS/UFU através de bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) concedida à autora deste trabalho.

Propõe-se que este julgamento seja sobreposto por regras de procedimento, análogo ao funcionamento de uma máquina (Becker, 1993).

No entanto, nem todos os problemas de pesquisa podem ser solucionados através do caminho proposto pela metodologia convencional - especialmente os problemas de pesquisa social, já que os objetos são complexos e dinâmicos. É preciso criticar, formular e aperfeiçoar os métodos para além do que a metodologia convencional consegue. Tendo isto em vista, em contrapartida à tentativa de eliminar tendências incontroladas, insistir em procedimentos mecânicos e nos “tratados de como fazer”, o autor aponta a possibilidade de “tornar as bases destes julgamentos tão explícitas quanto possível” (Becker, 1993, p.20).

Não se trata apenas de solucionar as questões da metodologia através de técnicas cada vez mais rigorosas e disciplinadas indiscriminadamente. Afinal, algumas problemáticas metodológicas jamais poderão ser eliminadas com o aumento do rigor. Trata-se, na verdade, de fazer com que a metodologia seja “assunto de todos os sociólogos” - já que, inevitavelmente, é. O que se pretende em um empreendimento científico não pode ser pensado sem conexão com aquilo que é possível ser feito.

Cada objeto, projeto e contexto de pesquisa impõem peculiaridades que exigem que quem pesquisa seja capaz de elaborar criativa e sinceramente a metodologia de pesquisa mais adequada, diante das possibilidades, para o que se pretende. O fazer científico e a metodologia são, em si, fatos sociais e, portanto, precisam ser encarados desta perspectiva. Becker sugere uma “metodologia sociológica”, como alternativa à convencional, que consiste em “ver a atividade científica, cujas características metodológicas estão sob investigação, exatamente como veríamos qualquer tipo de organização da atividade humana” (Becker, p.33).

Para os objetivos perseguidos na pesquisa que resultou neste trabalho, uma metodologia meramente técnica seria insuficiente - se não, inviável. Dada a complexidade e dinamicidade do objeto analisado e do problema de pesquisa posto, o exercício reflexivo e dialógico foi muito mais importante neste estudo do que regras de procedimento de caráter mecânico. Dito isso, vale dizer, Djamila Ribeiro (2017) mostra como o lugar de fala de qualquer indivíduo conduz o julgamento que é feito sobre a realidade. Neste sentido, esta pesquisa, como qualquer outra realizada por um indivíduo (ou mais), foi atravessada por julgamentos e realizada a partir de um dos incontáveis lugares de fala possíveis. E isto, certamente, atravessou tal exercício de reflexão e diálogo.

Buscou-se refletir e dialogar, bem como escrever o texto deste trabalho, com sinceridade e tranquilidade. Entende-se que não se trata de

discursos plausíveis, capazes de proporcionar deleite, de inspirar respeito ou de impressionar de uma maneira qualquer, nem em quaisquer argumentos verossímeis, mas em obrar e trabalhar e na descoberta de particularidades antes desconhecidas, para melhor prover e auxiliar a vida, [onde reside] o verdadeiro objectivo e função da ciência (Adorno e Horkheimer, 1999).

Assume-se que não há metodologia disponível que dê conta de todos os objetos. É imprescindível compor uma metodologia que não ignore as exigências do objeto analisado e do estudo proposto. Isso permite evitar que somente sejam estudados aqueles objetos que cabem na metodologia convencional ou que correspondem antes à *operation* ou ao procedimento eficaz do que ao esclarecimento substantivo (Adorno e Horkheimer, 1999).

Esta pesquisa foi realizada buscando vencer “o esclarecimento [que] eliminou com seu cautério o último resto de sua própria autoconsciência” e sem medo do desprendimento de uma mera *operation*. Afinal, o conhecimento que não pode ser ampliado e ressignificado, seja pelas regras metodológicas, seja por qualquer outro motivo, é sinônimo de poder, dominação e exploração. Isto porque esta limitação não impede que o conhecimento produzido sirva à escravização do ser social - e do pesquisador enquanto tal ou

[à] complacência em face dos senhores do mundo. Do mesmo modo que [um conhecimento constrangido] está a serviço de todos os fins da economia burguesa na fábrica e no campo de batalha, assim também está à disposição dos empresários, não importa sua origem (Adorno e Horkheimer, 1999).

Adorno e Horkheimer (1999) propõem uma reflexão profunda e ontológica acerca do esclarecimento que, com ousadia e de maneira grotesca, pode ser entendido aqui como o conhecimento ou o fazer científico sobre o qual falamos. Esta reflexão é dialogada com a reflexão de Becker. Adorno e Horkheimer, ultrapassando a discussão metodológica, indicam como todo o sistema de significados resultante do esclarecimento (que pode ser entendido também como a racionalização ou o conhecimento científico comandado por métodos controlados) é igualmente uma questão sociológica. Afinal, tudo isto serve à alguma coisa e, neste sentido, corresponde à uma possibilidade de realidade social.

Atenta-se para o fato de que não se trata de negar as contribuições que a metodologia convencional dispõe para a produção do conhecimento científico e sim de ponderá-las de uma perspectiva sociológica para que possam ser ampliadas em prol de um conhecimento emancipatório. Para isto, é necessário considerar que as técnicas e procedimentos dispostos são “tão democráticas quanto o sistema económico com o qual se desenvolve” e que, dispostas como tal, devem ser questionadas para que não sejam a essência do saber.

Além disso, a busca pelo conhecimento emancipatório é um horizonte. Sabe-se que, seja lá qual for o esforço, o que se produz é cerceado pelas circunstâncias e torna a autonomia uma questão complexa. As próprias condições em que esta pesquisa foi produzida conduziu grande parte do que ela de fato é - em todos os seus elementos. Uma pesquisa de mestrado, como é o caso, necessariamente precisa responder às orientações pré-determinadas e carrega consigo uma concepção de ciência que não pode ser ignorada aqui. Esta concepção determina muito sobre o caminho que se pode trilhar através de condicionantes como o tempo disposto, os resultados e produtos exigidos, os próprios aspectos metodológicos e outros elementos já estipulados.

Levando em consideração as reflexões anunciadas e as circunstâncias limitadoras das possibilidades para esta pesquisa, pretendeu-se, antes de mais nada, desenvolver uma pesquisa honesta. Cabe, então, comunicar que as intenções sobre as quais se falou até aqui talvez não tenham sido passíveis de concretização. Ainda assim, não foram esquecidas. Foi feito um exercício de busca constante por um lugar desconhecido até então pela pesquisadora que realizou o empreendimento em tela. Compartilhada a reflexão, pode-se então partir para a anunciação do problema de pesquisa, objetivo geral e específicos, justificativa e metodologia da pesquisa.

#### Problema de pesquisa

A pergunta que guiou a pesquisa realizada foi: quais são as concepções sociais que se manifestam no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)?

#### Objetivos

Em acordo com o problema apontado, a pesquisa objetivou analisar a natureza e os significados do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) presentes no Decreto Presidencial nº. 7.234/2010 diante de um contexto neoliberal.

Deste objetivo primeiro, sistematizou-se outros cinco objetivos específicos, sendo eles: 1) analisar a história da educação superior no Brasil e compreender as características marcantes da educação superior federal brasileiro; 2) investigar a trajetória da assistência estudantil no Brasil; 3) delimitar quais são os significados que compõem as políticas públicas sociais sob a ótica neoliberal; 4) analisar o conteúdo do Decreto Presidencial nº. 7.234/2010 - Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); e, 5) definir a natureza do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

## Justificativa

O campo científico dedicado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) ainda mostra sinais de lacunas importantes (Guimarães, 2020). A ciência carece de compreensão de vários aspectos do Programa, especialmente aqueles que exigem aprofundamento de análises sociologizadas e aporte teórico-conceitual. Ainda não há compreensão nítida sobre a natureza e os compromissos sociais da política de assistência estudantil. A bibliografia disponível ainda não identifica se há uma relação de coerência ou contradição entre o Programa e o neoliberalismo, que caracteriza sua conjuntura. Também não é conhecido o grau em que esta relação se dá, mesmo que impacte no desenvolvimento da educação superior brasileiro e no projeto de sociedade em jogo.

Uma análise nesse sentido pode auxiliar na leitura sobre a assistência estudantil no Brasil, em geral, e o PNAES, em específico. Conseqüentemente, pode contribuir para entender os possíveis rumos da educação superior no país. Com efeito, espera-se que esta pesquisa resulte em, ao menos, duas contribuições: uma no campo científico, contribuindo com um conteúdo teórico de análise do Programa; e outra no campo social, derivando da primeira, aproveitando a produção acadêmica para observar possibilidades de amadurecimento da política para a garantia da fruição do direito à educação.

## Metodologia

O anúncio da metodologia de uma pesquisa pressupõe a exposição da matriz teórica a qual ela está filiada, qual o tipo de pesquisa foi empreendido (bibliográfica, documental, de campo), quais os procedimentos metodológicos escolhidos (objeto de estudo, como a amostra será selecionada, onde e porque o projeto será desenvolvido) e quais serão os procedimentos técnicos adotados (qual a técnica de coleta de dados, como serão usados os instrumentos de obtenção de informações) (Gil, 2008).

Diante disso, parte-se da matriz teórica marxista que tem se dedicado ao estudo das políticas sociais, bem como da interpretação das normas jurídicas. Não se propõe aqui fazer um estudo de Sociologia Jurídica propriamente dito, porém ao lidar com as normas aqui estudadas, foi levado em conta alguns aspectos metodológicos do campo. Dentre as várias metodologias empregadas no campo do direito, destacam-se 1) o juspositivismo, com Kelsen - campo em que o fundamento da norma só pode ser outra norma anterior; 2) o ecletismo, que passa a extrapolar a norma para ligá-la a valores e fatos que passem pelos sujeitos envolvidos na criação da norma; e 3) as vertentes críticas, divididas entre uma que enxerga a norma

jurídica como consequência de um poder e de certo gerenciamento do controle social e outra que é a vertente marxista de Evgeni Pachukanis (Moreira, 2013).

É desta última vertente marxista que foram apropriados determinados valores que orientaram a análise dos textos legais que embasam o PNAES e o modelo de ensino superior. Dentro dessa metodologia, a expressão da norma não é oriunda de um poder universal, abstrato e atemporal, mas deve ser analisada sob a luz do materialismo histórico dialético, diante da totalidade e das estruturas histórico-sociais. (Moreira, 2013). O direito e as normas são, portanto, uma expressão de poder que não admite autonomia em si, mas expressa relações de poder de interesses sociais antagônicos fundados em condições materiais vinculadas à existência de cada sujeito diante de um determinado modo de produção.

Dessa forma, muitas colaborações foram aproveitadas dos estudos que Camila Potyara Pereira (2016) propôs, das quais colheu-se os conceitos como forma teórico-metodológico de interpretação dessa pesquisa. Pereira (2016) desenvolveu uma análise crítica sobre a proteção social no capitalismo, que assinala as nuances que a proteção social apresenta a depender das características da dinâmica social. Para isto, a autora utiliza como categoria metodológica central a contradição dialética, para depois mobilizar outras categorias que servem de base para a análise da proteção social no capitalismo. Vale destacar que neste trabalho entende-se que o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é uma política de proteção social inserida em um contexto capitalista.

Dentro de uma perspectiva que inter-relaciona dialeticamente as categorias analíticas para a compreensão dos nexos que envolvem a proteção social, Pereira (2016) elenca as categorias “necessidades” e “preferências”, “direitos” e “mérito”, “igualdade” e “desigualdade”. Sendo fiel à leitura da contradição, a autora apresenta estas categorias através dos seus vínculos e por causa deste vínculo as categorias são resgatadas aqui em conjunto.

Sobre as categorias necessidades e preferências, Pereira (2016) indica a imprecisão conceitual e o sentido polissêmico, confuso e pouco prestigiado, especialmente sobre a primeira. Por vezes, a categoria necessidades é associada à categoria preferências, o que gera um equívoco problematizado pela autora. Pensando na definição de “necessidades humanas”, é importante perceber seu caráter universal. Este caráter é ignorado pelas perspectivas que definem as necessidades humanas reduzindo-as aos desejos e preferências particulares individuais.

As necessidades humanas são universais porque todos os seres humanos, independentemente do tempo e do espaço, compartilham necessidades comuns que exprimem a relação de dependência que mantém com a sociedade. Além disso, o conceito de

necessidades deve levar em conta sua natureza histórica e objetiva - histórica porque são construídas social e coletivamente e objetiva porque, conseqüentemente, não refletem questões meramente relativas e/ou subjetivas.

O significado para necessidades sugerido por Pereira (2016) soluciona a problemática que confunde esta categoria com a categoria de preferências. A autora propõe que a definição de necessidades seja dissociada da ideia de carência individual natural relacionada à categoria de preferências e, em contrapartida, esteja sempre associada à noção de direitos. Assim, as necessidades podem ser pensadas dentro da sua universalidade e, portanto, como uma questão coletiva e pública.

A partir desta definição e conhecendo “quais são as necessidades humanas básicas e qual é seu escopo e propriedades particulares” (Pereira, 2016), é possível pensar como satisfazer as necessidades humanas. Associadas à noção de direitos de cidadania e contextualizadas dentro da realidade capitalista, as necessidades humanas coletivas compõem as responsabilidades do Estado. Por isso, o debate e os sentidos propostos pela autora foram resgatados e apropriados neste trabalho.

Tendo em vista seu aspecto essencialmente social, a autora ressalta que as necessidades humanas não podem ser satisfeitas plenamente através das relações sociais de maneira individual e natural no contexto predatório e desigual capitalista. Além disso, pensar que as necessidades são questões individuais, e não públicas, isenta o Estado da sua responsabilidade pelo suprimento dessas necessidades associadas aos direitos de cidadania.

As perspectivas que se apoiam no argumento das necessidades como meramente individuais convergem com a concepção de um Estado nos moldes neoliberais. Esta confusão retira do Estado a incumbência pela satisfação das necessidades, atribuindo esta tarefa às esferas privadas, “como ocorre com a visão que defende o mercado e instituições privadas não mercantis, como o lócus privilegiado de sua satisfação na qualidade de preferências individuais” (Pereira, 2016, p.59).

A crença de que as necessidades humanas são questões individuais, portanto, desprende delas seus influxos mais importantes, como o papel histórico das relações de exploração e dominação do capitalismo ou o efeito das desigualdades sociais nas possibilidades reais de suas satisfações. Estes marcos, quando levados em conta, demonstram a inviabilidade de satisfação das necessidades humanas através de entes privados ou do mercado, que “só é apto a oferecer soluções para privações associadas aos vícios, desejos e preferências individuais” (Pereira, 2016, p. 60).



Sob a ótica das preferências, a ação estatal para o provimento das necessidades - e nunca é demais dizer, associadas à noção de direitos de cidadania - perde seu sentido e fundamento, especialmente quando se trata de políticas públicas de proteção social. Em contrapartida, pensar as necessidades humanas da ótica dos direitos sociais, especialmente quando as desigualdades sociais são consideradas, “obriga o Estado a ser o principal agente de sua satisfação” (Pereira, 2016, p.61).

A elucidação das necessidades humanas e sua relação com o significado de preferências individuais, tal como apresentado na discussão trazida, impacta não só nas atribuições do Estado e no conteúdo dos direitos - notadamente os sociais. Além disso, interfere também na compreensão e na própria concepção de proteção social - central neste trabalho e apresentada nos capítulos que seguem.

Por fim, a análise da dialética entre estas categorias na realidade capitalista mexe nas políticas públicas, já que interfere na “definição da natureza; do público-alvo; da modalidade de ação; do investimento; dos critérios de oferta e distribuição de bens e serviços; e do papel do Estado na tentativa de satisfazê-las” (Pereira, 2016, p. 57).

Pereira (2016) faz o mesmo exercício com as categorias de “direitos” e de “mérito”, indicadas anteriormente. Assim como as categorias já discutidas, há também uma confusão entre estas duas que é problematizada pela autora. Igualmente, as categorias de direito e mérito interferem no conteúdo uma da outra quando confundidas e sua definição impacta nas responsabilidades atribuídas ou retiradas do Estado na provisão das necessidades humanas.

Quando confundida com a ideia de mérito, a noção de direito perde conteúdos que lhe são essenciais, tais como as concepções de justiça social e igualdade substantiva. O princípio do mérito rejeita estas concepções. Em contrapartida, a partir dos princípios de hierarquia e competição, pressupõe a ideia de merecimento e a lógica da meritocracia sob orientação de regras gerais. Além disso, Pereira (2016) assinala que a categoria de mérito admite uma multiplicidade de interpretações, que podem portar conotações positivas ou negativas ao mérito e que podem ser percebidas nas políticas de proteção social, principalmente quando esta categoria se mistura à de direitos.

No seu aspecto “positivo”, o mérito se apresenta como “um incentivo essencial para a produção individual em prol da sociedade e para impedir que os improdutivos se beneficiem do produto do esforço dos produtivos” (Pereira, 2016, p. 65). As conotações positivas associadas ao mérito não solucionam a problemática causada pela confusão das categorias. Antes de explicar o porquê, é importante dizer que o aspecto “negativo” do mérito está no

fato de que as suas regras e diretrizes regulam mecanismos de exclusão e reprodução das desigualdades sociais.

Diferente do mérito, a categoria de direitos pressupõe seu caráter civilizador, já que os direitos são um elemento central na construção da cidadania nas sociedades ocidentais capitalistas - nos capítulos a seguir, a conquista dos direitos de cidadania será retratada e este caráter se apresentará de maneira mais aprofundada. O fato é que a categoria de direito não é abstrata. Ela descreve um elemento concreto da realidade social. Portanto, sua conceitualização tem relação direta com a trajetória e dinâmica social.

O envolvimento da categoria de mérito na categoria de direitos ignora esta trajetória e, portanto, os caracteres que substanciam a definição do que são os direitos. Estes foram conquistados arduamente e exigem as concepções citadas anteriormente de justiça social e igualdade substantiva. No caso, se os direitos são atribuídos por direitos de cidadania, mesclá-los à ideia de mérito é desqualificá-los da sua substância. De qualquer uma das conotações que o mérito apresenta, a mistura das categorias é um equívoco, ainda mais quando se trata de políticas públicas.

Os direitos como um elemento comum e público, com legitimidade e amparo legal, são inegociáveis. Para sua concretização, exigem a produção de políticas públicas. Assim, eles compõem o espectro do Estado, que é a instituição capaz de garanti-los coletivamente. Dissociar os direitos das atribuições do Estado é causa e efeito da aproximação deles com o mérito. Quando a concepção de direitos se mistura ao mérito, o papel do Estado para sua provisão é menosprezado - manifestando as duas conotações que o mérito apresenta.

A aproximação entre as categorias em discussão se dá de maneira mais ou menos intensa, a depender da perspectiva que a sociedade é vista - e, portanto, o Estado, as políticas públicas e a proteção social. As políticas públicas produzidas a partir da ideia de mérito têm como características a seletividade e a focalização, já que contém critérios que determinam “quem de fato é suficientemente pobre e, por conseguinte, destituído de meios para se autossustentar, para **ser merecedor**” (Pereira, 2016, p. 65. grifo nosso).

Para compreender melhor as categorias de necessidades e preferências, bem como de direitos e mérito, não basta conhecer a relação que têm entre si e uma com as outras. É importante também entender as categorias de igualdade e desigualdade e o elo que têm entre si e com as outras. Em uma aula do curso de especialização em Políticas Públicas para Igualdade na América Latina (FLACSO/CLACSO), Pablo Gentilli disse que a ideia de igualdade, bem como a de desigualdade, só podem ser compreendidas se consideradas em uma relação social. Afinal, são relativas e só se pode ser igual ou desigual em relação a algo.

Este aspecto lembrado por Gentili reflete a sensibilidade que estas duas categorias têm, já que seus conteúdos podem ser definidos de maneiras distintas a depender da relação que é considerada. Portanto, os conceitos de igualdade e desigualdade têm uma brecha de imprecisão nas suas definições que espelha a confusão entre os dois, como no caso dos que foram trabalhados anteriormente, e também a relatividade que os contextualiza. À princípio, já se anuncia que a definição proposta por Pereira (2016) e adotada neste trabalho é a que coloca estas duas categorias no intermédio com as demais categorias expostas.

Para estruturar esta definição, Pereira (2016) retoma as noções de liberdade positiva e liberdade negativa. Estas noções são importantes para a fixação do conteúdo de cada uma das categorias por serem elas as responsáveis pela demarcação de tais conteúdos. A “liberdade positiva requer políticas públicas, por oposição à liberdade negativa que renega essas políticas” (Pereira, 2016, p. 70).

A mistura entre as categorias igualdade e desigualdade é mediada pela definição de igualdade associada à liberdade negativa. Nestes termos, a definição é cultivada pelo capitalismo e está embutida

na esfera da troca, a igualdade ligada à liberdade negativa é ilusória porque o trabalhador é obrigado, por necessidade, a vender sua força de trabalho como mercadoria, sob condições impostas pelo empregador e sem a observância de equivalência entre o aporte efetivo do trabalho e a sua remuneração (Pereira, 2016, p.71).

Ou seja, o que é chamado de igualdade em fusão com a liberdade negativa só pode corresponder à noção que o termo pressupõe na esfera do mercado, enquanto na esfera da produção é um mecanismo que gera, oculta e silencia desigualdade e coerção. Esta noção de igualdade desconsidera as desigualdades sociais existentes, que interferem na satisfação das necessidades humanas e na fruição dos direitos de cidadania. E é neste ponto que a igualdade se confunde com a desigualdade, enquanto “cultiva e propala um simulacro do conceito genuíno, pois consiste em um indicador exclusivamente funcional à persistência da dominação” (Pereira, 2016, p.71).

A autora afirma que não interessa ao capitalismo extinguir a desigualdade social, pois ela é seu alimento e meio de reprodução. Conseqüentemente, suscita a liberdade e igualdade formal, perante a lei - e não substantiva - como uma forma mais sofisticada e fetichizada de uma dinâmica social estruturada na exploração. Assim, a igualdade em conjunção com a liberdade negativa, por fim, oferece justificativas sobre as quais se mantém e reproduz uma estrutura de desigualdades (Pereira, 2016).

A desigualdade social real, que trata da satisfação das necessidades humanas e do acesso aos direitos de cidadania, é encoberta e promovida pela igualdade formal artificial, privilegiada pela economia de mercado e que caminha ao lado das ideias de preferências individuais e mérito. Além disso, é distanciada do espectro coletivo e público. Ao correlacionar a igualdade com o mercado, esta noção é distanciada do espectro coletivo. Assim, o combate às desigualdades e a promoção de uma igualdade substantiva se afastam das responsabilidades do Estado e da produção de políticas públicas.

Pereira (2016), em diálogo com Chauí (2012), propõe uma definição de igualdade que é relativa à liberdade positiva e que representa um conteúdo de liberdade substantiva. As características elencadas nesta definição são: a isonomia, que reflete igualdade perante a lei; a isegoria, que diz respeito à igualdade do direito de opinião e sua possibilidade de ser discutida, aceita ou recusada coletivamente; o reconhecimento da legitimidade e da necessidade dos conflitos; o princípio de liberdade substantiva; uma dinâmica social sem cristalizações formais e normativas; a democracia como meio e fim da igualdade; e, as lutas populares no seu processo de constituição.

E é permeando os conceitos de mérito, igualdade e desigualdade, necessidade, liberdade positiva e negativa, os valores e as noções propostas do neoliberalismo e sua história que essa pesquisa foi construída metodologicamente para interpretar o PNAES por meio da legislação e da análise histórico-dialética de sua construção e das relações com a educação superior e a assistência estudantil ao longo do tempo.

