



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
DARCY RIBEIRO - UENF  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS SOCIAIS -  
PPGPS

**ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E TENDÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL NO  
BRASIL: resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal  
Fluminense**

**JONIS MANHÃES SALES FELIPPE**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
ABRIL - 2018**

**ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E TENDÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL NO  
BRASIL:  
resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense**

**JONIS MANHÃES SALES FELIPPE**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.**

**Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Renata Maldonado da Silva**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ  
ABRIL – 2018**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

011/2018

F315 Felipe, Jonis Manhães Sales.

Assistência estudantil e tendências da política social no Brasil : resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense / Jonis Manhães Sales Felipe. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

224 f.

Bibliografia: f. 177 - 188.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2018.

Orientadora: Renata Maldonado da Silva.

1. Assistência Estudantil. 2. Ensino Superior. 3. Políticas Sociais. 4. Permanência na Educação. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 378.005

**ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E TENDÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL NO  
BRASIL:  
resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense**

**JONIS MANHÃES SALES FELIPPE**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.**

**Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Renata Maldonado da Silva**

APROVADA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Educação - UFF)  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Ivana Arquejada Faes (Serviço Social – PUC-SP)  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Isabela Sarmet de Azevedo (Serviço Social – PUC-SP)  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. Dr. Giovane do Nascimento (Políticas Públicas e Formação Humana - UERJ)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Renata Maldonado da Silva (Educação - UFF)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF (Orientadora)

Dedico este trabalho a minha avó Inácia Manhães de Sales, que, apesar das dificuldades e do analfabetismo, garantiu, com o trabalho duro e o suor do seu rosto, as condições materiais para que um dos descendentes chegasse ao mais alto nível de instrução.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha avó, Inácia Manhães de Sales por tudo que representa e pela dedicação de uma vida inteira;

À minha mãe, Imperialice Manhães Sales, pelo carinho e cuidado que me possibilitaram à dedicação de tempo aos estudos;

Ao meu querido companheiro Thiago Soares de Oliveira, quem muito admiro, agradeço pelo suporte e pela companhia inseparável;

À Isabela Sarmet, pela dedicação e pelo incentivo que sempre me deu desde a graduação. Uma pessoa que será sempre uma referência para minha vida profissional;

À Ivana Faes, pelas palavras sempre sinceras e precisas. Sua sabedoria ultrapassa as possibilidades do mundo acadêmico;

À Denise Juncá, pela paciência dos grandes educadores e por despertar em mim o interesse pela pesquisa;

À minha orientadora Renata Maldonado, pela seriedade, pelo compromisso, pelo acolhimento durante o curso e por ter se proposto a partilhar comigo tantos conhecimentos;

Às minhas colegas assistentes sociais do FASIFF, por tudo que me ensinaram e pelo companheirismo;

Ao Instituto Federal Fluminense, instituição que muito me orgulha por tudo que representa e contribui para a nossa região;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, que colaboraram cada qual com sua parcela;

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), pela possibilidade de aprimoramento de meus conhecimentos acadêmicos e pela concessão da bolsa de doutorado que muito me ajudou na realização da pesquisa.

"Eu vivi a minha verdade. Dei o melhor de minha capacidade. Não fugi de minhas responsabilidades. Me emocionei com o sofrimento humano, me comovi na luta contra a miséria e a fome, combati a desigualdade. Travei bons combates. Perdi alguns, venci muitos e, neste momento, me inspiro em Darcy Ribeiro para dizer: não gostaria de estar no lugar dos que se julgam vencedores. A história será implacável com eles".

Dilma Vana Rousseff – Presidenta legítima da República Federativa do Brasil 2011-2018.

## RESUMO

Este trabalho se propõe a problematizar as ações de assistência estudantil após a implantação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a forma de Portaria do Ministério da Educação nº 39 de 2007 e Decreto Federal nº 7.234 de 2010. Parte-se, para realizar tal empreendimento, das discussões mais amplas sobre o papel e as tendências contemporâneas da política social no cenário brasileiro com o objetivo de demonstrar como tais aspectos impactam diretamente no financiamento, na execução e nos resultados alcançados pelo PNAES nas instituições federais de ensino e, particularmente, no Instituto Federal Fluminense *campus* Campos-Centro. Trata-se, por conseguinte, de uma pesquisa de caráter quanti-qualitativo, realizada por meio dos seguintes processos inter-relacionados: 1- revisão e discussão das produções teóricas envolvendo os conceitos de política social, direito social, educação, desigualdade, pobreza e assistência estudantil; 2- análise de documentos, legislações e informações oficiais sobre a política educacional e a assistência estudantil; 3 - levantamento e sistematização do orçamento nacional e interno para a área, com discussão sobre o tipo, o volume e a abrangência dos serviços ofertados institucionalmente; 4 - Elaboração de perfil socioeconômico dos estudantes solicitantes e daqueles realmente atendidos pela assistência estudantil; 5- acompanhamento dos resultados das ações de assistência pela apuração quantitativa da trajetória acadêmica dos bolsistas, bem como pela realização de entrevistas com enfoque qualitativo sobre os fatores que influenciam na permanência escolar e sobre a relevância, a utilização e os significados dos benefícios para os estudantes. Em razão da reformulação do Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense a partir do ano de 2015, adotou-se como recorte temporal o quadriênio 2013-2016, correspondente aos dois anos anteriores e dois posteriores às alterações. As informações produzidas, interpretadas à luz dos pressupostos teórico-metodológicos do marxismo, oferecem ao leitor subsídios para interpretação crítica do processo de expansão do acesso à política educacional nas últimas décadas e da necessidade de consolidação da assistência ao estudante como fator decisivo na efetivação do direito social à educação. Os resultados apresentados no texto demonstram também a tendência de focalização das ações, algo já presente nas políticas sociais em geral, constituída pelo financiamento ainda insuficiente e por elementos de disputa no interior da gestão da instituição. Os resultados obtidos pela pesquisa reforçam a capacidade de se alcançarem repercussões positivas na vida acadêmica dos discentes, embora a intensidade desses efeitos se mostre dependente diretamente da abrangência, da execução e do acompanhamento dos serviços, que não podem, como qualquer política social no modo de produção capitalista, ser hiperdimensionados em suas possibilidades.

Palavras-chave: Assistência Estudantil, Educação, Política Social, Permanência na educação.

## ABSTRACT

This thesis proposes to problematize the student assistance actions after the implementation of the National Student Assistance Plan (PNAES), in the form of a Ministerial order in 2007 and a Federal Decree in 2010. The starting point is discussions broadly on the role and the contemporary trends of social policy in the Brazilian scenario with the objective of demonstrating how these aspects directly impact on the financing, execution and results achieved by the PNAES in the federal educational institutions, more particularly in the Instituto Federal Fluminense. This is therefore a quantitative-qualitative research carried out through the following interrelated processes: 1 - review and discussion of theoretical productions involving the concepts of social policy, social law, education, inequality, poverty and student assistance; 2 - analysis of documents, legislation and official information on educational policy and student assistance; 3 - survey and systematization of the national and internal budget for the area, with discussion on the type, volume and range of services offered institutionally; 4 - Elaboration of the socioeconomic profile of the requesting students and those actually attended by student assistance; 5 - follow-up of the results of the assistance by the quantitative evaluation of the academic trajectory of the scholarship holders, as well as by interviews with a qualitative focus on the factors that influence the permanence in school, as well as by about the relevance, uses and meanings of the benefits to students. In reason of the reformulation of the Student Assistance Program of the Instituto Federal Fluminense from the year 2015, the quadrennium 2013-2016, corresponding to two years before and two years after the changes, was adopted as a temporal cut. The information produced, interpreted in the light of the theoretical and methodological assumptions of Marxism, offers to the reader subsidies for a critical interpretation of the process of expanding access to educational policy in the last decades and of the need to consolidate student assistance as a Decisive factor in the Social right to education. The results presented in the text also demonstrate the tendency to focus actions on the poorest, something already present in social policies in general, constituted by insufficient funding and elements of dispute within the management of the institution. The results obtained by the research reinforce the capacity to achieve positive repercussions in the academic life of the students, although the intensity of these effects is directly dependent on the comprehensiveness, execution and monitoring of services, which can not be hyperdimensioned in its possibilities, like Any social policy in the Capitalist production.

Keywords: Student Assistance, Education, Social Policy, Permanence in education.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Crescimento do número de matrículas no ensino superior presencial até o final do mandato de FHC.....	86
<b>Tabela 2</b> - Crescimento do número de matrículas no ensino superior presencial nos governos Lula e Dilma.....	87
<b>Tabela 3</b> - Crescimento das instituições de ensino superior até o final do mandato de FHC.....	88
<b>Tabela 4</b> - Crescimento das instituições de ensino superior nos governos Lula e Dilma.....	88
<b>Tabela 5</b> - Resultados acadêmicos dos bolsistas - <i>campus</i> Campos-Centro e Reitoria em 2013.....	113
<b>Tabela 6</b> - Recursos em reais (R\$) destinadas à assistência estudantil das instituições federais de ensino entre 2008 e 2016.....	120
<b>Tabela 7</b> - Perfil de renda dos estudantes não selecionados nos processos seletivos da assistência estudantil.....	150
<b>Tabela 8</b> - Origem escolar dos estudantes não selecionados nos processos seletivos da assistência estudantil.....	151
<b>Tabela 9</b> - Percentual de estudantes aprovados nos benefícios com critérios socioeconômicos.....	157
<b>Tabela 10</b> - Percentual de estudantes aprovados nas bolsas acadêmicas.....	157

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Variação percentual (%) das bolsas com critérios socioeconômicos no triênio 2012-2014 - *campus* Centro/Reitoria.....110
- Figura 2** - Variação percentual (%) das bolsas acadêmicas no triênio 2012 2014 - *campus* Centro/Reitoria.....111
- Figura 3** - Proporção servidor/bolsista *campus* Centro/Reitoria em dezembro de 2014.....112
- Figura 4** - Proporção matrículas/número de bolsas com critérios socioeconômicos em 2014.....114
- Figura 5** - Crescimento em reais (R\$) dos recursos destinados à assistência ao estudante de instituições federais de ensino superior e tecnológico.....119
- Figura 6** - Recursos recebidos para assistência ao estudante no Instituto Federal Fluminense em reais (R\$).....121
- Figura 7** - Variação na oferta de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.....125
- Figura 8** - Variação na oferta de bolsas acadêmicas no *campus* Campos Centro do IFF.....128
- Figura 9** - Variação na oferta total de bolsas de assistência estudantil no *campus* Campos Centro do IFF.....129
- Figura 10** - Comparação entre oferta de bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.....130
- Figura 11** - Comparação aproximada do orçamento gasto com as bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.....131
- Figura 12** - Origem escolar dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.....136
- Figura 13** - Origem escolar dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.....137

<b>Figura 14</b> - Renda <i>per capita</i> declarada dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2015.....	138
<b>Figura 15</b> - Renda <i>per capita</i> declarada dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2016.....	139
<b>Figura 16</b> - Renda <i>per capita</i> declarada dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2015.....	142
<b>Figura 17</b> - Renda <i>per capita</i> declarada dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2016.....	143
<b>Figura 18</b> - Número de membros nas famílias dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2015.....	144
<b>Figura 19</b> - Número de membros nas famílias dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2016.....	144
<b>Figura 20</b> - Situação ocupacional do principal responsável financeiro dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2015.....	145
<b>Figura 21</b> - Situação ocupacional do principal responsável financeiro dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do <i>campus</i> Campos Centro do IFF em 2016.....	146
<b>Figura 22</b> - Situação acadêmica do total de estudantes matriculados no <i>campus</i> Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.....	153
<b>Figura 23</b> - Situação acadêmica dos estudantes com bolsas acadêmicas no <i>campus</i> Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.....	154
<b>Figura 24</b> - Situação acadêmica dos estudantes com benefícios com critérios socioeconômicos no <i>campus</i> Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.....	154
<b>Figura 25</b> - Categorias de respostas à pergunta “Quais motivações ou fatores contribuem para a sua permanência no curso?”.....	160
<b>Figura 26</b> - Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuem para a sua reprovação nas disciplinas do curso?”.....	162
<b>Figura 27</b> - Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuem para a sua aprovação nas disciplinas do curso?”.....	164

**Figura 28** - Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuíram para a sua desistência do curso?” .....166

**Figura 29** - Categorias de respostas para os fatores elencados por quem respondeu sempre, quase sempre ou às vezes a pergunta “Com que frequência você pensa/pensava em desistir do seu curso no IFF?” .....167

**Figura 30** - Categorias de respostas para os fatores elencados por quem respondeu nunca ou raramente a pergunta “Com que frequência você pensa/pensava em desistir do seu curso no IFF?” .....167

**Figura 31** - Categorias de usos dos benefícios formuladas a partir das respostas à pergunta “Se você recebe algum benefício de Assistência Estudantil, explicita como você usa e qual a importância desse benefício para a sua permanência no curso?” .....169

**Figura 32** - Categorias de respostas à pergunta “O que você mudaria no IFF para fortalecer a permanência dos estudantes nos cursos?” .....170

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANDIFES - Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CENPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSUP - Conselho Superior

DAE - Diretoria de Assistência ao Estudante

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EAD - Educação a distância

EJA - Educação de Jovens e Adultos

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

FASIFF - Fórum de Assistentes Sociais do Instituto Federal Fluminense

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FONAPRACE - Fórum de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituição de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IFF - Instituto Federal Fluminense

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais, Transgêneros

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

NEE - Necessidades Educacionais Específicas

ONG - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PBF - Programa Bolsa Família

PEBE - Programa Especial de Bolsas de Estudo

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNAS - Política de Assistência Social

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade EJA

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

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

RMV - Renda Mensal Vitalícia

SISU - Sistema de Seleção Unificado

SM – Salário mínimo

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>18</b>
Introdução.....	18
Justificativa.....	21
Objetivos.....	24
Metodologia.....	24
<b>1 POLÍTICA SOCIAL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS.....</b>	<b>28</b>
1.1 Política Social e direitos sociais: elementos históricos e conceituais.....	28
1.2 Tendências contemporâneas na formulação e implementação das políticas sociais.....	45
<b>2 POBREZA E DESIGUALDADE: ALGUNS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>55</b>
2.1 Dilemas históricos na conquista da educação como direito social no Brasil.....	55
2.2 Pobreza e desigualdade no modo de produção capitalista.....	61
2.3 A educação no enfrentamento da pobreza: os riscos para sua consolidação como direito social.....	67
<b>3 O CRESCIMENTO DA OFERTA E A PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES: O DEBATE SOBRE A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>74</b>
3.1 A política de expansão do ensino superior de 1990 a 2015 e suas tendências na oferta de vagas e na criação de instituições.....	74
3.1.1 Caminhos da expansão da educação superior no Brasil.....	77

3.1.2	Princípios da reforma do Estado e educação superior nos anos de 1990.....	81
3.1.3	Continuidades e mudanças nas políticas de expansão do ensino superior na década de 1990 e nos anos 2000.....	85
<b>3.2</b>	<b>O perfil socioeconômico dos estudantes e o debate sobre a permanência.....</b>	<b>89</b>
3.2.1	A permanência na educação e sua dimensão material.....	89
3.2.2	O conceito de permanência como instrumento teórico e político para formulação e implementação dos serviços de assistência estudantil.....	92
<b>4.</b>	<b>ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A PERMANÊNCIA ESCOLAR E A CONCLUSÃO DO CURSO DOS ESTUDANTES.....</b>	<b>95</b>
4.1	Sobre relevância da assistência estudantil para os estudantes de camadas populares.....	95
4.2	Breves apontamentos sobre a trajetória da assistência estudantil no Brasil e no Instituto Federal Fluminense.....	102
4.3	A assistência ao estudante no Instituto Federal Fluminense antes da reformulação promovida pelo programa de assistência estudantil .....	108
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE.....</b>	<b>116</b>
5.1	Do orçamento da assistência estudantil.....	116
5.2	Da abrangência dos serviços e benefícios ofertados.....	123
5.3	Do perfil socioeconômico dos estudantes .....	134
5.3.1	O perfil socioeconômico dos solicitantes.....	135
5.3.2	O perfil socioeconômico dos estudantes selecionados.....	141
5.3.3	Algumas considerações sobre os dados de perfil socioeconômico.....	147

<b>5.4 Resultados na permanência material e na trajetória acadêmica dos estudantes.....</b>	<b>151</b>
5.4.1 A trajetória da situação acadêmica dos estudantes.....	152
5.4.2 A categorização das entrevistas.....	158
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>177</b>
<b>APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>189</b>
<b>ANEXO 1 – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFF.....</b>	<b>192</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

### Introdução

Como assistente social, sempre tive a curiosidade da pesquisa como grande motivação e como importante instrumento de trabalho, uma vez que a elaboração, o planejamento, a execução ou a avaliação competentes de qualquer política social exigem do profissional uma atitude de questionamento e indagação sobre a realidade. Seguindo essa perspectiva, Minayo (2004, p. 17) afirmou que “embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação”, sendo um trabalho artesanal que serve não apenas para compreender melhor a realidade, mas, principalmente, para modificá-la.

Como profissão de caráter eminentemente interventivo, o Serviço Social necessita de uma atitude investigativa permanente para que suas ações não se restrinjam ou se baseiem somente na aparência dos fenômenos sociais, ignorando as reais determinações da desigualdade, da exclusão, do preconceito, da pobreza e dos outros elementos com os quais lida diariamente. Assim, uma vez inserido no campo da educação e, mais especificamente, nas instâncias institucionais responsáveis pelos serviços de assistência estudantil do Instituto Federal Fluminense, identifiquei um conjunto de problemas reais logo nos primeiros meses de trabalho no segundo semestre de 2014.

Tais problemas envolviam a ausência de um acompanhamento efetivo dos estudantes atendidos pela assistência estudantil e a existência de muitas listas de discentes com perfil socioeconômico, mas sem qualquer tipo de suporte institucional. Somavam-se a isso questões relacionadas à ausência de parâmetros mínimos de uniformidade nos processos seletivos para os benefícios e à pequena participação dos profissionais no processo de elaboração dos programas e serviços.

Tais problemas reais logo se tornaram problemas de pesquisa e motivaram a elaboração de um projeto para concorrer ao doutorado em Políticas Sociais na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Com o projeto, além de qualificar a minha prática e a dos meus colegas, pretendia oferecer aos diversos

profissionais que atuam nesse campo uma contribuição acadêmica relevante que possibilitasse um enriquecimento teórico para o aprimoramento das políticas, programas e projetos com os quais trabalham.

Essa tese se apresenta como o resultado final desse esforço, pois articula minhas experiências concretas enquanto assistente social ao empreendimento coletivo de problematização sobre as tendências atuais das políticas sociais no Brasil e no mundo, em especial da política educacional e, e, inserido nela, o programa de assistência estudantil. Digo isso, pois a pesquisa nunca parte do zero e não é, portanto, um esforço individual.

Dessa maneira, este trabalho buscou responder a seguinte questão central: que resultados reais a assistência estudantil promove na permanência material dos estudantes do Instituto Federal Fluminense? Mais do que um simples mapeamento, trata-se de uma iniciativa de pesquisa no sentido de problematizar a concepção de política social que fundamenta a proposta de assistência estudantil, a justificativa social e os interesses sociopolíticos para a criação e manutenção desse programa, os tipos e sentidos dos resultados alcançados, as influências dos serviços ofertados na trajetória acadêmica dos estudantes, os fatores externos e internos que condicionam a sua implantação e a percepção dos próprios estudantes sobre o tema.

Embora apresente o produto de uma pesquisa acadêmica, a tese se apresenta também como uma devolutiva dos achados de uma análise concreta do programa de assistência estudantil do Instituto Federal Fluminense aos seus principais interessados, quais sejam: profissionais, estudantes, gestores e pesquisadores interessados no tema. Adota-se, por conseguinte, uma noção *lato sensu* de avaliação, entendida como uma “investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos sobre um programa” (JANNUZZI, 2016, p. 46). Não é o objetivo deste trabalho de doutoramento tomar como objeto de pesquisa a avaliação de políticas e programas sociais ou mesmo se constituir como uma modelo de avaliação a ser replicado enquanto instrumento de produção de dados com a finalidade de controle e intervenção pragmática.

Tal delimitação não impossibilita que as informações aqui produzidas e as análises realizadas sejam utilizadas ou sirvam de ponto de partida para subsidiar a construção de propostas de monitoramento e avaliação internas nas instituições que prestam serviços de assistência estudantil. A pesquisa acadêmica pode e deve contribuir para a modificação da realidade, mas ela não se confunde com o processo de avaliação de políticas e programas sociais (JANNUZZI, 2016). Sua finalidade primordial é, portanto, científica, de contribuição teórica para o campo das Ciências Humanas e Sociais e, mais especificamente, para os estudos nos campos da Política social e da Educação. Para tanto, o texto foi organizado em cinco capítulos, descritos a seguir.

O primeiro capítulo apresenta, dentro dos marcos da produção acadêmica de viés marxista, um debate histórico e teórico sobre os conflitos, embates, interesses e acordos que envolveram a construção da política social no mundo. Também se analisa, neste mesmo capítulo, os rumos que essas políticas vêm assumindo na contemporaneidade, em especial no Brasil, onde têm se focalizado no *combate à pobreza*.

No segundo capítulo, já direcionando a discussão para o campo educacional, estabelece-se um paralelo dessas tendências gerais com o campo específico da política social de educação. Para desvelar os discursos e interesses que priorizaram a educação como uma das políticas estratégicas em relação à questão da pobreza, constrói-se um debate teórico mais aprofundado sobre a origem da desigualdade e do pauperismo no modo de produção capitalista.

O terceiro capítulo analisa o processo de expansão do acesso ao ensino superior no Brasil a partir de 1990 e, principalmente, após 2003, quando se dá o crescimento progressivo da relevância dos serviços de assistência estudantil nas instituições federais de ensino. Assim realiza-se uma discussão sobre como a mudança no perfil dos ingressantes nesse nível de ensino vem exigindo do Estado a elaboração de serviços voltados à permanência dos estudantes pobres, o que coloca uma série de desafios.