## CAPÍTULO 1 - EDUCAÇÃO<sup>2</sup> SUPERIOR E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

### As Raízes da Instituição Universitária e da Educação Superior

A bibliografia reconhece o surgimento do ensino superior no país no ano de 1808, quando foram concebidos os primeiros cursos superiores criados por iniciativa oficial. A abertura desses cursos no que então era chamado Reino Unido a Portugal e Algarves (atualmente o Brasil) foi combinada com a chegada de Dom João VI, vindo de Portugal. Apesar de terem sido inaugurados cursos isolados inicialmente, ou seja, sem uma estrutura propriamente universitária, o ensino superior brasileiro foi constituído com a herança do processo histórico de desenvolvimento da universidade enquanto instituição nos moldes europeus (Bianchetti e Sguissardi, 2017; Imperatori, 2017; Kowalski, 2012; Cavalcante, 2000).

A universidade, enquanto instituição sinônima do ensino superior, se transformou ao longo da história das sociedades ocidentais. A ideia de universidade surgiu na Idade Média – cujo minguar ocorreu por volta do século XV. Neste período, as instituições que correspondiam a essa ideia eram voltadas ao reforço e proteção da fé cristã. Isto refletia a tutela da Igreja Cristã sobre a universidade, sendo que estas eram “instituições onde eram formados os clérigos, com a auto/heteronomia circunscrita à igreja [...] a universidade, curvando-se às necessidades e imposições da Igreja, chegará ao final da Idade Média se autoproclamando ‘mãe de todas as ciências e madastra das heresias’” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 18).

Kowalski (2012) afirma que é neste período que também é encontrado o início da assistência estudantil. Segundo a autora “as marcas de nascença da assistência estudantil estão atreladas ao surgimento da universidade [...], legado da Idade Média”. A autora chama a atenção para o fato de que a universidade (ou *universitas*, termo resgatado por ela) era uma

---

<sup>2</sup> Como será visto, no decorrer do texto as palavras “ensino” e “educação” se repetem inúmeras vezes. No entanto, há uma diferença de conteúdo importante entre as duas que faz com que seus significados sejam complementares, não sinônimos, nem tampouco excludentes. Nas palavras de Marques e Oliveira (2016) “Existe entre ensino e educação uma diferença basilar. Enquanto que o primeiro se refere principalmente ao ensino de conteúdos e conhecimentos, o segundo possui contornos mais complexos, que envolvem aprendizagens curriculares, mas também valores e atitudes, que visam formar melhor o indivíduo na sua totalidade. No sentido mais amplo, educação vai além do ensinar, envolve a provisão de possibilidades de autoconhecimento e valores éticos. Ensino centra-se na transmissão de conhecimento enquanto educação visa a transmissão dos valores necessários ao convívio, manutenção e desenvolvimento da sociedade como um todo, de forma a fazê-la funcionar [...] Nota-se, portanto, o sentido mais amplo da educação, o de capacitar o indivíduo para o autoconhecimento e para a transmissão dos valores morais, culturais e cívicos que sustentam a sociedade” (p.190 e 191).

instituição de tipo corporativo, que representava as características do modo de vida medieval. O surgimento de tais instituições “decorre da formação das cidades, lócus das corporações, constituídas a partir da expansão das atividades comerciais” (Kowalski, 2012, p. 83).

As corporações constituídas na Idade Média possibilitavam que as atividades ocorressem sem a interferência dos regimes dos feudos. Havia corporações de comerciantes, de artesãos, bem como de professores e estudantes. As preocupações dessas organizações giravam em torno da proteção dos membros, da proteção contra fatores externos e do monopólio do trabalho. Assim, as *universitas* correspondiam a corporações onde se organizavam aqueles que se dedicavam ao saber. Essas instituições acolhiam ricos, nobres, classes médias, camponeses e, também, pobres (Kowalski, 2012).

Dentre as atribuições das universidades – instituições corporativas – estavam “a proteção de seus membros, mestres ou estudantes, assegurando-lhes auxílio mútuo e fraterno”. Ou seja, quando as questões materiais afligiam seus membros, estas instituições se mobilizavam para ajudá-los. Assim, “a assistência ao outro constituía um elemento da própria natureza das corporações de ofício medievais” (Kowalski, 2012, p. 84). Neste sentido, a autora compreende a assistência estudantil como uma prática intrínseca à universidade.

Apesar disso, como será visto adiante com o caso brasileiro, a assistência estudantil é um elemento cuja historicidade é caracterizada pela descontinuidade. A assistência estudantil compõe os elementos que fazem parte do percorrer histórico das instituições universitárias, mas é difícil acompanhar sua trajetória justamente por sua inconsistência. O que é possível, portanto, é seguir o caminho que a universidade trilhou para compreender a contextualização do objeto analisado neste trabalho. Assim como a assistência estudantil, a instituição universitária passou por diversas fases e atualizações desde o seu surgimento no medievo.

Em meados do século XVI, com os movimentos reformista e o contra-reformista cristãos, ampliou-se a gama de tuteladores da universidade – até então associados de maneira restrita ao clero. Isto resultou em uma expansão na quantidade de instituições e em uma diversificação dos objetivos delas. Esses movimentos implicaram diferenças nas ações das associações que dizem respeito ao ensino, de modo geral. A partir desse momento, preocupações com uma educação pública, gratuita e universal passaram a compor os debates sociais. Eram, no entanto, caracterizadas por gradações ou extremos, como argumentam Bianchetti e Sguissardi (2017), as preocupações com essas três bandeiras foram direcionadas ao ensino básico e, portanto, não tiveram alcance significativo em torno das questões do ensino superior.

Apesar do ideário que emergiu com os movimentos de reforma e contra-reforma cristãos, as iniciativas que surgiam em torno do ensino continuaram sendo pontuais e eram direcionadas para determinadas parcelas da população – especialmente quando se tratava da universidade ou da educação superior. Nesse período, não havia preocupações expressivas direcionadas para a busca de um ensino intensivo e extensivo. Ainda assim, o século XVI foi importante pois no seu decorrer a universidade deixou de corresponder à sua concepção medieval, transformando-se em uma instituição cada vez mais condizente com uma concepção moderna (Bianchetti e Sguissardi, 2017).

Nos dias atuais, as questões em torno da universidade e da educação superior carregam as heranças desse percurso. O caminho dessa instituição acompanhou as transformações sociais e se ajustou a elas. Ao longo da história, a universidade foi se transformando, suas finalidades e tutores também, até que a concepção de universidade foi adaptada nos termos de uma instituição moderna. Tal adaptação superou os dilemas do cristianismo e, na verdade, tem a ver com o processo geral que as sociedades ocidentais passaram no seu desenvolvimento histórico.

Além dos acontecimentos em torno do cristianismo, as estruturas e funções da universidade foram profundamente impactados com outros acontecimentos que reordenaram a rota das sociedades ocidentais nos séculos XVI, XVII e XVIII, tais como “o surgir do Renascimento; com o afirmar do Iluminismo; com o enfraquecer do teocentrismo; com o ascender do antropocentrismo; e com o domínio hegemônico de uma nova classe - em que a burguesia se firma, em termos econômicos e geopolíticos” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 23). A Revolução Francesa no século XVIII também deixou marcas na educação ao associá-la, juntamente com as noções de uma educação universal, pública e gratuita, a noção de uma educação laica.

A Revolução Francesa foi fruto de uma dinâmica social já muito diferente daquela que era própria da Idade Média. Todos os elementos abordados neste trecho representam as mudanças sociais que ocorreram no mundo ocidental a partir do século XV. A partir desse século, o sistema feudal – maneira como a sociedade europeia se organizava e se reproduzia – começou a minguar. Em contrapartida, o sistema capitalista – vigente até os dias atuais – dava os primeiros sinais de sua formação. A Revolução Francesa foi um evento que ocorreu em uma sociedade em que ganhava forças essa nova maneira de organização e reprodução social, o capitalismo.

Durante boa parte do século XIX, em países do oeste europeu o capitalismo passou a se apresentar como uma ordem social dada. Ordem social essa que é marcada por diversas

problemáticas. Também nesse século, as vozes resultantes de tais problemáticas sociais ganharam força expressiva, com o crescimento de movimentos sociais em torno delas. Com isso, formou-se um terreno que possibilitou novas configurações, manifestações e atuações para as instituições universitárias. Bianchetti e Sguissardi (2017) afirmam que o século XIX é uma síntese histórica das formas de organização e funcionamento da universidade ou do ensino superior como sua responsabilidade. É nesse século que se consolidam as atividades-fim da universidade, que ainda hoje estão em vigor, guardadas as idiossincrasias: o ensino, a pesquisa e a extensão<sup>3</sup>.

Desse período em diante foram criadas universidades com novas funções, diferentes daquelas propostas no passado que foram resgatadas aqui. Isso porque a “identidade [das universidades] passa a deslocar-se do lugar, geograficamente falando” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 24). O deslocamento geográfico dessas instituições alterou também os protagonistas com os quais elas estavam atreladas ou eram tuteladas (Bianchetti e Sguissardi, 2017).

Assim, um leque de modelos de ensino superior, com finalidades diversas, se abriu no mundo ocidental – agora também capitalista. Os modelos podem ser identificados a partir da maneira como se configura a relação entre Estado, sociedade civil e a autonomia da comunidade interna da instituição. A depender da prevalência de cada um desses elementos na organização do ensino, aproxima-se mais de um ou outro modelo.

Alguns destes modelos, como é o caso dos correspondentes à concepção humboldtiana<sup>4</sup> (também chamado de prussiano) ou à concepção newmaniana<sup>5</sup>, têm como mira a pesquisa e a prestação de serviços. Estes dois modelos encaram desafios para gestão e

---

<sup>3</sup> As atividades-fim estabelecidas no século XIX são uma das grandes heranças do desenvolvimento da universidade enquanto instituição. Essa herança se manifesta como um legado para o ensino superior atual no Brasil. Desde a Reforma Universitária, regulamentada pela Lei nº. 5.540 de 1968, as atividades-fim das universidades brasileiras são o ensino, a pesquisa e a extensão - ainda que a bibliografia debata a concretude destas finalidades nos contextos do século XIX no país (Cavalcante, 2000). A atual Constituição Federal do Brasil, no seu 207º Artigo, estabelece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio para guiar as universidades brasileiras (Brasil, 1988). Em acordo com a CF/88, a Lei nº. 9.394 de 1996, que regulamenta as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece os objetivos da educação superior brasileira que expressam, em sua totalidade, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1996).

<sup>4</sup> “Referência a Friedrich Wilhelm Christian Karl Ferdinand von Humboldt [1767-1835], criador da Universidade de Berlin, caracterizando-a como uma instituição que deveria voltar-se à investigação, à produção do conhecimento e [...] despreocupada com os vínculos deste com as necessidades imediatas do mercado” (BIANCHETTI E SGUISSARDI, 2017, p. 25)

<sup>5</sup> “John Henry Newman [1801-1890], fundador da Universidade de Dublin, Irlanda. O protestante e depois católico Newman, entre outros aspectos, propõe uma conciliação entre a fé e a ciência, para benefícios mais concretos à humanidade. Na organização da universidade e nas proposições sobre sua inserção histórica e social, procura garantir que se produza conhecimento e que este seja aplicável, porém distanciando-se dos princípios do utilitarismo de, entre outros, Jeremy Bentham [1748-1832]” (BIANCHETTI E SGUISSARDI, 2017, p. 25)



regulações menos tuteladoras, comparadas a outros modelos ou aos primórdios das instituições universitárias. Eles podem, “mesmo que parcialmente, exercitar-se na tomada de decisões, no exercício da autonomia” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 26).

Os dois modelos refletem a gama de possibilidades que se abriu diante do trajeto que a universidade trilhou, mas não impediram que modelos mais conservadores também tenham surgido no século XIX. É o caso do modelo napoleônico<sup>6</sup> que, com exceção do caso francês, assimilou características medievais, apesar das reformas parciais (Bianchetti e Sguissardi, 2017). Trata-se de um modelo que é caracterizado por uma organização e regulação do ensino superior marcados por forte presença do Estado, especialmente no que diz respeito à universidade (Saviani, 2010).

Bianchetti e Sguissardi (2017) afirmam que estes três modelos – humboldtiano, newmaniano e napoleônico – levam em comum o fato de que são uma espécie de síntese de modelos clássicos de universidade enquanto uma instituição moderna, e não mais medieval. A partir deles foram surgindo modelos ramificados, cujas funções e denominações são diversas. A ampliação dos modelos é casada com os processos sociais e resultam na dilatação das possibilidades que a instituição universitária pode assumir, especialmente no que diz respeito às instâncias administrativas e às formas jurídicas. Por ora, continuar o debate sobre os modelos de instituição é menos proveitoso do que retomar o eixo essencial para esta pesquisa.

### A Instituição Universitária e a Educação Superior no Brasil

O fato que interessa a este trabalho é que foi justamente no contexto apresentado, no século XIX, que surgiu o ensino superior no Brasil, cuja “influência, em termos de educação superior, é claramente napoleônica”. Apesar da ineficiência para concretizar as pretensões almejadas, a ideia era de que os cursos concebidos “garantissem os privilégios dos já privilegiados e contribuíssem para retirar o “Reino” do atraso histórico em que vicejava” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p.26 e 34). Os primeiros cursos criados foram: Engenharia da

---

<sup>6</sup> “Marx, em O 18 Brumário, usa a expressão *idées napoléoniennes* para designar o legado de Napoleão Bonaparte que, além de ter sido um gênio militar e líder político ágil e eficiente, como reformador social consolida nas instituições da sociedade e do Estado o poder político da burguesia no início do século XIX. A reordenação do sistema francês de ensino foi uma dessas ideias, posta em prática em estreita articulação com o Estado laico regulador, com a sociedade pós-aristocrática e com o novo modo de produção. Nessa conjuntura, serve de exemplo para outros povos submetidos à poderosa influência ideológica e cultural da França, principalmente na Europa meridional e nos países recém-saídos da condição de colônia, como o Brasil do século XIX. Nessa perspectiva, podemos considerar que a universidade vocacional do iluminismo sobrevive por mais dois séculos graças à transição política do Estado absolutista para o Estado burguês” (Almeida-Filho, 2012, p. 234)

Academia Real da Marinha (1808) e da Academia Real Militar (1810), Curso de Cirurgia da Bahia (1808), de Cirurgia e Anatomia do Rio de Janeiro (1808), de Medicina também no Rio (1809), de Economia (1812), de Agricultura (1812), de Química (1817) e o Curso de Desenho Técnico (1818) (Saviani, 2010).

A instalação do ensino superior brasileiro foi tardia e ilustra o atraso histórico atribuído ao país. Em outros países da América do Sul o início deste nível de ensino foi significativamente anterior. Em países de colonização espanhola, por exemplo, foram criadas as primeiras instituições de ensino superior ainda no século XVI, no embalo do movimento de contra-reforma cristã (Marques, Cepêda e Zambello, 2015). No Brasil, o ensino superior surgiu somente após ultrapassar os 300 anos de sua proibição por parte da metrópole, e sua chegada ocorreu para “atender às necessidades da Corte e lançar as bases para a elevação da qualificação de quadros para determinadas áreas que poderiam auxiliar a retirar o ‘Reino Unido a Portugal e Algarves’ da subalterna condição de dependência de instituições europeias para formar suas elites” (Bianchetti e Sguissardi, p. 34).

Bianchetti e Sguissardi (2017) mostram que o surgimento do ensino superior no Brasil ocorreu dentro de moldes que estavam sendo superados nos países da Europa na mesma época, onde a universidade era ressignificada com Humboldt na Alemanha, “com sua universidade de ensino voltada para a pesquisa” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 35), por exemplo. Na realidade,

viveu-se do ponto de vista econômico, político, cultural e educacional, por mais de um século, sob o peso das amarras coloniais ou medievais. [A respeito disto, nota-se que] O modelo das primeiras escolas superiores era o de Coimbra – tipicamente medieval e dirigida pelos jesuítas [...] (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 35).

Durante o período do Império, com início datado em 1822, continuou vigorando o mesmo modelo de ensino superior no Brasil, ilustrado com a criação de faculdades de direito fundadas por iniciativa oficial – a Faculdade de Direito do largo de São Francisco, em São Paulo, e a Faculdade de Direito de Recife. Os cursos e faculdades constituídos nesses dois períodos – colonial e imperial - tiveram como característica o fato de serem cursos ou faculdades isolados, ou seja, sem que fossem articulados em uma estrutura de universidade, nem tivessem característica de massa. Além disso, em todos esses casos, os cursos eram mantidos pelo Estado (Saviani, 2010).

Em síntese, “da chegada da família real (1808) à Proclamação da República (1889) foram criadas 14 Escolas ou Faculdades isoladas; de 1890 a 1930, duas universidades e 86 Escolas ou Faculdades profissionais” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 39). Apesar das

similaridades com os cursos anteriores ao Império apontadas, Marques, Cepêda e Zambello (2015) afirmam que, durante o Império, os cursos criados em São Paulo e Recife serviram para a “formação de profissionais liberais: [...] engenheiros, médicos e juristas” (p. 4). Neste período, mostram os autores, cerca de 0,64% da população, com idade entre 20 e 24 anos no país, estavam matriculados no ensino superior, o que representa algo em torno de 10.000 matrículas. Ou seja, o ensino superior continuava sem alcançar as massas.

Nas vésperas do fim do período imperial no país, que se dá em 1889, diante da herança e tradição de dependência econômica e social, aflorou-se no Brasil uma demanda positivista e liberal reivindicando a desoficialização do ensino (Saviani, 2010). A Reforma de Leôncio de Carvalho, regulamentada pelo Decreto nº.7.247 em 1879, tentou atender esta demanda, já que proclamou o ensino livre, alterando o cenário do ensino superior. No entanto, seu impacto só foi expressivo no pós-império, quando a ideia se tornou uma tendência expressiva.

Seguindo a trajetória, durante as primeiras décadas republicanas do Brasil, surgiram faculdades e alguns esboços de universidades por iniciativa oficial. Um exemplo destas iniciativas foi a Universidade do Paraná, criada em 1912. Neste momento, houve um minguar das iniciativas oficiais frente às iniciativas privadas (Saviani, 2010). Apesar disso, considerando que tratam-se de ações pontuais, o modelo napoleônico não pode ser considerado suprimido, mesmo neste período.

Na verdade, a Universidade do Paraná (1912), assim como a Universidade de Manaus (1909) e a Universidade de São Paulo (1911), são chamadas na bibliografia de universidades passageiras ou universidades efêmeras livres (privadas). Via de regra, as universidades passageiras eram desativadas após alguns anos de suas fundações. De todas as iniciativas que compuseram a desoficialização do ensino superior, restaram apenas as universidades do Paraná e de Manaus, que anos depois foram federalizadas – ou seja, passaram a compor também o rol de iniciativas oficiais (Saviani, 2010).

Vale destacar que, até a década de 1920, com exceção dessas três instituições – Universidades do Paraná, de Manaus e de São Paulo -, não foi criada nenhuma outra universidade no Brasil (Bianchetti e Sguissardi, 2017). Parte da bibliografia por vezes considera a Universidade do Rio de Janeiro (hoje, UFRJ) a primeira universidade do país, por ter sido criada através de um Decreto (14.343 de 1920) que compõe a Reforma Rocha Vaz (Bianchetti e Sguissardi, 2017).

Ainda nesta década, em 1927, também no embalo da Reforma Rocha Vaz, foi criada a Universidade de Minas Gerais<sup>7</sup> (hoje, UFMG), que aglutinou cinco faculdades pré-existentes. Apesar da criação da Universidade do Rio de Janeiro e da Universidade de Minas Gerais na década de 1920, o protagonismo estatal se manifestou novamente com maior expressividade nas décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960, com o processo de federalização das instituições privadas e estaduais que haviam surgido no período da Primeira República (ou República Velha) e pela criação de universidades públicas (Saviani, 2010).

A assistência estudantil no Brasil tem sua origem nessa década - de 1920, em um cenário onde “o acesso à educação superior era um privilégio para poucos” (Kowalski, 2012, p. 84). A primeira ação de assistência estudantil identificada na bibliografia é o Decreto nº. 5.612 de 1928, que criou em Paris a Casa do Estudante Brasileiro. A Casa do Estudante Brasileiro em Paris representa uma iniciativa estatal em que o papel do governo federal foi cumprido ao “repassar as verbas necessárias tanto para a edificação das estruturas como para a manutenção da casa e dos alunos” (Kowalski, 2012, p. 85).

Esta primeira iniciativa de assistência estudantil é “tão simbólica por seu ineditismo, quanto pelo público-alvo e sua espacialidade” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p.19). Evidentemente, a assistência estudantil nasceu no país para atender às necessidades de filhos da elite brasileira, que muitas vezes buscavam formação superior nas instituições consolidadas nos países europeus (Kowalski, 2012). No entanto, é no ano seguinte que inaugura-se a assistência estudantil no Brasil.

#### Da Década de 1930 ao Despontar da Ditadura Militar

No final de 1929 e início de 1930, quando terminou a Primeira República e Getúlio Vargas passou a ocupar o posto de presidente do país, foi criada a Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro. Diferente da Casa do Estudante em Paris, a Casa do Estudante do Brasil foi uma iniciativa estudantil. Tratava-se de “um casarão com três andares, um restaurante popular, que era freqüentado por estudantes “carentes” e membros da comunidade que se faziam passar por estudantes para utilizar o benefício” (Kowalski, 2012, p. 86).

Ainda que fundada e mantida por estudantes cariocas, o governo federal fazia doações que auxiliavam na manutenção da casa, cuja preocupação foi orientada “pela constituição do patrimônio, pela criação dos equipamentos sociais da política de assistência estudantil”

---

<sup>7</sup> Tratava-se de uma instituição privada mas subsidiada pelo Estado. (fonte: <https://ufmg.br/a-universidade/apresentacao/linha-do-tempo>)

(Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p.21). Através do Decreto nº. 20.559 de 1931, o governo federal

destina todos os recursos de depósitos do Banco do Brasil sob as rubricas ‘Tesouro Nacional, conta de resgate da Dívida Externa Federal’, ‘Contribuição do mil réis de ouro’ e ‘Um dia de trabalho para pagamento da Dívida Externa do Brasil’ para a Casa do Estudante do Brasil” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p.21).

O advento da República Nova no Brasil, inaugurado com Vargas, foi casado com a valorização das questões relacionadas à educação e ao ensino. Neste período, a educação passou a ser vista como um direito público regulamentado pelo Estado (Imperatori, 2017). Ainda no ano de 1930 foi criado o Ministério da Educação e da Saúde Pública (MEC). Além disso, em 1931 ocorreu a Reforma Francisco de Campos, regulamentada pelos Decretos nº. 19.851 e nº. 19.852 (Brasil, Brasil, 1931). Segundo Kowalski (2012), através destas iniciativas “ocorreu a primeira manifestação de reformar o ensino superior e, conseqüentemente, a primeira tentativa de regulamentar a assistência para estudantes nesse grau de ensino” (p.85).

O primeiro Decreto - nº. 19.851, estabeleceu o Estatuto das Universidades Brasileiras e estimulou a criação de escolas superiores e, no seu 6º Artigo, determinou que as universidades podem ter como fonte de geração e financiamento a União, estados, fundações/associações ou particulares, e elas podem ser universidades federais, estaduais ou livres (particulares) – sendo que o modelo universitário era privilegiado em detrimento dos demais. Além disso, foi dado o primeiro passo rumo à institucionalização da assistência estudantil, que aparece no texto do documento “como um desdobramento ou “extensão” das ações de providência e beneficência aos docentes” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p. 20).

No Decreto, a responsabilidade da assistência estudantil foi designada à Sociedade dos Professores Universitários, que era uma associação de classe dos professores, e ao Diretório Central dos Estudantes (DCE), “a fim de que naquelas medidas seja obedecido rigoroso critério de justiça e de oportunidade” (Brasil, 1931). No texto, definiu-se também que

As medidas de providencia e beneficencia serão extensivas aos corpos discentes dos institutos universitarios, e nellas serão incluidas bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recommendem, pela sua applicação e intelligencia, ao auxilio instituido (Brasil, 1931).

Portanto, em seu primeiro estágio, a assistência estudantil era “condicionada ao discernimento docente, aos seus critérios de justiça e oportunidade [...] a política de permanência ainda não possuía, como se pode perceber, um corpo técnico exclusivo, capaz

de significar a autonomia e relevância da área” (Crosara, Silva e Oliveira, 2012, p. 21). As ações desta etapa estavam associadas, especialmente, à assistência médica e hospitalar. Além da assistência médica e hospitalar, foi previsto a concessão de bolsas para estudantes que atendessem aos critérios

embasados no mérito de cada um sendo que, no caso de pobreza, era preciso comprovar sua situação através da “declaração de pobreza” fornecida por algum instituto assistencial, bem como era observado se o comportamento do sujeito condizia com a pobreza que declarava (Kowalski, 2012, p. 86).

O segundo Decreto - nº. 19.852, promoveu uma reforma na Universidade do Rio de Janeiro. Juntos, esses acontecimentos simbolizaram a retomada do protagonismo estatal na organização do ensino superior (Saviani, 2010) e a germinação da regulamentação da assistência estudantil. Neste sentido, Kowalski (2012) afirma que, em acordo com a relação entre assistência estudantil e a universidade enquanto instituição, cujos primórdios datam da Idade Média, a assistência estudantil no Brasil também tem seus primórdios associados ao surgimento da instituição universitária. Nesse sentido, “a marca de nascença da assistência estudantil no Brasil advém do nascimento da universidade e será conservada em toda a história da educação superior brasileira” (Kowalski, 2012, p. 88).

Após a Reforma, em 1934 foi proferida a Constituição Federal (CF/34). Ela incorporou a Lei nº. 19.851 de 1931 e versou sobre a destinação de recursos regulares para a assistência estudantil pela primeira vez. No seu Art. 157 § 2º, determinou-se que parte dos fundos destinados à educação “se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas” (Brasil, 1934).

Também em 1934, o MEC apreciou a possibilidade de construção da primeira Cidade Universitária do Brasil que pudesse conglomerar diferentes prédios da Universidade do Rio de Janeiro. O projeto era voltado para um modelo francês de cidade universitária e o objetivo *era* “centralizar fontes bibliográficas, facilitar a ligação entre pesquisa e ensino, maior intercâmbio dos estudantes, assim como um maior controle por parte da Reitoria” (Kowalski, 2012, p. 87). No entanto, a iniciativa não foi concretizada.

Na década de 1930 começou a surgir no país ideais de universidade que fugiam da concepção napoleônica. Isto se manifestou na criação de três novas instituições. Em 1934, mesmo ano de promulgação da CF/34, foi concebida a Universidade de São Paulo (USP), agora pública e mantida pelo estado de São Paulo. Ela incorporou a Faculdade de Direito do largo de São Francisco, de São Paulo, criada em 1827 e citada anteriormente. Em 1935 foi

fundada a Universidade do Distrito Federal (UDF). E, em 1960, mais adiante, mas ainda no mesmo movimento de concepções que superam o modelo napoleônico, foi erguida a Universidade de Brasília (UNB). Estas três instituições foram pensadas com o objetivo de apoiar e desenvolver uma ação reflexiva que pudesse representar um pensamento crítico e/ou alternativo (Bianchetti e Sguissardi, 2017).

A criação da USP – universidade estadual que buscou referenciar-se no modelo neo-humboldtiano cuja ênfase é a pesquisa - caracterizou-se pela admissão de pesquisadores e intelectuais estrangeiros. Essa instituição surgiu como um caminho para reordenar a noção de universidade no país, mas encontrou grande resistência na tradição das escolas profissionais que incorporou em sua formação. Influenciada por motivações políticas, foi “utilizada como mais um dos meios pelos quais o estado de São Paulo se contrapôs ao poder central/federal, encabeçado por Getúlio Vargas” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 44). Por fim, a USP manifestou características importantes da classe capitalista paulista, que a colocou como “instrumentos de formação de hegemonia – especialmente pelo deslocamento de poder gerado pela Revolução de 1930 e a guerra civil de 1932” (Marques, Cepêda e Zambello, 2015, p.5).

A UDF, fundada no ano seguinte, uniu diversas iniciativas, incluindo a Escola Politécnica que havia sido criada em 1792, e outras iniciativas que remontam a 1808 (Saviani, 2010). Esta instituição, que também tinha como horizonte a superação do modelo napoleônico, reuniu escolas de diversos campos do saber dedicadas ao ensino, pesquisa e extensão. Porém, logo foi extinta pelo regime de exceção que então assolava o Brasil, tendo seu fim em 1939.

O argumento para a extinção da instituição foi de que era inconstitucional e que o padrão de universidade no país deveria ser aquele visto na UFRJ. O governo federal da época encarava a iniciativa inovadora como um perigo. Com a extinção da UDF, garantiu-se “o reforço do poder regulador central [característico do período], a emergência do Estado Novo, de um lado, e, de outro, o caminho livre à Igreja Católica para retomar suas iniciativas e liderança nos debates sobre os rumos da educação brasileira” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p.52).

Enquanto o processo de criação de universidades acontecia no Brasil, organizou-se também o movimento estudantil. Ainda na década de 1930, entre meados de 1937 e o início de 1938, com apoio do MEC (Kowalski, 2012), foi fundada a União Nacional dos Estudantes (UNE), entidade protagonista na organização nacional desse movimento – o que inclusive perdura até os dias atuais. Logo que a entidade foi fundada, sua sede passou a ser a Casa do

Estudante do Brasil. O apoio do governo federal, na época ainda com Vargas na presidência, foi essencial para a consolidação da UNE. Dentre suas atribuições, estava a responsabilidade em “promover a assistência jurídica, bolsas, empregos, biblioteca, saúde e residência” (Kowalski, 2012, p. 87).

Ainda em 1938, durante o II Congresso Nacional dos Estudantes, a ligação da UNE com a Casa do Estudante do Brasil foi rompida. Mas isto não significou um abandono da questão da assistência estudantil. No mesmo Congresso, o Teatro do Estudante do Brasil foi fundado, possibilitando o acesso de estudantes à vida cultural acadêmica. Além disso, foi aprovado também o Plano de Reforma Educacional que “pretendia solucionar problemas educacionais, auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas, aumentar as vagas e expandir o ensino superior” (Kowalski, 2012, p. 88). Com esse histórico, a história da UNE tem ligação direta com a história da assistência estudantil no Brasil, uma das preocupações e bandeiras da entidade (Crosara, Silva e Oliveira, 2020; Imperatori, 2017; Kowalski, 2012), apesar de haver poucos registros sobre como se deu esta ligação.

No meio da década seguinte, em 1946 foi promulgada uma nova Constituição Federal (CF/46). Esse documento foi importante no desenvolvimento da educação e do ensino superior e da assistência estudantil brasileiras. O Art. 166 estabelecia que a educação é um direito de todos (Brasil, 1946). E no Art. 172 determinou-se que “cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (Brasil, 1946). Pela primeira vez a educação foi prevista como um direito de todo cidadão e também a assistência estudantil foi estendida a todos os sistemas de ensino (Crosara, Silva e Oliveira, 2020; Imperatori, 2017; Kowalski, 2012).

A organização de estudantes na UNE e as características próprias do cenário político brasileiro (Marques e Cepêda, 2012) tornaram a demanda pelo aumento da quantidade de vagas no ensino superior, que continuava restrito a uma parcela muito pequena da população, um tema com maior visibilidade a partir dessa década. Essa demanda e os avanços trazidos pela CF/46 acompanharam a federalização das universidades no país que, ainda que tenha dado sinais de que ia ocorrer ainda na década de 1930, teve seu auge no fim dos anos de 1940 e no decorrer dos anos 1950, se estendendo ao longo dos anos de 1960 e 1970. De modo geral, elas ocorreram em acordo com um aspecto presente na maior parte do ensino superior no país, que foi a concentração nas capitais dos estados federados (Saviani, 2010).

Diante dessas condições, em 1946, a Faculdade de Direito de Recife, criada em 1827, foi incorporada à criação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Em 1949, a Universidade de Minas Gerais, criada em 1927, foi federalizada, tornando-se Universidade



Federal de Minas Gerais (UFMG). Em 1950, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) também aglutinou iniciativas que datam de 1895. A Universidade Federal da Bahia (UFBA) seguiu o mesmo embalo em 1950, incorporando escolas e faculdades existentes desde 1808. Em 1951, a Universidade do Paraná, criada em 1912, também passou a constituir a Universidade Federal do Paraná (UFP) (Saviani, 2010).

Foi nesse intervalo – décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960 – que instituições com estrutura universitária se consolidaram no país. A resposta à demanda que havia por mais vagas foi timidamente atendida com essas iniciativas, vislumbrando, em um horizonte muito distante, a ideia de um ensino de massas. Na década de 1950, 0,98% da população com idade entre 20 e 24 anos no país estava matriculada no ensino superior – percentual equivalente aos 0,64% do período imperial (Marques, Cepêda e Zambello, 2015).

As reivindicações pelo aumento de vagas continuaram sendo uma pauta na disputa pela agenda do movimento estudantil. Jovens de camadas sociais médias em ascensão social que queriam cursar o ensino superior, mas não eram contemplados pelas vagas, montaram acampamentos na frente das instituições reivindicando a abertura de mais vagas. A mobilização em torno do tema foi crescente até que a UNE encabeçou a demanda em 1960, liderando a mobilização por uma reforma universitária (Saviani, 2010). Nesse mesmo ano, a população com idade entre 20 e 24 anos matriculada no ensino superior aumentou mais um pouquinho, mas não superou o percentual de 1,5 % (Marques, Cepêda e Zambello, 2015).

No ano de 1961 a Lei nº. 4.024 foi promulgada. Trata-se da primeira lei que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61). Através dela “começou a se delinear um modelo federativo da educação nacional” (Cavalcante, 2000, p. 7). Ou seja, a partir daí o ensino – em todos os seus níveis – começou a ser organizado através de uma distribuição de atribuições entre os governos federal, estaduais e municipais. Além disso, o Título XI da LDB/61, denominado “Da Assistência Social Escolar”, determinou que a assistência estudantil era “um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes, definindo responsabilidades e as modalidades de assistência” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020). Sobre isso, foram dedicados dois Artigos:

Art. 90. Em cooperação com outros órgãos ou não, incumbe aos sistemas de ensino, técnica e administrativamente, prover, bem como orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos.

[...]

Art. 94. A União proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para estudos, sob duas modalidades: a) bolsas gratuitas para custeio total

ou parcial dos estudos; b) financiamento para reembolso dentro de prazo variável, nunca superior a quinze anos (Brasil, 1961).

A CF/46 e a LDB/61 foram pioneiras na regulamentação da assistência estudantil no Brasil e simbolizaram um indispensável avanço para a construção de uma política de assistência estudantil. Apesar disso, a assistência estudantil era tratada nestes documentos como um direito focalizado e condicionado, com recortes de vulnerabilidade e desempenho acadêmico. Nesse sentido, era orientada “pelo princípio da eficiência escolar, pela necessidade comprovada e pela aptidão para os estudos” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020). Soma-se que a assistência estudantil correspondia a serviços de saúde e bolsas de estudo com prazo para reembolso.

Em meio a essas movimentações, o processo de federalização das universidades foi arrematado e as reivindicações por mais vagas ganharam maior robustez. Em 1962, a Universidade de Manaus, criada em 1909, compôs a Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Por fim, a federalização em 1962 da Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, denominada a partir de então como Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), amarrou o processo. Enquanto isso, os debates sobre a questão universitária ganharam cunho social e político maior. Essa questão se tornou um dos motivos que resultaram na queda do governo João Goulart, e no golpe militar em 1964 (Saviani, 2010).

#### Da Ditadura Militar à Redemocratização

O despotar da ditadura militar tentou suprimir os movimentos de reivindicação, mas causou em estudantes e na UNE ainda mais disposição de mobilização em busca da reforma universitária. O movimento estudantil saiu às ruas com a bandeira Mais Verbas e Mais Vagas nos primeiros anos do regime ditatorial. Em 1968 estudantes ocuparam as principais universidades do país, montando “comissões paritárias e cursos-piloto, ficando no controle das escolas durante o mês de julho e todo o segundo semestre ” (Saviani, 2010, p.8).

Paradoxalmente, o regime da ditadura militar fragilizou e apostou no incentivo ao ensino superior ao mesmo tempo (Crosara, Silva e Oliveira, 2020). Através da Lei nº. 5.540 de 1968 e da Lei nº. 5.692 de 1971 (Brasil, 1968, 1971) algumas das demandas estudantis foram respondidas, ainda que em desacordo com parte do que era reivindicado. Com elas, “o ensino superior ficou sob a tutela da União e o ensino de 1º e 2º graus a cargo dos Estados”, afirmando o modelo federativo da administração da educação nacional vislumbrado na

LDB/61 (Cavalcante, 2000, p. 7). A Lei nº. 5.540/68 tratou da reforma universitária, procurando responder demandas que, por fim, eram contraditórias:

de um lado, a demanda dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e mais vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (Saviani, 2010, p. 9).

Após a aprovação dessa Lei no Congresso Nacional, no momento de sua sanção, a Presidência vetou os dispositivos que sofriam maiores resistências do regime ditatorial, especialmente aqueles que diziam respeito ao exercício da autonomia universitária. Além disso, o Decreto nº. 464 de 1969 (Brasil, 1969) ajustou a implementação da reforma aos interesses do regime, estabelecendo normas complementares à Lei nº. 5.540/68 (Saviani, 2010).

Esse Decreto viabilizou a abertura de escolas isoladas privadas, fora da concepção de instituição universitária, através da autorização do Conselho Federal de Educação que, segundo Saviani (2010), ocorreu de maneira indiscriminada. O autor destaca que isso contradiz o teor das reivindicações estudantis e a própria Lei nº. 5.540/68. Ele mostra que a Lei previa que o ensino superior fosse estruturado através da organização universitária e que os estabelecimentos isolados fossem admitidos apenas em algumas exceções mas que, a partir do Decreto nº. 464/69, o que assistiu-se, na prática, foi uma organização majoritariamente isolada do ensino superior, em detrimento da organização universitária.

A segunda lei citada, a Lei nº. 5.692 de 1971, alterou a LDB/61, modificando a estrutura do ensino primário, médio e superior. O ensino primário e médio passou a ser denominado ensino de primeiro e segundo grau, respectivamente. Através desta Lei,

os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61) correspondentes às bases da educação consubstanciadas na estrutura do ensino primário, médio e superior foram revogados e substituídos pelas duas novas leis, permanecendo em vigor os primeiros títulos da LDB de 1961 (Dos fins da educação, do direito à educação, da liberdade do ensino, da administração do ensino e dos sistemas de ensino) que enunciavam as diretrizes da educação nacional (Saviani, 2010, p. 9).

Nesse intervalo a Constituição Federal de 1967 (CF/67) foi promulgada. Nela, a obrigatoriedade da assistência estudantil foi novamente afirmada. O Artigo 169 desta Carta

Magna, parágrafo segundo, resguardava que “cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos estudantes necessitados condições de eficiência escolar” (Brasil, 1967), ainda que a maior preocupação com assistência estudantil dos governos da ditadura militar tenha sido “em torno de políticas que abrangessem o ensino fundamental e médio” (Kowalski, 2012, p. 92).

Além da promulgação da CF/67, em 1970, o organograma do MEC foi reorganizado e, através do Decreto nº. 66.967/70, foi criada a Diretoria de Assistência ao Estudante (DAE), lotada no Departamento de Apoio do Ministério. A DAE foi o primeiro órgão do MEC responsável por pensar em “uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional” (Kowalski, 2012, p.92). O órgão

implantou programas de assistência aos estudantes, como Bolsas de Trabalho, através das quais eram proporcionadas oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida. Também eram prioritários programas de alimentação, moradia e assistência médico-odontológica (Imperatori, 2017, p. 2).

Trata-se de uma iniciativa importante no sentido de garantir um “lócus institucionalizado, com servidores, missão e recursos exclusivamente destinados para a gestão das políticas de permanência no ensino superior do país” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p. 25). As ações geridas pela DAE foram respaldadas pelo documento que atualizou as Diretrizes e Bases da Educação, por meio da Lei nº. 5.692, promulgada em 1971 (LDB/71). Esta Lei determinava que cada sistema de ensino compreendia, obrigatoriamente, serviços de assistência estudantil. No Artigo 62 da LDB/71 dizia que

Art. 62 [...]

§ 1º Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar.

§ 2º O Poder Público estimulará a organização de entidades locais de assistência educacional, constituídas de pessoas de comprovada idoneidade, devotadas aos problemas sócio-educacionais que, em colaboração com a comunidade, possam incluir-se da execução total ou parcial dos serviços (Brasil, 1971).

As ações da DAE tiveram como centro dois programas: o Programa Especial de Bolsa de Estudo (PEBE), que dispunha bolsas de estudos para “estudantes carentes de recursos”, na condição de trabalhadores sindicalizados ou de seus dependentes; e o Programa Bolsa Trabalho, póscursor de sua versão anterior, e que foi instituído pelo Decreto nº. 69.927 de 1972, em que “a bolsa está representada por um programa de proteção social, mediante

contrapartida laboral, inserindo prioritariamente discentes carentes de recursos financeiros em trabalho a ser realizado em órgãos públicos e privados” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p.26). Além da contrapartida, a concessão da bolsa também estava condicionada por outros critérios, conforme o Artigo 5º do Decreto

**Art. 5º.** A distribuição de Bôlsa de Trabalho a estudantes deverá aplicar-se prioritariamente àqueles carentes de recursos financeiros, mediante investigação sumária de suas declarações, podendo ser estabelecida pelo Conselho Diretor uma escala preferencial por área de estudos, segundo a sua importância para o desenvolvimento nacional (Brasil, 1972).

O Programa, como indica o Artigo 2º do Decreto, era voltado “a estudantes de todos os níveis de ensino”, apontando um paradoxo existente na concepção de assistência estudantil que o suporta, já que dispõe “uma bolsa que garantiria acesso a um nível de ensino obrigatório [...] diante de uma condicionalidade dupla, pois reconhece o perfil do público coberto e exige dele o pagamento pela cobertura [...] que concorre com as atividades escolares” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p. 27). Essa política apresentava diversas lacunas no que diz respeito ao ensino e à assistência estudantil como direito.

Em 1980, a DAE foi extinta e as ações de assistência estudantil perderam novamente de vista a possibilidade de articulação nacional, passando a depender da gestão de cada instituição de ensino. “A assistência passou a ser composta por ações escassas e pulverizadas. Além disso, da mesma forma que a assistência social, a assistência estudantil foi marcada por relações clientelistas, que impediam a sua consolidação” (Imperatori, 2017, p. 2) .

A ditadura militar respondeu à sua maneira às reivindicações em torno do ensino superior. E, mesmo que expansão ocorrida a partir de 1968 tenha se dado majoritariamente através de instituições isoladas privadas, o modelo napoleônico continuou prevalecendo. Este modelo não se expressa apenas quando as instituições são públicas. Antes disso, ele se manifesta quando a regulação e organização ocorre através de uma forte presença do Estado – ainda que as instituições sejam privadas (Bianchetti e Sguissardi, 2017).

Apesar da tendência de privatização do ensino superior que se esboçava no final do período imperial e durante a ditadura militar, desde a criação dos primeiros cursos superiores em 1808 até o fim do regime militar, prevaleceu no ensino superior no Brasil tal modelo, caracterizado pelo protagonismo estatal na regulação, organização e oferta do ensino superior. É somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e o ressurgimento da República Brasileira que surge um ponto de inflexão nessa dinâmica (Saviani, 2010).

## Após a Redemocratização

A CF/88 avançou sobre várias reivindicações e demandas em torno da educação superior: “Consagrou a autonomia universitária, estabeleceu a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, assegurou o ingresso por concurso público e o regime jurídico único” (Saviani, 2010, p. 10). Além disso, nesta Constituição a educação foi reconhecida como um direito social sob responsabilidade do Estado, e a igualdade de condições para o acesso e permanência, a garantia do padrão de qualidade e do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida foram estabelecidos como princípios para guiar o ensino, dentre outros (Brasil, 1988).

A CF/88 instituiu ainda autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades, além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nessas instituições (Brasil, 1988). As premissas por trás da CF/88 vislumbram a garantia da concretização e do acesso aos direitos fundamentais e princípios democráticos a partir de valores como, dentre outros, a busca pela erradicação das desigualdades em suas diversas manifestações.

Da Constituição de 1988 em diante, o debate sobre o ensino no Brasil foi inundado pela ideia de democratização “mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão” (Kowalski, 2012, p. 93), inclusive no que diz respeito ao ensino superior. As desigualdades existentes frente às dificuldades de acesso e permanência no ensino superior é uma questão que ganhou mais força depois da promulgação da CF/88. Kowalski (2012) afirma que desse momento em diante a assistência estudantil galgou uma fase mais madura, pensada a partir da ideia de direitos dos estudantes.

Da redemocratização do país em diante, as mobilizações estudantis e sociais pelo aumento do número de vagas, já sinalizadas nos anos anteriores, se mostraram ainda mais robustas. Os dirigentes e docentes das instituições de ensino superior, especialmente das instituições federais (IFES), se dedicaram mais intensamente ao pleito por uma dotação orçamentária que viabilizasse a autonomia universitária prometida na Carta Magna (Saviani, 2010). Várias das questões em torno do ensino superior foram ganhando forma em articulações institucionalizadas.

Exemplo disso foi a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), em 1987, existente até os dias atuais. Trata-se de uma instituição devotada à luta pela construção de uma assistência estudantil adequada para o ensino superior brasileiro, especialmente para as IFES. O Fórum foi fruto dos Encontros

Nacionais de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis/Comunitários e das reuniões organizadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que a partir de 1989 abrigou o Fonaprace como seu órgão assessor.

Os agentes que compuseram o Fonaprace “buscavam encontrar mecanismos adequados para viabilizar a permanência do aluno nas IFES” (Kowalski, 2012, p. 93) “gerando vários documentos para o MEC solicitando dotação orçamentária para atender às demandas de assistência estudantil”. O Fórum se tornou “o mais importante espaço de formulação, organização e mobilização para o avanço e consolidação das políticas de democratização do acesso e da permanência” (Crosara, Silva e Oliveira, 2020, p.30 e 31), se somando às lutas pela condução das prioridades do Brasil, defendendo um ensino público de qualidade e democratizado.

A CF/88 foi fruto do complexo processo de redemocratização que o país passou, no qual várias forças se mobilizaram em torno de questões sociais importantes, diante das "consequências dos longos e nebulosos anos da ditadura" (Kowalski, 2012, p. 93). Apesar dos ganhos das lutas pelos direitos sociais e pelo direito à educação, a Constituição, no seu Artigo 209º já indicava um sinal do que havia no terreno do retorno à democracia, e que mais adiante significaria uma grande perda nessas lutas, ao prever o ensino livre à iniciativa privada e estabelecendo as condições para tal empreendimento (Brasil, 1988).

A esperança trazida pelos caminhos possibilitados pela redemocratização e pela CF/88 foi casada com a emergência do neoliberalismo no mundo, cujas primeiras experiências históricas remontam à década de 1970. Isto significa que, enquanto o Brasil passava por um importante processo de garantia de direitos fundamentais e de constituição de uma cidadania substantiva, a maior parte do mundo, inclusive os países capitalistas mais influentes, inauguravam uma dinâmica de produção e reprodução social que ia de encontro com os passos que estavam sendo galgados no país.

Apesar da inserção do neoliberalismo no Brasil ser datada pela bibliografia na década de 1990, antes disso seus sinais já podiam ser percebidos, inclusive no que diz respeito à educação superior. Uma amostra é que ainda em 1986 o MEC, através do Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES), havia criado uma distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino. Esta separação era o sinal de que a maneira como se organizava o ensino superior estava mudando, apontando para um deslocamento entre os modelos de ensino superior em convergência com o ordenamento social que brotava no mundo capitalista.

A partir de 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a presidência do Brasil, a tônica neoliberal se apresenta com robustez no ordenamento do país, como efeito, nesta década “foi registrada certa limitação de recursos, numa perspectiva nacional, para o financiamento da assistência estudantil” (Kowalski, 2012, p. 94). No ano seguinte ao da posse de FHC, em 1996, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi publicada, através da sanção da Lei nº. 9.394 (LDB/96), que continua em vigor até os dias atuais.