O quarto capítulo avança na problematização sobre a assistência estudantil, resgatando os conceitos dos autores que se dedicaram ao estudo do tema e os

elementos da sua trajetória histórica, marcada pelo caráter compensatório e focalizado, característico das políticas sociais brasileiras. Além disso, ainda são apresentados alguns dados preliminares sobre essa política no Instituto Federal Fluminense, os quais sustentaram a elaboração do projeto de doutorado no final de 2014. Essa etapa do texto prepara o leitor, por conseguinte, para a sistematização dos dados da pesquisa empírica no capítulo quinto, no qual se expõem os resultados encontrados e se desvelam os efeitos reais e concretos da assistência estudantil para a permanência material dos estudantes do IFF.

### **Justificativa**

A “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988) é garantida pela nossa Carta Constitucional e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. No caso da LDB, a questão da permanência aparece como um princípio (art. 3º) da Educação Nacional, embora não sejam especificados os mecanismos necessários à sua efetivação. Ressalta-se que praticamente todas as referências feitas ao termo “permanência” nesse dispositivo legal vieram acompanhadas da preocupação do legislador com o estudante trabalhador e que a previsão de serviços de alimentação, transporte e assistência à saúde restringiam-se ao ensino fundamental público.

Há, portanto, um grande lapso temporal entre a previsão legal da permanência enquanto princípio educacional e as formulações e destinações de recursos efetivas para as ações com esse foco no ensino federal, em especial quando se trata de educação superior – o que só aconteceu após o processo de expansão dessa modalidade de ensino a partir dos anos 2000. O documento que pela primeira vez previu e tipificou ações de assistência estudantil a nível federal, primeiramente para as universidades e em seguida para os institutos de ciência e tecnologia, foi o Plano Nacional de Assistência Estudantil, lançado como Portaria em 2007 e como Decreto em 2010.

Isso não significa que antes do Decreto nº 7234 de 2010 as IFES não possuíam em sua estrutura alguns mecanismos de assistência para atender aos estudantes que ingressavam nos seus cursos regulares. Contudo muitas dessas ações eram pontuais e desconectadas das reais necessidades desses jovens e

adultos, inclusive pela profunda desigualdade no acesso ao ensino superior no Brasil, responsável por dificultar, por muitos anos, a entrada de estudantes oriundos das classes subalternas na educação superior pública (ZAGO, 2006).

No Instituto Federal Fluminense *campus* Campos Centro, *lócus* da pesquisa aqui proposta, as ações de assistência estudantil também passaram a ganhar força a partir de 2010 com a aprovação do PNAES. No ano de 2013, por exemplo, a instituição oferecia 1037 bolsas ou auxílios de assistência estudantil (entre Bolsa Permanência MEC, Bolsa de Iniciação Profissional, auxílio moradia, auxílio transporte e auxílio alimentação) e mais cerca de 200 bolsas acadêmicas aos discentes. O volume de estudantes atendidos, porém, representava apenas 16,2% do número total de alunos regulares em cursos presenciais (não foram contabilizados os discentes do PRONATEC<sup>1</sup> e da EaD). Esse percentual é bem inferior aos 25% dos seus discentes que ingressam por meio do regime de cotas com corte de renda e que possuem, portanto, perfil imediato para os serviços de assistência. Isso sem considerar que, a depender do perfil do curso, muitos estudantes pobres conseguem atualmente entrar nas listas gerais de concorrência sem uso das cotas.

Como se percebe, já havia uma tendência de se voltarem as ações de assistência estudantil a indivíduos extremamente pobres, revelando a incorporação de mecanismos de seletividade já presentes nas demais políticas sociais, assunto ainda não discutido com destaque na literatura científica no campo da educação. Um levantamento no banco de teses e dissertações da CAPES, por exemplo, demonstra a necessidade de mais estudos acerca do tema, dada a existência de apenas seis teses de doutorado nos últimos cinco anos sobre a assistência estudantil, das quais apenas duas dedicam-se à pesquisa sobre a implantação do PNAES (LEITE, 2015; PINTO, 2015). Os demais estudos possuem enfoque sobre questões de saúde, gênero ou ações afirmativas em geral. O levantamento revelou também que quase a totalidade dos trabalhos foram desenvolvidos a partir de 2012, evidenciando que se trata de um campo de investigação em construção.

A questão da suficiência e da aplicação dos recursos, bem como da distribuição das bolsas entre os estudantes também é um ponto de destaque, especialmente quando se considera que, em 2013, foram aplicados cerca de R\$

---

<sup>1</sup> Programa federal de qualificação profissional criado em 2011 com objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos de técnicos (educação profissional) pelo país.

7.103.020,00 apenas no IFF *campus* Campos-Centro. O volume do investimento público feito na área reitera a necessidade de uma investigação para constatar qual a relação entre as ações previstas no PNAES e as taxas de permanência, rendimento (aprovação/reprovação) e integralização do curso entre os discentes bolsistas, comparando-as aos índices gerais da instituição. Isso revelaria a real efetividade dos serviços, uma vez que no PNAES estão previstos os objetivos de redução das taxas de evasão e retenção e a democratização das condições de permanência dos discentes.

Nessa direção, um trabalho destinado a analisar os efeitos das ações de assistência estudantil se mostrava relevante para compreender tanto os reais resultados materiais dos serviços ofertados para as trajetórias acadêmicas dos bolsistas quanto os equívocos na implementação, na distribuição, no financiamento e na estrutura do programa, que tem privilegiado repasses financeiros para públicos específicos, em detrimento de serviços universais, tais como restaurantes universitários e moradias estudantis.

Trata-se de um novo caminho investigativo a ser aberto na produção intelectual sobre o tema, uma vez que o debate acadêmico sobre assistência estudantil ainda é extremante recente, pois o Decreto em vigor foi publicado há menos de uma década. Também se destaca o fato de os estudos sobre a trajetória escolar dos estudantes de classes subalternas não estarem centrados essencialmente na questão da permanência, especialmente sob o seu aspecto material. Sobre esse assunto, os levantamentos realizados nas plataformas de textos acadêmicos (teses, dissertações e artigos) por Carmo e Carmo (2014) são representativos.

Por último, importa destacar que a escolha da assistência estudantil como objeto desta pesquisa refere-se à própria experiência do pesquisador, enquanto profissional de Serviço Social que atua diariamente com a gestão, o planejamento, a execução e o monitoramento do programa no IFF. Afinal, como assevera Minayo (2004, p. 42), é fundamental articular a “relevância intelectual e prática do problema investigado à experiência do investigador”.

## Objetivos

Objetivo geral:

- Analisar os resultados da assistência estudantil como programa que visa a assegurar a permanência material de estudantes, tendo o Instituto Federal Fluminense como *lócus* de pesquisa.

Objetivos específicos:

- Problematizar as principais tendências contemporâneas na formulação e na implementação das políticas sociais, em especial no campo da educação;
- Identificar a relevância assumida pelas políticas de acesso e assistência ao estudante no Brasil, considerando tais tendências;
- Investigar os efeitos da assistência estudantil na permanência material dos estudantes do Instituto Federal Fluminense ao longo do quadriênio (2013-2016).

## Metodologia

O primeiro passo dessa pesquisa foi o aprofundamento da revisão bibliográfica por meio de estudos e leituras no campo da Educação e da Política Social, objetivando que, durante a coleta de dados, fosse sempre empreendido um movimento reflexivo entre teoria e objeto. Para nortear essa etapa, o projeto previa uma revisão de bibliografia no campo dos estudos críticos marxistas, a partir da qual os trabalhos foram iniciados.

Seguidamente, a pesquisa promoveu a construção de um perfil socioeconômico dos estudantes do Instituto Federal Fluminense atendidos pela assistência estudantil nos anos de 2015 e 2016<sup>2</sup>. Para realizar tal feito, foram analisados e categorizados os questionários utilizados pelo Serviço Social da instituição no momento de seleção para os serviços, bolsas e auxílios, com critérios

---

<sup>2</sup> Somente a partir de 2015, o processo seletivo para acesso aos benefícios foi informatizado, garantindo um banco de dados possível para análise. Nos anos anteriores utilizavam-se formulários em papel, os quais foram descartados quase que em sua totalidade, impedindo qualquer elaboração fidedigna de perfil.

socioeconômicos definidos pela equipe, e, de renda, estabelecidos pelo PNAES. Nesse sentido, serão consideradas para análise as seguintes variáveis:

I - A composição familiar do estudante, que se expressa pelo número e o papel que cada membro ocupa no custeamento das despesas familiares;

II - A inserção profissional (com ou sem vínculo formal de trabalho) e/ou a ocupação dos membros da família, fator que condiciona não apenas a renda familiar, mas também a vida útil da capacidade laborativa, o *status social*, a possibilidade de reinserção em caso de desemprego e a capacidade creditícia da família;

III - A moradia familiar (a propriedade ou não do imóvel, a localização e o número de moradores);

IV – A origem escolar (pública ou privada) e o nível de instrução dos membros da família, fator que indica as possibilidades de ascensão social no mundo do trabalho;

V - As condições de saúde dos integrantes do grupo familiar, fator que indica a estabilização, perda ou possibilidade de ampliação da capacidade laborativa da família, bem como a existência de comprometimentos financeiros para custear tratamentos de alto custo;

Não obstante, logo após a construção desse perfil dos estudantes atendidos pela assistência estudantil, foi iniciado o levantamento quantitativo da permanência (número de discentes que prosseguem nos cursos, com ou sem interrupções, bem como sua relação com as taxas de trancamento e abandono) e dos resultados acadêmicos (expressos numericamente em notas, frequência e taxas de integralização do curso). Esses dados foram levantados entre todos os estudantes que integram a assistência estudantil, de modo que garantisse um comparativo em relação aos índices gerais da instituição.

Essas informações buscarão identificar as conexões imediatas entre a assistência estudantil, os índices de permanência e os resultados acadêmicos. No entanto, somente os dados quantitativos não seriam suficientes para compreender o real impacto que o acesso aos serviços de assistência estudantil possui para a trajetória acadêmica dos discentes atendidos. Nessa perspectiva, uma segunda etapa da pesquisa envolveu a realização de entrevistas estruturadas com estudantes da instituição. O número de entrevistados foi determinado com base na proposta de amostragem por saturação teórica, processo possível de ser identificado “quando a interação entre campo de pesquisa e o investigador não mais fornece elementos para balizar ou aprofundar a teorização” (FONTANELLA, et. al. 2011, p.

389). Os estudantes participantes das entrevistas foram selecionados com base nos dados quantitativos da situação acadêmica destes, tomando-se um número mais ou menos proporcional em cada um dos cursos do IFF<sup>3</sup>.

Assim, foram chamados tanto os discentes que mantiveram trajetórias acadêmicas contínuas e com índices de frequência e nota suficientes para aprovação, quanto aqueles que experimentaram situações de interrupção do curso ou reprovação. Nessa entrevista, utilizaram-se perguntas abertas e fechadas que levaram em consideração a opinião dos estudantes acerca dos seguintes eixos analíticos:

- I – Fatores que contribuem para a permanência;
- II – Fatores que contribuem para a aprovação/reprovação nas disciplinas;
- III – Aspectos que contribuem para desistência do curso;
- IV – Relevância da assistência estudantil para a permanência no curso;
- V – Uso dos recursos recebidos pelas bolsas e auxílios de assistência estudantil;
- VI – Suficiência ou não dos serviços e recursos recebidos;
- VII – Possíveis alterações na estrutura dos serviços oferecidos.

As informações qualitativas coletadas a partir de tais entrevistas possibilitaram maiores aprofundamentos em relação aos dados quantitativos da primeira etapa, uma vez que permitiram identificar os valores, as ações concretas desempenhadas e as concepções dos sujeitos envolvidos com a pesquisa.

A terceira etapa deteve-se na investigação dos recursos utilizados e da abrangência da assistência estudantil do Instituto Federal Fluminense nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016<sup>4</sup>, de modo que se pudesse aferir a evolução dos recursos no quadriênio (dois anos antes e dois anos após a reformulação do programa). Foram apurados o montante de valores repassados para a instituição com essa finalidade, sua distribuição entre os serviços, auxílios e bolsas, bem como sua

---

<sup>3</sup> O *campus* Campos-Centro, o IFF possui 14 cursos de graduação em funcionamento, sendo 6 Licenciaturas (Letras, Geografia, Ciências da Natureza, Matemática, Teatro e Educação Física), 5 bacharelados (Engenharia de Controle e automação, Engenharia Elétrica, Engenharia da Computação, Sistemas de Informação, Arquitetura e Urbanismo), 3 CST – Cursos Superiores de Tecnologia (Design Gráfico, Sistemas de Telecomunicações e Manutenção Industrial); 5 cursos técnicos integrados (Eletrotécnica, Mecânica, Informática, Automação Industrial, Edificações); e 4 cursos técnicos apenas nas modalidades concomitantes concomitante ou subsequente (Química, Telecomunicações, Estradas, Segurança do Trabalho).

<sup>4</sup> Tais informações só estarão disponíveis no ano seguinte, quando forem fechados os balanços financeiros de 2015 e 2016, respectivamente. Além do ano de 2015, foram definidos os anos de 2013, 2014 e 2016 para que se possa ter uma trajetória temporal da composição do financiamento da assistência estudantil no IFF.

suficiência ou não para atender aos alunos que possuem o perfil estabelecido pelo PNAES. Essas informações puderam ser exploradas a partir dos relatórios financeiros disponibilizados internamente pelo setor contábil, além das informações constantes no portal da Transparência do Governo Federal e do levantamento estatístico do número de bolsas ofertadas em comparação com o fluxo de entrada de alunos pelo sistema de cotas com corte de renda.

Finalizadas as três etapas de coleta de dados, que ocorreram em concomitância com o aprofundamento da revisão bibliográfica, via técnicas de estudo como fichamentos e resumos, foi iniciada a análise/interpretação das informações. À luz da produção teórica das últimas décadas acerca dos temas *permanência, assistência estudantil, desigualdade e política social*, a pesquisa buscou estabelecer articulações entre as informações coletadas e o estado da arte na área.

O primeiro passo da análise foi a leitura preliminar das informações coletadas, de modo que se pudesse explorar o material para sua posterior organização. A partir de então, as informações registradas foram categorizadas com base em agregação de respostas (no caso dos dados das entrevistas qualitativas) e levantamento de variáveis (no caso das informações quantitativas). Criadas as categorias, as informações quantitativas desta etapa de coleta foram distribuídas para que se pudessem estabelecer “escalas nominais” com base na contagem de frequência das informações, que se desdobraram em gráficos e tabelas com percentuais de predominância (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

Já com os dados qualitativos, trabalhou-se com base na “análise de conteúdo” das traduções/registros das entrevistas realizadas com os estudantes. As declarações e falas dos sujeitos se articularam na tentativa de se encontrarem núcleos de sentido atribuídos pelos sujeitos à temática da assistência estudantil.

Dessa maneira, por meio da reflexão aprofundada acerca do tema e da utilização de uma metodologia quanti-qualitativa, almejou-se atender aos objetivos formulados no projeto, bem como responder às questões de pesquisa formuladas, de modo que se identificasse o real impacto das ações e serviços de assistência estudantil para a permanência material dos estudantes do Instituto Federal Fluminense.

## 1. POLÍTICA SOCIAL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

### 1.1 Política Social e direitos sociais: elementos históricos e conceituais

Para compreender os contornos e tendências contemporâneas das políticas sociais no Brasil, bem como os seus impactos para a política de educação e, mais precisamente, para a formulação e implementação da assistência estudantil, faz-se necessário resgatar e aprofundar o debate sobre o próprio conceito de *política social*. Desta feita, este capítulo se propõe a discutir e contrapor algumas importantes abordagens sobre o tema, problematizando os elementos históricos e os fundamentos teóricos desse fenômeno que ganhou corpo institucionalizado a partir do final do século XIX em alguns países centrais e do início do século XX no restante do ocidente.

Nessa linha, a política social é tratada por alguns autores que integram a tradição marxista (FALEIROS, 2004; NETTO, 1996; BEHRING e BOSCHETTI, 2010) como um fenômeno típico da sociedade capitalista, em especial após o reconhecimento, pela burguesia e pelo Estado, das desigualdades estruturais que envolvem a distribuição da riqueza produzida socialmente pelo trabalho. No entanto essa não é uma compreensão unânime, nem mesmo entre os autores que compõem essa mesma tradição intelectual.

Uma compreensão de bastante destaque no interior da tradição marxista, por exemplo, é a empreendida por Claus Offe (1984). Criticando algumas abordagens por ele denominadas de formalísticas ou normativistas, cujas análises reduzem a política social a um “sistema de reivindicações jurídicas” ou a vinculam a conceitos genéricos como “justiça, igualdade, segurança, superação da miséria” (OFFE, 1984, p. 12), o autor se propõe a discutir duas questões centrais: como surge a política social e quais são as suas funções (p. 13 e 14).

Nessa linha, a política social é vista pelo teórico alemão como “a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (idem, p. 15), uma vez que ele critica a

noção de que a expropriação da terra levou automaticamente os indivíduos a procurar o assalariamento como forma de subsistência. Na sua perspectiva, haveria uma série de possíveis alternativas à proletarização (migrar, formas de roubo, fuga para outras formas de economia, mendicância, etc.), tendo o Estado assumido, por meio da política social, a tarefa de produzir a proletarização.

Dessa maneira, foram tomadas medidas em duas frentes no âmbito do Estado: 1 – passaram a ser considerados delituosos os modos de vida alternativos ao trabalho assalariado; 2 – organizaram-se mecanismos capazes de transmitir as normas e os valores que garantissem a aceitação e manutenção das relações de compra e venda da força de trabalho (idem, p. 20), aspecto em que a política social atua diretamente. A política social não é vista, portanto, como simples resposta aos questionamentos do operariado, mas como mecanismo indispensável ao estabelecimento da classe trabalhadora. Ela mesma é, na visão de Offe (1984, p. 24), responsável pela “transformação do proprietário da força de trabalho em trabalhador assalariado”.

Isso se dá por meio da oferta de serviços pelo Estado de modo a garantir certo nível de integração social, mascarando os conflitos entre as classes sociais, ao transformá-los em controvérsias judiciais (idem, p.28). Assim, a política social visa a três pontos ou problemas centrais para garantir a adesão ao assalariamento: garantia de mecanismos de proteção aos riscos e sobrecargas do trabalho; criação de subsistemas externos ao mercado para os indivíduos que são inaptos ou que não possuem espaço para vender a sua força de trabalho (crianças, idosos, deficientes e, em certas circunstâncias, mulheres e jovens); controle quantitativo da disponibilidade de força de trabalho em função da capacidade de absorção no mercado. Um exemplo dessa última forma de atuação do Estado via política social pode ser visualizada na citação abaixo:

Sem dúvida, ele só pode organizar diretamente os desempregados em escala muito limitada (serviço militar, frentes de trabalho, reciclagem profissional), mas pode mobilizar os papéis sociais tradicionais, a fim de utilizá-los para a finalidade da *regulação quantitativa* do mercado de trabalho. Com isso chega-se ao terceiro problema da “política social”, acima mencionado. Os jovens podem ser retidos em instituições do sistema de ensino, o que permite reduzir a oferta de força de trabalho. O Estado, neste caso, não está

lidando com desempregados, mas com escolares e universitários (OFFE, 1984, p. 27).

Embora com o enfoque diferente, outro autor que também se dedicou à compreensão dessa função do Estado de legitimação da ordem capitalista, na qual as políticas sociais desempenham um papel central, foi Poulantzas (1977). Nessa perspectiva, o Estado tem um papel de destaque na produção e na reprodução das relações sociais por condensar em si disputas de poder entre as classes e frações de classes, o que permite a absorção parcial de demandas das classes subalternas, ou de frações destas, ainda que a burguesia mantenha-se sempre como classe politicamente dominante.

A relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de *consenso*, possui sempre um *substrato material*. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas (POULANTZAS, 1980, p. 36)

Para Poulantzas (1977), não é possível compreender o espaço político separadamente do econômico, já que ele atua diretamente sobre a produção. Nessa direção, mesmo quando atua na construção do consenso, no controle ideológico ou mesmo na coerção, o Estado não se distancia das suas funções econômicas. Destaca-se, nesse contexto, que as ações de qualificação da força de trabalho e de produção de pesquisa e inovação tecnológica e as políticas sociais de maneira geral (moradia, saúde, assistência, educação, previdência) participam diretamente da reprodução ampliada da força de trabalho e das condições de acumulação (POULANTZAS, 1980).

Como salientam Neves e Pronko (2010, p. 103), o Estado capitalista, na concepção desenvolvida por Nicos Poulantzas, contraditoriamente, “intensifica sua atuação na melhoria da qualidade de vida da força de trabalho, para submetê-la mais fortemente à exploração e dominação burguesas”. O domínio burguês sobre o poder político se materializa na manutenção do seu projeto de dominação e acumulação no longo prazo, mesmo que necessite fazer certas concessões imediatas.

Já para Pereira (2011a), no termo *política social* está implícita uma grande imprecisão conceitual, o que acaba por produzir sentidos vagos, associando-o a ações voluntaristas e clientelísticas e até mesmo a práticas experimentais criminosas realizadas com enfermos, judeus e grupos étnicos durante o período nazista na Alemanha. Há uma enorme gama de noções que varia segundo as mais diversas correntes de pensamento, o que fundamenta a necessidade de se esclarecer a perspectiva com a qual se irá trabalhar.

Dentro dos próprios estudos marxistas, é possível verificar algumas discussões e divergências entre os autores. Embora partilhem da concepção de que a política social não pode ser entendida como uma “mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade” (PEREIRA, 2011a, p. 166), o que ignoraria os conflitos e embates que envolvem as exigências e as formas de intervenção sobre o *social*, há discordâncias sobre a sua origem histórica.

Alguns pesquisadores como Faleiros (2004), Behring e Boschetti (2010) e Netto (2007), por exemplo, situam a política social como forma de enfrentamento às multifacetadas expressões da questão social<sup>5</sup> no capitalismo, tendo as primeiras legislações fabris de regulação do trabalho um papel de percussoras nas funções que caberão ao Estado em relação aos conflitos entre as classes operária e burguesa, bem como na conquista dos direitos sociais a partir dos séculos XIX e, principalmente, XX.

Assim, até a primeira metade do século XIX, teria vigorado a repressão como principal forma de resposta do Estado às sequelas derivadas do conflito entre as diferentes classes. Ao final desse mesmo século e no decorrer do século XX, com o desdobramento das lutas dos trabalhadores organizados politicamente, passaram a ser incorporados outros tipos de resposta vinculados à criação de legislações e à realização de investimentos em políticas sociais públicas. Segundo Behring e Boschetti (2010), houve uma alteração na perspectiva do Estado liberal, que passou

---

<sup>5</sup> A questão social nada mais é do que o conjunto de manifestações sociais decorrentes das contradições do processo de acumulação capitalista. Segundo Yamamoto (2010 e 2012), ela tem sua gênese no caráter coletivo da produção em contraposição à apropriação privada dos resultados do trabalho, expressando-se por meio dos fenômenos do pauperismo, da exclusão, da desigualdade, do desemprego, etc.

a absorver orientações de cunho social-democrata, reconhecendo e assegurando certas reivindicações dos trabalhadores para não ver os próprios fundamentos do capitalismo colocados em xeque.

Também vinculada aos estudos de orientação marxista, Pereira (2011a) discorda dessa concepção e identifica um equívoco conceitual e histórico nessa perspectiva, uma vez que seriam igualados dois fenômenos distintos: a política social e o *Welfare State*. Para a autora, o que se construiu a partir do século XIX em boa parte dos países centrais foi um tipo específico e historicamente determinado de Estado, denominado de Bem-estar social, responsável por construir um modelo de cidadania e de regulação socioeconômica distinto das formas anteriores fundadas no paternalismo.

Esse modelo de Estado teria surgido com o crescimento da consciência do proletariado enquanto classe explorada e dos conflitos decorrentes da afirmação da burguesia como classe dominante, momento em que a *questão social* ganhou visibilidade e passou a exigir formas mais efetivas de regulação das forças do mercado e das tensões sociais. Dois grandes elementos, ressalta Pereira (2011a), teriam contribuído para esse processo: a Revolução Industrial no século XVIII e a eclosão da democracia de massas – mediante o crescimento das mobilizações sociais.

A revolução das formas, técnicas e instrumentos possibilitou o desenvolvimento de uma capacidade nunca vista de produção de bens materiais, capaz de libertar os homens dos tormentos da escassez e da pobreza que se arrastavam desde o final da Idade Média. Apesar disso o que se experimentou foi um processo de aprofundamento das desigualdades, revelando a natureza exploradora e perversa do modo de produção capitalista.

No que se refere à democracia de massas, a autora destaca a transformação do Estado absolutista em Estado social de direitos, com especial atenção para a progressiva ampliação do alcance dos direitos políticos aos trabalhadores (século XIX). Esse fator permitiu o desenvolvimento das organizações de massa, dos partidos e sindicatos, que resultaram numa maior participação e ingerência das

parcelas exploradas da população nas decisões e ações do Estado em relação às sequelas da *questão social*.

Diante dessa exposição, Pereira (2011, p. 176 e 177) ratifica que o século XIX foi central para a constituição do *Welfare State*, um Estado que, embora apresente grandes variações em relação à abrangência e à forma entre os diversos países centrais, pode ser caracterizado como um modelo “capitalista regulador e provedor de benefícios e serviços sociais” consolidado no século XX. Seus objetivos e políticas estão centrados na noção de cidadania e se inspiraram nos seguintes elementos: “extensão dos direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, preocupação com pleno emprego e institucionalização da assistência social”.

Dessa maneira, apesar de a política social ter experimentado um período de grande expansão e até modificação de seus pressupostos durante a fase do *Welfare State*, ela não se confunde com ele na visão de Pereira (2011a). Segundo a pesquisadora, essa falta de distinção entre os dois fenômenos é, muitas vezes, responsável por se transferirem para a política social as frustrações pela não concretização do *bem-estar* associado ao Estado capitalista após a Segunda Guerra Mundial. Também com base nessa premissa, produzem-se prognósticos de crise e até mesmo de fim das políticas sociais, o que, segundo a autora, não está em vias de se concretizar em nenhum país em que elas foram construídas. O que entrou em crise e vem sendo desconstruído em muitos países, assim mesmo com resistências, é o *Welfare State* e não a política social. Esta, na realidade, vem sofrendo transformações e reconfigurações, como ocorreu durante toda a sua trajetória.

Por conseguinte, a política social seria um conceito mais amplo e sujeito a variações de acordo com os regimes políticos que a sustentam, não restrito ao modo de produção capitalista, além de nem sempre ter sido vinculada às concepções contemporâneas de direito social. Nessa linha de raciocínio, Pereira (2011a, p. 28) classifica essa política como componente ou produto “da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe” [ou castas], aí incluídas as experiências escravistas, feudais e capitalistas.

Para demonstrar historicamente seus argumentos, Pereira (2011a) resgata diversas formas, embora pontuais e ainda socialmente restritas, de atendimento às

necessidades sociais. Destaca-se que a professora não aborda as ações de caridade realizadas por agentes individuais, mas apenas os exemplos clássicos de intervenção do Estado (ainda que em construção nos moldes modernos) voltados ao planejamento e à execução de ações direcionadas à amenização das mazelas sociais. Tais iniciativas, denominadas genericamente de Leis dos pobres<sup>6</sup>, representariam formas de política social que se basearam em objetivos relacionados ao controle social, à legitimação do governante e até mesmo à doutrinação.

Destaca-se que essas legislações e práticas, iniciadas no século XIV, partiam da constatação de que a caridade cristã não era capaz de conter os efeitos das desordens e mazelas geradas pela transição do feudalismo para o capitalismo, além do crescimento exponencial da miséria e da “vagabundagem” decorrentes das epidemias e pragas. Veja que essa posição é bem diferente da adotada por Behring e Boschetti (2010, p. 63), quando afirmam que as “primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social”, portanto a partir do século XIX. Também se distingue das formulações de Netto (1996, p. 26), pois o autor reitera que só é possível pensar em política social pública nessa etapa do capitalismo, quando finalmente passam a adquirir um caráter sistemático, contínuo e estratégico sobre as expressões da questão social.

Ademais, em que pese às divergências histórico-conceituais, há um ponto de concordância entre as produções acadêmicas aqui abordadas. Tanto Pereira (2011a) quanto Faleiros (2004), Behring e Boschetti (2010) e Netto (1996) apontaram o último terço do século XIX e, principalmente, a consolidação do Estado de Bem-Estar social após a Segunda Guerra Mundial como períodos em que a política social ganhou densidade institucional e dimensão cívica, passando a vincular-se à noção de direito social e, por conseguinte, à ideia de cidadania.

Sobre esse assunto, uma obra clássica de bastante relevância, embora não fundamentada no marxismo, é a construída por Marshall (1967) – *Cidadania e*

---

<sup>6</sup> Conjunto de legislações sociais criadas no final da Idade Média na Inglaterra e reeditadas até o século XIX. Tinha como objetivo central o controle dos fenômenos da pobreza e da “vagabundagem”, prevendo ações que abarcavam a regulamentação da perambulação, a oferta de abrigo para os incapazes, o cerceamento da liberdade de ir e vir, o trabalho compulsório (Workhouses). Para mais informações, ver Pereira (2011a).

*classe social*. Esse sociólogo, muito voltado para a análise da experiência britânica, propõe-se a analisar o desenvolvimento da cidadania na modernidade, entendendo-a como um *status* que é concebido aos membros integrais de uma comunidade, ou seja, àqueles que possuem as condições plenas de participação.

A sua concretização, porém, dependeria da existência de direitos e deveres – obrigações do Estado para com os indivíduos e dos indivíduos para com o Estado. Chama atenção o fato de que Marshall (1967) identificava certo nível de aceitabilidade em relação à desigualdade no capitalismo, desde que fosse garantido pelo Estado um certo padrão de vida que possibilitasse a participação política dos indivíduos. A cidadania só poderia ser pensada dentro das relações capitalistas, pois, no feudalismo, não havia a possibilidade de reconhecimento de qualquer nível de igualdade entre as classes ou castas.

Nesse contexto, os direitos, no capitalismo, seriam indicadores de cidadania e poderiam ser compreendidos numa trajetória mais ou menos progressiva que partia das conquistas civis no século XVIII, passando pelas garantias políticas no século XIX, até a consolidação dos direitos sociais no século XX. Assim, Marshall (1967) descreve um conjunto de acontecimentos históricos, como o fim da censura à imprensa, a possibilidade de se escolher com quem trabalhar e a garantia da possibilidade de locomover-se livremente como as primeiras grandes conquistas em direção à aquisição da cidadania.

Todas essas garantias iniciais, consolidadas com a Revolução Francesa de 1789, possibilitaram a adição gradativa de novos direitos (civis) em relação ao modo de produção anterior, baseado na servidão. Elas teriam aberto as possibilidades para a incorporação dos direitos políticos (já existentes para a aristocracia) aos novos grupos e classes sociais, inicialmente burgueses homens, depois trabalhadores homens e, em última escala, mulheres. Os direitos sociais teriam sido o último estágio de conquista do *status* de cidadania e objetivavam a redução das desigualdades entre as classes, garantindo um nível básico de regulação do trabalho e de satisfação de necessidades sociais. Marshall (1967) destaca os diversos conflitos que se construíram entre os direitos políticos e os sociais, mas ressalta o entrelaçamento entre ambos.

Apesar das contribuições, muitas críticas foram dirigidas à obra de Marshall, apontando a atenção incipiente dada pelo autor ao papel determinante das lutas sociais na conquista dos direitos de cidadania. Além disso, mesmo para um caso bastante específico, que é o britânico, a ideia de que houve uma escalada gradual de aquisição dos direitos indica uma possível leitura evolucionista da história, bastante preocupante quando utilizada para a interpretação da situação de países que experimentaram a ampliação de direitos sociais em períodos de cerceamento dos direitos políticos ou civis, por exemplo. É nessa linha que Saes (2003) aponta a existência de um déficit teórico e não apenas histórico nas análises do intelectual inglês.

Independentemente das críticas, é inegável que a contribuição de Marshall (1967), mesmo com seus limites, trouxe importantes referências para se interpretar a estrutura adquirida pelas políticas sociais no final do século XIX e no decorrer do XX. Como se viu, é nesse período que as intervenções sobre o social vinculam-se à noção de cidadania, ainda que nos moldes capitalistas. O próprio sociólogo britânico afirmava que não seria suficiente a letra da lei para a garantia da cidadania, dada a necessidade de instituições que assegurem a sua efetivação.

Sobre a constituição de tais instituições, em especial no que diz respeito aos direitos sociais, Behring e Boschetti (2010), Netto (1996), Faleiros (2004) e Pereira (2011a) concordam ao apontar a experiência alemã de previdência como iniciativa pioneira na formulação do sistema de proteção, que posteriormente se concretizou como Estado de Bem-Estar, Estado social ou Estado providência, segundo as diferentes concepções teóricas. Tais autores identificam no governo de Otto Von Bismarck o início de um modelo de segurança social inovador em relação a todas as experiências anteriores de intervenção social, públicas ou privadas.

Inaugurada no ano de 1880, a legislação alemã previa a criação de um *seguro social* público e obrigatório voltado para a reposição da renda de trabalhadores e de suas famílias em situações como morte, acidente de trabalho, doença, velhice, desemprego. Portanto, há, finalmente, um reconhecimento efetivo por parte do Estado de que os efeitos da questão social, inclusive a pobreza, atingiam ou poderiam atingir não apenas os indigentes, mas o proletariado em geral.

Mesmo assim, a iniciativa alemã não deixou de ser um avanço significativo na história da política social secularmente caracterizada como um socorro paliativo aos pobres, mesmo que se restringisse a um grupo estrategicamente específico – o trabalhador – e fosse usado como antídoto às idéias social-democratas que, na Alemanha da época, rondavam a classe operária. Por isso, é válido pensar que a legitimação do seguro social pelo Estado significou a inauguração de uma prática, que se faz presente até hoje, de tratar a política social como direito requerido pela sociedade e encampado pelos poderes públicos (PEREIRA, 2011a, p. 60 e 61).

Como toda política social, esse modelo de seguro, hoje conhecido como uma das possibilidades de previdência, estava carregado de contradições, pois, ao mesmo tempo em que representava a conquista de alguma forma de proteção ao trabalho em relação às flutuações e incertezas da sociedade de mercado, expressava uma importante estratégia econômica do Estado capitalista. É o que destaca Netto (1996) ao asseverar que tal modelo foi utilizado para evitar a tendência do subconsumo e da queda da demanda no mercado, além de ter concentrado massas de recursos nas mãos do Estado – inclusive utilizando tais fundos para financiar investimentos de interesse do capital.

Seguindo essa linha, Behring e Boschetti (2010) descrevem também o intuito de controle sobre o proletariado alemão, desarticulando as caixas de poupança e previdência criadas por segmentos da classe trabalhadora que serviam, entre outras coisas, para financiar o movimento operário. A proteção social, no entanto, deixava ineditamente de ser barreira para a participação nas decisões, coexistindo enquanto direito ao lado das conquistas civis e políticas.

Esse modelo se espalhou rapidamente pela Europa e pelos demais continentes, fazendo com que, no início do século XX, mais de 70 países pelo mundo tivessem alguma forma de seguro social (MARSHALL, 1967). Nota-se que esse modelo de proteção era baseado na contribuição direta do trabalhador e do próprio empregador, em muitos casos. Segundo Faleiros (2004), a consagração desse modelo, associado com a previsão de direitos trabalhistas, deu-se com o tratado de Versalhes no final da Primeira Guerra mundial (1914-1918).

Sobre esse assunto, Behring e Boschetti (2010) ressaltam o período entre a primeira e a Segunda Guerra Mundial como central para a multiplicação das políticas sociais pelo mundo. Segundo as pesquisadoras, uma série de fatores contribuiu

para que as concessões do capital em relação às demandas sociais das classes subalternas fossem efetivadas. Em primeiro lugar, a expansão do movimento socialista mundialmente, com destaque para a revolução russa em 1917, configurou uma alternativa real ao modo de produção capitalista.

Um segundo elemento refere-se à crescente monopolização e concentração do capital, processo que ruiu o discurso liberal de livre mercado como forma mais bem acabada de regulação social. Pelo contrário, a concorrência entre capitais cada vez maiores, fundidos com o capital bancário, promoveu um nível extremamente predatório de competição, deflagrando duas grandes guerras mundiais e gerando o questionamento do potencial civilizatório da sociedade de mercado. Por último, a grande depressão de 1929 produziu uma verdadeira devastação das economias mundiais, gerando desemprego em massa e reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

Todo esse processo, logo nas primeiras décadas do século XX, exigiu mudanças profundas no regime de acumulação e nos modos de regulamentação social e política. De acordo com Harvey (2009), para não ver o sistema colocado em xeque, o capital se viu obrigado a negociar pelo menos dois pontos básicos do liberalismo clássico: a anarquia dos mercados e o controle sobre o emprego da força de trabalho.

Sobre o primeiro aspecto, procedeu-se ao reconhecimento da ineficiência da mão invisível do mercado como reguladora autônoma das relações econômicas, o que resultou no progressivo incremento da participação do Estado na busca pelo “equilíbrio econômico”. Seguindo as propostas de John Keynes<sup>7</sup> – 1936, muitos países realizaram mudanças na política monetária e cambial, ampliaram a execução pública de atividades de investimento não exploradas pela iniciativa privada, aumentaram a tributação para formar fundos de reserva em períodos de crise e incrementaram o subsídio financeiro ao capital.

---

<sup>7</sup> Economista britânico crítico das concepções neoclássicas de livre regulação pelo mercado. Inaugurou uma nova perspectiva de macroeconomia, cujos fundamentos centravam-se na defesa da intervenção estatal, com medidas fiscais e monetárias, para controlar os ciclos econômicos de crescimento e recessão (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

Já em relação ao segundo ponto, experimentou-se uma ampliação substancial das formas e mecanismos de regulação das relações entre capital e trabalho, garantindo um alcance mais abrangente das políticas sociais e uma maior proteção ao trabalho. Consequentemente foram acrescentadas e complexificadas também as formas de intervenção e controle sobre a vida do trabalhador, tendo como objetivo principal adaptá-lo, inclusive em termos comportamentais, às novas requisições promovidas pelo novo tipo de produção implantado.

Esse modelo de acumulação, cujos princípios fundamentais foram formulados a partir de 1914, baseava-se na intensificação da divisão do trabalho por meio da decomposição do processo de produção e da adoção de uma posição fixa do trabalhador na linha produtiva. Outra modificação consolidada por essa nova organização produtiva foi a intensificação da separação entre gerência, concepção, controle e execução das tarefas, reduzindo ainda mais a conexão entre o trabalho e os conhecimentos necessários ao processo produtivo. Contudo Harvey (2009) ressalta que a grande inovação promovida por esse regime, que ficou conhecido como fordismo, foi a associação entre produção em série e consumo de massa.

Tratava-se, nas palavras do mesmo geógrafo, da criação de uma nova forma de se viver, de uma nova sociabilidade e de um novo trabalhador. A ideia era aumentar o tempo livre, garantir a expansão do emprego e elevar o poder de compra dos salários, permitindo que o próprio trabalhador consumisse as novas mercadorias. No entanto, as propostas de Henry Ford não se concretizaram num primeiro momento, pois havia uma forte resistência dos sindicatos, além de crises constantes. Apenas a partir de 1945, após a Segunda Guerra Mundial e com a adoção das propostas keynesianas em relação ao Estado, é que o modelo fordista se consolidou no âmbito da produção (BOTELHO, 2008).

É nessa direção que se identifica no Estado de Bem-Estar social pós-guerra, período que, como visto, procedeu-se a uma ampliação efetiva das políticas sociais, vinculando-as à noção de direito social e à realização de um grande pacto social entre capital, trabalho e Estado. O capital, pelas constantes crises e pela ameaça das propostas do socialismo real, viu-se obrigado a acatar algumas pautas históricas dos trabalhadores; o operariado, em troca de tais conquistas e pressionado pela necessidade de aumento da produção após a devastação do pós-guerra, permitiu

uma maior racionalização da produção e o aumento do controle sobre o seu cotidiano, abrindo mão dos ideais revolucionários; o Estado, alimentado pelas disputas entre as classes fundamentais, assumiu um papel intervencionista e estratégico para a saída da crise e a garantia de certo nível de estabilidade – mantida pelo menos até 1973 em diversos países centrais.

Tal intervenção estatal para fugir da armadilha recessiva provocada pelas decisões dos agentes econômicos individuais, com destaque para o empresariado, tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social, o que poderia ser alcançado por duas vias a partir da ação estatal: 1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada; 2. Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p. 86).

Alguns críticos mais conservadores desse período destacam que esse Estado social ou “providência” teria se construído como efeito do reforço do vínculo cívico provocado pelas guerras, promotor de uma reformulação do contrato social pelo risco de se voltar à barbárie. Assim a opacidade gerada pelos riscos a que todos estariam sujeitos em fases de guerra teria sustentado a construção de direitos sociais e regimes de proteção fundados na noção de igualdade (ROSANVALLON, 1998). Já para Robert Castel (1998), operacionalizou-se a generalização do assalariamento e uma homogeneização dos indivíduos enquanto detentores de direitos no Estado, colocando sobre as políticas sociais a tarefa de manter a coesão social.

A quebra desses pressupostos fundados no assalariamento fez surgir a tese de que haveria uma nova questão social nos últimos quarenta anos, assunto que será retomado no segundo item deste capítulo. Netto (2013) critica essas concepções e aponta a permanência, durante o *Welfare State*, da mesma contradição central entre as classes, embora o longo período expansivo tenha feito parecer que a questão social havia sido superada. Não há mudança no princípio de que a produção se organiza em função do lucro, fato que não anula as mudanças promovidas no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política do trabalho durante a chamada Era de Ouro do capitalismo (HARVEY, 2009).

De fato, também se pode falar de uma “Era de Ouro” na política social, pois foi esse período histórico pós Segunda Guerra que possibilitou uma alteração efetiva dos padrões de proteção social, incorporando, inclusive, serviços com caráter universal em alguns países. Sobre esse assunto, destaca-se o *Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins*, elaborado em 1942 por um comitê britânico coordenado por William Beveridge e implantado na Inglaterra após 1945. Avançando em relação às propostas contributivas de seguro já bastante ramificadas pelo mundo, esse novo modelo de proteção articulou serviços com caráter universal e distributivo no âmbito da assistência social e da saúde, o que subsidiou a formulação de sistemas de seguridade social em muitos países.

A despeito de tais constatações, a política social do *Welfare State* não pode ser compreendida como um fenômeno uniforme entre as diferentes nações. Pereira (2011a) reitera a existência de variações até bastante significativas, as quais vão desde experiências residuais e relutantes, como nos Estados Unidos da América, até o modelo sueco, considerado extremamente avançado e institucionalizado. No meio desses opostos, ressalta a pesquisadora, há uma variedade de modelos com graus significativamente diferenciados de atendimento às necessidades sociais.

No caso brasileiro, por exemplo, muitas interpretações acadêmicas apontam para a inexistência de uma política de bem-estar social, mesmo após 1988, sobretudo porque a experiência europeia é utilizada como modelo. Nessa linha, Draibe (1989) reconhece uma tendência de se abordarem as políticas sociais brasileiras de forma fragmentada e não como um sistema, dado o histórico de pouca eficácia e efetividade dos serviços, a multiplicidade de fundos<sup>8</sup> e a opacidade na administração.

Contudo, a mesma autora também contesta a concepção homogênea que muitas vezes se atribui ao conceito de *Welfare State*, ao resgatar a trajetória de padrões mais progressistas (estatizados e universais) e conservadores (seletistas e privatizados) de atendimento às necessidades sociais. Mesmo com as variações, é

---

<sup>8</sup> A Seguridade Social, por exemplo, possui fontes de financiamento diretas e indiretas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme estabelece o art. 195 da Constituição Federal. Dentre elas destacam-se as contribuições sobre as folhas de salários, a receita e o lucro das empresas e entidades, as contribuições diretas do trabalhador, as receitas de concursos e prognósticos e as taxas sobre importação de bens e serviços.

possível descrever elementos ou pressupostos comuns nas diferentes definições de proteção social dentro do *Welfare State*, são eles: 1 – participação do Estado como referência na organização e implementação das políticas sociais; 2 – substituição da renda quando ela é perdida temporária ou permanentemente, dados os riscos da economia, como a maternidade, a doença e a velhice; 3 – oferta de serviços sociais básicos gratuitamente em áreas centrais como saúde, assistência social e educação (com variações significativas nos tipos, na abrangência e no público a ser atendido).