Os frutos da marca “modernizadora, de universalização e democratização da educação” (Kowalski, 2012, p.50) da LDB/96 ainda estão sendo cultivados, ou escalvados. Esta Lei, confirmando as conquistas para a educação superior anunciadas na CF/88, estabelece as finalidades da educação superior em acordo com os valores de solidariedade, dignidade humana e erradicação das diversas desigualdades, sendo que “o conteúdo da referida lei atribui à universidade um papel destacado no processo civilizatório, na direção de uma sociedade mais justa, democrática, desenvolvida e plural” (Coimbra, Silva e Costa, 2021, p.4).

Além disso, a Lei apregoa em seus Artigos 3º e 4º que “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e que o dever do Estado se efetiva a garantia de “[...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (Brasil, 1996), servindo de fundamento para a construção de uma política de ensino, ou para o ensino, que garanta tais princípios e acesso. No entanto, nem tudo o que dispõe o texto da Lei se concretizou em avanços para a educação superior, tendo em vista um ensino público e o princípio da igualdade.

Após a publicação das Diretrizes e Bases da Educação e em consonância com ela e com o que dispõe a CF/88, o Decreto nº. 2.306 de 1997 regulamentou o sistema federal de ensino consagrando a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino anunciada anos antes por meio da classificação de universidades e centros de ensino. Saviani (2010) diz que “os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino [...] em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as universidades de pesquisa que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista” (p. 17).

A classificação determinada no Decreto nº. 2.306/97 reflete um processo que Bianchetti e Sguissardi (2017) chamam de *commoditycidade* da educação. Com este conceito, os autores mostram que o modelo de ensino superior anglo-saxônico na versão



norte-americana, o qual Saviani (2010) identifica como predominante no Brasil desde a redemocratização, uma vez superado o modelo napoleônico, se expressa com a adesão pela instituição universitária de características antes exclusivas de empresas mercantis. Ou seja, trata-se de “esforços no sentido de incluir a educação nos Acordos da Organização Internacional do Comércio (OMC)” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 89).

Os autores afirmam que o “Artigo 7 do Decreto nº. 2.306/97 não deixa dúvidas quanto às possibilidades de “negociar” com o ensino e a natureza deste” (p. 75) já que neste artigo, “as instituições privadas de ensino classificadas como particulares, em sentido estrito, com finalidade lucrativa [...] ficam submetidas ao regime de legislação mercantil” (Brasil, 1997). O resultado é que, desde a década de 1980, o Brasil assiste à “uma expansão sem precedentes das instituições/organizações particulares” (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p.77).

Saviani (2010) diz que “a prevalência da sociedade civil [característica do modelo anglo-saxônico] enseja um maior estreitamento dos laços da universidade com as demandas do mercado”. E os diferentes tipos de instituição que surgem a partir desse modelo de organizar, regular e expandir o ensino superior no Brasil tendem “a tratar a educação superior como mercadoria entregue aos cuidados de empresas de ensino que recorrem a capitais internacionais com ações negociadas na Bolsa de Valores” (p. 11 e 12).

A *commodity* referida por Bianchetti e Sguissardi (2017) é percebida no ensino superior brasileiro quando se nota que está em curso um processo de

abertura de capital das empresas educacionais [...] que se traduz, por exemplo, na sua oferta inicial de ações (IPO, na sigla em inglês) na BM&F Bovespa e que se completa com [...] a formação de monopólios e oligopólios a partir [...] da compra e venda de um produto chamado educação/ensino, transformado em mercadoria/commodity (p.89).

Desde a década de 1980, mais intensamente a partir da década de 1990, a expansão do ensino superior no Brasil tem se dado através de um conjunto cada vez mais amplo e diversificado de tipos de instituições privadas – ou centros de ensino, ou universidades corporativas, ou qualquer outro nome que já tenha sido dado. Como consequência do “avanço avassalador da privatização da educação superior” (p. 14), o processo de expansão das universidades públicas, principalmente as federais, foi freado. Em contrapartida, nos últimos anos o país assiste a um estímulo crescente à expansão através das instituições privadas (Saviani, 2010).

Saviani (2010) afirma que esta foi a política para o ensino superior adotada nos dois governos de FHC, de 1995 até 2002. Afirma também que no governo subsequente, de Luiz

Inácio Lula da Silva (Lula), o projeto foi continuado através do Programa Universidade para Todos (PROUNI), voltado à compra de vagas em instituições privadas pelo governo federal – solução para o problema de vagas ociosas enfrentado pelo “mercado da educação”. Bianchetti e Sguirssardi (2017) chamam isto de ensino público-quase-privado ou (in)diretamente privado mercantil.

Assim, o ideal de universidade que atravessou a instituição desde a sua criação, que os modelos de ensino superior buscaram, mais ou menos, concretizar, e que foi esboçado na CF/88 e na LDB/96 foi subsumido e substituído por “um recuo do público e pela terceirização de responsabilidades que seriam do Estado em favor de empresas educacionais, bonificadas com incentivos diretos e indiretos que garantem o funcionamento de commoditycidades” (Bianchetti e Sguissardi, p. 109).

Este trabalho não dá conta de se debruçar sobre todo o desenrolar de como o modelo anglo-saxônico de ensino superior redirecionou a regulação e a expansão deste nível de ensino no Brasil. Vale assinalar que nas últimas décadas o ensino superior no país tem sido cada vez menos regulado e expandido através da ação estatal. Dados e informações mais detalhadas sobre a expansão de toda a rede de ensino podem ser encontrados nas referências dialogadas neste texto, caso seja do interesse. Dito isto, cabe retomar o cenário que envolve o objeto da pesquisa que foi realizada, ou seja, o ensino superior público.

Tanto Saviani (2010), quanto Bianchetti e Sguissardi (2017), apesar de apontarem para a problemática privatização do ensino superior no Brasil, assumem que nas décadas de 2000 e de 2010 o país teve também uma expressiva ampliação do ensino superior público, especificamente o federal. Isso não contradiz o argumento que aponta para uma expansão do ensino superior privado. Inclusive porque, proporcionalmente, apesar da ampliação do ensino superior federal, sua participação no percentual sobre o total de matrículas (em instituições públicas e privadas) continuou diminuindo (Bianchetti e Sguissardi, 2017; Saviani, 2010).

Dito isso, o trecho seguinte do texto abordará especificamente as políticas públicas brasileiras direcionadas ao ensino superior federal que foram produzidas nas décadas de 2000 e de 2010. Dentre elas, estão as políticas de expansão, as de ingresso e a de permanência para as IFES. Todas fazem parte do mesmo conjunto que sinaliza uma retomada de investimento público no ensino superior federal – guardadas as ressalvas indicadas anteriormente. Segundo Marques, Cepêda e Zambello (2015) essas políticas indicaram o que ocorreu a partir de 2003, quando “formou-se um sistema complexo e interligado de funcionamento da rede de proteção e promoção da inclusão social via educação superior” (p. 14).

## As Políticas dos Anos 2000 e 2010 Para o Ensino Superior Federal

Ristoff (2016) mostra que entre 2002 e 2014 o montante de recursos reservados às instituições federais só cresceu, sendo que “em 2014 o investimento público brasileiro total em educação representa um total acima da média da OCDE” (p. 17). Uma das políticas mais importantes que representa essa retomada de investimento nas IFES é o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), regulamentado pelo Decreto Presidencial nº. 6.096 de 2007 (Brasil, 2007).

Marques, Cepêda e Zambello (2015) afirmam que o Programa apresenta cinco facetas que trabalham no sentido de diminuição das desigualdades e promoção da inclusão e da equidade no ensino superior: 1) a expansão quantitativa; 2) a expansão geográfica; 3) a expansão das funções das IFES; 4) a expansão do acesso; e 5) a ampliação da permanência. O REUNI teve como premissa a reestruturação do ensino superior federal através da expansão e interiorização das universidades federais, tendo em vista a ampliação do acesso e da permanência – ao menos é o que diz o documento do Programa – e “o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes” (Ristoff, 2016, p.19).

O resultado do REUNI foi que, do início dos anos 2000 até 2015, 28 novas instituições de ensino superior federal foram criadas no Brasil – em 2000 havia 39 instituições e em 2015 este número passou para 67 instituições. Destas, 19 são universidades federais (representando um aumento de 40% em comparação com o número de instituições existentes em 2002), sendo que duas delas foram fundadas na região Norte (25%), seis na região Nordeste (50%), uma na região Centro Oeste (25%), cinco na região Sudeste (27%) e cinco na região Sul (83%) do país (Silva e Costa, 2018).

### **Quadro 1:** Instituições Federais de Ensino Superior criadas entre 2005 e 2013 no Brasil

<b>Universidades</b>	<b>Sigla</b>	<b>Região</b>	<b>Criada em</b>
<b>1. Universidade Federal de Alfenas</b>	UNIFAL	Sudeste	2005
<b>2. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri</b>	UFVJM	Sudeste	2005
<b>3. Universidade Federal do Triângulo Mineiro</b>	UFTM	Sudeste	2005
<b>4. Universidade Federal Rural do Semiárido</b>	UFERSA	Nordeste	2005
<b>5. Universidade Federal do Vale do São Francisco</b>	UNIVASF	Sudeste	2005
<b>6. Universidade Tecnológica Federal do Paraná</b>	UTFPR	Sul	2005
<b>7. Universidade Federal do ABC</b>	UFABC	Sudeste	2005

<b>8. Universidade Federal da Grande Dourados</b>	UFGD	Centro Oeste	2005
<b>9. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia</b>	UFRB	Nordeste	2005
<b>10. Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre</b>	UFCSPA	Sul	2008
<b>11. Universidade Federal do Pampa</b>	UNIPAMPA	Sul	2008
<b>12. Universidade Federal da Fronteira Sul</b>	UFFS	Sul	2009
<b>13. Universidade Federal do Oeste do Pará</b>	UFOPA	Norte	2009
<b>14. Universidade Federal da Integração Latino-Americana</b>	UNILA	Sul	2010
<b>15. Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira</b>	UNILAB	Nordeste	2010
<b>16. Universidade Federal do Oeste da Bahia</b>	UFOB	Nordeste	2013
<b>17. Universidade Federal do Sul da Bahia</b>	UFSB	Nordeste	2013
<b>18. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará</b>	UNIFESSPA	Norte	2013
<b>19. Universidade Federal do Cariri</b>	UFCA	Nordeste	2013

Fonte: (Silva e Costa, 2018)

Além do aumento no número de instituições, a multiplicação dos campi fez com que a expansão tivesse ainda mais impacto. Em 2002, havia 148 campi de universidades federais no Brasil. Em 2013, este número saltou para 321, crescimento equivalente a 116% em relação a 2002. A região Norte teve um aumento de 133% no número de campi neste período, a Nordeste de 200%, a Centro Oeste de 63%, a Sudeste de 76% e a Sul de 117% (Silva e Costa, 2018).

Em acordo com a ampliação das instituições e dos campi, o número de vagas ofertadas nas IFES também teve um salto expressivo entre 2003 e 2015, com um crescimento de mais de 200%, indo de 109.184 a 363.417 respectivamente. Sendo que, a partir de 2007, ano de publicação do Decreto do REUNI, o crescimento no número de vagas foi muito mais veloz. Na região Norte o aumento foi de 80%, no Nordeste de 123%, no Centro Oeste de 104%, no Sudeste de 120% e no Sul de 146% (Silva e Costa, 2018).

Por fim, a expansão promovida pelo REUNI também se expressou na quantidade de cursos e no número de matrículas nas instituições federais. A quantidade de cursos que em 2002 era de 2.047, saltou para 4.867 em 2013, aumentando 145%. O aumento na região Norte foi de 49%, no Nordeste de 123%, no Centro Oeste de 111%, no Sudeste de 210% e no Sul de

233%. O número de matrículas que era 500.459 em 2002, saltou para 932.263 em 2013, aumentando 82%. O percentual de aumento no número de matrículas foi de 67% na região Norte, 91% no Nordeste, 48% no Centro Oeste, 97% no Sudeste e 107% no Sul (Silva e Costa, 2018).

Marques e Cepêda (2012) dizem que as mudanças ocorridas no ensino superior federal durante os anos 2000 e 2010 resultaram em

O aumento substantivo de vagas e instituições; a alteração da distribuição das IES na malha nacional e regional; a redefinição da relação entre formação-pesquisa-inovação e o papel da extensão; e o reconhecimento do problema do déficit social de acesso ao ensino superior por exclusão de grupos sociais vulneráveis e por desvalorização de diferentes valores culturais (P. 164).

Essas mudanças não foram fruto somente do REUNI. Outras políticas também redirecionaram o cenário das IFES no país. Além da ampliação das universidades federais, foram criados também os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), através da Lei nº. 11.892 de 2008 e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), através do Decreto nº. 7.022 de 2009. De acordo com Ristoff (2016) as “medidas organizacionais de caráter excepcional para dar suporte ao processo de implantação da Rede que, é preciso dizer, semeou até abril de 2016, 644 unidades de IFs pelo país afora” (p. 20).

Somada às essas políticas, com o Decreto nº. 5.800, em 2006 havia sido fundada a Universidade Aberta do Brasil (UAB) voltada “para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” através do consórcio com universidades públicas (Brasil, 2006). Em 2013 foi implementado também o Programa Mais Médicos, regulamentado pela Lei nº. 12.871 e pela Portaria Interministerial MEC/MS nº. 1.369 que “que teve grande impacto na criação de novos cursos de Medicina no país, tanto no setor público quanto no privado, democratizando este que tem sido tradicionalmente um dos cursos mais elitistas do país” (Ristoff, 2016, p. 20)

Afora as políticas que promoveram a expansão do ensino superior federal, há também as políticas de acesso dos anos 2000 e 2010, que tiveram impacto igualmente incisivo sobre o que e como é este tipo de ensino no país. São duas as novidades trazidas pela década em discussão: a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), regulamentado através do Decreto nº. 7.824 de 2012; e a Política de Cotas, regulamentada através da Lei nº. 12.711 de 2012.

O SISU é um sistema de ingresso no ensino superior que utiliza as notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – criado em 1998 e regulamentado pela Portaria do MEC nº. 807 de 2010 – para alocar candidatos nas vagas oferecidas pelas instituições credenciadas. Ele “possibilita que estudantes com vulnerabilidade financeira concorram em mais de uma instituição e mais, que possam fazer o cálculo das “chances” de entrar em um determinado curso” (Marques, Cepeda e Zambello, 2015, p.14) O SISU também simboliza um grande potencial de mobilidade territorial para o ensino superior já que, através da realização de uma única prova aplicada nacionalmente, o candidato pode concorrer à vagas em qualquer curso de qualquer universidade do país que tenha aderido ao sistema e, ainda em 2015,

todos os institutos federais participavam do programa e apenas duas das 63 universidades federais ainda preferiam continuar com processos seletivos próprios, uma destas universidades, é importante dizer, utiliza-se unicamente dos resultados do Enem e aplica sobre o mesmo as suas ações afirmativas próprias para fazer a seleção dos seus estudantes [...] O que se observa, portanto, é que, ano após ano, o Sisu ganha espaço, e o antigo vestibular – pequeno, estadualizado, elitista, pago e com mobilidade restrita aos ricos – vai-se tornando coisa do passado, cedendo lugar a um processo seletivo amplo, nacional, democrático, gratuito e com oportunidade de mobilidade para todos (Ristoff, 2016, p.26).

Já a Política de Cotas determinou que “em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”, sendo que destas “50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita”. Além disso, as vagas dos processos seletivos de ingresso no ensino superior federal devem ser preenchidas

por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2012).

A Política de Cotas se desdobrou em ao menos quatro categorias de ingresso que reservam, no mínimo, 50% das vagas disponíveis nos processos seletivos de ingresso: 1) estudantes pretos, pardos, indígenas e/ou pessoas com deficiência oriundos de escolas públicas com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio; 2) estudantes pretos, pardos, indígenas e/ou pessoas com deficiência oriundos de escolas públicas com renda

familiar per capita superior a um salário mínimo e meio; 3) estudantes oriundos de escolas públicas com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio; e, 4) estudantes oriundos de escolas públicas com renda familiar per capita superior a um salário mínimo e meio – afora a possibilidade de ações afirmativas próprias ou específicas de cada instituição.

Todos os processos seletivos de ingresso em instituições federais estão submetidos à Lei de Cotas, sem exceção, incluindo o SISU. Os efeitos dessa política, somados aos efeitos das demais políticas citadas, transformaram o perfil discente das instituições federais, que hoje são mais acessíveis, inclusivas e populares. Os dados sobre essa transformação podem ser verificados em inúmeros estudos – incluindo a bibliografia com a qual este texto dialoga – e, especialmente, nas cinco Pesquisas de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras realizadas em 1996, 2003, 2010, 2014 e 2018 pelo Fonaprace e pela Andifes.

Foi em meio a essas políticas que ampliaram a rede federal de ensino superior, que modificaram a distribuição geográfica desta rede, interiorizando-a, que mudaram mecanismos e os critérios de seleção para o ingresso no ensino superior e que causaram uma significativa e histórica mudança no perfil discente que adentra essa rede, que o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi criado. Nesse sentido, trata-se de uma política que acompanha e se complementa às demais, criando um novo cenário para o ensino superior brasileiro.

#### Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

O Programa é visto como um importante marco na história da educação superior e da assistência estudantil no Brasil. Como demonstrado, o desenvolvimento da assistência estudantil enquanto política pública percorreu um caminho irregular no país, alterado com o nascimento do PNAES em 2007. Retomando o percurso histórico, percebe-se que desde o surgimento do ensino superior no século XIX, até a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a assistência estudantil se manifestou em poucas ações, isoladas e descontínuas, com um atendimento majoritariamente voltado para estudantes de classes médias e altas. Nesse sentido, a assistência estudantil não tinha repercussão eficaz na permanência no ensino superior, com exceção de alguns casos isolados (Kowalski, 2012).

A Carta Magna promulgada em 1988 anunciou um cenário mais receptivo e fértil para as políticas sociais no Brasil, herdado do processo de redemocratização do país. No entanto, ainda que a CF/88, a redemocratização e a LDB/96 instigassem uma política para o ensino

superior referenciada no direito à educação, foi preciso mais de três décadas, após a promulgação da Constituição, para que fosse concretizado o primeiro passo no sentido de regulamentar um programa nacional de assistência estudantil para o ensino superior.

Nesse intervalo, as prerrogativas sociais de democratização do ensino que borbulhavam no país se expressaram nas articulações voltadas para que a assistência aos estudantes, especialmente os mais afetados pelas desigualdades sociais, se tornasse uma realidade. O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) cumpriu um importante papel nesse sentido:

Com o objetivo de buscar a redemocratização do ensino superior, os representantes do FONAPRACE defendiam a ideia de incorporar estudantes de baixa renda em suas instituições. Portanto, não bastava garantir o acesso; era também necessário fomentar condições concretas para permanência desses alunos nas universidades (Kowalski, 2012, p.93).

Após realizar as Pesquisas de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES Brasileiras, em 1996 e 2003, em busca de responder aos desafios encontrados, o Fonaprace propôs um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das IFES. Este Plano resultou em um documento publicado, em 2007, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em parceria com o Fonaprace, intitulado Plano Nacional de Assistência Estudantil.

Na pesquisa de Perfil de 2003, o Fonaprace

Constatou-se que 43% dos estudantes pertenciam às categorias C, D e E – categorias que englobam alunos provenientes de famílias cujos chefes têm atividades ocupacionais que exigem pouca ou nenhuma escolaridade, cuja renda familiar média mensal é de no máximo R\$ 927,00 (Andifes/Fonaprace, 2007, p. 7).

O Fonaprace e a Andifes (2007) argumentaram que “Em condições adversas, o desempenho acadêmico é desigual. Os estudantes das classes C, D e E não dispõem de recursos para suprirem suas necessidades básicas e, ainda menos, para as despesas típicas do universitário” (p. 7). As instituições citaram diversas desigualdades, além da socio-econômica, que interferem na vida estudantil: livros, equipamentos de aprendizagem, acesso à informação, participação em eventos acadêmicos e culturais, migração/moradia, alimentação, manutenção e trabalho, meios de transporte, saúde, acesso à biblioteca, acesso à cultura, esporte e lazer, acesso à internet e ao computador e domínio básico de informática, conhecimento de língua estrangeira e sobre movimentos sociais, etc.

No documento do Plano, as dificuldades socioeconômicas de discentes das IFES foram definidas como uma das causas da evasão e da retenção no ensino superior,



sistematicamente citadas ao longo do texto. Sob esse argumento, o Fórum e a Associação fizeram a defesa da existência de recursos destinados à assistência estudantil, e ações articuladas de assistência estudantil para a permanência e a conclusão do curso. Em acordo com a perspectiva da inclusão social, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, apresentando diretrizes para programas e projetos com este fim.

O Plano foi sistematizado a partir dos seguintes princípios:

- I) a afirmação da educação superior como uma política de Estado;
- II) a gratuidade do ensino;
- III) a igualdade de condições para o acesso, a permanência e a conclusão de curso nas IFES.
- IV) a formação ampliada na sustentação do pleno desenvolvimento integral dos estudantes;
- V) a garantia da democratização e da qualidade dos serviços prestados à comunidade estudantil;
- VI) a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- VII) a orientação humanística e a preparação para o exercício pleno da cidadania;
- VIII) a defesa em favor da justiça social e a eliminação de todas as formas de preconceitos;
- IX) o pluralismo de idéias e o reconhecimento da liberdade como valor ético central (Andifes/Fonaprace, 2007, p.14).

A partir de tais princípios, apresentou-se os objetivos do Plano, sendo eles:

garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, da formação ampliada, da produção de conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida; e garantir que recursos extra-orçamentários da matriz orçamentária anual do MEC destinada às IFES sejam exclusivos à assistência estudantil (Andifes/Fonaprace, 2007, p.14).

Destes dois objetivos, o documento apresentou outros 12 objetivos específicos. Dentre eles, um previa o desenvolvimento das ações de assistência estudantil a partir das áreas estratégicas e linhas temáticas definidas e citadas acima. Outros falavam sobre os seguintes assuntos: o direito social e a CF/88; a possibilidade da assistência estudantil contribuir para eficiência e a eficácia do sistema universitário através do combate à evasão e à retenção; a articulação da assistência estudantil com ensino, pesquisa e extensão; formação integral, crítica e criativa; parcerias inter-segmentos; implementação de banco de dados nacional acerca da assistência estudantil; sistema de avaliação dos programas e projetos de assistência

estudantil; realização periódica de pesquisas de perfil; a criação de Pró-Reitorias específicas, dentre outros.

As áreas estratégicas e linhas temáticas previstas pelo Plano para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil foram apresentadas da seguinte maneira:

Áreas	Linhas Temáticas	Órgãos Envolvidos
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moradia</li> <li>- Alimentação</li> <li>- Saúde (física e mental)</li> <li>- Transporte</li> <li>- Creche</li> <li>- Condições básicas para atender os portadores de necessidades especiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assuntos Estudantis</li> <li>- Ensino</li> <li>- Pesquisa</li> <li>- Extensão</li> </ul>
Desempenho Acadêmico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolsas</li> <li>- Estágios remunerados</li> <li>- Ensino de Línguas</li> <li>- Inclusão Digital</li> <li>- Fomento à participação político-acadêmica</li> <li>- Acompanhamento psicopedagógico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assuntos Estudantis</li> <li>- Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa e extensão</li> <li>- Parcerias com órgãos públicos e entidades com fins sociais</li> </ul>
Cultura, Lazer e Esporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais</li> <li>- Acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assuntos Estudantis</li> <li>- Órgãos das IFES ligados ao ensino, pesquisa, extensão e cultura</li> <li>- Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil</li> </ul>
Assuntos da Juventude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientação profissional, sobre mercado de trabalho</li> <li>- Prevenção a fatores de risco</li> <li>- Meio ambiente</li> <li>- Política, Ética e Cidadania</li> <li>- Saúde, Sexualidade e Dependência Química</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assuntos Estudantis</li> <li>- Parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e entidades da sociedade civil</li> </ul>

(fonte: Fonapra/Andifes, 2007).