Autores como Harvey (2009), Botelho (2008) e Netto e Braz (2010) apontam que esse modelo de proteção só se sustentou historicamente em razão da longa onda de expansão econômica do capitalismo entre 1945 e a metade dos anos de 1970. Esse ciclo de crescimento começa a dar sinais de esgotamento já no final da década de 1960, com a industrialização dos países periféricos e a recuperação do Japão e de outros países devastados pela guerra.

Tais eventos fizeram aumentar o nível de competição internacional, demonstrando a volatilidade e a incapacidade de se anularem as contradições e as tendências de crises inerentes a esse modo de produção. De acordo com dados apresentados por Netto e Braz (2010), todas as principais economias de mercado (entre elas Alemanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Itália e até mesmo o Japão) apresentaram quedas nas taxas de lucro entre 2% e 6% no período de 1968 a 1973. Para Harvey (2009), a rigidez do fordismo (em termos de contrato de trabalho, de compromissos estatais e do fluxo de produção) dependia de um mercado estável, algo já em vias de se desfazer no final dos anos 60 do século passado.

Havia um esgotamento das possibilidades de consumo e um aumento do capital excedente não utilizado, que se somaram ao crescimento da inflação pela emissão de moeda, em especial com a decisão dos Estados Unidos de desvincular o dólar do ouro, e a deliberação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo<sup>9</sup> de aumentar o preço do petróleo em 1973. Netto e Braz (2010) também enfatizam os fatores sociopolíticos que pesaram nesse processo, com destaque para o poder de reivindicação do movimento sindical e o surgimento de movimentos

---

<sup>9</sup> Organização criada em 1960 com o objetivo de centralizar a coordenação da política energética de petróleo dos países associados, restringindo a oferta e controlando os preços no mercado.

sociais (feminista, estudantil, LGBT, etc.) questionadores da cultura e dos componentes comportamentais implantados no capitalismo do pós-guerra.

A crise econômica caracterizou-se por um processo de recessão generalizada nos países centrais a partir da segunda metade da década de 1970, fazendo surgir um conjunto de propostas de flexibilização das relações de trabalho, de produção e de consumo, o qual foi apresentado como alternativa para a recuperação das taxas de lucro do capital, algo que até hoje não se concretizou na comparação com o ritmo experimentado durante a “Era de Ouro”. Não serão tecidas considerações detalhadas sobre essas mudanças, responsáveis pela inauguração de uma nova etapa nomeada por Harvey de “acumulação flexível”, já bastante discutida e aprofundada na obra do autor.

Interessa aqui registrar somente que essa nova conjuntura colocou em xeque, conforme colocações de Pereira (2011a) e de Montaña (2003), a proposta do *Welfare State* enquanto um modelo de intervenção social, regido por um tipo de relação entre Estado e sociedade que foi capaz de ampliar a extensão dos direitos sociais e, conseqüentemente, das políticas sociais responsáveis pela sua concretização. Com o advento de um novo regime de acumulação baseado na flexibilização da economia e da vida, (res)surgem propostas de modificação do papel do Estado, impactando diretamente a configuração das políticas sociais.

Também se registra nesse período uma mudança cultural bastante importante. No lugar da concepção de solidariedade social que sustentou o pós-guerra e o Estado de Bem-estar Social, colocam-se o individualismo e o empreendedorismo como grandes virtudes a serem incentivadas. O acordo construído pelas classes durante os anos de crescimento é desfeito, dando lugar ao ressurgimento dos ideais do liberalismo clássico ainda mais radicalizados, dentre os quais se destaca a redução das funções sociais do Estado (BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

Nas palavras de Behring (2008a) e de Montaña (2003), há uma responsabilização dos trabalhadores pela crise fiscal do Estado, dado o crescimento das reivindicações em torno da ampliação da proteção social. As políticas sociais universais e abrangentes são vistas como paternalistas, geradoras de desequilíbrio,

de alto custo e incentivadoras da preguiça e do ócio. Além disso, há um crescimento considerável do setor de serviços e a invasão do capital em áreas anteriormente não dominadas essencialmente pela lógica de mercado, como a saúde, a educação e a previdência.

Para permear os setores citados acima é preciso diminuir a ingerência do Estado sobre eles, transportando para o mercado a possibilidade de acesso às políticas sociais anteriormente públicas. Nesse contexto, vão perdendo progressivamente a sua vinculação com a noção de direito social, transformando-se em direito de consumo. Ao poder público passa a caber a responsabilidade apenas em relação aos sujeitos que não podem adquirir nas relações de troca tais serviços, assim mesmo reduzindo-os ao mínimo possível – o que essa noção de mínimo abarca varia, obviamente, de país para país, a depender das conquistas históricas e do poder de resistência das classes subalternas.

Uma estratégia que vem sendo apontada por Montaño (2003) para gerar consentimento da população e encobrir essa redefinição dos papéis do Estado na era da acumulação flexível é o crescimento do *terceiro setor*. Trata-se, na visão do autor, de uma miscelânea de indivíduos, empresas e organizações não-governamentais que assumem muitas das funções sociais anteriormente sob responsabilidade direta do poder público. Cria-se uma imagem de *compensação* das perdas dos direitos sociais pelo incentivo (inclusive fiscal, aumentando o lucro das empresas) às atividades assumidas pelo terceiro setor.

Dizíamos que a função ideológica das parcerias era não a de compensar, mas a de encobrir e gerar aceitação. Isto é, o Estado, que comandado pelo capital se reestrutura, desvencilha-se progressivamente da atividade social (e alivia o capital na coresponsabilidade do seu sustento), recortando financiamentos, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais (MONTAÑO, 2003, p. 226).

Como se vê, há uma tentativa de se responsabilizar o Estado Social, colocando-o como uma instituição ineficiente, falida e paternalista, propondo as parcerias, quando não transferências, com a sociedade civil ou terceiro setor e a canalização dos gastos e das ações para os públicos cada vez mais específicos (os pobres, “carentes” ou miseráveis), processo denominado como focalização por

Laurell (1995) e Montaña (2003). Essas novas configurações das políticas sociais, sobretudo em relação ao que vem acontecendo no caso brasileiro, serão aprofundadas no item a seguir.

## **1.2 Tendências contemporâneas na formulação e implementação das políticas sociais**

Não são poucos os autores nacionais críticos (LAURELL 1995; BEHRING e BOSCHETTI, 2010; FREIRE 2013; PEREIRA, 2012; NETTO, 2013; MONTAÑO, 2003) que têm se dedicado à reflexão sobre os rumos atuais das políticas sociais brasileiras. De maneira geral, todos têm destacado a década de 1990 como um marco para a compreensão da formatação que vem sendo impressa a elas, fundada na focalização e na seletividade, ou, nas palavras de Freire (2013, p. 47), na sua transmutação em políticas de combate à pobreza.

Esse processo, porém, não é um fenômeno tipicamente nacional. Como salienta Pereira (2012, p. 731), as mudanças promovidas nas políticas sociais fazem parte de um movimento mundial de reestruturação que tem destruído, nos países desenvolvidos, os três pilares da social-democracia: pleno emprego; universalização dos direitos sociais; e um piso social e econômico abaixo do qual ninguém poderia viver.

Como se sabe, esses pilares não constituíram historicamente o modelo de regulação social implantado no Brasil. Os direitos sociais foram adquiridos aqui de uma maneira muito distinta daquela relatada por Marshall (1967) ao descrever a trajetória da cidadania inglesa. Enquanto lá, apesar de um considerável nível de elasticidade, o autor identifica uma trajetória progressiva dos direitos civis aos sociais, passando pela luta e reconhecimento dos direitos políticos, aqui, tanto a conquista (1930-1943) quanto a expansão dos direitos sociais (1966-1971) se deram em períodos de cerceamento dos direitos civis e políticos (ditaduras) (PEREIRA, 2012; DRAIBE, 1989).

Para Fernandes (1987), historicamente, as elites nacionais carregam consigo um absoluto descomprometimento com a defesa dos direitos de cidadania, mesmo

após a Independência em 1822 e a Proclamação da República em 1889. Há, na visão do autor, uma coexistência entre as mudanças derivadas da ruptura com a metrópole e o desejo de se preservar a ordem social vigente, baseada nas regalias e na utilização do Estado para a satisfação de interesses privados. Essas características influenciaram significativamente a trajetória das políticas sociais no Brasil, marcadas pelo privilegiamento de grupos e categorias específicos e pela busca de acomodação e manutenção das relações sociais.

Destarte, Pochmann (2004) afirma que os avanços na proteção social e trabalhista no Brasil nunca alcançaram os níveis dos países desenvolvidos no século XX, nem mesmo em períodos de expansão econômica. O pesquisador informa que, de 1930 a 1980, a produção nacional foi multiplicada 18,2 vezes, com um crescimento médio de 6% ao ano, mas a desigualdade social no país não sofreu alterações estruturais em proporção similar.

Não é de se admirar que as primeiras iniciativas de proteção social aparecem com a criação de fundos de pensão para os membros da burocracia civil e militar do Estado ainda no século XIX (com destaque para as Leis 3.397 de 1888 e os Decretos 10.269 de 1889 e 565 de 1890), as quais foram sucedidas por regulamentações do trabalho, inclusive o infantil (Decreto 1.313 de 1891). A obrigação de criação de uma estrutura de proteção social em certas empresas surge somente na década de 1920, com destaque para a Lei Eloy Chaves de 1923, responsável pela criação das primeiras caixas de aposentadorias e pensões dos ferroviários, cujas contribuições advinham dos próprios empregados e empregadores, sem participação direta do Estado. Somente a partir da década de 1930 as primeiras iniciativas efetivas de políticas sociais começam a se desenvolver e ganhar corpo no Brasil, tendo o Estado como seu principal promotor

Como se percebe, as iniciativas, mesmo que incipientes, multiplicam-se paralelamente ao processo de industrialização do país, impulsionado pela necessidade da substituição de importações com a crise mundial de 1929. A crescente migração para as zonas urbanas e a expansão do trabalho assalariado – cujas características peculiares do Brasil serão abordadas no segundo capítulo – também promoveram a manifestação de um conjunto de sequelas da questão social, exigindo formas de enfrentamento dos governos. Entrementes, os mecanismos aqui

adotados refletem as próprias características de subdesenvolvimento e o número reduzido de trabalhadores formais.

Todas essas ações se desenvolveram no decorrer do período de expansão produtiva identificado por Pochmann (2004) até a década de 1980, mas a proteção social no Brasil manteve-se alicerçada na concepção de *seguro social* com caráter contributivo, muito inspirada nas proposições alemãs do século XIX. As caixas de aposentadoria e pensões foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões durante os anos de 1930, deixando de abarcar apenas empresas específicas para oferecer proteção social por categorias (as mais organizadas e elitizadas). Apenas em 1966 foi criado um órgão único para a gestão dos serviços de seguro de todos os trabalhadores formais (Instituto Nacional de Previdência Social), o qual experimentou novas modificações nos anos subsequentes, inclusive com a incorporação dos trabalhadores rurais durante a ditadura.

A Constituição Federal de 1988, promulgada no chamado período de redemocratização do país, trouxe a esperança da construção de um novo pacto social, fundado numa perspectiva mais universal e articulada entre as políticas sociais. Ocorre que, já no final da década de 1980 e, principalmente, no decorrer dos anos de 1990, quando os mecanismos institucionais necessários para a concretização de tais conquistas sociais deveriam ser implantados, o restante do mundo andava na “contramão” de tais formulações.

Nessa ótica, o que se tentará abordar neste item são os pilares que têm sustentado essas transformações recentes no âmbito das políticas sociais, em especial as brasileiras. Para tanto, serão articulados os debates recentes de diferentes intelectuais que se dedicam à reflexão sobre tema com dados e informações que ilustram os caminhos e descaminhos impressos às aludidas políticas.

Como se viu, incentivados pelas crises da década de 1970 e pelo esgotamento do modelo fordista, os Estados nacionais centrais começaram a adotar diversas medidas na tentativa de recuperar a estabilidade e as taxas de crescimento perdidas com a estagnação do setor produtivo e as altas taxas inflacionárias – “estagflação”, segundo colocações de Harvey (2009). Dentre essas medidas,

destacam-se: a contenção dos gastos sociais; o ataque aos sindicatos e organizações políticas da classe trabalhadora; a restauração de taxas “naturais” de desemprego; as reformas fiscais com desoneração dos grandes capitais; a desconstrução de diversos direitos sociais adquiridos historicamente; além da disseminação da ideologia neoliberal, assunto que será retomado mais a frente.

Obviamente, as reformas – ou “contra-reformas”<sup>10</sup>, segundo colocações de Behring (2008a) – planejadas pelos capitalistas e seus representantes no Estado não foram adotadas na sua integralidade, isto porque os direitos políticos e sociais foram adquiridos pela classe trabalhadora europeia por meio de um pacto político sólido, conquistado após décadas de luta e participação política do movimento operário. Além do mais, especialmente em certos países da Europa ocidental como França e Inglaterra, parte da população gozou, durante vários anos, dos serviços e benefícios do *Welfare State* em moldes mais ou menos universais, a depender das peculiaridades históricas de cada nação.

Não obstante, é justamente nesse período de retrocessos na escala mundial que, no Brasil, construiu-se uma regulamentação jurídica para direitos sociais mais universalizantes e articulados. Como foi sinalizado, a Carta Magna brasileira já nasceu contestada pelas forças conservadoras (PEREIRA, 2012).

Suas conquistas sociais mais substanciais foram desconstruídas logo nos primeiros anos de vigor, em razão da assinatura do Consenso de Washington em 1989, dos retrocessos no financiamento, na institucionalização e no controle social das políticas sociais (em especial no que tange à Previdência Social, à Saúde e à Assistência Social) durante o governo Collor (1990-1992). Também se destaca o privilegiamento da política monetária (privatizações, DRU<sup>11</sup>, reforma previdenciária) nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

---

<sup>10</sup>Behring (2008a) caracteriza como “contra-reforma” o conjunto de medidas adotado por diversos Estados Nacionais (entre eles o Brasil) para adequarem-se à lógica do capital reestruturado e do ideário neoliberal. Tais medidas centraram-se no “ajuste fiscal” em relação à política econômica e no desmonte progressivo de diversos direitos sociais conquistados historicamente.

<sup>11</sup> Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituída em 1994 - Permite a retirada de 20% dos impostos e contribuições sociais destinados ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) para a composição dos recursos fiscais, os quais são utilizados muitas vezes para pagamento de dívida interna e externa.

Os dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva não romperam, conforme identificam Behring e Boschetti (2010), Pereira (2012) e Castelo (2012), com o direcionamento econômico adotado pelos antecessores. Entretanto, alguns avanços podem ser identificados no campo social como: a não criminalização dos movimentos sociais, o aumento real do poder de compra do salário mínimo, o incentivo à formalização dos trabalhadores e microempresas e a queda das taxas de pobreza.

Em relação à retirada de milhões de pessoas da linha da pobreza, na forma apresentada pelo IBGE (2012), algumas questões merecem destaque. Além do fortalecimento da política de emprego, a grande responsável pelos resultados positivos alcançados pelos governos do Partido dos Trabalhadores nos últimos anos, no que se refere especificamente ao aumento da renda de segmentos populacionais pauperizados, é a Política de Assistência Social. Nessa gestão, diversos avanços em termos de institucionalização, padronização, regulação e tipificação de serviços e benefícios foram registrados.

Contudo o ponto central da aludida Política tem sido a transferência de renda, mesmo quando se leva em conta o mandato de Dilma Rousseff (2011- 2016). Nos últimos dez anos, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>12</sup> consolidou-se como “carro-chefe” do Executivo Federal, justificando, juntamente com a diminuição da idade para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>13</sup> para 65 anos, o aumento efetivo dos recursos destinados à Assistência Social.

Uma análise preliminar sobre o orçamento da Política de Assistência Social poderia demonstrar tal crescimento. De acordo com Salvador (2010), somente de 2004 a 2007, os investimentos federais nessa área cresceram 48,38%, considerando apenas o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), responsável pela execução de serviços e ações continuadas, programas e projetos e pelo pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Para além do FNAS, ainda

---

<sup>12</sup> Criado em 2003, previsto pela Lei Federal nº 10.836 de 2004, trata-se de um programa voltado para o combate à pobreza no Brasil por meio de transferência/complemento de renda de famílias em situação baixa renda. O programa prevê o atendimento de determinadas condicionalidades pelas famílias, como a frequência escolar e vacinação de crianças e adolescentes.

<sup>13</sup> Benefício previsto constitucionalmente que oferece renda de um salário mínimo mensal para idosos com mais de 65 anos ou deficientes, em ambos os casos com renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo.

poderiam ser contabilizados os valores destinados ao PBF. Em 2006, eles eram responsáveis por 30% dos recursos movimentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); em 2010, a proporção chegou a 36% e, em 2012, a 38%, representando um volume total de cerca de 18,5 bilhões de reais neste último ano (SENADO FEDERAL, 2014).

Engana-se, todavia, quem pensa que tais investimentos não estão concatenados com os princípios e as diretrizes formulados pelo capital e pelos organismos multilaterais (Organização das Nações Unidas - ONU, Fundo Monetário Internacional - FMI). Na realidade, o aumento dos recursos destinados à assistência social somente corrobora as teses levantadas por Freire (2013). De acordo com a pesquisadora, as políticas sociais atuais têm reduzido o conjunto de desigualdades sociais (questão social), que são inerentes ao modo de produção capitalista, à pobreza. O foco tem sido o enfrentamento desta, sem transformações na estrutura econômica, o que reduz a intervenção social à administração da miséria.

Essas diretrizes são absolutamente diferentes daquelas que fundamentaram a construção do *Welfare State* inglês ou francês. Enquanto, no passado recente, (entre o final da década de 1940 e o início dos anos de 1970) o conjunto de mecanismos de proteção social se direcionava para o trabalhador (SIMÕES, 2007), hoje em dia, o público a ser atendido são os miseráveis, vulneráveis, excluídos ou desfiliaados (conforme as diferentes correntes de interpretação e classificação).

Rosanvallon (1998), por exemplo, é um dos importantes intelectuais utilizados para fundamentar os argumentos dos que defendem o redirecionamento das políticas sociais, aumentando a focalização e a seletividade delas. Enfatizando o fluxo de informações na sociedade contemporânea, o autor aponta que os tempos atuais permitiram a superação da opacidade que impedia a identificação das diferenças no período entre antes e pós-guerra, marcado por riscos e incertezas compartilhados. Atualmente, o desemprego, as mudanças demográficas, as alterações na composição familiar e a centralidade das diferenças entre os indivíduos impõem novas pautas para se pensarem as funções do Estado na intervenção social.

Nessa direção, o autor constrói sua tese afirmando a necessidade de diminuição dos princípios universalistas nas políticas sociais e a adoção de certo nível de seletividade, considerando as mudanças apresentadas. Além disso, critica o imposto sobre a renda (pauta histórica dos partidos de esquerda no mundo), o qual é visto como uma forma de desvalorização do esforço individual numa sociedade onde as classes são “maleáveis” e admitem maior “mobilidade”.

Apesar de tratar especificamente da sociedade francesa, os pressupostos formulados por Rosanvallon (1998) invadiram diversos países periféricos, fundamentando pautas e projetos de governo de importantes partidos. No Brasil, os elementos oferecidos por ele foram utilizados (e ainda são) como embasamento para transmutar diversas conquistas sociais asseguradas pela Constituição de 1988.

Outro pensador, já abordado nesta tese, que influenciou consideravelmente os rumos tomados pelas políticas sociais brasileiras a partir dos anos de 1990 foi Robert Castel (1998). Conceitos como políticas de inserção, vulnerabilidade social, integração, desfiliação e exclusão estão impregnados no imaginário dos gestores, técnicos e da própria população usuária dos serviços sociais (em especial aqueles vinculados à Política de Assistência Social - PNAS). Além disso, mesmo com uma postura mais crítica e teoricamente mais sólida em relação às transformações contemporâneas, se comparadas às de Rosanvallon (1998), as análises fornecidas por Castel (1998) também foram utilizadas para fundamentar políticas sociais de inserção (embora elas sejam criticadas pelo próprio autor), voltadas para os inadaptados para o trabalho – indivíduos considerados como *supranumerários* (em conformidade com a produção do autor).

Certamente, muitos dos equívocos derivados da adoção das bases conceituais e analíticas fornecidas por Castel (1998) devem-se ao fato de sua obra não ter sido elaborada para compreender as especificidades dos países periféricos. Nesse sentido, não se pode falar que a questão social no Brasil (como o escritor o faz ao estudar a sociedade inglesa) está articulada ao desemprego e à fragilização do trabalho, pois se trata de um país que nunca generalizou o trabalho formal<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Essa questão da formalidade e da informalidade do trabalho no Brasil será retomada no segundo capítulo desta tese. No entanto, cabe aqui registrar que essa não generalização do trabalho formal em nosso país ganha contornos ainda mais perversos com a adoção e a regulamentação de

Esses e outros elementos acerca da apropriação dos pressupostos desse pensador para compreender o caso brasileiro são investigados por Costa (2000).

De maneira geral, a apreensão dessas bases conceituais e analíticas permite perceber a direção que as políticas sociais brasileiras, mergulhadas na onda de transformações econômicas e ideológicas do neoliberalismo, vêm tomando. A centralidade da política econômica, a necessidade de contrapartidas pelos benefícios recebidos, a criminalização dos pobres e beneficiários dos programas de transferência de renda, a ultrafocalização nos miseráveis, a retórica da vulnerabilidade e da inserção social, a psicologização/individualização das abordagens e a centralidade do repasse monetário com vistas ao consumo somente confirmam o que Sader (2011) (*apud* PEREIRA, 2012, p. 744) afirmou ao se referir à vitória de Lula no início dos anos 2000: “quando a esquerda finalmente chegou ao governo, tinha perdido a batalha das ideias”.

A grande vitória do neoliberalismo é, por conseguinte, uma vitória ideológica, já apontada por MONTAÑO (2003). Todas essas concepções não só permeiam o imaginário dos indivíduos que usufruem das políticas sociais, bem como são reafirmados por eles.

Absolutamente imbricado com esse processo está o consentimento em torno da barbárie e da violência, retomando antigas formas de intervenção sobre a questão social. Para os pobres “merecedores”, o Estado tem oferecido uma gama de ações pontuais compensatórias. Por outro lado, para aqueles que, de alguma forma (pela revolta ou pela contravenção), ameaçam a ordem e o *status quo*, os “remédios” utilizados são a repressão, a força armada, a “espada” do Estado. Aliás, tem sido crescente, especialmente entre as manifestações vinculadas aos movimentos sociais de esquerda e as centrais sindicais no Brasil, a utilização da violência e da repressão como soluções estatais, algo que remonta a um passado distante e sombrio em que a questão social era tratada como assunto de polícia (NETTO, 2013).

---

mecanismos como a terceirização e a subcontratação na atualidade. Essas são estratégias da acumulação capitalista em moldes flexíveis que fragmentam, complexificam e heterogeneizam ainda mais a classe trabalhadora (ANTUNES, 1998).

Diversos eventos contemporâneos são representativos desse movimento. Podem-se citar, por exemplo, as ações da polícia nas recentes manifestações populares que aconteceram a partir do ano de 2013 e se estenderam até a aprovação do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, valendo-se da força bruta contra civis. Ainda em relação à intervenção da polícia, poderiam ser enumeradas as constantes operações nas favelas e comunidades dominadas pelo tráfico de drogas. Um estado de guerra permanente se instalou nesses locais e, frequentemente, jovens, adultos, crianças, homens e mulheres inocentes engrossam as listas de homicídios cometidos por militares, mesmo sem terem acesso às políticas sociais e serviços básicos garantidos por lei (inclusive à educação).

No campo da educação, especialmente no nível superior, que será aprofundado no capítulo 3º, ganha destaque o crescimento exponencial das formas de subsídio público de vagas nas instituições privadas, principalmente com a utilização de programas que visam a financiar o curso ou isentar de impostos as instituições – parcerias público-privadas. Tal movimento, como se buscará demonstrar, fez com que o número de vagas na iniciativa privada crescesse muito acima das vagas em instituições públicas, apontando para um modelo *privatista* de expansão.

Por outro lado, a focalização das políticas sociais na questão do combate à pobreza toma a educação como ação estratégica, também por orientação dos organismos multilaterais. Segundo Inácio, Fahel e Estrella (2007), o incentivo à inclusão e à manutenção da população em idade escolar nos sistemas educacionais é uma estratégia mundial para reduzir a baixa escolaridade e o trabalho infantil, embora as iniciativas variem da caridade ao tratamento da educação como direito de consumo e não direito social, conforme se abordará no capítulo 2º desta tese.

Outro indicativo dos rumos que as políticas sociais brasileiras vêm tomando nos últimos tempos está relacionado à delegação de responsabilidades estatais às Organizações Não Governamentais (ONG) e aos demais organismos da sociedade civil (terceiro setor) (MONTAÑO, 2003). Associados ao discurso de culpabilização do Estado e de desqualificação dos serviços públicos por ele oferecidos, a grande mídia e uma parte significativa dos partidos políticos têm defendido o repasse de recursos e incentivado a realização de convênios com instituições “sem fins lucrativos”.

Destarte, serviços fundamentais, em especial os de saúde e de assistência, estão migrando da esfera de prestação direta pelo Estado para a esfera privada, contrariando pilares fundamentais da seguridade social contidos na Carta Magna. São representativos dessa tendência os esforços empreendidos pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (mas também por diversos outros municípios e estados da federação), o qual repassou dezenas de unidades de atenção primária em saúde para serem administradas por ONGs. Somente a “Viva Rio”, uma dessas organizações, era responsável por gerenciar cerca de sessenta unidades básicas de saúde no referido município no ano de 2014.

Seguindo essa trajetória, importantes conquistas sociais têm migrado, novamente, do campo do direito para o campo do favor e da benesse. Como informa Netto (2013), trata-se de expressões, nas políticas sociais, da barbárie promovida pelo capitalismo. Considerando todos esses elementos, não seria pertinente afirmar que os caminhos construídos pela atual conjuntura política e econômica fundada nos ideais do neoliberalismo e nas transformações produtivas da reestruturação/flexibilização apontam para a aniquilação das políticas sociais. Certamente, porém, os padrões de regulação social estão em metamorfose, principalmente no que se refere à sua vinculação à noção de direito social.

## **2 POBREZA E DESIGUALDADE: ALGUNS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO SOCIAL NO BRASIL**

### **2.1 Dilemas históricos na conquista da educação como direito social no Brasil**

O direito à educação é um dos direitos sociais assegurados atualmente no art. 6º da Constituição Federal de 1988 ao lado da saúde, da alimentação, da moradia, do lazer, da previdência, do transporte, da assistência, do trabalho e da proteção à maternidade e à infância. Como todo direito social, o direito à educação faz referência a um bem social imprescindível à garantia do valor da dignidade humana, princípio fundamental da Carta Magna.

A noção de educação como direito de todos e dever do Estado, todavia, só aparece a partir do século XVIII, primeiramente na Prússia de Frederico II em 1763, conforme aponta Horta (1998). A França e a Inglaterra, por exemplo, só passam a reconhecer a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária no século XIX. Aliás, esse é um ponto importante nas colocações do autor, pois o direito social à educação está diretamente vinculado à noção de obrigatoriedade escolar; é, ao mesmo tempo, uma conquista e um dever.

Esse dever de oferecer acesso à educação nem sempre foi compreendido como responsabilidade do Estado. No século XIX, via Constituição Imperial de 1824, detendo-se especificamente ao caso brasileiro, tratava-se de uma imposição ao indivíduo, inclusive com previsão de multas aos responsáveis que não colocassem os menores para freqüentar as escolas (HORTA, 1998, p. 11). Sua efetividade, porém, manteve-se prejudicada pela ausência de escolas primárias e acabou não se constituindo como “um princípio federativo no início da República” (idem, p.14). Assim, durante a primeira república e até 1930, a obrigatoriedade escolar deixa de existir nas legislações nacionais, mantendo-se apenas em alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Mato Grosso.

O princípio do direito à educação, assim como a questão da obrigatoriedade de oferta por parte do Estado, só seria consagrado no Brasil com a Constituição de

1934, no segundo quartel do século XX, no governo de Getúlio Vargas, portanto. Nesse processo, a participação política de diversos intelectuais com diferentes posições ideológicas acabou resultando em um documento denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual muito influenciou na concepção de direito à educação formulada na Carta de 1934. Há, portanto, um atraso histórico na conquista da educação como direito social no Brasil, que permaneceu ainda proibida aos negros escravos, aos índios e, com muitos obstáculos, as mulheres, mesmo após a independência em 1822 (CURY, 2002).

Apesar disso, conforme salienta Simões (2013), diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais não foram incorporados como resultado das revoluções burguesas que tomaram o indivíduo como titular em oposição ao controle e autoritarismo do Estado absolutista. Ao contrário, os direitos sociais, como já se problematizou, foram incorporados ao *status* de cidadania como resultado das lutas sociais dos trabalhadores, tendo as políticas sociais o papel central de materialização de tais conquistas (BEHRING e BOSCHETTI, 2010; PEREIRA, 2011a; SIMÕES, 2013).

Nesse contexto de conquista dos trabalhadores, a educação, assegurada no decorrer do século XIX e, principalmente, do século XX, como já observava Marshall (1967), é um pré-requisito para o exercício da liberdade civil e envolve a intervenção direta do Estado numa sociedade estruturada em classes e na desigualdade. Seu objetivo, enquanto bem comum e não apenas individual, é o de possibilitar níveis necessários de bem-estar, diferentemente das noções existentes até o século XIX na Europa e mesmo no Brasil, onde as escassas ações educativas voltadas para as classes subalternas muitas vezes partiam de iniciativas não públicas e com o objetivo precípua de moldar a infância.

Segundo Marshall (1967), a educação das crianças é um direito social genuíno e possui relação direta com a própria noção de cidadania, porquanto a ignorância limita as possibilidades de se escolher livremente com base nos pressupostos da razão. A educação, pela sua importância, reforça o autor, justificaria a necessidade de compulsoriedade, sendo a sua oferta, de forma pública e gratuita, o primeiro passo na direção da construção dos demais direitos sociais no século XX.

Quando se fala em educação como bem comum, ressalta-se o fato de que, assim como a saúde ou até mesmo a previdência, ela envolve a consideração de interesses supraindividuais, uma vez que abarca os diversos grupos sociais e até mesmo as gerações futuras. A sua efetivação como direito social, por representar a possibilidade de acesso ao conjunto de riquezas espirituais, culturais e científicas produzidas socialmente, apresenta-se como uma busca coletiva “pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar” (DUARTE, 2007, p. 697).

É nessa direção que muitos países do mundo, inclusive o Brasil, no âmbito legal, asseguram a educação como um direito de *todos*, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Contudo ela só ganhou esse *status* nas sociedades modernas com o desenvolvimento do próprio capitalismo industrial e com a crescente vinculação entre ciência e produção.

De acordo com Saviani (2016), até a Idade Média, o domínio da escrita era restrito a um segmento social extremamente seletivo e que não participava diretamente da produção material. Com o advento da modernidade, o domínio dos códigos formais, inclusive da escrita, passa a ser um elemento fundamental, pois os trabalhadores são progressivamente desapropriados dos conhecimentos necessários aos processos produtivos, fato que coloca a educação formal como objeto de reivindicações coletivas (FLACH, 2009) e como “condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza” (SAVIANI, 2013, p. 745).

Para Simões (2007), a existência de sistemas educacionais e dos demais direitos sociais nos países centrais, todavia, só se tornou possível pelo exercício dos direitos de liberdade formal e, mais especificamente, pelas lutas e conquistas em torno dos direitos políticos. Foi a ameaça potencial do exercício do poder político pela classe trabalhadora que permitiu as concessões em torno do acesso à educação formal. Como se percebe, há diferenças substanciais entre essa concepção e as iniciativas históricas promovidas por instituições de caridade e pela Igreja até o século XVIII ou mesmo pelo Estado até o século XIX. Durante boa parte

da Idade Moderna, por exemplo, para a população pauperizada em geral ter acesso a qualquer suporte social era necessário justamente abrir mão ou demonstrar a inexistência, pela pobreza e pela indignidade, do *status* de cidadão (SIMÕES, 2007).

No caso brasileiro, a educação, durante todo período imperial, sempre esteve vinculada aos interesses políticos e pessoais das elites. Seguindo a linha argumentativa de Flach (2009), mesmo após a vinda da família real portuguesa para o Brasil, as instituições educacionais criadas estavam voltadas apenas para grupos específicos (homens brancos e livres) e muitas vezes nos níveis mais avançados de estudo, demandando um alto investimento pessoal das famílias. A autora ressalta que, apenas após o processo de independência em 1822, o Estado passou a iniciar algum tipo de previsão legal nesse sentido, como a instrução primária gratuita na Constituição Federal de 1824.

Nas palavras de Saviani (2013), ao instituir o ensino primário gratuito no artigo 179 da Carta de 1824, o Estado estaria assumindo a responsabilidade de oferta desse nível de ensino, embora o texto legal não estabelecesse como seriam garantidos tais serviços. Efetivamente, a oferta de educação pública, mesmo primária, experimentou pouquíssimas alterações durante o século XIX, mantidos os altíssimos índices de analfabetismo, o pequeno número de escolas no território nacional (FLACH, 2009) e o percentual de financiamento inferior a 2% do orçamento do país (SAVIANI, 2013). Essas altas taxas de indivíduos sem instrução, e também sem trabalho, podem ser explicadas ao se analisar brevemente a trajetória da constituição das classes subalternas no Brasil, processo bastante determinado pela estrutura colonial e pelas relações de trabalho baseadas no escravismo.

Ao abordar as bases do trabalho livre no Brasil, Kowarick (1994) identificou a presença, desde o século XVIII, de um grande contingente de pessoas que detinha acesso marginal ao principal meio de produção e subsistência à época (a terra), o que as obrigava a executar serviços ocasionais para garantir algum tipo de sustento. Tal massa de indivíduos era proporcional ao número de escravos e compunha uma camada social que o autor denominou *vadios* – um conjunto de humanos sem lugar na organização social, já que não eram senhores nem escravos.

Após o fim do regime escravocrata (século XIX), tais indivíduos não conseguiram se incorporar ao regime assalariado implantado pelo advento do capitalismo. Justamente por não terem a experiência do trabalho regular e disciplinado, mas também por serem analfabetos e não possuírem qualquer tipo de capacitação formal para as novas atividades comerciais e industriais, essa massa foi classificada como inapta, inclusive para a nova organização do trabalho agrícola que se instalava (assalariada). Foi nesse período que se procedeu, como solução para a “ausência de mão de obra” no país, à importação de trabalhadores estrangeiros. Como se percebe, o país não sofria de ausência de força de trabalho, mas de uma desigualdade profunda, típica de economias periféricas e que se manifestava também na ausência de qualquer direito social, inclusive ao trabalho e à educação.

Nas colocações de Singer (1977), os países periféricos possuem entre as suas características a prevalência da produção de força de trabalho, em detrimento da sua reprodução (manutenção e reposição, inclusive via capacitação), como ocorre nos países centrais. Isso se deve, entre outros fatores, ao nível de organização política da classe trabalhadora. Destarte, o capitalismo nos países latino-americanos acabou optando por gerar uma nova força de trabalho por meio da imigração, mantendo em situação de pauperismo, analfabetismo e informalidade a maior parte dos seus ex-escravos e vadios.

A rigor, na entrada do século XX, o número de pessoas sem qualquer tipo de instrução formal representava quase 75% de toda a população (FLACH, 2009), já que, para além da questão do pequeno número de vagas, os negros, as mulheres, os índios e os pobres em geral eram impedidos de frequentar ou tinham suas condições de acesso à escola extremamente dificultadas por proibições legais, péssimas condições físicas dos estabelecimentos, além de questões de locomoção, de formação dos professores (CURY, 2002; VEIGA, 2008). Dessa forma, o acesso à instrução até o início do século XX tem como aspecto central a questão da “clientela escolar, suas cores e pobreza, em que a chamada má procedência se apresentava como impedimento social” (VEIGA, 2008, p. 14).

Esses fatos, apesar da previsão legal desde o século anterior de oferta restrita de educação primária gratuita, ratificada e ampliada em muitos pontos na Constituição de 1934, impediram a universalização concreta do direito social à

educação pelo grande número de pessoas que viviam segregadas do trabalho formal. Consequentemente, essa segregação se estendeu em relação aos direitos sociais, pois, como já se abordou no primeiro capítulo, a institucionalização destes esteve diretamente ligada ao trabalho assalariado (FLACH, 2009).

Segundo Saviani (2013), a Constituição de 1937, outorgada durante o Estado Novo, trouxe ainda mais retrocessos em relação ao acesso ao direito social à educação, ao relativizar o caráter público e gratuito estabelecido no texto de 1934. Na Carta de 1937, o Estado previa a possibilidade de contribuição mensal das famílias que não comprovassem pobreza, além disso a oferta de ensino profissional por sindicatos, indústrias e entidades afins para os filhos dos trabalhadores também foi incluída. Por outro lado, foram retirados a previsão orçamentária de 10% para área e alguns benefícios da carreira de magistério (concurso, inamovibilidade) conquistados no texto de 1934. Esses mesmos pontos foram retomados e/ou suprimidos nas Constituições posteriores (1946, 1967, além da emenda constitucional de 1969), sendo que, nesta última, a previsão de destinação de recursos orçamentários da União para a educação foi eliminada.

De maneira geral, o que se verifica no conjunto dessas legislações é que pobreza, desigualdade e educação são temas historicamente bastante imbricados no Brasil. Saviani (2013) identifica a existência de um conflito histórico entre o direito à educação e o dever (não cumprido) de educar por parte do Estado brasileiro, manifestado nos altos índices de analfabetismo que marcam a história das classes subalternas no país. Os aspectos acima abordados ajudam a explicar por que, ainda hoje, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 e a expressiva ampliação das legislações, dos direitos, das políticas e das instituições prestadoras de serviços sociais, as políticas educacionais encontram dificuldade para atingir a população mais pobre, seja por questões relativas ao acesso, seja na garantia das condições de permanência.

Apesar dessa constatação sobre o caso brasileiro, pobreza e desigualdade não são características apenas dos países periféricos, estando presentes nas mais diversas regiões do planeta, inclusive em países centrais como os Estados Unidos. Como se buscará demonstrar no item a seguir, a partir da teoria clássica do valor-trabalho marxista, há uma relação umbilical entre tais fenômenos e o atual modo de

produção capitalista. Tal análise se faz necessária, pois há uma tendência atual de se colocar sobre as políticas sociais, inclusive a de educação, a responsabilidade pelo enfrentamento da pobreza, ignorando as suas determinações históricas e o caráter estrutural da desigualdade.

## 2.2 Pobreza e desigualdade no modo de produção capitalista

A existência deste capitalismo está fundada em dois requisitos fundamentais já bastante debatidos no interior da tradição marxista (MARX, 2013; SINGER, 1977; KOWARICK, 1994; MANDEL, 1982; HARVEY, 2009): a propriedade privada dos meios de produção e a existência de trabalhadores livres e expropriados. Esses elementos são necessários, pois, diferentemente de modos de produção anteriores, na era do capital, a venda da própria força de trabalho é a única alternativa de sobrevivência para aqueles que não possuem mais os meios necessários à sua reprodução material.

O trabalho assalariado é, portanto, a força motriz dessa organização social fundada na produção de mercadorias. Segundo Marx (2013), a mercadoria é o elemento básico central para a compreensão dessa sociedade porque ela se distingue dos demais produtos do trabalho, uma vez que está voltada para a troca e não para o consumo daquele que a produziu. É verdade que Karl Marx demonstra a existência da mercadoria anteriormente ao próprio capitalismo, mas é nele que se dá a sua generalização.

Nesse sentido, a riqueza, no capitalismo, é compreendida como uma imensa acumulação de mercadorias (MARX, 2013). Na sua essência, em termos quantitativos, as mercadorias nada mais são do que *valor* ou *trabalho abstrato* – dispêndio de energia física e intelectual corporificado e mensurado pelo tempo socialmente necessário para a transformação humana de objetos naturais. Além disso, as mercadorias também são, em termos qualitativos, *valores de uso*, possuem propriedades materiais para a satisfação de necessidades humanas. Esta característica é impressa pelo que Marx (2013) chama de *trabalho concreto*, ou seja, aquela habilidade que diferencia os diferentes tipos de trabalho e imprime utilidade

aos produtos, não podendo ser mensurada, mas apenas diferenciada qualitativamente.

Para aumentar a produção de mercadorias, a sua produtividade e, conseqüentemente, a produção de riquezas, o capitalismo promoveu uma intensa divisão do trabalho, tanto entre fábricas quanto dentro de uma mesma linha de produção. Com esse processo, além de expropriado dos meios materiais (matéria-prima, terra, instrumentos de trabalho, etc.), o trabalhador acabou expropriado do próprio conhecimento necessário à produção dos bens, uma vez que se tornou especializado apenas na execução de parte do processo produtivo.

Nessas situações, impossibilitado de satisfazer todas as suas necessidades diretamente com o próprio trabalho, o mercado ou a troca de mercadorias generalizaram-se como as principais formas de se garantir a reprodução material. Acontece que as possibilidades de vender a própria força de trabalho não estão disponíveis para todos os indivíduos, principalmente nos países de capitalismo tardio ou periférico (MANDEL, 1982).

Conforme já foi brevemente abordado, no caso brasileiro, Kowarick (1994) demonstrou que o processo de produção de força de trabalho no país promoveu, via libertação dos escravos e inabilitação dos vadios, uma enorme massa de pessoas que não conseguiu, e não consegue até hoje, se inserir nos circuitos formais de compra e venda de força de trabalho. Marx (2013) também já identificava, desde o processo de acumulação primitiva europeu, a formação necessária ao funcionamento do capitalismo de um *exército industrial de reserva*. Trata-se de um contingente de trabalhadores potenciais que permanecem não incorporados ao trabalho regular, garantindo assim certo nível de subordinação, exploração e preço dos salários dos empregados pela ameaça potencial de substituição.

Nesse aspecto, Singer (1977) ressalta o baixo nível de articulação política da força de trabalho nos países periféricos e o grande número de pessoas que compõem o seu exército nacional de reserva como elementos que intensificam os efeitos da exploração nesses locais. Segundo Marini (1973), são características das economias dependentes como o Brasil: a existência de grandes exércitos industriais

de reserva, baixos salários, superexploração, altas taxas de lucro e alto nível de subordinação em relação às grandes economias externas.

De acordo com Harvey (2009), Netto e Braz (2010) e Botelho (2008), na era contemporânea, esse processo de formação de exército industrial de reserva ganha contornos ainda mais alarmantes, dado o desenvolvimento tecnológico dos meios de produção, comunicação e transporte (circulação) que possibilitam uma intensificação da exploração do trabalho, invadindo as fronteiras nacionais e construindo um exército mundial de reserva.

Não obstante, uma das grandes contradições do modo de produção capitalista está justamente nesse aspecto do desenvolvimento da capacidade produtiva ou das forças produtivas (incluídas aí tanto as tecnologias de maquinários quanto as de organização e divisão do trabalho). Diferentemente do feudalismo ou do escravismo, o capitalismo, especialmente após segunda Revolução Industrial no século XIX, conseguiu um nível de desenvolvimento econômico que possibilitaria a libertação do homem em relação às barreiras naturais, como a escassez de bens necessários à vida. Apesar disso, é justamente nesse modo de produção que se produzem, em escala mundial, níveis elevados de pauperização.

A pobreza, na ordem do capital e ao contrário do que ocorria nas formações sociais precedentes, não decorre de uma penúria generalizada, mas, paradoxal e contraditoriamente, de uma contínua produção de riquezas. Em outra oportunidade, observei: 'Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), [na sociedade burguesa ela se mostra] conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, [na sociedade burguesa a pobreza] se produz pelas mesmas condições que propiciam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão' (NETTO, 2007, p. 143).