Além disso, o Plano contava com duas metas: a sua implementação ainda em 2007 e a “Criação de um Fundo para Assistência Estudantil, onde os recursos destinados serão adicionados aos aplicados atualmente e que são insuficientes para a assistência estudantil”. O documento bateu inúmeras vezes na tecla da necessidade de recursos destinados à assistência estudantil, afora as dotações já existentes, defendendo “o valor equivalente a 10% do orçamento anual de OCC ( Outros Custeios e Capitais) das IFES” (Andifes/Fonaprace, 2007, p.15 e 17).

Por fim, o Plano abordava também a necessidade de realização de concursos públicos com disposição de vagas para criação de equipes multidisciplinares e interdisciplinares para construção e execução do Programa nas IFES e a “necessidade de adequar a oferta de serviços em qualidade e quantidade, com relação à demanda” [u1] através da elaboração de uma metodologia de acompanhamento e avaliação da assistência estudantil, e da qualificação das ações desenvolvidas (Andifes/Fonaprace, 2007, p. 17). Nesse sentido, o documento

propõe os pontos iniciais de avaliação institucional e as obrigações das instituições com a avaliação.

Foi com base no documento elaborado pelo Fonaprace e pela Andifes que o Ministério da Educação (MEC) formulou a Portaria que criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O MEC instituiu o Programa em 2007 através da Portaria Normativa nº. 39. Em consonância com o Plano, a Portaria reconheceu a centralidade da assistência estudantil no combate às desigualdades – a Portaria específica desigualdades sociais e regionais, enquanto o Plano as citadas de maneira genérica - e assumiu sua importância na ampliação e democratização das condições de acesso e permanência de jovens no ensino superior público federal.

No documento, a assistência estudantil havia sido regulada em ações desenvolvidas em nove áreas, vinculadas ao desenvolvimento de atividades de educação, pesquisa e extensão. São elas: moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. A redução/sintetização da abrangência, proposta pelo Plano, é evidente nas áreas de desenvolvimento das ações. A Portaria estipulou também o público-alvo do Programa, não mencionado no Plano de maneira categórica. O recorte definido diz respeito a estudantes matriculadas (os) em cursos de graduação presencial das IFES, que devem ser “selecionados por critérios sócio-econômicos, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio” (MEC, 2007).

Além das áreas e do público-alvo, em acordo com a proposta do Fonaprace e da Andifes, o documento anunciou que as ações desenvolvidas deveriam buscar “viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência financeira” (MEC, 2007). Ainda sob as disposições apresentadas, a Portaria preconizou certa autonomia para a execução da política. E uma das principais reivindicações do Plano foi correspondida, a garantia de recursos repassados às IFES, corridos às dotações orçamentárias do MEC. Esses recursos deveriam ser utilizados para a execução de ações de assistência estudantil de acordo com as especificidades das Instituições. Diferente do que propunha o Fórum e a Associação, os recursos não tinham qualquer medida pré-estipulada.

Em julho de 2010, o PNAES passa para outra instância e recebe um novo status, sendo regulamentado pelo Decreto Presidencial nº. 7.234. Logo de início o Decreto indica os objetivos da política, em acordo com o que a Portaria já sinalizava:

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).

Cabe mencionar que as desigualdades regionais, mencionadas nos objetivos do Decreto, não haviam sido citadas no Plano, somente na Portaria – que, por sinal, não tinha objetivo apontado explicitamente. Os demais objetivos dialogam com elementos que atravessavam os outros dois documentos, em maior ou menor grau.

Além da mudança de instância e status, o novo texto do Programa fixa algumas alterações em seu conteúdo. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) são incluídos na abrangência da política. Além das nove áreas citadas anteriormente, é acrescentada uma décima área de desenvolvimento das ações de assistência estudantil: “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (BRASIL, 2010), dialogando com a linha temática “Condições básicas para atender os portadores de necessidades especiais” que aparecera no Plano, mas que não foi referida na Portaria.

O público-alvo também foi alterado priorizando, dentre estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial, aqueles “oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2010). Por fim, as IFES e os IFs são responsabilizados por fixar critérios para a percepção da assistência estudantil e mecanismos de acompanhamento e avaliação da política, conforme apontara o Plano – mas, no caso do Decreto, a orientação foi muito mais genérica, sem apontar os pontos iniciais de avaliação ou os deveres das instituições com ela, como fazia o documento precursor.

O PNAES é importante na trajetória do ensino superior porque, somente a partir do seu surgimento, a assistência estudantil no sistema federal passou a ser regulada nacionalmente e contar com orçamento próprio. O Programa se concretiza em um bojo de políticas públicas - recentes e tardias - que respondem a várias demandas históricas para a educação superior no Brasil. Apesar do PNAES ter sido criado na década de 2000, desde o início do século passado havia reivindicações por ações nacionais de assistência estudantil para o ensino superior no país (Kowalski, 2012).

E, ainda que o Programa seja um marco positivo na história da educação superior brasileira, isto não significa que ele tenha conseguido solucionar todas as problemáticas que envolvem a assistência estudantil. Além disso, “não se trata de uma política consolidada, mas que se situa em um campo de disputa e que está passando por um processo de legitimação, principalmente após sua regulamentação pela Portaria Normativa n. 39/2007 e pelo Decreto n. 7.234/2010” (Imperatori, 2017, p.5).

O PNAES tem uma abordagem própria da assistência estudantil, dentre inúmeras outras possibilidades. O que o Programa é - qual é sua natureza, sua finalidade, suas características, suas prioridades etc. - reflete o jogo de forças da conjuntura em que foi criado. A pesquisa que resultou neste trabalho se preocupou em compreender os significados por trás do PNAES. Não trata de entender o jogo de forças, nem tampouco como o Programa é executado. A preocupação está centrada nos traços que se manifestam na sua regulamentação e que espelham a sociedade em que está inserido.

## CAPÍTULO 2 - PROTEÇÃO SOCIAL

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é uma política pública que busca promover a permanência e a inclusão social através da educação, e combater a evasão, a retenção e as desigualdades sociais e regionais no ensino superior federal. Diante disso, neste trabalho, entende-se que o PNAES corresponde à uma política pública de proteção social. Pereira (2016) mostra que na bibliografia sobre o tema, o termo proteção social

possui várias denominações, que lhes são sinônimas; sem falar que ele se sobrepõe, quando não se identifica, com outros termos mais precisos teoricamente, os quais, no geral, possuem vínculos institucionais comuns e perseguem os mesmo objetivos, tais como: seguridade social, bem-estar social, política social [...] (p. 36).

Pereira (2016) diz que os estudos sobre a proteção social constroem tipologias que podem ser identificadas dentro de dois grupos principais:

a) as que se referem aos modelos de bem-estar implementadas em diferentes nações ao redor do globo, e b) as que balizam as distintas escolas teóricas e ideológicas que se dedicam ao estudo, investigação e, conseqüentemente, à conceituação, caracterização e recomendação de padrões específicos de proteção social (Pereira, 2016, p. 38).

Em diálogo com a bibliografia, a autora sistematiza sua própria categorização sobre a proteção social, que não cabe ser resgatada aqui dada a sua inutilidade para a finalidade deste trabalho.

A questão que aqui interessa é que a autora trata sobre a multiplicidade de significados, ou sobre a ausência sistemática de evidências e de indicadores concretos nos estudos sobre proteção social. Este trabalho não pretende resolver tal lacuna, que possui solução já proposta por Pereira (2016). Tendo conhecimento das ressalvas feitas pela autora, a definição de proteção social utilizada na pesquisa que resultou neste texto é precisa. Trata-se da concepção de proteção social dentro da sociedade capitalista, atrelada à noção de cidadania e, portanto, ao Estado.

As ressalvas contidas no primeiro trecho do texto de Pereira (2016) citado acima indicam, além da lacuna comum em torno da definição de proteção social, outro ponto importante para a discussão sobre o termo – e que aponta para um elemento importante para a definição utilizada neste trabalho. Muitas vezes, a proteção social é confundida e tratada como sinônimo de seguridade social, bem-estar social, política social, Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), Regime de Bem-Estar e estar bem.

A explicação para isso não reside apenas na imprecisão na definição de proteção social. Está, em grande medida, na íntima relação que esta concepção mantém com o que esses outros termos referem, especialmente quando se trata da exposição desta concepção ao contexto capitalista. O significado de proteção social utilizado neste trabalho é associado ao *Welfare State* – ou, em outras palavras, ao capitalismo ocidental pós-crise de 1929. Essa opção se justifica porque é a partir desta associação que a proteção social estabelece um vínculo com o Estado – através da política social - e com a cidadania, condições nas quais o PNAES encontra-se.

Além da associação do fenômeno em questão ao Estado, importa anunciar também que, como apontado no tópico “metodologia” da introdução deste texto, parte-se neste trabalho de uma leitura predominantemente marxista. O referencial teórico-metodológico marxista clássico que debate sobre a proteção social é recente, como assinala Pereira (2016) – a produção se concentra nas últimas décadas, ou seja, pós 1970 – e as análises, muitas vezes, dialogam com a experiência do Estado de Bem-Estar Social.

Também no tópico “metodologia” da introdução deste texto, aponta-se para a utilização da categoria contradição dialética, que insere o objeto analisado dentro da totalidade contraditória da realidade capitalista. Dessa maneira, “a proteção social exibirá traços positivos e negativos, isto é: ela poderá atender interesses diferenciados [...]”(PEREIRA, 2016, p. 55).

### Proteção Social no Capitalismo

A proteção social, enquanto fenômeno, possui historicidade e institucionalidade próprias, e pode ser encontrada em todos os tipos de sociedades humanas. Em uma definição genérica, a proteção social se refere aos mecanismos que as sociedades desenvolvem para proteger os seus membros dos riscos aos quais são expostos por consequência de como se ordena a dinâmica social. Pereira (2016) diz que

Já nos primórdios da humanidade a produção, acumulação e distribuição de bens materiais constituíam uma atividade movida por necessidades e pelo **objetivo humano básico de criar reservas protetoras** para fazer frente a situações de carências pessoais e coletivas (p.21. grifo nosso).

A depender do contexto, as concepções e os fenômenos que correspondem ao termo proteção social são distintos. Ao longo da história da humanidade, “os objetivos de produção, acumulação e distribuição se ampliaram” e, junto com eles, ampliou-se também o desejo “por

uma vida de conforto e abundância, portanto, isenta de privações materiais” (PEREIRA, 2016, p. 21). No embalo da busca por realização desse desejo, formou-se o sistema capitalista – que representa um modo da sociedade se organizar e reproduzir a partir de uma auto-apresentação sob a tônica da isenção de privações materiais.

No entanto, o que se observa na prática não é a realização desse desejo, como esperado – ao menos não de maneira generalizada. Ao contrário do que se acreditava, a surpresa foi que “vencidas as barreiras naturais para a acumulação e o acesso à riqueza, a afluência pudesse coexistir com **formas primitivas e ampliadas de pobreza**” (PEREIRA, 2016, p. 21. grifo nosso). Isso se revelou de modo dramaticamente evidente após a Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, por meio da intensa exploração do trabalho diante do progressivo avanço tecnológico e das alterações nas relações de trabalho.

No entanto, outra faceta inesperada desse desfecho, que apresenta uma contradição típica nas sociedades capitalistas, é que

as condições objetivas que apronfundavam a pobreza na mesma medida em que aumentavam a riqueza eram as mesmas que criavam oportunidades, sem precedentes, de mobilização dos explorados em torno de lutas por igualdade e direitos de cidadania (PEREIRA, 2016, p. 22).

Ou seja, apesar do capitalismo ter trazido consigo relações de produção caracterizadas por uma acentuada exploração do trabalho, refletida em uma imensa desigualdade e na pobreza aguda, ele trouxe consigo também condições que possibilitaram as lutas por igualdade e pelos direitos de cidadania. Foi justamente no século XVIII que tais lutas mostraram força para começar a consolidar algumas reivindicações. A cidadania é exemplo disso, sendo uma inovação que compõe o rol de novidades que surgiram com o capitalismo, cujo impacto sobre a proteção social foi direto.

### A Consolidação da Cidadania no Capitalismo

No final do século XVIII e início do século XIX, as sociedades capitalistas viviam um contexto de muitos embates com a formação do trabalho industrial. Os países que passavam pela industrialização, somada à “urbanização desagregada e as cidades insalubres e imundas” – no geral,, países do continente europeu -, sufocavam os indivíduos com péssimas condições de vida, marcadas por circunstâncias laborais inadequadas e desreguladas, expressas na “desagregação familiar, perda de laços comunitários, desamparo, mutilações



decorrentes da insegurança do novo processo de trabalho industrial, entre outros” (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 164).

Diante da situação social nos países que passavam pelo processo de industrialização, constituíram-se diversos movimentos de trabalhadores industriais. Os países europeus capitalistas, que estiveram à frente da industrialização, presenciaram várias manifestações de revolta contra a ordem instituída. Os embates do período fizeram com que os chamados direitos civis fossem consagrados – direitos que mostraram-se adaptados também para a continuidade do capitalismo (DIGIOVANNI e PRONI, 2006).

Os direitos civis apresentavam uma grande compatibilidade lógica e ideológica com as exigências de organização social próprias do desenvolvimento do capitalismo industrial, que aflorava na época. Foram também importantes para a formação de um mercado de trabalho livre nos moldes do capitalismo, e para a formação da bolsa de valores – provavelmente por isso foram os primeiros a serem conquistados. Dentre eles estão o direito de ir e vir, de expressão, de liberdade religiosa, de propriedade e de estabelecer contratos (DIGIOVANNI e PRONI, 2006).

A conquista dos direitos civis representou o primeiro passo de construção da cidadania no mundo capitalista. Mas, sozinhos, eles não eram suficientes para solucionar as desordens insustentáveis que compunham o contexto. As manifestações contra a ordem instituída continuaram e ganharam novas tonalidades. Especialmente durante o século XIX, os gargalos em torno das questões sociais se mostraram como um componente central dos impasses sociais e cuja resposta era indispensável para a própria sustentabilidade da dinâmica social.

As questões sociais apresentavam um lado econômico que se expressava na extrema pobreza, e cuja contradição se tornava evidente no fato de que os pobres eram os que mais trabalhavam. Como consequência dos incômodos em torno dessas questões, o elemento político sopitou. As últimas três décadas do século XIX tiveram como marca a eclosão de questões políticas nas sociedades capitalistas, o que culminou na conquista dos direitos políticos - relativos aos direitos de associação, representação e participação política (DIGIOVANNI e PRONI, 2006).

Esses direitos, apesar de valiosos e de conquistados com embates e afronta, representando uma vitória dentro da organização social capitalista, ainda não eram o bastante para que os incômodos do contexto fossem amenizados. Era preciso dar mais um passo: conquistar os direitos sociais. O chamado “breve século XX (1914-1991) foi o momento de

conquista dos direitos sociais universais, que fecharia o processo histórico de constituição da cidadania” como componente elementar das sociedades capitalistas.

O processo de constituição desses direitos não foi simples e coerente, como apresenta o resgate sintético trazido neste texto. Os elementos civil, político e social ilustram questões que precisaram de pelo menos dois séculos de maturação “para que no mundo ocidental ficasse conhecido (e respeitado) um rol de direitos das pessoas e suas coletividades, em seu conjunto chamados de direitos de cidadania” (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 163). Para as finalidades deste trabalho, importa saber que a cidadania se refere à uma posição ou status dos indivíduos que pressupõe esses elementos através da ideia de direito, e que os direitos aos quais ela se refere foram imputados no conjunto de responsabilidades do Estado.

A politização e institucionalização da questão social resultou, não só na conquista dos direitos políticos e sociais, mas também em uma transformação da “natureza (de forma nunca vista antes) das formas de proteção social – e mesmo a natureza do Estado” (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 164 e 165), inspirando “práticas cada vez mais sofisticadas de proteção social”. Como resultado desse cenário, surgiram “medidas protetoras voltadas para os riscos associados ao trabalho industrial, cujas principais características residem no fato de terem sido obrigatórias, condicionadas a contribuições prévias, de caráter legal e geridas pelo Estado” (PEREIRA, 2016, p. 22 e 23).

A consolidação da cidadania registrou um novo e definitivo modo de participação do Estado na proteção social, que se apropriou da “proteção social como funções inclusivas e perenes” (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 165). Otto Von Bismark, na Alemanha do século XIX, foi inovador quando tratou as inseguranças individuais como assunto público, socializando os custos da proteção social com toda a sociedade. Outros grupos de trabalhadores, além dos industriais, e outros segmentos sociais começaram a ser abarcados pela cobertura da proteção social (PEREIRA, 2016). O resultado da guinada anunciada por Bismark pôde ser visto principalmente no início do século XX, quando

quase todos os países europeus capitalistas já dispunham de um sistema de proteção social que visava trabalhadores (e, eventualmente, suas famílias) e oferecia vários programas de benefícios [...] para um envolvimento organicamente definido, regido por normas nacionais, com métodos de financiamento sustentáveis e – o que é mais importante – sem comportar qualquer discriminação política ou social (DiGiovanni e Proni, 2006, p. 161).

Uma das medidas protetoras mais comuns a partir de então foi o seguro social, considerado a espinha dorsal da proteção social no capitalismo, “originalmente pensado como medida defensiva e reparadora de proteção aos trabalhadores formalmente empregados e cuja interação ao sistema social dominante se fazia necessária por questão de ordem pública [...] contra as ideias socialistas [...]” (PEREIRA, 2016, p. 24). A centralidade do seguro social na proteção social pôde ser vista no Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), predominante no mundo capitalista entre os anos 1940 e 1970.

#### Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)

Esping-Andersen (1991), assim como DiGiovanni e Proni (2006), mostra que é no Estado de Bem-Estar Social que os direitos - especialmente os sociais - ganham status de inviolável nos aspectos legal e prático, com base na cidadania através da regulação estatal. A definição proposta pelo autor não é rígida, e envolve um profundo debate sobre as diferentes experiências de *Welfare State* nos países capitalistas. No entanto, não interessa para este trabalho retomar toda a discussão sobre a definição, ou realizar análise das experiências históricas do Estado de Bem-Estar Social.

Esping-Andersen (1991) afirma que os estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social, assim como no caso do neoliberalismo (ANDRADE, 2019), podem ser feitos a partir de óticas distintas. Sua obra faz um apanhado sobre isso, que pode servir a quem interessar. Para este trabalho importa, pontualmente, a leitura que envolve a proposta de organização do Estado, e que diz respeito à maneira como ele age diante da dinâmica social e sobre a proteção social. Afinal, como anunciado anteriormente, a concepção de proteção social aqui adotada foi consolidada no *Welfare*.

De modo geral, a definição comum do Estado de Bem-Estar Social “envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar dos cidadãos” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98). O *Welfare* batizou “o compromisso do setor público com o pleno emprego (embora masuclino); com a abertura universal dos serviços sociais; e com a garantia de um mínimo de renda a todos os cidadãos (trabalhadores ou não trabalhadores), sob a égide dos direitos [...]” (PEREIRA, 2016, p. 25).

Neste modelo de Estado os *direitos sociais* passam por um processo de *desmercadorização*<sup>8</sup>, que varia a depender do contexto. Desmercadorização é um conceito

---

<sup>8</sup> Isto ocorre porque quando os direitos ou a proteção social são desmercadorizados, como acontece no *Welfare State* – com variações nas experiências históricas assinaladas por Esping-Andersen (1991) –, os indivíduos não precisam submeter-se ao mercado através do vínculo com o mercado de trabalho. Assim, o acesso ao conjunto

definido por Esping-Andersen (1991) que se refere a um processo que “ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (p.102). A desmercadorização fortalece os indivíduos – a partir do status de cidadania – e, portanto, relativiza a autoridade absoluta do mercado.

Essa configuração de Estado proporcionou um estágio superior à proteção social. É nesse período que o mundo capitalista “significou a maior e mais bem-sucedida fórmula de segurança social que o mundo capitalista conheceu” (PEREIRA, 2016, p. 25). O Estado já havia, antes da fase em que fora caracterizado pelo modelo de *Welfare*, assumido algumas preocupações com a proteção social, como já demonstrado. No entanto, é com o *Welfare State* que preocupações de cunho mais sensível e amplo passam a compor o ímpeto estatal em torno da proteção social.

Pereira (2016) entende o *Welfare* a partir da institucionalização do poder no Estado capitalista, legitimada socialmente, agindo para a regulação das forças do mercado e para a garantia do acesso a bens e serviços que reduzem a insegurança social, sem suprimir a dinâmica das relações de organização e reprodução do capitalismo. Trata-se de um meio institucional e histórico que atua combinando a melhoria e valorização do status da cidadania paralelamente à melhoria e valorização da economia de mercado.

Assim, o Estado de Bem-Estar Social promove as atividades que reproduzem a força de trabalho empregada, e mantém aqueles impedidos de trabalhar também dentro da dinâmica capitalista. Ele faz isso através de um controle cada vez mais aguçado sobre o nível, a distribuição e o modelo de consumo, com ações como “criação de sistemas de impostos e de seguridade social; subsídios à aquisição de valores de uso, como alimentação e moradia; ou a provisão direta, gratuita ou subsidiada, de serviços como saúde e educação” (PEREIRA, 2016, p.77). A seguridade social, sistema mais amplo de seguro social, simboliza a vinculação entre proteção social e direito social, e seu escopo é ampliado através de políticas públicas estatais.

No entanto, apesar de ser um modelo de Estado em que a cidadania e os direitos que ela pressupõe são reverenciados, o Estado de Bem-Estar Social não suprime o capitalismo. Ele auxilia na proteção desse sistema, e também no esforço de evitar que ele seja autofágico, fazendo a manutenção da

dinâmica da simultânea acumulação da riqueza e da pobreza que desafia o capitalismo a encontrar estratégias anticrises, seja no terreno da legitimação, com

---

de bens e serviços que compõem o rol de direitos ou a proteção social é desprendido da necessidade de submissão ao labor. Esta necessidade de submissão corresponde à mercadorização dos indivíduos, em contraposição à desmercadorização.

medidas socialmente protetivas, seja no terreno da reprodução do capital, com medidas que transformam tudo em mercadoria e os cidadãos em massa de consumidores estimulados inclusive [...] pelos próprios governos (PEREIRA, 2016, p. 51).

Os avanços no campo social e da proteção social promovidos pelo *Welfare*, refletem dilemas e demandas que ameaçavam a continuidade desse sistema, por expor os indivíduos ao risco. O *Welfare* regula as relações sociais de modo a tornar os cidadãos, inclusive os mais pobres e os que não estão inseridos no mercado de trabalho, protegidos e aptos ao consumo. Assim, esses cidadãos são menos expostos aos riscos de não satisfazerem suas necessidades pelos impedimentos do mercado. Ao mesmo tempo em que se aproximam do status de cidadão, com maior autonomia em relação ao mercado, são adaptados à própria dinâmica do capitalismo.

Esse é um caminho com contradições agudas. A proteção social torna-se uma questão pública e passa a ser regulada e gerida pelo Estado porque esta é uma exigência urgente, tanto da perspectiva dos avanços sociais, quanto para continuação da dinâmica de exploração e dominação do sistema vigente. Em outras palavras, a consolidação da proteção social no interior do Estado reflete tanto as demandas sociais, quanto as do capitalismo. Ela se reverte na melhoria das condições de vida e trabalho daqueles que mais sofrem o impacto dos riscos sociais, ao mesmo tempo em que combate a expansão das ideias socialistas que tornam evidente os riscos sociais que o capitalismo impõe, ameaçando-o.

Portanto, a adoção da proteção social por parte do Estado reflete a necessidade de integração de quem é dominado com o sistema social que domina, cujo objetivo

não é, nunca foi e nunca será, o de satisfazer necessidades e carências humanas [...] tal objetivo consiste, basicamente, em satisfazer as necessidades insaciáveis do capital [...] Isso explica por que, quanto mais cresce a capacidade produtiva do sistema e sua possibilidade de atender demandas ampliadas, mais a classe trabalhadora se vê preterida [...] (PEREIRA, 2016, p. 50).