Segundo esse raciocínio, Siqueira (2011) assevera que a pobreza não é o resultado do desenvolvimento parcial do capitalismo ou efeito de uma fase de crise, mas produto estrutural do seu desenvolvimento. Segundo a pesquisadora, o aumento da riqueza produzida nessa ordem social leva a maiores taxas de concentração privada e não de distribuição, o que necessariamente promove a

pobreza e a pauperização de pessoas por todo o globo. Riqueza e pobreza não poderiam ser, portanto, pensadas separadamente.

Para compreender o fenômeno da pobreza, Siqueira (2011) resgata os pressupostos marxianos da lei geral da acumulação capitalista e da categoria *exploração* como mecanismos necessários à análise. Dessa maneira, a teoria geral do valor de Marx (2013) é utilizada para conceituar a pobreza a partir de dois elementos: a intensificação da exploração e os movimentos de absorção e expulsão de força de trabalho pelo mercado.

A exploração ganha materialidade na apropriação privada pelo capitalista de parte do valor produzido socialmente pelo trabalho. Para demonstrar esse processo, Marx (2004a, 2004b e 2013) devolve o conceito de *mais-valia* enquanto parte do trabalho abstrato que compõe o valor da mercadoria produzida pelo trabalhador, mas que não se reverte na forma de salário. Esse contingente é apropriado pelo capital e convertido em lucro, renda, juros, reposição dos meios de produção.

Conseqüentemente, apesar das flutuações do mercado, que podem alterar o preço das mercadorias por questões de oferta e demanda, a mercadoria vendida pelo seu valor real (pelo equivalente em dinheiro do tempo necessário para produzi-la) garante a existência de um tempo de trabalho não pago apropriado pelo dono dos meios de produção. O que se converte em salário é, na realidade, o preço da força de trabalho e ele pode variar segundo a lei geral da acumulação capitalista.

Essa lei, nada mais é do que uma tendência geral identificada por Marx (2004a) da influência que o capital tem sobre a classe trabalhadora, em que o objetivo de quem compra a força de trabalho<sup>15</sup> é aumentar o próprio volume do capital e não satisfazer as necessidades pessoais do empregado. Para desenvolver tal tendência, o pensador alemão identifica que o capital é composto organicamente por duas frações a partir do seu valor: capital constante (valor dos meios de produção) e capital variável (valor da força de trabalho).

---

<sup>15</sup> A força de trabalho é compreendida por Marx (2013) como uma mercadoria especial, pois, além de conservar o valor dos meios de produção, ela possui a capacidade de gerar mais valor, adicionando trabalho abstrato ao resultante final do processo produtivo.

Em períodos de expansão, o capitalista tende a ampliar o seu volume de capital (tanto constante quanto variável) de forma a apropriar-se de mais tempo de trabalho não pago. Nesses períodos é comum que ocorra aumento das taxas de acumulação e também aumento da oferta de emprego, pois a extração de maior quantidade de mais-valia depende do aumento da força de trabalho em atividade. Esse processo pode levar ao recrutamento de parte das pessoas que compõem o exército de reserva e, a depender do tamanho da sua oferta, uma elevação dos níveis dos salários (MARX, 2004a).

No entanto, logo que a onda expansiva passa, o capital tende a reduzir a sua composição orgânica (na sua fração variável), expulsando trabalhadores do mercado de trabalho. Nesse contexto, a depender do tamanho do exército industrial de reserva, do nível das legislações e direitos sociais e do período de expansão ou crise do capital, o preço da força de trabalho pode descer a níveis inferiores ao mínimo necessário para a sua reprodução com dignidade. Ressalta-se que o conjunto em artigos (naturais e culturais) necessários à produção, manutenção e reprodução da força de trabalho é o que determina o seu valor, podendo o salário variar acima ou mesmo abaixo disso (MARX, 2013).

É nesse sentido que Singer (1977) contesta a noção geral de pobreza como resultado exclusivo das taxas de emprego e desemprego. Se assim fosse, bastaria manter o nível de exploração (extração de mais-valia) e baixar o nível dos salários para se contratar mais pessoas como forma de resolver o problema. Haveria mais pobres trabalhando e não menos pobreza.

Segundo Netto e Braz (2010), contudo, é possível reduzir a pobreza e o pauperismo no capitalismo, embora isso não ocorra pela livre iniciativa do mercado. Para que se alcance algum resultado, seria preciso manter um longo ciclo expansivo (sem expulsão de trabalhadores do mercado), políticas sociais de redistribuição e baixa inflação, como ocorreu no período do *Welfare State* nos países centrais.

Ainda assim, isso não tende a produzir efeitos significativos nos padrões gerais de desigualdade, por dois motivos centrais: 1 - o capitalismo, como já se abordou, alcançou um nível bastante elevado de internacionalização e a desigualdade se manifesta não apenas na escala local, mas entre os países e

regiões do globo; 2 - a pobreza deve ser pensada sob duas formas, como pobreza absoluta e relativa.

A distinção entre pobreza (pauperização) absoluta e relativa, na tradição marxista, nada tem a ver com os indicadores geralmente utilizados para a mensuração da pobreza. De fato, os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, processos de *pauperização* que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital. A pauperização pode ser *absoluta* ou *relativa*. A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. Insista-se em que esta distinção, própria da tradição marxista, não pode ser confundida com a pobreza “absoluta” e a pobreza “relativa”, que expressam outros referenciais teóricos (NETTO, 2010, p. 143).

Mesmo que se alcancem resultados significativos na redução da miséria e da ausência de condições mínimas de dignidade humana, como ocorreu no Brasil no decorrer dos últimos treze anos, por meio da expansão do emprego e dos programas de transferência de renda nos governos do PT, a desigualdade continuará a ser uma marca do modo de produção capitalista em termos relativos.

Segundo dados do IBGE (2015), por exemplo, em 2004, os 10% da população mais rica do país concentravam 45,5% dos rendimentos totais enquanto os 40% mais pobres detinham cerca de 10,6%. Após 10 anos, esses dados passaram para 13,3% de rendimentos entre os 40% mais pobres, e 41% entre os 10% mais ricos. O índice de Gini<sup>16</sup> também mostrou alguns resultados na “diminuição” da desigualdade, passando de 0,63 (2000-2003) para 0,56 (2010-2013). O interessante, porém, é que esses dados não sinalizam para uma quebra efetiva do padrão de desigualdade no país, apenas para a sua atenuação durante o período apresentado, mesmo assim com tendência de congelamento nos últimos anos (a partir de 2011).

---

<sup>16</sup> Medida de desigualdade que vai de 0 a 1, em que 0 demonstra igualdade total e 1 desigualdade total (todo rendimento na mão de uma única pessoa).

Mundialmente a situação é muito mais alarmante. Recentemente foram divulgados dados de um estudo realizado pela ONG britânica Oxfam (BBC, 2016) que apontam para a concentração *equivalente* entre as riquezas que estão nas mãos do 1% da população mais rica e a outra parte que se divide entre os outros 99% habitantes do planeta. Esse ápice teria sido alcançado em 2016, após uma longa onda recessiva que atravessa o mundo desde 2009.

Tais dados só confirmam a tendência de concentração de riquezas apontada por Marx (2013) no século XIX, a qual tem como um dos seus efeitos o aumento da pobreza absoluta e relativa. Nessa conjuntura, muitos desafios se colocam para a aplicação das políticas sociais, dada a tendência de focalização no combate à pobreza apontado no capítulo 1º deste trabalho. Em especial, serão tratados a seguir alguns desses desafios no âmbito da política educacional e da sua defesa enquanto direito social.

### **2.3 A educação no enfrentamento da pobreza: os riscos para sua consolidação como direito social**

Assim como acontece na assistência social, a política educacional tem sido enfatizada como estratégica para o enfrentamento do fenômeno da pobreza nos países periféricos, especialmente no que se refere à educação básica e à formação para o trabalho, pelo menos até os anos 2000, quando a educação superior também começa a ganhar algum destaque (BANCO MUNDIAL, 2002). De acordo com os estudos realizados por Altmann (2002) e Fonseca (2004), os organismos multilaterais têm atuado com bastante ênfase nessa direção, colocando o combate à pobreza como o seu principal objetivo desde a década de 1990.

No Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, e isso se manteve nos governos Lula e Dilma, programas de transferência de renda como o Bolsa Escola e o Bolsa Família vêm sendo implementados em articulação com a educação básica, exigindo frequência escolar dos menores de idade assistidos, além de vacinação. Inácio, Fahel e Estrella (2007) identificam que somente a expansão da política educacional não foi suficiente para garantir o engajamento das crianças e

adolescentes no sistema escolar, tendo esses programas de transferência de recursos às famílias dos estudantes um papel de destaque, inclusive sobre o tempo de trabalho infantil. É nessa direção que Oliveira e Duarte (2005) identificam mudanças na política educacional, vinculada a programas de renda mínima, com o objetivo de promover maior integração social dos segmentos mais pauperizados concomitantemente com a formação da força de trabalho.

Além de tais programas, ações relacionadas à distribuição de material didático, ao acesso a bibliotecas, ao aumento no tempo de instrução e à valorização docente também vêm sendo incentivadas e financiadas pelo Banco Mundial<sup>17</sup>. Altmann (2002) ressalta, no entanto, que essa ênfase nas ações educativas está articulada a uma concepção de educação compensatória e “protetora” dos pobres, visando à garantia de certo nível de estabilidade nas tensões sociais, promovendo o aumento da produtividade das empresas e melhorando os resultados no controle demográfico.

Veja que o foco, até então na educação básica e técnica, articula objetivos muito específicos de planejamento familiar e de controle dos conflitos entre as classes, além, obviamente, das finalidades econômicas e produtivas. Para alcançar tais metas, o aludido Banco criou uma agenda de reformas educativas sintetizadas a seguir:

- a) Prioridade depositada sobre a educação básica.
- b) Melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa [...].
- c) Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa, dentre os quais assume grande importância a descentralização.
- d) Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Os governos devem manter centralizadas apenas quatro funções: (1) fixar padrões; (2) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (3) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (4) monitorar o desempenho escolar.
- e) Convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares.
- f) Impulso para o setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação.

---

<sup>17</sup> Organização mundial criada após Conferência de Bretton Woods (1944), inicialmente com o objetivo de financiar os países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a instituição atua no financiamento de projetos e investimentos de países em desenvolvimento.

- g) Mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a educação como temas principais do diálogo e da negociação com os governos.
- h) Um enfoque setorial.
- i) Definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica (ALTMANN, 2002, p. 80).

Essas reformas fundamentam-se numa conceituação de pobreza como consequência do déficit de capacitação das pessoas, colocando sobre a educação a responsabilidade de solução de todos os problemas, culpabilizando os indivíduos pelo fracasso (SIQUEIRA, 2011). Tal noção possui a sua origem na teoria do “capital humano”, cujos alicerces negam a pobreza e a desigualdade como consequências inevitáveis do capitalismo. Segundo Siqueira (2011), essa teoria compreenderia o ser humano como “capital”, anulando a centralidade do trabalho e colocando a incorporação de habilidades e conhecimentos pela via da educação como a forma mais eficaz de aumentar a produtividade e a renda das pessoas, reduzindo a pobreza.

Trata-se de uma concepção que se articula com os pressupostos neoliberais, deturpa a realidade e coloca, mais uma vez, em última instância, o aumento da produtividade e o crescimento econômico como soluções imediatas para enfrentar o pauperismo e a discrepância econômica entre as classes. Ao abordar também os temas da educação e da pobreza, Connell (2004) aponta o surgimento em todo o mundo das concepções de educação compensatória a partir das décadas de 1970 e 1980, justamente no período propagação dos ideais da reestruturação produtiva e do neoliberalismo.

Segundo a autora, essas propostas estão voltadas para compensação dos *déficits das famílias e crianças* e apresentam ao menos três problemas centrais: focalizam apenas em uma minoria que se encontra em “desvantagem”, identificada por meio de uma linha divisória arbitrária, geralmente mínima e centrada apenas na renda; o pobre é tido como alguém diferente em termos culturais e de atitudes, sem as características necessárias para o sucesso; a correção das “desvantagens” sociais é apenas um problema técnico. Veja que essas concepções se articulam muito bem à proposta de enriquecimento do “capital humano” apresentadas por Siqueira (2011), ao mesmo tempo em que negam o caráter econômico e político da desigualdade e desconfiguram a noção de educação como direito social de todos.

Retirando essa camada definida arbitrariamente como público-alvo das iniciativas governamentais, todo o restante é tido como na mesma situação (CONNELL, 2004). Para toda a população fora dessa faixa selecionada, a educação deve ser vista como direito de consumo e um aspecto primordial do investimento privado da família, restando aos pobres um serviço que remonta às iniciativas de bem-estar ou favor do poder público ou privado.

Interessante notar, entre as propostas lançadas pelo Banco Mundial para a ampliação do acesso à educação, as parcerias com a iniciativa privada (empresas) e as organizações não governamentais como agentes ativos na implementação da agenda. É nessa linha que Behring e Boschetti (2010) e Pereira (2011a) não visualizam no neoliberalismo o fim das políticas sociais, pois elas são cada vez mais importantes na garantia de níveis necessários de controle e de estabilidade sociais em um período de agudização das desigualdades. O que se experimenta, cada vez mais, é o retorno de propostas reacionárias de prestação de serviços sociais, as quais, no campo da educação, fazem referência às escolas “populares” do século XIX ou até mesmo às escolas de caridade do século XVIII (CONNELL, 2004).

No Brasil, Gentilli (2004) já vem, há algum tempo, denunciando o *adeus* à *escola pública* e a generalização da lógica mercantil, materializada pela desintegração cultural (das consciências) e concreta (pelo sucateamento) das possibilidades da educação como bem público. A educação tem sido constantemente apresentada pela mídia e pelo próprio Estado como um direito de consumo, um produto que pode e deve ser comprado e vendido no mercado. Para aqueles que de nenhuma forma puderem adquirir esses serviços, pois são oferecidos diversos tipos e qualidades no mercado, caberia ao poder público (em parceria com o privado) oferecer formas de amenização ou compensação. Reconhece-se a desigualdade, ressignificando-a.

Ainda quando pareça muito óbvio, isto significa, em síntese, que toda possibilidade de compra e venda parte de um suposto subjacente baseado na *desigualdade*. Na retórica neoliberal e neoconservadora, isto não tem nenhuma conotação negativa. Pelo contrário, é tal desigualdade que leva \_ supostamente \_ os indivíduos a melhorar, a se esforçarem e a competir; em suma: é a precondição para o exercício do *princípio do mérito* a que nos referimos na seção anterior (GENTILLI, 2004, p. 242).

Como se verifica, essas concepções, propagadas pelo neoliberalismo e adotadas pelos países periféricos, possuem como pano de fundo uma ideologia de afirmação do modo de produção capitalista e de negação de qualquer possibilidade de concretização da educação como um direito social universal, do modo como se conquistou e se previu na Constituição Federal de 1988. Há uma ofensiva para se maquiarem as raízes reais da desigualdade e da pobreza reveladas pela teoria do valor-trabalho marxista, colocando-as como responsabilidades do sujeito, individualizando a culpa e as soluções. A educação e os demais direitos sociais são transmutados em ações pontuais, desprovidas do caráter histórico de classe que envolveu a conquista destes.

Esse processo atinge a todos os níveis de educação, não apenas o sistema básico. No âmbito da educação superior, os efeitos têm sido notados com mais intensidade a partir dos anos 2000, quando o Banco Mundial (2002) ampliou o incentivo à implantação de políticas de acesso a esse nível, embora os contornos e as diretrizes se aproximem muito daquelas que foram traçadas na década de 1980 e 1990 para os níveis mais elementares. Esse processo será abordado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Certamente, com a discussão que se desenvolveu até aqui, de maneira alguma se buscou minimizar o papel central da educação nas possibilidades de mudança da situação econômica e social dos indivíduos e famílias. Diversos estudos (Inácio, Fahel e Estrella, (2007) e Vargas (2011) são alguns exemplos) têm demonstrado o efeito concreto de alteração da renda de famílias em que seus entes galgaram níveis mais elevados de formação. O que se buscou problematizar são os fundamentos ideológicos e a retórica que subjazem à adoção da educação, algumas vezes articulada com programas assistenciais pontuais, como principal forma de enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Sobre esse assunto, Frigotto (1993) desenvolve uma importante contribuição ao demonstrar como a prática educativa (em especial a escolar), no interior da sociedade de classes antagônicas, se revela como uma prática social contraditória, atendendo ao mesmo tempo a interesses da burguesia e dos trabalhadores. Constitui-se, desta feita, em um campo de disputa, no qual uma das estratégias da classe dominante tem sido a de colocar sobre a educação a possibilidade de

superação da desigualdade estrutural capitalista pela dimensão técnica, ou seja, como um problema de não-qualificação (idem, p. 136).

O fato é que, na lógica burguesa, o pauperismo absoluto e o relativo e as discrepâncias econômicas entre as classes são transfigurados em questões específicas de certos grupos, desprezando-se a dinâmica geral do processo de acumulação capitalista. À educação, dentro de uma perspectiva materialista e dialética, como a qualquer outra política social, não pode ser atribuída a responsabilidade de eliminar um problema que tem no próprio modo de produção a sua raiz. Esse processo ganha ainda mais contornos ao se considerar a lógica que vem sendo impressa a esta política no período atual de produção flexível.

Para Frigotto (2008, p. 523) a educação que o capital demanda para as classes subalternas não é qualquer educação, mas um modelo que se submeta à lógica do cidadão produtivo competitivo, individualista, adaptável, capaz de produzir no menor tempo, com alta qualidade e cujo resultado do trabalho seja prontamente realizável no mercado. Trata-se de uma proposta de formação de trabalhadores de maneira tecnicista, sem reflexão, rápida, barata e que ignora as possibilidades de reconhecimento coletivo como classe em prol da competição individual. Na realidade, essa concepção de política educacional não somente não contribui para a superação da pobreza, como naturaliza e incentiva a desigualdade.

A mensagem clara é que não há mais lugar para todos, mas apenas para aqueles que se adequarem ao conjunto de competências técnicas, científicas, culturais e afetivas que o mercado reconhece como desejáveis do 'novo' cidadão produtivo (FRIGOTTO, 2008, p. 525).

Meszáros (2006) vai além ao afirmar que a educação institucionalizada, pelo menos nos últimos 150 anos, tem sido utilizada para produzir as condições de expansão do capital em termos técnicos e de valores. Ela participa de um processo de internalização dos indivíduos dos princípios e da lógica de reprodução do próprio capitalismo, naturalizando as relações sociais e negando as possibilidades de se pensar outro modelo societário. Portanto, para Meszáros (2008), a reforma do sistema educacional não seria suficiente, seria necessário romper com a própria ordem social, construindo-se uma sociedade qualitativamente diferente que universalize a educação e o trabalho.

Apesar disso, na concepção adotada nesta tese, não se podem ignorar as conquistas em torno da garantia da educação enquanto um bem público, um direito social fundamental de todos, que se vincula aos demais direitos (políticos e civis) e está alicerçada nas próprias noções de cidadania e democracia modernas. O que se coloca, por conseguinte, é a necessidade urgente de luta pelo direito à educação nos moldes estabelecidos na Constituição Federal de 1988, ainda que com limitações, ampliando-se, sempre que possível, a sua abrangência e a oferta de ações voltadas à permanência dos estudantes. Esse engajamento não pode perder de vista, porém, as reais possibilidades da educação como qualquer política social no modo de produção capitalista, com risco de se hiperdimensionar o seu potencial transformador ou de se reduzir a sua finalidade ao enfrentamento das manifestações da pobreza.

### **3 O CRESCIMENTO DA OFERTA E A PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES: O DEBATE SOBRE A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO BRASIL**

#### **3.1 A política de expansão do ensino superior de 1990 a 2015 e suas tendências na oferta de vagas e na criação de instituições**

Com o processo de ampliação da oferta de vagas no ensino superior na última década, especialmente pela implantação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) – 2001, do Programa Universidade para Todos (PROUNI) – 2004, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (REUNI) – 2007 e do Sistema de Cotas na Rede Federal de Ensino – 2012, um assunto que passou a ganhar bastante destaque no âmbito do Governo Federal foi o conjunto de ações e serviços denominados de “assistência estudantil”. Inicialmente estabelecido pela Portaria Normativa nº 39 de 2007 do Ministério da Educação (MEC), o Programa Nacional de Assistência Estudantil se apresenta como uma estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais e regionais com vistas à garantia do acesso e da permanência dos jovens no ensino superior.

Esses programas voltados para expansão do acesso ao ensino superior, assim como o PNAES, foram implementados ou ratificados por meio do *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, em 2007. Apesar da denominação de plano, Saviani (2009) considera o PDE um conjunto de metas proposto pelo Executivo Federal que, de acordo com o discurso oficial, visava melhorar a qualidade do ensino, em suas várias modalidades. No caso do ensino superior, o PDE propôs três instrumentos: “reestruturação e expansão das universidades federais; democratização do acesso e avaliação como base da regulação” (Saviani, 2009, p.19). Não por acaso, o PDE foi lançado simultaneamente ao *Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação*, instituído pelo decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007. Isso reflete a articulação das políticas educacionais com o projeto

educacional do chamado terceiro setor, no qual se inclui o empresariado, mediante o Movimento Todos pela Educação<sup>18</sup>.

De forma ainda muito incipiente, o Plano Nacional de Educação de 2001 já estabelecia a oferta de bolsa de trabalho e outros benefícios como ações destinadas aos estudantes “carentes” com bom rendimento acadêmico no ensino superior. Por direcionar-se prioritariamente à educação básica, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE de 2007 não faz referência direta ao termo assistência estudantil. Ressalta-se que, no lançamento do PDE, a assistência estudantil já estava prevista como um programa por meio da Portaria Normativa nº 39.

Em 2010, a assistência estudantil passou a ser regulamentada como plano específico por meio do Decreto 7.234, o qual prevê como objetivos “a democratização das condições de permanência, a minimização dos efeitos das desigualdades, a redução das taxas de retenção e evasão e a promoção da inclusão social pela educação” (BRASIL, 2010). Entre as áreas a serem desenvolvidas pelas instituições de ensino superior que poderiam ser enquadradas como assistência ao estudante estão: moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atendimento a alunos deficientes, com transtornos globais de desenvolvimento e superdotados.

Embora muitas IFES já tivessem ações nessas áreas, é inequívoco que o aumento no volume de recursos (CISLAGHI e SILVA, 2012) e o incentivo ao desenvolvimento dos serviços possibilitaram a ampliação significativa da oferta, inclusive para atender a mudança no perfil dos estudantes ingressantes, jovens e adultos das classes C, D e E<sup>19</sup> (FONAPRACE, 2011). Nessa direção, o debate sobre acesso passa a exigir a incorporação cada vez mais significativa da discussão sobre a *permanência na educação*, visto que esse novo público, geralmente oriundo de segmentos das *classes subalternas* (YAZBEK, 2012), demanda o atendimento de necessidades que vão além da oportunidade de entrar e participar das atividades

---

<sup>18</sup> Movimento organizado por setores da sociedade civil – com destaque para empresários e imprensa – que se autointitula apartidário e plural, cujos objetivos estariam articulados à defesa da Educação Básica. Seus membros são incentivadores, dentre outros pontos, das propostas de parcerias público-privadas no campo da educação.

<sup>19</sup> Ressalta-se que tal classificação, utilizada por alguns institutos de pesquisa, foi transcrita de um texto do FONAPRACE e não corresponde à concepção de *classe* adotada por esta tese. Trata-se de um modelo de estratificação asseado em critérios bastante engessados e que levam em consideração apenas a variável de renda.

acadêmicas de uma IES. São pessoas que, pela sua própria posição na dinâmica econômica do modo de produção capitalista, dependem do resultado do seu trabalho para a reprodução da sua família, o que muitas vezes impede ou impõe limitações aos estudos.

É nesse contexto que esse capítulo pretende apresentar e discutir os caminhos da expansão do ensino superior no Brasil e a sua relação com o destaque assumido pelo Programa Nacional de assistência estudantil (PNAES) na última década. Nessa perspectiva, também será abordada a relevância de se tomar o conceito de *permanência* como instrumento teórico e político para a compreensão e afirmação da assistência estudantil como uma estratégia fundamental na garantia do direito à educação enquanto direito fundamental de natureza social.

Destaca-se que a trajetória da educação superior no Brasil carrega consigo as marcas do tipo dependente de capitalismo aqui experimentado, fator que sustentou a importação de conhecimentos, políticas, propostas de gestão, metas e mesmo modelos europeus de universidade (LIMA, 2007; SOLANO, 2013). Aliás, como salientou Fernandes (1975), a universidade no Brasil foi criada a partir da conglomeração das antigas escolas superiores, voltando-se historicamente para a formação e qualificação das elites econômicas nacionais.

O fato é que, para além da relevância histórica da reforma universitária<sup>20</sup> promovida no âmago da ditadura militar em 1968, responsável pela instalação do modelo de universidade vigente no país atualmente, um período que merece ênfase são os anos de 1990. A última década do século XX possui uma importância fundamental para a compreensão das bases ideológicas e sociopolíticas que sustentaram o “processo de democratização” do acesso a esse nível de ensino nos anos 2000. Como se sabe, é no decorrer desse período que se dá a implantação mais efetiva de boa parte do receituário neoliberal pactuado pelo Consenso de Washington de 1989, com destaque para os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

---

<sup>20</sup> Para mais informações sobre a Reforma Universitária de 1968 ver Fernandes (1975) e Saviani (2008).

Tal receituário, cujos ingredientes e processos estão sendo abordados no decorrer deste trabalho, impactou diretamente os caminhos, as finalidades e as ações desenvolvidas na política de educação superior, com atenção especial para o aumento da participação da iniciativa privada em um claro movimento de desresponsabilização do Estado. Obviamente, por trás de tal condução, há uma série de pressupostos ideológicos que sustentou e ainda sustenta o processo que Lima (2007) denominou de “contra-reforma da educação superior” no Brasil.

Os efeitos desse movimento, no entanto, não se restringiram aos anos de 1990, tendo condicionado alguns dos caminhos que foram traçados para o ensino universitário no início do século XXI, principalmente no que diz respeito à ampliação da oferta de vagas conduzida por uma série de programas e legislações criados nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Como será demonstrado, apesar do crescimento e do fortalecimento das instituições públicas de ensino superior, a política conduzida pelos governos petistas na área não rompeu com o caráter privatista em vigor há mais de 40 anos no país.

### 3.1.1 Caminhos da expansão da educação superior no Brasil

Desde a criação das universidades no início do século XX, a educação superior no Brasil esteve fundada basicamente na oferta de cursos por instituições públicas, financiadas diretamente pelo Estado, e instituições privadas confessionais, sem fins lucrativos (especialmente de origem católica e, em único um caso, protestante). De acordo com Calderón (2000), até 1968, existiam no Brasil cerca de 31 universidades públicas e 12 de caráter confessional, sendo que havia uma grande preocupação com a qualidade do ensino ofertado, inclusive nas atividades de pesquisa e pós-graduação, que muitas cultivam até os dias atuais. Segundo Durham e Sampaio (1995), todavia, sempre esteve presente uma grande importância desse setor privado confessional, que concentrou cerca de 44% das matrículas entre os anos de 1930 e 1964.

Durante a década de 1960, construiu-se um grande movimento nacional pela ampliação de vagas no ensino superior, dado o crescente número de “excedentes” –

alunos que tinham conseguido ingressar na universidade, mas não estudavam pela ausência de vagas. Para enfrentar tal déficit que, em cerca de uma década (1960-1971), saltou de 28.728 para 161.176 alunos excedentes, o governo militar permitiu a abertura de novas escolas superiores privadas e autorizou a ampliação das vagas das instituições existentes sem controle efetivo dos critérios de qualidade (CALDERÓN, 2000). Nesse sentido, o autor identifica a criação e consolidação de dois padrões de oferta de educação superior a partir desse período: um na universidade pública elitista, que manteve mais ou menos estável a oferta de vagas na graduação, tendo institucionalizado a pesquisa e a pós-graduação voltadas para a produção de conhecimento; outro, nas instituições e escolas privadas isoladas, com padrão de qualidade não mensurado com precisão e basicamente voltadas para a transmissão de conhecimentos.

Após a reforma universitária de 1968, estima-se que foram criadas mais de 600 escolas isoladas pelo país até 1975, as quais, a partir da década de 1980 e mais precisamente nos anos de 1990, articularam-se em federações e escolas integradas, transformando-se no que Calderón (2000) denominou de "universidades mercantis" – instituições particulares com explícitos fins lucrativos. Durham e Sampaio (1995) demonstram, por meio de dados coletados no Ministério da Educação, que o percentual de matrículas em instituições privadas saltou de 43,8% em 1965 para algo em torno de 62% em 1990.

Já sob a proposta de adequação do país às exigências da economia de mercado globalizada, esse processo de expansão da rede privada mercantil foi fortalecido e ratificado no decorrer da década de 1990 nos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No caso do governo Collor (1990-1992), Lima (2007) enumera seis ações principais que poderiam ser destacadas como referências na iniciativa de reformulação do ensino superior brasileiro, embora nem todas tenham se efetivado por força dos movimentos de resistência dos trabalhadores da educação e dos estudantes: 1 – Apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) com a finalidade de fixar um percentual do orçamento das universidades que poderia ser usado para pagamento de salários, custeio e investimentos, o que afetaria diretamente a autonomia dessas instituições, garantida pelos artigos 206 e 207 da Constituição; 2 – Proposta de Emenda Constitucional que

retirava as condições de servidor público dos trabalhadores da educação; 3 – Desnacionalização de setores estratégicos do país, inclusive no tocante à questão da ciência e tecnologia; 4 – Tentativa de extinção da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com mudanças na formação, desvinculando-a da pesquisa e da pós-graduação e dando foco à preparação para o mercado de trabalho; 5 – Não cumprimento do percentual mínimo de 18% de investimento em educação; 6 – Favorecimento da expansão do ensino privado, inclusive em divergência com as posições do Conselho Federal de Educação na autorização e reconhecimento de cursos.

Em relação ao governo de Itamar Franco, Lima (2007) prossegue sua argumentação informando que não houve rompimento com o caráter privatizante reforçado pelo antecessor. Nessa direção, destaca-se a sanção da Lei nº 8.958 de 1994, a qual regulamenta as relações entre instituições federais e fundações privadas para a captação de recursos e financiamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão. Apesar de muitas ações regulatórias e com caráter privatista, Martins (2000) destaca, todavia, o crescimento incipiente do número total de vagas no ensino superior nos governos de Collor e Itamar Franco entre os anos de 1990 e 1993, cerca 3,5% (de 1.540.080 vagas para 1.594.668, mantendo as proporções de vagas privadas na casa dos 60%).

A partir de 1994 e, principalmente, de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, volta a ocorrer um crescimento significativo no número de instituições, em especial privadas, e de matrículas. Embora em proporção muito menor do que o ocorrido no período de ditadura militar (entre 1960 e 1980), em que se experimentou um aumento de 500% no número total de matrículas e 800% somente no setor privado (SAMPAIO, 2011), no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998) as taxas de matrícula voltaram a aumentar de maneira significativa, cerca de 15% nas instituições públicas e 25% nas privadas (MARTINS, 2000).

Nesse contexto, chama atenção o fato de que, durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, não foi criada universidade pública federal alguma, enquanto 80 novos estabelecimentos privados (entre universidades,

faculdades integradas e estabelecimentos isolados) constituíram-se nesse período. Como se verifica, além da retomada do modelo privatista de educação superior propagado pela reforma universitária de 1968, os governos da década de 1990, essencialmente o de FHC, promoveram uma estagnação na oferta dessa modalidade de ensino em instituições públicas federais e um incentivo às instituições privadas, principalmente as instituições mercantis.

Na realidade, a educação, de uma maneira geral, e, destacadamente, o ensino superior, em tempos de avalanche neoliberal, passou a se tornar um campo bastante lucrativo para o capital. Como observou Calderón (2000), a constituição e o fortalecimento de um verdadeiro mercado de ensino ressignificou a possibilidade de compreensão do ensino universitário enquanto direito social, transformando-o em um direito de consumo. Há, inevitavelmente, um desvio na compreensão de cidadão, que deixa de exigir diretamente do Estado a participação nos bens sociais e intelectuais construídos coletivamente para realizá-los via mercado. Trata-se de um caminho bastante distinto daquele que alimentou o movimento estudantil na década de 1960 e os movimentos sociais que deflagraram a conquista dos direitos sociais assegurados constitucionalmente em 1988.

Por trás desse movimento, o que se verifica, porém, é uma ideologia bastante estruturada e que foi capaz de alimentar uma série de modificações nas concepções sobre os papéis e as funções do Estado na década de 1990. Foi durante os mandatos de FHC que tais visões de mundo foram sistematizadas e implantadas organicamente sob os moldes de um projeto de governo, materializado em um conjunto de diretrizes e ações que promoveu uma reforma do aparelho estatal. Os fundamentos que sustentaram tal reforma são esclarecedores para compreender por que o modelo privatista de educação superior, já em curso no país desde os anos de 1960, não apenas se manteve, como foi fortalecido e aprimorado no decorrer dos anos de 1990.

### 3.1.2 Princípios da reforma do Estado e educação superior nos anos de 1990

Com o objetivo de promover uma profunda “reconstrução da administração pública” no Brasil, a equipe do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do governo FHC, com destaque para a atuação do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, elaborou um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 1995, o qual, entre outros pontos, buscava estabelecer “bases modernas e racionais” para um modelo gerencial de administração, voltado para o controle de resultados, a produtividade, a descentralização e a concepção de cidadão cliente (BRASIL, 1995).

A justificativa de apresentação de tal plano, que abarcava em si outras duas reformas – uma administrativa, com a flexibilização da estabilidade no serviço público, e outra previdenciária –, estava galgada na concepção de que a crise econômica que se arrastava desde o final da ditadura militar era fruto de distorções nas relações entre Estado e sociedade. Dessa maneira, o governo argumenta que o Estado teria se desviado de suas funções precípua (reguladoras) para assumir uma sobrecarga de demandas sociais e para atuar diretamente na esfera produtiva, fatores que teriam levado ao déficit fiscal e ao esgotamento do modelo produtivo.

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (BRASIL, 1995, p. 11).

A rigor, a crise econômica é tida como fruto de uma crise do próprio modelo de Estado, o que exigiria o redimensionamento das suas tarefas e papéis para a superação das dificuldades. Nesse processo, há o reconhecimento de três formas de administração pública: patrimonialista, burocrática e a gerencial, esta proposta pelo plano, como já foi citado. As duas primeiras, nessa ordem, representariam modelos ultrapassados em que: 1- o Estado, nepotista e patrimonialista, seria a extensão do poder do soberano; 2- ou o Estado, na tentativa de romper com o primeiro modelo, estaria voltado para si mesmo, perdendo a capacidade de servir os

cidadãos – essencialmente em sociedades complexas e com muitas demandas sociais.

O modelo gerencial, por sua vez, teria emergido na segunda metade do século XX como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização. Suas bases estariam fundadas no conceito de governança, entendida como a capacidade de implementar políticas públicas de maneira eficiente (com menor custo e maior qualidade). Não obstante, a concepção gerencial, com foco na eficiência, propõe a adoção de princípios de mercado (administração de empresas) no âmbito da administração pública, entre eles: a competição entre unidades prestadoras de serviços, o controle de resultados, a transferência de responsabilidades para a iniciativa privada.

Destaca-se que as proposições do MARE não se autodeclaravam de orientação neoliberal (considerada uma perspectiva utópica), uma vez que o Ministério reconheceria a importância da intervenção estatal, principalmente no campo social. Contudo, as políticas sociais, dotadas de interesse e de função públicos, seriam serviços não exclusivos do Estado, devendo ser implementadas com participação e apoio da sociedade civil e do mercado. É justamente aqui que reside a chave para a compreensão dos rumos assumidos pela educação superior no Brasil.

Em seus estudos sobre política educacional, Peroni (2003) e Peroni e Adrião (2004) ressaltam as três frentes de desresponsabilização do Estado, são elas: privatização, terceirização e publicização. O ensino superior sofreu, na década de 1990, ofensivas por meio dessas três estratégias. Primeiro pela retomada do crescimento de instituições privadas, segundo pela terceirização de diversas tarefas administrativas no interior dos órgãos públicos (inclusive com a extinção de cargos) e terceiro pela adoção de modelos gerenciais de gestão, inclusive com a diversificação das fontes de financiamento.

Nas palavras de Barroso (2013), porém, todas essas estratégias podem ser compreendidas como formas de privatização, já que esse conceito envolve, de maneira geral, um declínio na provisão estatal com diversas variações, as quais abarcam desde as parcerias público-privadas até a transferência completa dos

serviços para a iniciativa privada. No caso do ensino superior brasileiro, não se pode dizer que ocorreu um desmantelamento completo da rede pública, até porque há nesse processo um conjunto de forças de resistência. O que se observa, seguindo as reflexões de Solano (2013), é uma redução progressiva da atuação direta do Estado e a incorporação de uma lógica produtiva nos estabelecimentos públicos existentes.

Destarte, na perspectiva de se adequar a tais formulações, Peroni (2002) reitera que a reforma promovida na educação nos anos de 1990 se desenvolveu por meio de duas iniciativas paralelas: 1 - um projeto global, sistematizado no corpo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB); 2 - um conjunto de planos setoriais e decretos. Essas iniciativas e as perdas e conquistas que representaram foram delineadas em quadros explicativos no trabalho de Lima (2007), mas cabe destacar as seguintes alterações entre o projeto de lei (PL) inicial da LDB (1.258 de 1988) e o PL 101 de 1996, aprovado sob a forma de Lei nº 9.394: retirada da concepção de educação voltada para a prática social e a produção de conhecimento; redução da obrigação do Estado de oferecer acesso e permanência em todos os níveis – manteve-se apenas o ensino fundamental e (progressivamente) o ensino médio; retirada da questão da gratuidade das escolas públicas do texto; diversificação dos tipos de instituições de ensino superior, com consequente retirada da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (mantida apenas nas universidades).

No caso do conjunto de planos e decretos, chamam atenção os vetos promovidos no Plano Nacional de Educação de 2001. Dentre eles, os seguintes podem ser enfatizados: garantia de uma proporção mínima de 40% de participação do setor público no conjunto de vagas ofertadas no ensino superior; retirada da proposta de criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído com ao menos 75% de recursos da União; garantia de crédito educativo para pelo menos 30% da população matriculada no setor privado; ampliação dos recursos destinados à pesquisa, triplicando o valor correte à época; implantação de planos gerais de carreira para os profissionais da área técnica e administrativa no prazo de um ano; elevação dos gastos com educação para no mínimo 7% do Produto Interno Bruto (PIB) na década; garantia de financiamento dos

três entes federativos com valores por aluno, tomando como referência padrões mínimos de qualidade (BRASIL, 2001).

A assistência estudantil também é um dos pontos previstos no Plano Nacional de Educação de 2001, com o seguinte texto: “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001). Essa, porém, é a única referência ao termo assistência estudantil no documento, especificamente no item que trata de financiamento e gestão do ensino superior. Apesar da menção à assistência, o PNE teve a ampliação de recursos vetados pelo presidente FHC, o que teve consequências na efetivação das metas propostas (PERONI, 2002; SAVIANI, 2009).

Na realidade, essas duas referências centrais (LDB e PNE), além de importantes decretos e leis específicos sancionados no período correspondente aos dois mandatos de FHC<sup>21</sup>, demonstram uma postura do governo no sentido de retirar o máximo de obrigações possíveis do Estado em relação à educação, principalmente no que tange ao financiamento e à disponibilização direta de serviços. Por outro lado, promoveu-se um processo de desburocratização e incentivo à oferta de vagas em instituições privadas – filantrópicas/confessionais e mercantis. Nesse contexto, a educação passa a ser compreendida como um campo passível de lucratividade e, portanto, competitivo, devendo ser gerida diretamente pelo mercado ou pelo “quase-mercado” ou “terceiro setor” (SILVA, 2000; MONTAÑO, 2014) – instituições prestadoras de serviços de interesse público, com financiamento público, mas natureza e lógica de funcionamento privadas.

Ratificando essa compreensão, Calderón (2000) assevera a importância da década de 1990 para consolidação da lógica mercantil no ensino universitário, inclusive pela agressividade e pela profissionalização das propagandas criadas pelas universidades mercantis para atrair consumidores. Segundo o autor, esse movimento só foi viável com as “vantagens competitivas” abertas pela Constituição Federal de 1998 e a LDB de 1996, que eliminaram os entraves burocráticos via Conselho Nacional de Educação para abertura, fechamento e definição de vagas

---

<sup>21</sup> Para descrição e análise detalhada de cada um desses documentos legais, ver Lima (2007).

dos cursos. O acesso ao ensino superior consolidou-se como um bem de consumo (BARROSO, 2013), algo que, como será analisado a seguir, não foi substancialmente alterado nos anos seguintes após a chegada ao poder, em 2003, de um governo considerado de esquerda.

### 3.1.3 Continuidades e mudanças nas políticas de expansão do ensino superior na década de 1990 e nos anos 2000

Para Cislaghi e Silva (2012), é preciso problematizar se o crescimento do acesso ao ensino superior no Brasil constitui-se como um processo de “massificação” ou “democratização”, em especial com a criação de um conjunto de programas governamentais após 2003. Conquanto se possam notar algumas mudanças importantes na condução do acesso ao ensino universitário com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, não seria possível dizer que houve um rompimento da política educacional brasileira com as proposições de organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Na realidade, a ampliação do número de matrículas, desde os anos de 1990, busca atender às requisições dos capitais internacional e nacional que culpavam o baixo nível de qualificação dos trabalhadores brasileiros como entrave para o aumento da produtividade e o enfrentamento da pobreza.

Assim como ocorreu na década de 1990, os governos brasileiros dos últimos 13 anos, com o objetivo de atingirem as metas definidas pelo Banco Mundial (1994 e 2002), vêm implantando algumas medidas que se coadunam com a lógica gerencial definida na proposta de reforma do Estado de 1995, das quais se pode destacar: aumento da relação professor/aluno nas instituições públicas; diminuição dos índices de evasão e repetência; mobilidade estudantil; parcerias, incentivos fiscais e financiamento do setor privado na oferta de cursos em nível de terceiro grau; ampliação do ensino a distância; regulamentação de outras fontes de receita fora do fundo público para financiamento das universidades públicas. Algumas delas já foram abordadas no item anterior, mas o fato é que essas medidas não apenas se mantiveram, como foram ampliadas nos governos do Partido dos Trabalhadores nos anos 2000, conforme salienta Lima (2007). Não por acaso, muitos desses elementos eram diretrizes do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais – REUNI, que foi implementado pelo Governo Federal, em 2007, por meio do PDE.

Nessa conjuntura, o crescimento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a criação do PROUNI<sup>22</sup> merecem atenção por se constituírem mecanismos de transferência direta ou indireta de recursos públicos para instituições privadas, muitas delas mercantis. Em termos de proporção, por exemplo, esses programas contribuíram para a manutenção e a ampliação do predomínio das instituições privadas em relação ao total de matrículas nos ensino superior presencial. Em 1990, tais instituições respondiam por 62,4% do total de matrículas, algo que foi ampliado para 69,8% em 2002, último ano do governo de FHC. Em 2010, fim do mandato de Lula, esse percentual cresceu para 73,2%, com ligeiro recuo em 2015 (72,2%), último ano completo do governo de Dilma Rousseff. Mais informações podem ser observadas nas duas tabelas a seguir:

**Tabela 1** – Crescimento do número de matrículas no ensino superior presencial até o final do mandato de FHC

Tipo de instituição	Ano				%
	1990	1995	1998	2002	
Instituições privadas	961.455	1.059.163	1.321.229	2.428.258	153
Instituições públicas	603.601	700.540	804.729	1.051.655	74
Total	1.540.080	1.759.703	2.125.958	3.479.913	126

Fonte: INEP (2017) (elaboração própria).

<sup>22</sup> O programa Universidade para Todos oferece bolsas de até 100% em instituições privadas de educação superior, possibilitando, em contrapartida, uma série de isenções de impostos. Foi criado em 2005 e incluído no Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007.

**Tabela 2** – Crescimento do número de matrículas no ensino superior presencial nos governos Lula e Dilma

Tipo de instituição	Ano				%
	2003	2006	2010	2015	
Instituições privadas	2.750.652	3.467.342	3.987.424	4.809.793	75
Instituições públicas	1.136.370	1.209.304	1.461.696	1.823.752	60
Total	3.887.022	4.676.646	5.449.120	6.663.545	71

Fonte: INEP (2017) (elaboração própria).