A gestão das inseguranças e riscos sociais é uma questão de ordem pública porque a exacerbção das inseguras e riscos torna a continuidade do sistema insustentável. “Não é à toa que, ao mesmo tempo que fica evidente que o capitalismo não vive sem crises, transparece que esse modo de produção não pode viver sem créditos e sem políticas de bem-estar social” (PEREIRA, 2016, p. 51). O Estado de Bem-Estar Social - consolidado de diferentes maneiras em países europeus e norte-americanos - não é um Estado com uma “consciência social avançada” no capitalismo. Ainda que tenha possibilitado diversos

avanços sob as reivindicações sociais, sua finalidade última continua sendo a “autopreservação e a reprodução expansiva desse sistema” (PEREIRA, 2016, p. 25)

Sendo assim, ainda que as políticas mais características do Estado de Bem-Estar Social tenham sido importantes para o avanço da redistribuição das riquezas sociais - inclusive através do orçamento público destinado às questões sociais e da consolidação do acesso aos direitos de cidadania através da provisão estatal - este foi um modelo de Estado ainda dentro do sistema capitalista. O *Welfare*, assim como os demais modelos de Estado ou as demais características do capitalismo ocidental no desenrolar da história, corresponde às demandas para a preservação do sistema em sua relação dialética com a realidade social.

De uma só vez, o Estado de Bem-Estar Social, através da ampliação da legislação social, protegeu o capitalismo das lutas de trabalhadores, crescentes desde o século XIX, e ainda auxiliou este sistema assegurando a reconstituição da força de trabalho ameaçada pela superexploração. Além disso, o *Welfare* construiu também um arsenal de políticas anticíclicas para evitar crises como a que assolou os países capitalistas em 1929. No entanto, esse pacto entre Estado, mercado e grupos de trabalhadores organizados não conseguiu evitar a tão temida crise. No fim da década de 1960, o Estado de Bem-Estar Social se deparou com um grande enfraquecimento, resultado de uma nova crise do capitalismo na década de 1970.

Mesmo com a decadência do *Welfare*, até os dias atuais, no mundo capitalista a ideia de proteção social tem um vínculo direto com o Estado, mediado pela noção de direito. “O que pode variar é o grau de stateness, ou seja, o grau ou intensidade em que os diferentes Estados nacionais participam da proteção social de seus cidadãos contra distintos riscos” (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p.161). Esta variação pode ser justificada por inúmeros fatores, tais como as configurações sociais de cada contexto, o momento histórico, a urgência dos riscos, a noção de cidadania – e os direitos previstos -, o modelo de Estado vigente, dentre outros.

No Brasil a proteção social também se tornou matéria do Estado após a construção da cidadania. Para além das marcas da trajetória do país, que reserva inúmeras particularidades temporais, espaciais, históricas, sociais, políticas e econômicas, as peculiaridades em torno da proteção social e da relação que o Estado mantém com ela por meio dos direitos, podem ser percebidas por toda história da consolidação da cidadania brasileira.

## A Consolidação da Cidadania no Brasil

O Brasil teve uma extensa experiência colonial e um prolongado processo de escravização desde muito antes que a ideia de cidadania começasse a ser pensada nesta região. Diferente do que ocorreu nos países europeus, onde os dramas em torno das questões sociais precederam os demais elementos de constituição da cidadania e o próprio processo de industrialização, a problemática da questão social no Brasil foi uma herança deixada pelo colonialismo e pela escravização que assolou o país por centenas de anos, tornando-o um país recheado de desigualdades, injustiças e dificuldades.

Di Giovanni e Proni (2006) mostram como a tardia fundação da cidadania no Brasil ocorreu numa lógica invertida quando comparada ao processo dos países europeus. Na trajetória brasileira, o país estruturou uma dinâmica capitalista com características diferentes daquelas dos países europeus. A modernização e urbanização brasileiras ocorreram

sem que se tivesse resolvido a questão agrária, sem que o trabalho fosse valorizado como elemento fundamental na construção da nação, sem que houvesse políticas governamentais capazes de eliminar as marcas onipresentes da exclusão e da desigualdade (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 170).

Apesar da questão social latente e do protótipo dos direitos políticos e civis existentes no período imperial no país, predominou por muito tempo no Brasil uma concepção formal de cidadania – que foi até o fim da Primeira República. Esta concepção se deu pela configuração da dinâmica das relações sociais, que não permitia que tais direitos fossem concretizados - ou que ao menos tivessem uma possibilidade real para isso. Mesmo com o anúncio formal do fim da ordem escravista, durante esse período da história brasileira, pouquíssimos foram os avanços na direção da concretização dos direitos de cidadania (DIGIOVANNI e PRONI, 2006).

Foi somente em meados da década de 1930, quando Getúlio Vargas assumiu a presidência do Brasil, que o primeiro avanço expressivo das questões sociais no país ocorreu. Isso se deu antes que os componentes políticos e civis estivessem consolidados, como havia acontecido nos países europeus. Os dilemas em torno das questões sociais ganharam grande visibilidade com reivindicações de trabalhadores organizados. Gradativamente, os direitos sociais começaram a ser reconhecidos, tais como aqueles relacionados ao trabalho, à educação e à previdência, apesar dessa conquista ter sido restrita à população urbana e atrelada às atividades econômicas e laborais.

De qualquer maneira, a década de 1930 representou o momento em que as questões sociais ganharam mais força no Brasil, alterando a natureza do Estado. Foi nesse momento

que, pela primeira vez, a proteção social foi oferecida no país através do Estado, ainda que condicionada ao exercício do trabalho – fato espelhado com o que ocorreu na Europa mas que, no caso brasileiro, precedeu uma cidadania substantiva consolidada. Di Giovanni e Proni (2006) indicam “uma inversão no processo de construção da cidadania com momentos de avanço tímido em algumas frentes e outros de forte retrocesso no campo dos direitos civis e políticos - tendência confirmada na época do regime militar” (p. 171).

O período do regime de ditadura militar no Brasil travou novamente os avanços no sentido da consolidação da cidadania no país. A começar pela suspensão de toda a legislação em construção. Houve também, nesse período, uma intensificação das desigualdades sociais. Poucos foram os avanços rumo à conquista de direitos durante a ditadura, com exceção de algumas medidas pontuais. O grave problema da pobreza, da vulnerabilidade social e da imensa desigualdade econômica e social continuaram a ser as marcas das questões sociais no país (DIGIOVANNI e PRONI, 2006).

É somente no final do século XX , com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que uma cidadania substantiva - com suas dimensões civil, política e social - começa a erguer-se no país. O campo social sofre uma inovação com a CF/88, com “a ampliação dos direitos sociais, a universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado para a garantia dos mesmos” (POTYARA PEREIRA, 2012, p.3). É nesse momento também que se manifesta

afirmação das liberdades individuais e combate à discriminação; democratização e ampliação da participação política, com múltiplos registros partidários e maior presença de movimentos organizados; reconhecimento da necessidade de resgate da dívida social e adoção do princípio da universalidade na elaboração de políticas sociais (DIGIOVANNI e PRONI, 2006, p. 171).

Apesar dos avanços significativos rumo à concretização da cidadania com a redemocratização brasileira, a consolidação dos direitos de cidadania previstos na CF/88 é complexa demais para ser resolvida pragmaticamente, após séculos de fragilização da noção de cidadania . A conquista tardia, formal e jurídica da cidadania não é suficiente para garantir sua concretização. Sendo este um processo que ocorre dentro de uma dinâmica capitalista, ele expressa a característica elementar deste tipo de sociedade: a contradição.

#### Constituição Federal de 1988 (CF/88)

A CF/88 apresentou valores de solidariedade, dignidade da pessoa humana e busca pela erradicação das múltiplas desigualdades para guiar os dispositivos legais e as ações



estatais, através do status de supremacia dentro do ordenamento jurídico. Esses princípios não podem ser contrariados e é dever do Estado implementá-los, utilizando-os como diretrizes para as ações estatais. “Tais compromissos não formam uma mera carta de intenções, mas traçam contornos exatos e inequívocos da ação do Poder Público, que ao se afastar deles, age de forma inconstitucional” (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p. 33).

A partir de tais princípios, a CF/88 dedica o Título II à seguridade social, definida como “um conjunto integrado de ações[u16] de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde**, à **previdência** e à **assistência social**” (BRASIL, 1988. Grifo nosso). No mesmo Artigo, são anunciados, dentre os objetivos da seguridade social, a universalidade da cobertura e do atendimento, seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, equidade na forma de participação, caráter democrático e descentralizado da administração,] com participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e governo. Além disso, a CF/88 estabelece que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta” (BRASIL, 1988).

Via de regra, a seguridade social é entendida, pela bibliografia e em outras experiências históricas e espaciais, articulando ações no campo da saúde, da previdência e da assistência social. Como dito anteriormente, a proteção social é comumente confundida com a seguridade social. Isto porque esta representa a consolidação do sistema de proteção social estatal através de uma política social universal, fato que marcou as sociedades capitalistas. No entanto, a proteção social extrapola a matéria da seguridade social e os campos que ela abrange.

Lavinas (2006) define o sistema de proteção social como “um conjunto diverso de políticas e intervenções, diretas ou indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças” (p. 254). A importância da seguridade social e o recorte dos seus campos de atuação – saúde, previdência e assistência social - refletem os dramas que afligiam e colocavam – e ainda afligem e colocam - em risco as pessoas durante o período histórico de disputa pela consolidação de um sistema de proteção social, período esse em que a seguridade foi estruturada. O que a CF/88 prevê para a seguridade social pode oferecer indicativos importantes de como a Carta Magna encara a proteção social.

No entanto, como a própria autora argumenta, a proteção social refere-se à ação estatal cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, sendo que estas são categorias voláteis – ou seja, o status ao qual elas se referem exige um outro status contraditório de contraponto. Lavinas (2006) mostra que as definições do que é um risco ou vulnerabilidade “vêm incorporando novos desafios e devem mudar, cobrindo demandas antes ausentes do rol

das chamadas **necessidades básicas** da população. Estas [necessidades] estão em constante mutação e supõem, portanto, repensar e redesenhar o contrato social” (p. 254. Grifo da autora).

A definição de condições de risco e de vulnerabilidade pressupõe a definição coletiva de quais são as necessidades humanas básicas, cuja satisfação é essencial, e quais são os mecanismos sociais comuns, cujo usufruto é requerido para a vida em sociedade. Assim, pode-se entender por ações de proteção social as iniciativas estatais que correspondem à busca por satisfação das necessidades humanas básicas, tendo como ponto de referência a realidade na qual os indivíduos estão inseridos, os direitos que lhes são garantidos sob o status de cidadãos e as exigências para a vida em sociedade .

A Carta Maior de 1988 indica várias das necessidades humanas definidas coletivamente para a vida plena na sociedade brasileira além da seguridade social, diante dos princípios já citados. O princípio da dignidade da pessoa humana está expresso no Artigo 1º, inciso III, da CF/88. Este princípio condiciona que

o ser humano passa a ser, obrigatoriamente, o centro do ordenamento jurídico e estatal [...] garantindo uma existência digna em todos os aspectos, o que atrai para este princípio a obrigatoriedade da realização de vários direitos fundamentais, tais como vida, saúde, renda, **educação**, aposentadoria, desenvolvimento urbano adequado, entre tantos outros (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p.34. grifo nosso).

Além disso, o princípio da dignidade da pessoa humana inibe atos que objetificam as pessoas ou instrumentalizam suas existências. Isto significa que o ser humano deve ser o fim, e não o meio, das ações estatais. Por fim, esse princípio impõe que a democracia brasileira só se realize a partir da observação e materialização da dignidade da pessoa humana, “o que implica na necessidade de concretização dos direitos inerentes à ela”, tais como a educação (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p.34).

A educação compõe o conjunto de direitos fundamentais estabelecidos na Constituição, conforme o Artigo 6º, do Título II – Dos direitos e garantias fundamentais -, que diz que “São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988. Grifo nosso). O direito à educação “é uma cláusula pétra, conforme melhor exegese do Artigo 60, §4º, IV, do texto constitucional, o que significa que não pode ser violado nem mesmo por emenda constitucional que tenda a aboli-lo [...]” (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p.33).

Crosara, Silva e Oliveira (2020) dizem que o direito à educação, enquanto um direito fundamental é “inalienável, universal, indisponível e intransferível” e objetiva

promover a igualdade fática, material ou substancial, superando as diferenças que criam as desigualdades sociais e econômicas, étnico-raciais, de gênero, entre tantas, uma vez que são direitos que permitem o acesso de todos e todas aos bens e vantagens sociais de forma igualitária, gerando igualdade de oportunidade e, em última instância, a justiça social e a materialização da dignidade humana (p. 33).

O Artigo 205º da CF/88 reafirma o direito à educação e o dever do Estado na promoção e incentivo da educação, tendo em vista o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Isto demonstra como a educação é uma pré-condição para o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana,

uma vez que contribui para o pleno desenvolvimento do indivíduo, o prepara para a participação na vida política de forma paritária e integral, permitindo uma melhor qualificação para o trabalho, o que implica em mobilidade social, renda e melhor qualidade de vida, para si e para as futuras gerações (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p. 35).

O direito à educação deve buscar criar condições de iguais oportunidades para todos, tratando-se de um direito social. Sua promoção deve buscar o maior alcance possível, levando em conta a desigualdade social alastrada pelo Brasil e aqueles que se encontram em desvantagem diante dela, “uma vez que o princípios que se busca realizar, em maior magnitude com os direitos sociais, é a igualdade material” (CROSARA, SILVA e OLIVEIRA, 2020, p.34). Mais do que um pressuposto, a igualdade é declarada na Carta Magna como um dos princípios do ensino no Artigo 206º, que diz que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - **igualdade de condições para o acesso e permanência** na escola[u28] ; [...] IX - **garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida**” (BRASIL, 1988. grifo nosso).

#### Sobre a Educação e o Ensino Superior

Em consonância com o que estabelece a Carta Magna, em 1996, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de número 9.394. No IV Capítulo – *Da Educação Superior* -, o Artigo 43º discorre sobre as finalidades da educação superior, sendo uma delas “[...] VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer

com esta uma relação de reciprocidade[u29] ; [...]’ (BRASIL, 1996). Além disso, no Título III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar – a LDB/96 diz que:

[...]

Artigo 4º - O **dever do Estado** com educação escolar pública será efetivado **mediante a garantia de:**

[...]

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (Brasil, 1996. Grifo nosso).

No Título VIII – Das Disposições Gerais – a LDB/96 diz que:

Art. 79. [...]

§ 3º No que se refere à educação superior, sem prejuízo de outras ações, o atendimento aos povos indígenas efetivar-se-á, nas universidades públicas e privadas, mediante **a oferta de ensino e de assistência estudantil**, assim como de estímulo à pesquisa e desenvolvimento de programas especiais. (Incluído pela Lei nº 12.416, de 2011) (BRASIL, 1996. Grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, em acordo, definem a educação como um dos direitos fundamentais que, portanto, é universal – isto significa que é um direito que abrange a todos os cidadãos brasileiros. Por garantir acesso aos bens e vantagens sociais na sociedade brasileira, este direito projeta a construção de uma igualdade substantiva. Ele pressupõe a igualdade de oportunidades sociais, a satisfação das necessidades humanas, a justiça social e, conseqüentemente, a própria dignidade humana e o exercício da cidadania para aqueles que vivem nesta sociedade.

Esses documentos também balizam o dever do Estado com a educação. Este dever se expressa na promoção da educação através da igualdade do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida – incluindo os níveis mais elevados do ensino – e da garantia de condições de acesso e, mais importante aqui, de permanência. Assim, tendo como finalidade a produção de conhecimento e a resposta aos problemas do mundo, por meio da noção de reciprocidade, a assistência estudantil é prevista para a educação superior.

Um dos tópicos da LDB/96 indica a obrigação das universidades públicas com a oferta de assistência estudantil para povos indígenas. Apesar deste recorte, levando em consideração todas as outras disposições contidas nos dois documentos em discussão, o dever do Estado com a educação, em geral, e com o ensino superior, só se realiza com o provimento da assistência estudantil. A justificativa para tal argumento reside no fato de que a sociedade brasileira e o ensino superior são contextualizados em um cenário de desigualdades para a permanência estudantil que interfere na realização e concretização do usufruto dos direitos previstos.

### CAPÍTULO 3 - NEOLIBERALISMO

As mudanças sociais das últimas décadas são encaradas como reflexo da emergência do neoliberalismo em muitas perspectivas. No entanto, o que se entende por neoliberalismo é uma questão complexa. As discussões em torno do neoliberalismo são diversas e não há consenso nas análises. Há um grande debate em curso, com múltiplas ponderações sobre o conteúdo, as manifestações concretas, a historicidade e a espacialidade das definições. Para refletir sobre o neoliberalismo, tomou-se como ponto de partida, o trabalho de Andrade (2019) e o seu apanhado da discussão em torno do termo.

O autor mostra como este termo pode estar relacionado com uma variedade de fenômenos e/ou forças estruturais e/ou conceituações teóricas. Cada análise aborda o neoliberalismo de uma perspectiva, resultando em uma pluralidade de conteúdos. Em síntese, as investigações sobre o neoliberalismo se preocupam com a sua essência e/ou com as suas manifestações históricas e geográficas. Neste último caso, são abordadas as singularidades de cada experiência, indicando o caráter híbrido do neoliberalismo. De qualquer maneira, as reflexões são mais complementares do que excludentes (ANDRADE, 2019).

No acúmulo das discussões, é possível encontrar um conjunto de aspectos estudados, enumerados por Andrade (2019) em quatro dimensões: 1) a dimensão da economia globalizada, 2) a da “luta antidisciplinar contra os modos de regulamentação e/ou dispositivos de governabilidade” (p.235), 3) a teórica e a simbólica e 4) a das disposições subjetivas. Além disso, é possível encontrar também um conjunto de lógicas normativas sobre a relação do neoliberalismo com

estruturas de Estado, estratégias de classe, processos de mercadorização e espoliação, políticas públicas, projetos utópicos, saberes científicos, dispositivos financeiros e contábeis, disposições econômicas, reconfigurações da cidadania e da democracia (ANDRADE, 2019, p. 234).

O fato é que o neoliberalismo é um fenômeno híbrido disseminado pelo mundo, e, portanto, com experimentações diversificadas. Todos esses aspectos que o compõem coexistem de maneira complexa na realidade social que é, por natureza, dinâmica, heterogênea e multifacetada. O que se percebe na bibliografia sobre o tema é um

desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação freqüentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos

institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu (HARVEY, 2008, capítulo 1, p. 23).

Isto justifica a definição “imprecisa e excessivamente elástica” sobre o neoliberalismo, inclusive nos trabalhos que analisam políticas públicas, “[...] de maneira que o termo torna-se pouco útil como quadro de análise” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 14). Não cabe à finalidade deste trabalho resgatar toda a discussão que o neoliberalismo suscita, nem tampouco cada um dos seus aspectos. Aliás, cabe advertir que, dadas as limitações da pesquisa, passou-se longe de esgotar todas as possibilidades de investigação e compreensão sobre o que é o neoliberalismo acumuladas na bibliografia.

Afora as disputas em torno da dispersão conceitual, inconsistência terminológica e fraca definição do conceito, empenhou-se em delimitar o que é chamado de neoliberalismo na pesquisa que resultou neste trabalho. Para isto, selecionou-se a perspectiva marxista como principal referência ao se tratar do neoliberalismo. Esta perspectiva é a que guarda maior aproximação com as inquietações que guiaram o estudo e com as escolhas metodológicas. De qualquer maneira, esta escolha foi feita sem que houvesse preocupações com uma fidelidade inflexível à abordagem marxista.

Quando se fala de neoliberalismo neste trabalho, refere-se à relação que ele mantém com o Estado, apesar de ser sabido que se trata de um fenômeno que extrapola a matéria do Estado, ainda que sempre o faça em conexão com ele. De modo geral, o Estado é uma instituição que cumpre um forte e ativo papel na organização das relações sociais nas sociedades capitalistas. A depender da configuração histórica, a maneira como o Estado se porta no cumprimento do seu papel passa por variações, sendo o neoliberalismo uma delas. Nesse sentido, a referência ao neoliberalismo comporta um modelo de Estado capitalista que reflete demandas - de um contexto histórico específico - para a continuidade da dinâmica capitalista.

## O Surgimento do Neoliberalismo e Suas Características Elementares

O neoliberalismo inicialmente se apresentou como uma corrente de pensamento nas ciências econômicas, após a II Guerra Mundial. Esta corrente fazia uma crítica ácida ao Estado de Bem-Estar Social, chamado também de *Welfare State* - modelo de Estado capitalista precedente ao neoliberal e hegemônico em vários dos mais influentes países ocidentais capitalistas entre as décadas de 1940 e 1970. A corrente fazia uma oposição igualmente contundente ao comunismo - outra corrente de pensamento, evidenciada em

vários países ocidentais capitalistas nos séculos XIX e XX, e que tem também um debate acerca dos moldes do Estado.

A divergência com o *Welfare* e com o comunismo era justificada na crença de que o “novo igualitarismo” e a democracia que emergiam eram incompatíveis com a liberdade dos agentes econômicos. Além disso, havia também a crença de que os “males”, que acompanhavam o Estado de Bem-Estar e os que acompanhavam o comunismo, assim como o nazismo, conduziam ao que os neoliberais chamaram de servidão moderna (Anderson, 1995). Ou seja, colocava-se no bojo de ameaças ao mundo capitalista o *Welfare*, o comunismo e o nazismo, como se pudessem ser vistos da mesma maneira.

O texto de origem do pensamento neoliberal é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Na obra há um evidente ataque ao Partido Trabalhista inglês e ao *Welfare*. Após sua escrita, um grupo denominado *Sociedade de Mont Pèlerin* foi organizado e articulado, com o intuito de acabar com as “regalias intervencionistas” (Anderson, 1995). Para colocar em prática o projeto neoliberal na dinâmica das relações capitalistas, os neoliberais tiveram que adentrar os espaços de estruturação da sociedade, incluindo o Estado - até porque boa parte das suas contestações tinham relação íntima e direta com o Estado.

A crítica neoliberal ao Estado de Bem-Estar é emblemática para compreender como o projeto neoliberal exige um modelo próprio de Estado. Os incômodos do neoliberalismo com o *Welfare* estavam relacionados à forma como o Estado regulava as relações sociais de produção. Para o projeto neoliberal ter sucesso em qualquer outra arena, era necessário desvencilhar o capital das restrições que o modelo do Estado de Bem-Estar impunha. Formulou-se então um modelo de Estado neoliberal (HARVEY, 2008), no qual

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microssoluções *ad hoc* substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico (SOARES, 2003, p.12).

O que é este modelo é uma questão que envolve um debate ainda sem solução, afinal existem inúmeras causalidades que influenciam este ponto. Mesmo assim, esta pesquisa exige uma definição. A tentativa de definição pode começar a partir dos preceitos que guiam o neoliberalismo. Harvey (2008) diz que o neoliberalismo

é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem social-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional

caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (Introdução)

A definição de Estado neoliberal envolve “um conceito de justiça social, baseado no indivíduo e no Estado de direito, que longe de ser impreciso, é claro e coerente” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 15). Os neoliberais partem do princípio da liberdade, associada à liberdade econômica - e política -, almejando direitos incondicionais de cada agente econômico dispor da sua renda e propriedade como quiser, através do livre comércio e da livre mobilidade de capital (ANDERSON, 1995). Para eles, as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de comércio e de mercado.

Isto porque, como argumenta Hayek em *O caminho da servidão*, na perspectiva neoliberal é impossível estabelecer uma medida comum de bem-estar em uma sociedade democrática. Para Hayek, o Estado não é capaz de, e não deve, cumprir a função de planejador econômico e social. Na sua perspectiva,

há uma impossibilidade matemática de obter uma medida comum de bem-estar em uma sociedade de indivíduos que possuem tantas e tão diversas necessidades que não poderão ser atendidas pelo Estado, uma vez que este não será capaz de acompanhar cada uma das infinitesimais escolhas (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 16).

Hayek argumenta que cada indivíduo só pode dar conta de ocupar um campo limitado na experiência social e, portanto, expressar um número de necessidades, correspondendo seus objetivos sempre a uma parte das necessidades de todos os indivíduos. Nessa perspectiva, a categoria de necessidades humanas é refutada. Fernandes e Borges (2008) destacam, entretanto, que isto não significa que Hayek não acredite na possibilidade de coincidência de objetivos individuais ou na união de indivíduos para a satisfação de seus objetivos. Mas sim que esta união se limita aos casos em que as opiniões coincidem.

Sob a ótica da teoria neoliberal, a intervenção do Estado para a satisfação das necessidades não encontra justificativa, exceto quando se trata de fins sociais que “são objetivos idênticos, unânimes de muitos indivíduos, ou então objetivos pelos quais os indivíduos estão dispostos a contribuir em troca da ajuda que recebem pela satisfação de seus próprios desejos” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 16-17). Entretanto, o acordo voluntário e unânime que pode amparar a intervenção estatal só é possível em algumas áreas da vida social no neoliberalismo. Em muitos campos da vida coletiva, argumenta Hayek, as divergências são tantas que é impossível estabelecer um ponto comum.

Para o pensador, a crítica à democracia reside neste ponto. Segundo ele, a democracia viabiliza um maior consenso entre os indivíduos, a partir da noção de maioria. No entanto, ele



crê existir uma contradição intrínseca na ideia de democracia, expressa na inviabilidade da função que lhe é atribuída: estabelecer medidas justas que deem conta das necessidades totais dos indivíduos. Para Hayek, esta função é inviável, principalmente quando se trata de administrar em detalhes os assuntos econômicos de um país. Assumindo este argumento, “qualquer forma de Estado planejador que vise prover o bem-estar aos indivíduos de uma comunidade é um Estado autoritário que inviabiliza a liberdade individual e o Estado de direito” (FERNANDES e BORGES, 2008, p.17).

Daí o nome da obra – O Caminho da Servidão. Hayek associa a intervenção estatal em alguns campos, tais como o social, à ideia de planificação que, segundo ele, conduz à ditadura - instrumento de coerção e imposição de ideias. Para ele, a única esfera tolerável de intervenção estatal é no sentido de garantia das condições mínimas de sobrevivência aos **indivíduos reconhecidamente pobres ou incapazes**, mesmo diante dos rendimentos adquiridos no mercado de concorrência. Afora casos deste tipo, a segurança para a satisfação das necessidades deve ser assegurada paralelamente ao mercado e respeitando o funcionamento da concorrência para que não se coloque em risco a liberdade.

Ao contrário do que se pensa, os neo-liberais possuem uma visão de política social baseada na sua compreensão fundante de Estado de direito e de individualismo. Não simplesmente pensam no Estado fora dessas áreas, mas tem um papel muito diferenciado do que ocorre na maioria dos países que mantêm direitos sociais providos diretamente pelo Estado, como saúde e educação, por exemplo. Tais propostas não deixam de ter seus argumentos morais de justiça social (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 18).

Outro pensador que compõe o eixo central da teoria neoliberal é Milton Friedman, autor da obra *Capitalismo e Liberdade*, escrita em 1985. Hayek e Friedman não convergem em tudo, mas partem da mesma matriz lógica e propõem caminhos muito próximos, quando não, idênticos. A obra de Friedman é ilustrativa sobre como o neoliberalismo entende a atuação do Estado na área social com base no princípio de justiça social – com um significado propriamente neoliberal. Friedman reconhece a importância da educação enquanto um bem público, a necessidade de combate à pobreza e os possíveis problemas coletivos em torno da previdência social (FERNANDES e BORGES, 2008).

Para ele, uma sociedade democrática – talvez este autor não tenha tanto medo da democracia quanto Hayek, inclusive porque a conjuntura social do período em que sua obra foi escrita, era diferente daquela de quando Hayek escreveu – e estável exige um nível de alfabetização, domínio do conhecimento e um conjunto de valores mínimos. Nesse sentido, Friedman nota que o ganho social proporcionado pela educação é desfrutado por todos os

membros de uma sociedade, para além daqueles que estão diretamente conectados ao processo educacional. Por isto, não é possível identificar com precisão e restrição quem usufrui da educação em uma sociedade (FERNANDES e BORGES, 2008).

A partir dessa compreensão, o Estado pode ser um promotor da educação, assegurando um mínimo de ferramentas para que os indivíduos possam viver coletivamente. No entanto, Friedman afirma que o Estado é um agente menos capaz de satisfazer os interesses ou as necessidades de todos os indivíduos nesta área do que o mercado. Ele defende que por isto a ação estatal deve agir, não no provimento de todo o sistema educacional, mas na regulação e na garantia da qualidade da educação, respeitando o princípio de mercado. Ademais, a ação estatal pode ocorrer para o financiamento para famílias pobres ou incapazes, através de uma política de distribuição direta de renda para a compra de um serviço privado “aprovado” pela regulação do Estado – escolhido individualmente por cada beneficiado (FERNANDES e BORGES, 2008).

Para o combate à pobreza, as propostas de Friedman seguem a mesma linha. O Estado deve adotar uma política de imposto de renda negativo e uma política de renda mínima para os pobres e incapazes. O dinheiro é visto como a forma mais transparente e útil de auxílio aos indivíduos na linha da pobreza e como uma alternativa a um grande número de políticas paralelas. Se o “indivíduo não tiver renda alguma, receberá uma renda mínima, aquela que a comunidade esteja disposta a permitir. Para esse autor, o tratamento da questão da pobreza, desse modo, está focado e, por isso, torna-se mais fácil de administrar” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 19).

Quanto à previdência social, Friedman entende que quando um indivíduo não opta por um plano de previdência social, é possível que as consequências desta escolha imponham prejuízos e custos a outros. Apesar disto, o pensador é contrário ao sistema de previdência pública. Suas críticas estão na insustentabilidade do autofinanciamento dos regimes de partição pública e na compulsoriedade do pagamento de taxas previdenciárias. Para ele, é preciso combater o paternalismo público e dar aos indivíduos “a liberdade de escolher planos de previdência privada e, também, de optar por não contribuir para qualquer sistema previdenciário” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 19). Para os casos de não-contribuição, uma solução vista por Friedman é a caridade - privada ou pública.

O neoliberalismo pensa a questão social a partir do individualismo meritocrático. A partir deste princípio, rechaça o gasto público para o campo social. Na visão neoliberal

alguns avanços conquistados no século XX, como o Estado de Bem-Estar Social, são considerados “problemas”, sendo até apontados como “causas”

de muitos dos nossos males. Sob essa ótica, foram os “gastos generosos” dos Estados de Bem-Estar Social que causaram os déficits fiscais dos países que os adotaram; e foram esses Estados “paternalistas” que estimularam o desemprego e alimentaram a “preguiça”, impedindo uma “saudável” competitividade entre as pessoas (SOARES, 2003, p.11-12).

A igualdade é pensada como uma igualdade de oportunidades, oferecida através de uma educação mínima a todos – regulada, e não provida, pelo Estado. Fernandes e Borges (2008) dizem que, mesmo nos países onde os preceitos neoliberais não são completamente utilizados para pensar políticas sociais, na área econômica a proposta neoliberal vigora. Isto respinga em todos os campos quando, por exemplo, há uma diminuição dos gastos estatais para a infraestrutura do Estado. Além disso,

o aprofundamento da globalização econômica, com a desregulamentação dos mercados e o avanço tecnológico e gerencial da indústria e dos serviços, são processos que aumentam o desemprego, diminuem a capacidade de arrecadação tributária e tornam os governos vulneráveis no que se refere à manutenção dos gastos e dos investimentos sociais (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 20).

Os princípios neoliberais são combinados com o alastramento da financeirização. Nesse sentido, os preceitos neoliberais abarcam a administração e manipulação das crises do capitalismo, a privatização e mercadorização generalizadas e o próprio processo de financeirização difundida (HARVEY, 2008). Os princípios e preceitos do neoliberalismo significam uma reconfiguração da sociedade capitalista, especialmente diante da dinâmica posta pelo Estado de Bem-Estar Social, cujos pressupostos divergem da proposta neoliberal.

A reconfiguração que acompanha o neoliberalismo resulta em um novo estágio da história do desenvolvimento do capitalismo, que se combinou com a reestruturação do poder econômico em nível internacional e a redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Esse estágio impõe uma nova disciplina para as relações sociais de produção correspondente à demanda pela reorganização das condições de acumulação do capital no mundo. Esta reestruturação e esta nova disciplina dizem respeito à economia globalizada – através da desregulamentação dos mercados e da abertura comercial e financeira - e à busca por desregulamentação e fragilização estatal – através da privatização do setor público e da redução do Estado (ANDRADE, 2019. SOARES, 2003). A égide neoliberal trata da “globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza, cada um que cuide do seu como puder. De preferência com um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para do cuidar do social” (SOARES, 2003, p.12).

Tais dimensões são elementos estruturantes centrais dentre as novidades trazidas pelo neoliberalismo. Elas atravessam diretamente o modelo de Estado neoliberal. Para compreender melhor isto, é preciso salientar que o neoliberalismo concretizou suas estratégias ultrapassando o campo econômico - que, aparentemente, é seu habitat. Atingiu todas as esferas da vida coletiva, dentre elas as questões sociais. “Pode-se afirmar que o caráter ortodoxo das ideias e das propostas em torno das questões sociais que nos afligem no mundo contemporâneo se manifesta ainda de forma mais intensa do que no campo econômico” (SOARES, 2003, p. 11). O auxílio do Estado, através do modelo proposto pelo neoliberalismo, foi essencial para tanto (SOARES, 2003). O impacto da empreitada neoliberal envolveu

muita "destruição criativa", não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais (chegando mesmo a abalar as formas tradicionais de soberania do Estado), mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos do coração (HARVEY, 2008, Introdução)

Em retórica, este novo modelo é definido a partir da ideia de Estado mínimo - autoproclamado através da ideia de liberdade - para a preservação da ordem institucional necessária. No entanto, na prática, o que se observa é um ímpeto de restauração das relações de exploração e dominação que não condiz com a oratória anunciada. A liberdade que o Estado neoliberal reivindica reflete, na verdade, os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro (HARVEY, 2008).

Isto porque, nos moldes neoliberais, o Estado assume todos os riscos que afligem as frações dominantes capitalistas e o mercado. Mas não assume os riscos sobre as questões sociais, se isentando do compromisso em solucioná-los. A verdade é que o Estado neoliberal cumpre o papel de criar e garantir uma estrutura institucional adequada e viabilizadora da dinâmica social neoliberal, ou seja, das ideias de livre mercado, de acumulação lucrativa de capital pelas elites domésticas e estrangeiras (HARVEY, 2008).

Suas funções estão associadas à garantia da qualidade e integridade do dinheiro e às estruturas militares, de defesa, policial e legal para assegurar a propriedade individual e o funcionamento do mercado. Além disso, sua intervenção é bem-vinda diante da necessidade de criação de mercados ainda inexistentes. Afora estes casos, o Estado não deve intervir - é o que se diz na perspectiva neoliberal. Com este argumento, desde os anos 1970, o Estado

capitalista foi cada vez mais ausente de várias áreas do bem-estar social, rompendo com a configuração precedente de um Estado de Bem-Estar Social (HARVEY, 2008).

Fernandes e Borges (2008), assim como fazem com a definição do neoliberalismo, chamam a atenção para a imprecisão e generalidade recorrente na definição do que é o Estado neoliberal - natural diante das características camaleônicas do próprio fenômeno. Os autores mostram que, de modo geral, o termo é tratado de forma genérica “representando apenas o Estado mínimo, mas não esclarecendo qual Estado mínimo é este e como os neoliberais encaram as políticas sociais e a questão da justiça social” (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 14).

A verdade é que a proposta de Estado mínimo no neoliberalismo, com uma intervenção restrita, se limita ao corpo dos direitos, do bem-estar da população, da proteção social e da proteção ambiental (HARVEY, 2008). Ou seja, o modelo de Estado neoliberal não é mínimo em natureza. A diminuição da sua ação/intervenção é restringida à sua auto-desresponsabilização tópica na esfera social, especialmente nos pontos citados há pouco, sob o argumento infundado de que as necessidades humanas são melhor satisfeitas na medida em que se encaixam no domínio do mercado. Esta lógica só é possível por que

o conservadorismo [neoliberal] no social se expressa no retorno à naturalização da desigualdade social [...] Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito privado, ou seja, as pessoas, as famílias e as “comunidades” devem responsabilizar-se pelos seus **problemas sociais**, tanto pelas causas como pelas soluções (SOARES, 2003, p.11. grifo nosso).

Se a naturalização da desigualdade social e da produção da exclusão significam um retrocesso histórico para a noção de bem-estar social, na América Latina, onde o Estado de Bem-Estar Social, ou promotor deste, nem sequer chegou a se consolidar, essa tônica é ainda mais desastrosa. Soares (2003) diz que “essas mudanças se dão de maneira extremamente desigual entre os países e as distintas regiões do mundo. Isto significa dizer que o preço pago pelo ajuste foi muito mais caro nos países da periferia capitalista” (p. 20). Soma-se aos “ajustes” para os países latino-americanos – mas não só – mudanças que se expressam na informalização do trabalho, no desemprego, no subemprego, na desproteção trabalhista e cidadã e, conseqüentemente, numa “nova pobreza”, gerada pela reconfiguração emergente e somada à já existente anteriormente.

Na América Latina, o projeto neoliberal se fez realidade estatal na medida em que os governantes foram aderindo ao seu modelo de Estado e foram se rendendo às reformas de ajuste difundidas pelos organismos multilaterais, ou como chama Soares (2003), *desajustes*

sociais convergentes com o contexto de financeirização e produção globalizadas. No Brasil, essas políticas foram consagradas na década de 1990 e “caracterizam-se por “um conjunto, abrangente, de regras e condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais” (SOARES, 2003, p.19). No bojo das reformas, há também políticas macroeconômicas de estabilização e políticas de reformas estruturais liberalizantes, como foi citado em alguns trechos do texto.

### Políticas Públicas Sociais no Neoliberalismo Latino-Americano

Desde a emergência do neoliberalismo no continente, o que se observa é uma mudança padrão nas características das políticas sociais elaboradas. Draibe (1993) enumerou as três principais características das políticas sociais das reformas neoliberais, de acordo com as experiências latino-americanas. Segundo a autora, descentralizar, privatizar e focalizar as políticas sociais nos indivíduos na faixa da pobreza, concentrando os programas sociais públicos nestes grupos, foi a tônica do neoliberalismo nas políticas públicas sociais do continente. Estas três características têm íntima relação com os princípios do neoliberalismo e com a proposta de Estado neoliberal.

A descentralização – da produção, gestão e financiamento – nas políticas sociais é justificada no neoliberalismo como uma possibilidade de otimizar o gasto público no campo social, já que aproxima os problemas da gestão. O argumento é estruturado sobre as ideias de eficácia e eficiência dos gastos. Além disso, a descentralização teoricamente facilita a interação de recursos públicos e não-governamentais para o financiamento de atividades sociais locais. A defesa da descentralização também passa pela ideia de utilização de formas alternativas de produção e operação de serviços (DRAIBE, 1993).

A focalização das políticas sociais, resultado também da preocupação com os gastos públicos e referenciada no princípio da meritocracia, citado anteriormente, “significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1993, p. 97), como orientam Hayek e Friedman. A autora indica que as justificativas por trás da focalização característica das políticas sociais neoliberais são de que o Estado deve agir residualmente e tão-somente no campo da assistência social e que, em geral, os mais necessitados não são os que acessam primeiramente programas não-focalizados, devendo direcionar os gastos sociais à população mais pobre.

Cabe destacar que a América Latina é a região mais desigual do mundo. Isto significa que a focalização das políticas sociais e de proteção social nos mais pobres, como é proposto no neoliberalismo, é um critério infundado e que apresenta lacunas para sua viabilidade na realidade latino-americana. Como chamar de focalizado uma ação cujo critério – a pobreza – é tão generalizado? “Nota-se que estamos falando da **maioria da população** e não de um grupo reduzido de pobres passível de ser “focalizado” [...] todos os relatórios sociais demonstram que essa “maioria” [de pobres] tende a crescer, com o notório empobrecimento da classe média” na região (SOARES, 2003, p.32. grifo da autora).

Por fim, a privatização – deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo – das ações do campo social é proposta como uma alternativa para a crise fiscal, que evita irracionalidade de recursos induzida pela gratuidade de programas públicos e aumenta a progressividade do gasto público “ao evitar que setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los” (DRAIBE, 1992, p.97). Além desta privatização via mercado, as políticas sociais no neoliberalismo também são privatizadas via setores não-lucrativos. A autora enumera alguns exemplos deste tipo de privatização:

A transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos;

A cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas (privatização implícita); redução (em volume, capacidade e qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado (privatização por atribuição)[u27] ;

O financiamento público de serviços privados – através da contratação e terceirização, reembolso ou “indenização” dos consumidores, tickets e “vales” com pagamentos diretos aos provedores privados, etc.;

Formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo (DRAIBE, 1993, p. 98)

O neoliberalismo diz que a intervenção do Estado no campo social é *pouco recomendável*. Em contrapartida, as questões sociais devem ser tratadas por “algum tipo de “mercado” especial em que cabem desde a grande seguradora financeira [...] até o chamado “terceiro setor”. Draibe diz que no início do debate, quando o cenário era de crise fiscal, desemprego e queda da renda, as propostas neoliberais não tinham preocupações com a justiça social. Foi o efeito colateral das medidas adotadas, a multiplicação da pobreza, resultante da crise e dos ajustamentos econômicos realizados, que fizeram com que as opções fossem repensadas.

Para remediar este efeito, o neoliberalismo adaptou a noção de justiça social aos “princípios de seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura com os compromissos de gratuidade e de privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população” (DRAIBE, 1993, p. 98) – em contrapartida à concepção de justiça social assentada na ideia de direitos inalienáveis do cidadão protegidos por uma tradição universalista. Soares (2003) chama esse ímpeto para a privatização naturalizada das ações no campo social – inclusive quando se trata de serviços essenciais, como a saúde e a educação - de mercantilização dos serviços sociais:

as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam “valorizados”. E quanto às pessoas que não podem pagar? Cabe então a elas “comprovar” sua pobreza, e só então o Estado deve intervir, prestando serviços focalizados aos comprovadamente pobres [...] a privatização dos serviços sociais corresponde à visão neoliberal do alto grau de **mercantilização** de bens sociais, submetidos à mesma lógica privada de qualquer produção de “bens” materiais e admitindo com tranquilidade o lucro (SOARES, 2003, p.12 e 32. Grifo da autora).

Todas essas características das políticas sociais no neoliberalismo explicitam como o modelo de Estado neoliberal se auto-desresponsabiliza da esfera social . A ação estatal só é uma opção quando, mesmo diante de todas as outras opções da esfera privada, uma condição insustentável e preocupante se coloca – sempre no sentido de promover subsídio para inserção no mercado. Os bens e serviços sociais são vistos como mercadoria de “consumo privado”, em contrapartida à noção de direito a ser usufruído.

Em acordo com as características assinaladas por Draibe (1993), Soares (2003) identifica as principais características dos programas sociais propostos pelos organismos multilaterais – grandes propagadores do projeto neoliberal – para a América Latina. A primeira delas é a dependência externa – cujo grau varia, a depender do país. Ela faz com que os programas representem, na verdade, pacotes de medidas a serem adotadas que condicionam os recursos externos.

Os programas também são caracterizados pelo seu caráter transitório. Ou seja, as ações não têm continuidade no tempo e no espaço. O resultado é a restrição do impacto e na redução da efetividade, segundo a autora. Além disso, os grupos beneficiários dos programas – diminuídos e limitados pela substituição da universalização pela focalização naqueles que podem comprovar sua pobreza (e que sejam os mais pobres possível) e a impossibilidade de pagar por serviços privados - são atendidos dentro de uma dinâmica de instabilidade e insegurança.



Soares (2003) também aponta para a privatização dos programas quando trata da “substituição dos agentes públicos estatais por organizações comunitárias ou não-governamentais”. A autora denuncia a falta de capacidade profissional e técnica destas organizações para serem responsáveis pelos programas, o que reduz o impacto das ações, quando não anula. Além disso, a idoneidade de tais organizações também é questionada, já que “o caráter público das ações não tem sido preservado, ocorrendo uma espécie de privatização sob diversas formas, como por exemplo no caráter muitas vezes discricionário na escolha dos beneficiários do programa ou mesmo de quem vai executá-los” (p.28). A definição e os critérios de acesso e a utilização dos recursos públicos também carecem de transparência.

A autora mostra que as reformas neoliberais impuseram ao aparato estatal e às suas ações uma lógica empresarial de gestão, com critérios de custo-benefício, sob o argumento de “modernização do Estado” – incompatível com o caráter público e social das políticas públicas, especialmente as sociais. A lógica empresarial é o que justifica e estimula os mecanismos de autofinanciamento (desresponsabilização do gasto social), a flexibilização do trabalho daqueles responsáveis pelos programas sociais, incluindo a terceirização da contratação e a mercadorização competitiva do compromisso da qualidade (SOARES, 2003).

A autora assinala algumas armadilhas presentes na proposta de autofinanciamento dos programas, já que

Essa ideia parte de uma série de falsos pressupostos: que a única forma de financiar os serviços sociais seria através do pagamento direto – ignorando as formas públicas e solidárias de financiamento nos regimes tributários comprovadamente mais justos; que existiria uma “gratuidade” para aqueles que não podem pagar – ignorando que são os mais pobres que proporcionalmente pagam mais impostos, tendo em vista o sistema indireto de tributação sobre produtos; e que esse sistema seria mais “barato” e economizaria recursos públicos – ignorando o alto custo dos seguros privados vis-à-vis sua baixa cobertura e o alto preço pago pelos governos na transição e na manutenção desse sistema, através de subsídios e isenções fiscais (SOARES, 2003, p.31).

A autora finaliza o apontamento das características dos programas sociais na América Latina criados a partir das proposições neoliberais elencando também as três características que a Draibe (1993) enumera ao tratar das políticas sociais na região neste contexto: a focalização, a descentralização e a privatização. Em complemento ao que é apresentado por Draibe, Soares (2003) afirma que a descentralização e a privatização geralmente articulam-se entre si, o que pode ser compreendido através daquilo que já foi

exposto sobre cada traço desses processos. A autora usa como exemplo a descentralização da educação na América Latina, que resultou em defasagem da eficiência social, em lacunas na equidade e ampliação das possibilidades de corrupção e perda de controle fiscal, todos caracteres que estruturam argumentos em prol da privatização das questões sociais.

## CAPÍTULO 4 - REFLEXÕES COM AS CATEGORIAS ANALÍTICAS

A princípio, tanto o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Fonaprace/Andifes, 2007), quanto a Portaria nº. 39/07 do MEC, quanto o Decreto Presidencial nº. 7.234/10, aparentam similaridade com o conjunto de pressupostos que compõem as categorias de necessidades humanas, de direito de cidadania e de igualdade substantiva (PEREIRA, 2016). A aproximação destes três feitos com as categorias se apresenta antes mesmo da observação do conteúdo deles.

Juntos, eles retratam a construção da primeira iniciativa nacional que regulamenta e concretiza a ação de assistência estudantil no ensino superior federal brasileiro, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Anteriormente a esses três feitos, outras iniciativas já haviam sido experimentadas no Brasil. No entanto, nenhuma delas teve a consistência que eles representam para a trajetória da assistência estudantil no país.

Só por isto, os três simpatizam com a categoria de necessidades humanas, que pressupõe uma relação de dependência comum dos indivíduos com a sociedade – expressa pelo reconhecimento da necessidade de mecanismos coletivos para a garantia da permanência estudantil. Este reconhecimento presume a obrigação do Estado com a assistência estudantil – para além das normas orientadoras. Afinal, o Estado é a instituição que é capaz e responsável por ações desse porte.

Tais feitos também se associam à categoria de direitos de cidadania, que compartilha características com a categoria de necessidades humanas. Esta associação se manifesta nos princípios de justiça social e igualdade substantiva que esses atos, que promovem a assistência estudantil, têm por natureza. A associação com a categoria também se apresenta na reivindicação da ação estatal através de aparatos de legitimidade e amparo legal, onde a assistência estudantil é vista como uma questão pública/comum.

Por fim, os três empreendimentos também se aproximam da categoria de igualdade substantiva. Os três atos respondem a reivindicações que foram observadas ao longo da história do ensino superior no Brasil. Eles refletem a preocupação com os efeitos das desigualdades sobre as condições de permanência. Representam uma concepção de igualdade associada à ação estatal, à produção de políticas públicas, referenciada na isonomia e na democracia.

À primeira vista, é fácil perceber a relação do Plano, da Portaria e do Decreto com as categorias citadas. O próprio teor do que estes três elementos representam conduzem a esta percepção. Por outro lado, é mais difícil notar qual a relação deles com as outras três

categorias oferecidas por Pereira (2016) – preferências individuais, mérito e desigualdade (em associação com a igualdade formal). O exame mais cuidadoso de cada um dos documentos permite um diagnóstico mais preciso – tanto de suas relações com as primeiras categorias citadas, quanto com as últimas e, por fim, das nuances que existem entre eles.

A aproximação dos três com as categorias de necessidades humanas, de direitos de cidadania e de igualdade substantiva tem a ver com os elementos que os compõem e caracteriza-os como iniciativas ou ações de proteção social. A proteção social refere-se aos mecanismos que as sociedades desenvolvem para proteger os seus membros dos riscos aos quais são expostos pela própria dinâmica social. No contexto capitalista, a definição de proteção social é atualizada, sendo vinculada à ação estatal e à cidadania.

O PNAES, fruto desses três documentos, e regulamentado pelo último, é um mecanismo de proteção social pois combate ou inibe o risco associado à privação do direito à educação. Como mostram a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96), a educação é um direito fundamental que é pré-condição para o acesso a outros direitos e bens sociais essenciais para a dignidade humana.

Isto significa que a educação, e com ela o ensino, compõe as necessidades humanas básicas dos cidadãos brasileiros definidas coletivamente para a vida em sociedade. A dificuldade de permanência representa, portanto, um risco social na realidade brasileira, já que interfere na fruição do direito à educação e ao ensino. O PNAES se preocupa com os riscos associados à permanência estudantil no ensino superior federal, buscando reduzi-los e garantir o usufruto do direito em questão.

A associação do PNAES com a proteção social justifica parte da aproximação do Programa com as categorias de necessidades humanas, direitos de cidadania e igualdade substantiva. Esta associação faz com que o PNAES carregue características da proteção social que fazem parte também dessas categorias, como o reconhecimento do fenômeno das desigualdades, a responsabilização do Estado pela satisfação das necessidades humanas básicas, o entendimento de que as necessidades humanas são universais, históricas e objetivas, a noção de direito de cidadania sob o princípio da justiça social, a legitimidade e o amparo legal dos direitos de cidadania como reflexos das necessidades coletivas, a busca por promoção da igualdade substantiva a partir da ação estatal, entre outros.

No Plano Nacional de Assistência Estudantil (FONAPRACE/ANDIFES, 2007) as dificuldades socioeconômicas e as diversas desigualdades identificadas pelas Pesquisas de Perfil Discente foram apresentadas como elementos que interferem na permanência

estudantil. O Plano reconhece que a desigualdade está presente no ensino superior brasileiro, neste caso o federal, e que tal fenômeno impacta na fruição do direito à educação. O documento assume a assistência estudantil como um mecanismo de combate às desigualdades presentes no ensino superior federal, portanto, de promoção da igualdade.

Os princípios que guiam o Plano, apresentados no documento, mostram como a proposta do Fonaprace e da Andifes (2007) tem uma relação com a categoria de direito de cidadania (PEREIRA, 2016). Os princípios falam da responsabilidade do Estado com a educação superior, da promoção da igualdade para o acesso, a permanência e a conclusão, do desenvolvimento do status de cidadão, da liberdade positiva para o aprendizado, o ensino, a pesquisa e a divulgação da cultura, do pensamento, da arte e do saber, da justiça social e das características públicas do ensino e dos serviços prestados à comunidade estudantil.

Os princípios contidos no Plano e as referências às desigualdades presentes no ensino superior mostram como a noção de igualdade que atravessa o documento se aproxima da categoria de igualdade substantiva (PEREIRA, 2016). Esses componentes se apresentam no documento através do reconhecimento da desigualdade enquanto fenômeno e da responsabilidade estatal com o seu tratamento. Também são vistos na ideia de democratização do ensino superior – no acesso, na permanência ou na conclusão.

Os objetivos e metas do Plano também se aproximam das categorias da igualdade substantiva e de direitos de cidadania (PEREIRA, 2016). Eles amparam e legitimam legalmente a assistência estudantil, responsabilizando o Estado pela garantia de recursos próprios para a assistência estudantil e pela implementação de ações de assistência estudantil sem cristalizações. Além disso, pensam o acesso, a permanência e a conclusão do curso a partir do princípio da justiça social.

Por fim, o Plano também pode ser espelhado na categoria de necessidades humanas. A maneira como a assistência estudantil é apresentada no documento imputa nela as características desta categoria. As dificuldades e desigualdades, que justificam a assistência estudantil, resultam de processos históricos e objetivos que mostram a dependência dos indivíduos com a sociedade. Daí vem a necessidade de ações de assistência estudantil para a realização do direito à educação.

As outras três categorias – desigualdade (em associação com a igualdade formal), mérito e preferências individuais (PEREIRA, 2016) – têm uma aproximação mais sutil com o conteúdo do Plano. Esta aproximação, e a aproximação destas categorias também com a Portaria e o Decreto, é justificada, em parte, pelo contexto neoliberal que envolve tais

iniciativas. Os caracteres elementares do neoliberalismo convergem com as características destas três categorias.

Sob a ótica neoliberal, a categoria de necessidades humanas é refutada pelo argumento da impossibilidade de uma medida comum para definição de necessidades. Nesta ótica, a categoria preferências individuais tem mais sentido. Esta categoria, assim como o neoliberalismo, pressupõe que a satisfação das preferências individuais – em contraposição à noção de necessidades humanas – realiza-se na esfera privada.

Assim, o Estado é isento da responsabilidade de satisfação das necessidades humanas – já que é como se elas não fossem viáveis. Ao invés da intervenção estatal, indica-se o provimento do bem-estar através das liberdades e capacidades individuais. A concepção de liberdade com a qual o neoliberalismo dialoga é a liberdade negativa, vinculando-o com a categoria desigualdade (em associação com a igualdade formal). Esta categoria tem como característica a ideia de igualdade de mercado, formal e artificial.

No neoliberalismo, o fenômeno das desigualdades é naturalizado e a concepção de igualdade é baseada em uma concepção de justiça social distorcida, centrada no indivíduo e no Estado de direito. Nesse sentido, a ação estatal de promoção da igualdade é restringida à garantia dos direitos à propriedade privada, ao livre mercado e ao livre comércio. A intervenção do Estado na esfera social só é bem-vinda para garantir condições mínimas aos indivíduos reconhecidamente pobres ou incapazes. Dessa perspectiva, a categoria de direitos de cidadania dá lugar à categoria de mérito.

O mérito pressupõe a seletividade e a focalização da intervenção estatal no campo social através da lógica da meritocracia e da ideia de merecimento. O que faz com que um indivíduo tenha acesso a um programa como o PNAES, nessa leitura, é o merecimento diante da pobreza ou da incapacidade ou então a disposição coletiva dos indivíduos para contribuir na satisfação das necessidades de outros, motivados pela satisfação dos próprios desejos, diferente do que acontece quando se parte da categoria direitos de cidadania.

Os pontos mais evidentes de aproximação do Plano com as categorias de desigualdade, mérito e preferências individuais são a preocupação com o desempenho acadêmico e a ideia de que a assistência estudantil pode contribuir para a eficiência e eficácia do sistema universitário no combate à evasão. Estes pontos mostram a influência da economia de mercado sobre a compreensão da assistência estudantil. Além disso, o olhar direcionado às IFES apresenta uma noção de assistência estudantil focalizada no sistema federal de ensino, excluindo as instituições privadas, particulares, municipais, estaduais e outras.

Por fim, o documento dá maior peso às dificuldades e desigualdades no ensino superior, para argumentar em prol da assistência estudantil, do que ao fato de ser amparada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). Assim a pergunta “porque construir ações de assistência estudantil?”, que poderia ser respondida com a tônica da noção de direito de cidadania, ganha tom na lógica da meritocracia. Vale dizer que este argumento é polêmico e não foi construído com rigor suficiente para ser utilizado como absoluto.

A Portaria nº. 39/2007 do MEC foi formulada com base no Plano publicado pelo Fonaprace e pela Andifes (2007). Por isto, os dois têm aproximação similar com as categorias de Pereira (2016). No entanto, a Portaria não espelha integralmente o Plano. É, antes, uma adaptação da proposta inicial contida no Plano. Consequentemente, as aproximações da Portaria com as categorias analíticas também não espelha integralmente o caso anterior.

Uma das principais diferenças entre o Plano e a Portaria é que esta estipula o público alvo da assistência estudantil. Na Portaria, o olhar é direcionado aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial nas IFES. Ou seja, além do foco em um sistema e em um tipo de instituição de ensino superior – que, vale destacar, passa longe de abranger todo o ensino superior brasileiro –, há um foco dentro do foco. Não basta ser estudante de uma IFES. É preciso ser ainda estudante de um curso de graduação presencial, excluindo estudantes de cursos com outras características, como, por exemplo, estudantes de pós-graduação ou em regimes de ensino à distância.

Além da maior focalização do público alvo, a Portaria oferece ainda critérios de seletividade da política. A condição socioeconômica é elencada como um caminho de seletividade dentro do público alvo, além da possibilidade prevista na Portaria de formulação de outros critérios por parte das IFES. Tanto a focalização, quanto a seletividade, são elementos que compõem as características da categoria de mérito – que, por sinal, vai de encontro com a categoria de direito de cidadania. Novamente, aparece um sutil distanciamento da assistência estudantil com esta última e uma pequena aproximação com a primeira.

A intenção anunciada na Portaria faz o mesmo movimento, reafirmando a preocupação com o desempenho acadêmico e com a evasão e a retenção, ao invés da ideia de assistência como mecanismo de realização de direito de cidadania. No entanto, não se trata de uma aproximação absoluta. Inclusive por que a igualdade de oportunidades é anunciada antes mesmo dessas outras preocupações, aproximando tal intenção também das categorias igualdade substantiva, direito de cidadania e necessidades humanas.

Estas três últimas categorias também se manifestam na autonomia das IFES para a execução das ações de assistência estudantil e na concretização de uma das principais reivindicações do Plano, a garantia de recursos próprios para a assistência estudantil. Esta última característica da Portaria, no entanto, não pré-determina a quantia de recursos, como fazia o Plano. Esta era uma pretensão importante do Plano para a garantia de um valor adequado para o desenvolvimento da assistência estudantil. A diferença entre os dois documentos, neste ponto, pode representar uma fragilização da aproximação da assistência estudantil com a categoria de direito de cidadania. A execução da assistência estudantil é condicionada pelos recursos disponibilizados. A ausência de um valor mínimo pode resultar em recursos insuficientes, que estimulam a seletividade, como o que é visto na prática.

Em 2010 a Portaria foi substituída pelo Decreto nº. 7.234. O novo documento trouxe outras adaptações. Desta vez, são apontados os objetivos da assistência estudantil – omitidos na Portaria. O primeiro objetivo já demonstra o aspecto focalizado para a assistência estudantil. Além disso, traz novamente a centralidade das desigualdades e da evasão e da retenção para a assistência estudantil. Como dito acima, aproximar estas características da categoria mérito e da lógica da meritocracia é um caminho viável, ainda que polêmico. Mesmo assim, é estranho que estes elementos que aparecem nos objetivos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) tenham tanta força e, em contrapartida, o direito à educação, ou as prerrogativas sobre a assistência estudantil acoplados a ele, nem sequer sejam citados. Caso isto ocorresse, a categoria de direito de cidadania seria muito mais íntima desses documentos.

Além das desigualdades sociais e regionais especificadas no Decreto, da evasão e da retenção, os objetivos também citam a democratização das condições de permanência e a promoção da inclusão social através da educação. Estes elementos mostram pontos que caracterizam as categorias de igualdade substantiva, de direito de cidadania e de necessidades humanas. Ainda que sejam mal elaborados, afinal os objetivos apresentados no Decreto são quase explanativos – e não objetivos –, as ideias de combate às desigualdades, justiça social, dependência individual da sociedade, necessidades universais e responsabilidade do Estado são notadas.

Afora os objetivos, outras alterações são percebidas no Decreto. Uma delas é a inclusão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) na abrangência do Programa. Por um lado, isto pode demonstrar um movimento de aproximação da assistência estudantil com as categorias de necessidades humanas e, principalmente, de direito de cidadania. No



entanto, este passo não deve ser reconhecido sem que se lembre que há ainda outros tipos de instituições, inclusive federais, que permanecem fora da abrangência do PNAES.

Inclusive, é muito estranho que esta política focalize o ensino superior federal, de graduação e presencial com tanta veemência. Deve-se levar em consideração que o Programa foi criado em um contexto em que diversas políticas públicas voltadas ao ensino superior foram criadas, mas com abrangência muito maior. Como exemplo, vale lembrar do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que se debruça sobre o ensino privado, ou da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que trata sobre o ensino à distância, ou da criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que fazem parte da mesma iniciativa que criou os IFs mas não são incluídos na abrangência do Programa.

Apesar da inclusão dos IFs na abrangência da assistência estudantil, a focalização galga mais um degrau no Decreto, além daqueles anunciados na Portaria. No Decreto, para enquadrar-se no público alvo do PNAES é preciso ser estudante de uma instituição federal – IFES ou IF, estar matriculado em um curso que seja de graduação e presencial, como preconizava a Portaria, e, agora também, ser estudante oriundo da rede pública de educação básica ou com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio. O Decreto estipula ainda que as IFES e IFs podem fixar outros requisitos a mais.

O que se observa é uma focalização múltipla. Para ter acesso à um mecanismo de promoção da garantia do acesso à educação é preciso ser estudante, estudante do ensino superior, estudante do ensino superior federal, estudante de graduação no ensino superior federal, estudante de graduação presencial no ensino superior federal, estudante de graduação presencial no ensino superior federal em uma IFES ou IF, estudante de graduação presencial no ensino superior federal em uma IFES ou IF e que seja oriundo da rede pública de educação básica ou que se tenha renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio.

Em meio a todos esses degraus de focalização, são muitas as categorias que são excluídas da abrangência do PNAES. Por um lado, o Programa dá um passo no sentido de promover uma iniciativa de assistência estudantil aproximada com a categoria direito de cidadania, já que assume as desigualdades enquanto um fenômeno, a educação como uma necessidade humana, a noção de justiça social, a responsabilização do Estado, a dependência dos indivíduos com a sociedade para a satisfação das necessidades, etc. Por outro lado, o Programa apresenta tantos movimentos de focalização que se distancia da noção de direito de cidadania e aproxima a assistência estudantil do mérito. Afinal, para o público alvo do PNAES quem é merecedor da assistência estudantil? O status de cidadão não basta.

Afora a focalização do público alvo do programa, que é diluído em todo o Decreto, já na Portaria e, em concordância, no Decreto, as dotações orçamentárias destinadas à assistência estudantil não são previstas tendo em vista a demanda por este tipo de intervenção, como propunha o Plano. Ao contrário, a Portaria e o Decreto sugerem que a demanda é que deve ser adaptada aos recursos disponíveis. O texto do Decreto evidencia isto, anunciando que

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder executivo **compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes**, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010. grifo nosso).

A questão é que, dessa maneira, perde-se de vista a importância do movimento contrário. Ou seja, de compatibilização dos recursos para dar conta daquilo que é demandado do Programa. Além disso, a disponibilidade dos recursos assim estimula a seletividade. Não bastasse a focalização prevista para o PNAES, é preciso ainda compatibilizar a quantidade de estudantes abrangidos com os recursos que são disponibilizados para a execução das ações de assistência estudantil.

## CONCLUSÃO

Como alerta Pereira (2016) a proteção social no capitalismo apresenta traços positivos e negativos. O PNAES é uma iniciativa que se enquadra na definição de proteção social. Sendo um Programa inserido em um contexto capitalista tipicamente neoliberal, o PNAES representa avanços para a consolidação da assistência estudantil no Brasil, ao mesmo tempo em que manifesta os elementos que caracterizam as políticas sociais neoliberais.

Neste trabalho associa-se os avanços promovidos pelo Programa para a consolidação da assistência estudantil brasileira às características protetivas do PNAES e à aproximação dele com as características das categorias de igualdade substantiva, de direito de cidadania e de necessidades humanas (PEREIRA, 2016). O Programa tem uma relação com a noção de cidadania e com o status prático e legal da educação e do ensino superior.

Nesse sentido, o Programa trata as inseguranças associadas ao risco de privação do direito à educação como assuntos públicos e comuns. A responsabilização do Estado pela gestão e proteção contra este risco, ao qual os indivíduos são expostos pela própria dinâmica social, é manifestada no PNAES. Assim, é um mecanismo que age no sentido de consolidar os direitos de cidadania previstos na Constituição Federal de 1988 através da provisão estatal, inclusive com orçamento público empreendido para tal.

O PNAES é uma iniciativa estatal que promove a proteção social, auxiliando na satisfação do direito à educação, necessidade humana básica para a vida coletiva na sociedade brasileira. O Programa faz isto tendo como referência a realidade brasileira, onde as desigualdades e dificuldades sócio-econômicas impactam na permanência estudantil, e os direitos previstos nesta realidade.

Além da percepção de que o PNAES se enquadra na definição de proteção social, nota-se que ele também se enquadra nos aspectos que definem as políticas sociais neoliberais. Esses aspectos limitam o Programa para a concretização de uma política protetiva de assistência estudantil adequada aos direitos à educação e ao ensino previstos no Brasil.

Draibe (1993) enumera três características deste tipo de política: descentralização, privatização e focalização. Das três, duas delas são percebidas no PNAES: a descentralização e a focalização. A primeira se manifesta de maneira sutil e não evidencia o que a autora envolve nesse movimento, como a preocupação com otimização do gasto público ou a viabilização de integração entre recursos públicos e não-públicos para o desenvolvimento do Programa. Em contrapartida, a focalização é escancarada nos documentos regulatórios do PNAES.

Apesar do público alvo descrito no Decreto nº. 7.234/2010 não apresentar todos os movimentos de focalização que o Programa faz, a leitura de todos os Artigos que compõem o documento mostra como a assistência estudantil é proposta para um público muito restrito, enquadrado em diversos pré-requisitos. Além da evidência da focalização, aqueles elementos que Draibe (1993) associa à focalização também se apresentam no PNAES, como a lógica da meritocracia, a ação residual do Estado e a seletividade a partir da maior necessidade ou urgência.

Além disso, o Programa apresenta as características que Soares (2003) aponta como típicas de políticas neoliberais, tais como a mercantilização de serviços sociais a partir da comprovação da pobreza ou da incapacidade de satisfação das necessidades através do consumo no mercado, o caráter transitório expresso no status do Programa – regulamentado por um Decreto, mecanismo de gestão temporária e facilmente revogável – e a lógica empresarial, meritocrática e de economia de mercado.

A princípio, as características que compõem as categorias de desigualdade (associada à igualdade formal/artificial), mérito e preferências individuais parecem não ter tanta aproximação com o Programa. A identificação destas características no PNAES exige um exame cuidadoso. No entanto, quando o exercício é de aproximação do Programa com os

elementos típicos das políticas neoliberais, a aproximação é evidente. E esta aproximação evidencia e tem a ver com o elo do PNAES com tais categorias.

Por fim, conclui-se que o PNAES apresenta características das seis categorias analíticas utilizadas no exercício realizado neste trabalho. Algumas destas características se apresentam de maneira evidente, enquanto outras não. A aproximação com algumas categorias também é mais íntima do que com outras. De qualquer forma, o Programa não se exime de nenhuma delas.

Além disso, conclui-se que o PNAES é uma iniciativa que ilustra a aproximação da educação e do ensino – neste caso, superiores – com a concepção de proteção social. Esta aproximação representa avanços para a concretização de uma política de assistência estudantil no Brasil. No entanto, em contrapartida, o Programa também representa um enquadramento da assistência estudantil no formato das políticas sociais neoliberais, o que imputa desafios para a concretização da política de assistência estudantil no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, T., HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1999. 224 p.

ANDERSON, P., "Balanço do neoliberalismo". In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.), **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**, 8ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 34, nº 1, jan-abr/2019, p. 211-239. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3ª ed. São Paulo, Edições 70, 2016. 288 p.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999. 178 p.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2003. 304 p.

BIANCHETTI, L., SGUISSARDI, V. **Da universidade à commoditycidade**. 1ª ed. Campinas: Editora Mercado das Letras, 2017. 124 p.

BRASIL. Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Brasília, MEC, 2012a. 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](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 28 de mar. 2020

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Decreto no 7.234 de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 9 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm). Acesso em 22 de mar. de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 29 de agosto de 2012. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 22 mar. 2020

BRASIL. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm). Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES, dez. 2007 b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: 22 mar. 2020.

CAVALCANTE, J. F. **Educação Superior: conceitos, definições e classificações**. 2000. 56 p. Série Documental - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, Brasília, 2000.

CHAUÍ, M. Em defesa da liberdade de expressão por uma Ley de Medios. Palestra realizada no Sindicato das Jornalistas e m São Paulo, e m 1 0 set. 2012.

CROSARA, D. M. **A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei n ° 12.711/2012**. 2017. 291 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

DI GIOVANNI, G., PRONI, M. W. “Metamorfose do estado, proteção social e cidadania” in: **Economia e proteção social: textos para estudo dirigido**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 161–177.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, nº 17, p . 86–101, 1993. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 24, p. 85–116, 1991. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/?lang=pt>. Acesso em: 1 ago. 2017.

FERNANDES, A. S.; BORGES, A. Idéias fora do lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil. **O&S**, v. 15, nº 46, p. 13-37, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300001>

FIGUEIREDO FILHO, D. B., PARANHOS, R., DA SILVA JÚNIOR, J. A., *et al.* O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 23, nº 2, p. 205–228, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4322/tp.2014.018>  
Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/401/272>.  
Acesso em: 13 abr. 2019.

FONAPRACE/ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socio-economico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008. 216 p.

GUIMARÃES, G. C. **Avaliação do PNAES e o direito à permanência no ensino superior nas IFES: O que temos feito?** 2020. 65 pág. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) Instituto de Ciências Sociais - INCIS, Universidade Federal de Uberlândia - UFU, Uberlândia 2020.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. 2ª ed. São Paulo: Editora Campus, 2013. 328 p.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, [S. l.], nº 129, p. 285-303, mai-ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/5137>.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A.; ZAMBELLO, A. V. Mudanças no ensino superior no Brasil: expansão, inclusão e equidade: um balanço do REUNI e a percepção das influências internacionais. **39º Encontro Anual da Anpocs**, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. Brasília, MDS/Unesco, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2002. 288p.

MOREIRA, Júlio Da Silveira. O Método na Sociologia do Direito: Ehrlich visitado por Pachukanis. **Crítica Jurídica**. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, [S. l.], n. 35, 2013. DOI: 10.22201/ceichc.2013.40806. DOI: <https://doi.org/10.22201/CEICHC.2013.40806>

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2016. 368 p.

RIBEIRO D. **O que é lugar de fala?** 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Letramento; 2017. 96 p. (Feminismos plurais).

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Revista Poiesis Pedagógica**, v. 8, nº 2, p. 4–17, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/poiesis/article/view/14035/8876>. Acesso em 12 abr. 2019.

SINGER, A. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). [S.l.], Editora Companhia das Letras, 2018. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/14515.pdf>. Acesso em 22 mar. 2020.

SINGER, A. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. [S.l.], Editora Companhia das Letras, 2012.

SOARES, L. T. R. O desastre social . [S.l.], Editora Record, 2003.

VIANNA, M. L. T. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Revan, 2000. Disponível em: <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=011762>. Acesso em 16 abr. 2019.