Como se verifica, em termos percentuais em relação ao que se recebeu de matrículas, o crescimento, em 13 anos de “governos neoliberais”, foi mais significativo do que o experimentado no mesmo lapso temporal dos governos petistas. Ainda em termos percentuais, a intensidade do crescimento das matrículas privadas mostrou-se consideravelmente mais forte entre 1990 e 2002 (153%), mais do que o dobro de 2003 a 2015 (75%). Entretanto, em números absolutos, a era Lula-Dilma possibilitou bem mais matrículas, tanto privadas (2.509.141 contra 1.466.803) quanto públicas (687.382 contra 448.054). Isso representa, comparando-se os 13 anos de governos de cada uma das tabelas expostas, que os governos petistas criaram 40,4% mais vagas privadas do que os antecessores e 53,4% mais vagas públicas.

Seguindo a argumentação já exposta neste trabalho, não há um rompimento com a lógica privatista em curso desde 1968, intensificada nos anos 90 do mesmo século. Tal constatação não invalida a existência de algumas modificações relevantes, como uma retomada considerável do papel das instituições públicas na educação superior. Mesmo com a manutenção do predomínio mercantil, além de as matrículas na rede pública terem crescido numericamente mais do que as privadas nos governos do PT, também foram criadas mais instituições públicas.

**Tabela 3** – Crescimento das instituições de ensino superior até o final do mandato de FHC

Tipo de instituição	Ano				
	1990	1995	1998	2002	%
Instituições privadas	696	684	764	1.442	107
Instituições públicas	222	210	209	195	-12
Total	918	894	973	1.637	78

Fonte: INEP (2017) (elaboração própria).

**Tabela 4** – Crescimento das instituições de ensino superior nos governos Lula e Dilma

Tipo de instituição	Ano				
	2003	2006	2010	2015	%
Instituições privadas	1.652	2.022	2.100	2.069	25
Instituições públicas	207	248	278	295	43
Total	1.859	2.270	2.378	2.364	27

Fonte: INEP (2017) (elaboração própria).

Os dados acima demonstram, possivelmente, em relação aos dois períodos analisados neste item, os aspectos mais discrepantes. Em primeiro lugar, o número de instituições privadas dobrou em 13 anos de governos Collor, Itamar Franco e FHC; nos governos Lula e Dilma, o crescimento manteve-se na casa dos 25%. Obviamente há, nesses períodos, como já foi ressaltado anteriormente, um movimento importante de fusão de instituições isoladas e centros universitários, os quais foram se transformando em universidades em busca da autonomia didático-pedagógica garantida pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996 (SAMPAIO, 2011). Em relação à redução de instituições públicas entre 1990 e 2002, deve-se sublinhar também o processo de incorporação de escolas isoladas às universidades e a participação incipiente do Governo Federal na criação de novos órgãos, ficando a cargo dos estados e municípios o desempenho de tal papel.

Em segundo, e talvez o mais relevante, verifica-se o crescimento bem mais alto, em termos absolutos e percentuais, das instituições públicas nos governos Lula e Dilma. Nesse contexto, o REUNI (2006/2010) assumiu papel de destaque, ao promover um movimento de expansão das universidades federais, ampliando significativamente o número de vagas nos cursos de graduação. Para Lima (2013), esse programa traz em si um conjunto de ações que reforçam o projeto de massificação do ensino superior, dentro das propostas do Banco Mundial (2002) já discutidas nos capítulos anteriores.

Na concepção Lima (2013), a iniciativa tinha como fundamentos a certificação em larga escala e a intensificação do trabalho docente, materializadas na flexibilização dos cursos e matrículas, no incentivo à educação a distância e na desvinculação entre ensino e pesquisa/produção de conhecimento. As metas propostas também não eram totalmente compatíveis com o orçamento disponibilizado, resultando em abertura e ampliação precarizada de certos *campi*. Apesar das análises críticas, a autora registra em seu texto o reconhecimento do REUNI, por parte da Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), “como uma das mais relevantes iniciativas da política de expansão do MEC” (idem, p. 260).

## **3.2 O perfil socioeconômico dos estudantes e o debate sobre a permanência**

### **3.2.1 A permanência na educação e sua dimensão material**

No campo dos estudos sobre educação, um tema que tem sido bastante discutido no Brasil se refere à questão da *evasão* de estudantes nas mais diversas modalidades de ensino. Uma rápida busca no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em dezembro de 2016 revelou a existência de mais de duzentos trabalhos cadastrados que abordam esse debate.

Autores, como Dore e Lüscher (2011, p. 777), compreendem a *evasão* como “um processo complexo, dinâmico e cumulativo de desengajamento do estudante da vida da escola”, em que a saída definitiva seria apenas o estágio final. Nesse

sentido, conforme salientam Filho et al. (2007), a busca das causas que levam a essa situação tem sido o foco de parte significativa dos estudos acerca da temática.

No entanto, não há unanimidade entre as produções (FILHO et. al., 2007; DORE e LÜSCHER, 2011; BAGGI e LOPES, 2011; FGV, 2009) acerca da importância de cada uma dessas causas ou fatores, uma vez que a evasão se apresenta de maneira muito diferenciada em cada um dos níveis de ensino (fundamental, médio, Educação de Jovens e Adultos, superior). Apesar das divergências em torno do maior ou menor impacto de cada uma das causas, o que parece ser comum é a identificação das seguintes variáveis nestes trabalhos: situação socioeconômica da família; necessidade de divisão do tempo entre os estudos e o trabalho; desinteresse pelo curso ou instituição; e relação com os demais atores presentes na instituição de ensino (colegas, professores, funcionários).

Segundo Carmo e Carmo (2014), a centralidade dada à questão da evasão, embora os índices realmente sejam altos (DORE e LÜSCHER, 2011), poderia ser atribuída à existência de um discurso instituído e naturalizado em torno do tema, especialmente quando se trata da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Os autores relatam a existência de uma narrativa que coloca sobre o próprio público da EJA a responsabilidade pelos baixos resultados da modalidade. Além disso, lançam a seguinte indagação: “Por que o excesso de trabalhos com foco na evasão, se a *permanência escolar* é o seu correspondente desejado?” (idem, p. 3).

Dessa maneira, um dos fatores que mais chamaram a atenção de Carmo e Carmo (2014) é a ausência de trabalhos acadêmicos que tivessem como tema a questão da *permanência escolar*, muito embora ela já apareça como um princípio para o ensino desde a Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, art. 3º. De 1996 a 2012, segundo pesquisa realizada pelos mesmos autores existem apenas quarenta e quatro publicações (entre artigos, teses e dissertações) tratando do tema da permanência, sendo que 70% se referiam especificamente a estudantes da EJA.

Dentre os quarenta e quatro trabalhos levantados, apenas cinco são aqueles que relacionaram o tema da permanência primordialmente à questão

socioeconômica. Os textos de Zago (2006 e 2008) são algumas das exceções, inclusive voltados para o ensino superior, que estabelecem como objeto de sua pesquisa os “estudantes de camadas populares”. Nessa linha, a autora busca desvelar as condições de permanência no ensino superior e as estratégias de investimento adotadas ante a realidade do estudante (ZAGO, 2006).

No que tange às estratégias criadas pelo estudante para enfrentar as dificuldades financeiras de se manterem no curso, Zago (2006) destaca desde o apoio financeiro de membros da família extensa e a criação de redes de suporte entre os pares, até a busca por remuneração no mercado formal ou informal. Este último elemento se mostra bastante presente nas falas dos entrevistados por Zago (2006), fator que leva muitos dos pesquisados a se dividirem entre a formação e o trabalho para a sobrevivência, o que, muitas vezes, coloca limites acadêmicos importantes, tornando o tempo para estudo insuficiente e impedindo a participação em diversas tarefas e eventos com caráter formativo.

É nesse sentido que Reis e Tenório (2009) evidenciam que o tema da permanência pode ser pensado sobre um duplo eixo: material e simbólico. Sobre o primeiro, a permanência refere-se às condições básicas de existência e sobrevivência na universidade ou escola (comer, vestir, morar, transportar-se, comprar material, etc.); sobre o segundo, diz respeito ao pertencimento, ao se sentir parte de um grupo, da própria instituição educacional.

Ao se analisarem os dados apresentados pelo FONAPRACE (2011), é possível verificar que cerca de 40 e 44% dos estudantes das universidades federais pertenciam às classes C, D e E em 2010, ou seja, possuíam renda familiar de até R\$1459,00, um pouco menos do que três salários mínimos à época. Esse público é defendido pelo documento como demanda potencial para assistência estudantil, seja em termos de alimentação, moradia, transporte, seja em auxílio financeiro direto, já que estão inseridos perfil de renda *per capita* definido no PNAES.

Deve-se levar em consideração que, desde 2012, a Lei nº 12.711<sup>23</sup> instituiu a reserva de pelo menos 50% das vagas oferecidas em instituições federais de ensino

---

<sup>23</sup> Essa legislação estabelece a reserva de 50% vagas em todas as universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia para estudantes de escolas públicas. Sua implantação ocorreu de

para estudantes oriundos de escola pública, sendo que metade desse percentual deve necessariamente possuir renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. Pode-se considerar que a tendência é a de que os estudantes com demandas relacionadas à permanência material ultrapassem, se é que já não o fizeram, os índices de 2010 apresentados pelo Fórum de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE).

Esse elemento por si só já reforça a necessidade de se tomar o tema da permanência como um elemento central, seja para o desenvolvimento de pesquisas, seja para a formulação de políticas e programas sociais, pois, conforme reafirma Zago (2006, p. 228),

Uma efetiva democratização da educação requer certamente políticas para a ampliação do acesso e fortalecimento do ensino público, em todos os seus níveis, mas requer também políticas voltadas para a permanência dos estudantes no sistema educacional de ensino.

Nesse contexto, o debate sobre o PNAES ganha ainda mais destaque, evidenciando a necessidade de maiores discussões e pesquisas sobre as formas de implementação e a eficácia das ações de assistência estudantil nas instituições federais de ensino, em especial após o Decreto 7.234/2010. Se é certo que a quantidade de recursos para a área aumentou consideravelmente nos últimos anos (CISLAGHI e SILVA, 2012), ainda faltam informações sobre a suficiência e aplicação das verbas recebidas, os resultados alcançados pelo PNAES pelo país e as concepções que norteiam a formulação e apresentação dos serviços nas IES.

### 3.2.2 O conceito de permanência como instrumento teórico e político para formulação e implementação dos serviços de assistência estudantil

Conforme já apontado, pelo menos até os anos de 1990 ou início dos anos 2000, não era comum encontrar estudos que se dedicassem à questão da permanência dos estudantes nos mais diversos níveis de ensino, especialmente no que se refere à educação superior. O aumento do número de trabalhos que abordam

---

forma progressiva por quatro anos a partir de 2013, partindo de uma reserva inicial de 12,5% das vagas. Além da origem escolar, a Lei também estabelece critérios raciais e de renda.

a questão da permanência nos últimos anos, mesmo que ainda incipiente, pode ser atribuído ao crescimento da oferta de vagas na educação superior, que expôs as diversas necessidades dos estudantes pobres (ARAUJO, 2013) e passou a exigir a implantação de serviços de assistência estudantil com o objetivo de atendê-las.

No entanto, articular o debate sobre o crescimento da oferta de vagas no ensino superior com a temática da permanência não é uma simples causalidade, ainda mais quando o foco dos estudos tem sido a evasão. O tratamento desses temas (oferta e permanência) de maneira articulada aponta para uma posição política de defesa da educação enquanto um direito social e instrumento de inclusão socioeconômica, conforme salienta Sobrinho (2010). Segundo o autor, a perspectiva do direito social explicita que a educação de qualidade deve estar disponível para todos e não apenas a uma parcela privilegiada da população.

Um sistema educativo que reforça os preconceitos e amplia a marginalização social não pode ser de qualidade, do ponto de vista dos princípios de bem público e equidade. Uma sociedade que nega a oferta de educação de qualidade para todos é uma sociedade injusta e democraticamente pouco desenvolvida. A educação de qualidade reservada a uma pequena elite pode interessar a alguns aspectos do mercado mais exigente e que requer tecnologias de ponta e conhecimentos de refinado desenvolvimento, mas não ajuda a promover a justiça social (SOBRINHO, 2010, p. 1231).

Nessa linha de raciocínio, estar disponível para todos, afirma Sobrinho (2010, p. 1226), envolve assegurar que sejam disponibilizados também “os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos”. Nesse aspecto, a construção do PNAES representou um grande avanço por incorporar, para além da redução das taxas de retenção e evasão, a minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais e a inclusão social pela educação como objetivos a serem alcançados.

Compartilhando dessa posição, Zago (2006, p. 228) aponta a necessidade de mais estudos que se dediquem a conhecer as reais condições de escolarização, pois “não basta ter acesso ao ensino superior, mesmo sendo público”. Tais constatações levam a autora a também eleger a permanência e as estratégias de sobrevivência dos estudantes de camadas populares como elementos fundamentais na defesa de uma educação de qualidade.

No entanto, por estar em disputa entre diversos grupos sociais, políticos e econômicos, a noção de “qualidade na educação” varia desde o aumento da produtividade e a adequada capacitação dos trabalhadores (BANCO MUNDIAL, 1994 e 2002) até a “elevação da formação cultural e política da população” (SOBRINHO, 2010, p. 1228), passando pelo simples levantamento das taxas de conclusão dos cursos (CARMO e CARMO, 2014) - diferença entre o número de entrada e o número de saída de estudantes, que se pretende 90 em cada 100 após o REUNI (BRASIL, 2007).

Analisada apenas sobre esse aspecto quantitativo, a relação entre ingressantes e concluintes, a qualidade na educação, especialmente quando se refere às populações mais pobres e/ou marginalizadas, pode realmente considerar como aspecto central o conceito de “evasão escolar”. Dessa maneira, bastaria diagnosticar os determinantes da evasão e, em seguida, combatê-los e superá-los para alcançar índices satisfatórios de qualidade. Dentro dessa abordagem, não há espaço para o debate sobre “o quê”, “como” e “em que condições” se aprende, transformando a qualidade na educação em apenas um conjunto de dados estatísticos.

Contrariando essa posição, a tomada do conceito de permanência como aspecto central para se discutir a noção de qualidade na educação se apresenta como um instrumento teórico e político para a análise. Tal conceito amplia o debate em questão, possibilitando que a manutenção no curso seja considerada não apenas com vistas à elevação das taxas conclusão, mas, especialmente, enfatizando a garantia de condições materiais e imateriais que possibilitem o aprendizado a todos os estudantes.

Nesse aspecto, os serviços de assistência estudantil, garantidos enquanto direito por meio do Decreto 7.234 de 2010, assumem um papel fundamental por representarem o reconhecimento por parte do Estado do impacto da desigualdade estrutural dessa sociedade nas trajetórias acadêmicas dos universitários. Defender a permanência enquanto foco conceitual e político para a implantação de tais serviços significa adotar uma perspectiva de qualidade na educação que ultrapassa o atendimento das metas de conclusão estabelecidas pelos organismos multilaterais, dando destaque para o percurso, a formação e as condições de aprendizado.

#### **4. ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A PERMANÊNCIA ESCOLAR E A CONCLUSÃO DO CURSO DOS ESTUDANTES**

##### **4.1 Sobre a relevância da assistência estudantil para os estudantes das classes subalternas**

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 206, que o ensino deverá ser ministrado com base em alguns princípios, dentre eles o da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988). Esse mesmo direcionamento encontra-se disposto no art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996. No entanto, conforme se buscou problematizar no capítulo 3º, apesar do reconhecimento legal de que o simples acesso à política de educação não garante a efetiva democratização do ensino, muito tempo se passou até que uma normatização nacional específica (PNAES) fosse criada com o objetivo de garantir mecanismos de assistência ao estudante da rede federal de educação superior, tendo como alvo a garantia da permanência no curso dos estudantes. No âmbito da educação básica, tanto a Constituição Federal quanto a LDB já garantiam a oferta de programas de alimentação, transporte, material didático e assistência à saúde.

Esse fato concreto, porém, não evidencia que, antes do Decreto nº 7234 de 2010, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não possuíam em sua estrutura mecanismos de assistência para atender os estudantes que ingressavam nos seus cursos regulares. Na realidade, boa parte das instituições federais possuía programas pontuais de apoio aos discentes como as bolsas de trabalho (BRASIL, 1972; IMPERATORI, 2017). O próprio FONAPRACE (2011) existe desde 1987 com o objetivo de discutir e propor ações concretas de apoio e assistência ao estudante.

No Instituto Federal Fluminense, *lócus* da pesquisa cujos resultados serão inicialmente apresentados neste capítulo e aprofundados no seguinte, as ações de assistência estudantil abarcam o fornecimento de alimentação, as modalidades de bolsas e auxílios financeiros ofertados pela Coordenação de Apoio ao Estudante e

os projetos e serviços de atenção e acompanhamento de discentes deficientes e/ou com necessidades educacionais específicas. Apesar do consenso entre os profissionais de que as ações devem ser pensadas em conjunto, a maior parte do tempo e dos recursos humanos e financeiros está voltada para a concessão das modalidades bolsas e auxílios, conforme áreas definidas pelo PNAES.

Cabe destacar que o Instituto Federal Fluminense (IFF) é uma instituição de educação básica, superior e tecnológica, com estrutura pluricurricular e *multicampi* criada com o Decreto nº 11.892 de 2008. Sua trajetória possui mais de cem anos de história, remetendo à Escola de Aprendizes e Artífices fundada em 1910 por Nilo Peçanha, que posteriormente teve seu nome alterado para Escola Técnica Industrial (1942), Escola Técnica Federal de Campos (1945) e Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (1996-2008). A justificativa para a sua criação no início dos anos de 1900 sempre esteve voltada para a formação técnica direcionada à preparação de trabalhadores manuais, algo que se prolongou durante boa parte do século XX.

Seu primeiro curso superior data de 1998 (Tecnologia e processamento de dados). Nos anos seguintes foram criados novos cursos nas áreas industriais, de telecomunicações, design e agrícola, além de licenciaturas. Atualmente o IFF conta com 21 cursos superiores de graduação e 13 campi espalhados pelas regiões Norte, Noroeste, Lagos e Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, configurando-se como a instituição federal de ensino com a maior oferta de cursos desse nível no interior do estado<sup>24</sup>.

Espera-se que as reflexões apresentadas nesse capítulo possam subsidiar o debate sobre os programas de assistência estudantil das IFES, muitas das quais ainda vinculam o repasse de alguns subsídios financeiros por critério socioeconômico à realização de atividades administrativas ou de serviços gerais sem qualquer relação com o curso regular do estudante, inclusive prejudicando seu rendimento escolar. Outro ponto de relevância diz respeito à possibilidade de, a partir da identificação de outras necessidades sociais e acadêmicas dos bolsistas, propor ações e projetos de acompanhamento social, de saúde e acadêmico que

---

<sup>24</sup> Para mais informações sobre a história da instituição ver IFF (2011).

ampliem o leque de atuação da assistência estudantil nas IFES, a qual tem se reduzido a ações e serviços focalizados num processo de “bolsificação” (CISLAGHI e SILVA, 2012).

Nesse aspecto, cabe resgatar os trabalhos de Sposati et. al. (1986) e Yazbek (2009) acerca da assistência no Brasil. Segundo as autoras, a reflexão sobre esse conceito vem sendo empreendida sobre um duplo eixo analítico, uma vez que o assistencial se situa no âmbito das relações entre o Estado e os segmentos subalternos da sociedade. Sobre o primeiro eixo, a assistência pode ser pensada como uma política social específica, como Política de Assistência Social, inscrita enquanto um dos tripés da Seguridade Social brasileira e voltada para “aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas pela renda do trabalho” (MOTA, 2010, p. 15). Já sobre o segundo, pode ser analisada enquanto um conjunto de mecanismos compensatórios que permeiam as diversas políticas sociais públicas.

Analisada a partir de um ou outro eixo, historicamente, a assistência tem se construído enquanto um conjunto de ações que tem como público prioritário segmentos das classes subalternas em situação de pobreza e espoliação. O coletivo dos serviços e benefícios que compõem o assistencial visa a garantir condições de subsistência a determinadas populações e/ou minimizar os efeitos da desigualdade estrutural brasileira por meio de ações compensatórias (YAZBEK, 2009). É justamente essa a configuração que a assistência estudantil tem incorporado por dentro da política de educação superior pública no Brasil, inclusive pela seletividade e focalização da população atendida.

Nessa linha, é a presença do *mecanismo assistencial* (SPOSATI et. al., 1986) que caracteriza a assistência estudantil como “compensatória de carências”, o que levanta o binômio inclusão/exclusão pela importância de selecionar o grau de necessidade dos estudantes na maior parte dos serviços prestados. Essa abordagem tem sustentado, nas Instituições Federais de Ensino Superior, a não adoção de ações com caráter universal no âmbito das áreas de alimentação e moradia, por exemplo. Apesar das limitações, não se pode negar o acesso às ações assistenciais como possibilidade estratégica para a realização de direitos sociais da

população atendida, bem como enquanto campo de ampliação do seu protagonismo como sujeito (YAZBEK, 2009).

Um exemplo interessante do papel fundamental desempenhado pela assistência estudantil na garantia do direito à educação e no alargamento das possibilidades de participação e ascensão social dos usuários foi relatado na pesquisa de Vargas (2011), realizada com 722 egressos da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais). Segundo a autora, a inserção no mercado de trabalho dos ex-estudantes bolsistas e não bolsistas se dava de forma paritária, especialmente no tocante à remuneração e ao tipo do trabalho. Dessa maneira, concluiu a pesquisadora, o acesso aos serviços de assistência estudantil, ao possibilitar a subsistência dos estudantes pobres no ensino superior, influencia diretamente na ascensão socioeconômica da família do estudante após a formação, inclusive com o alcance de padrões de remuneração superiores aos dos principais provedores da família no tempo de formação acadêmica.

A despeito do crescimento da sua importância nos últimos anos, especialmente após o Decreto nº 6096/2007 que cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>25</sup>, ainda são escassas as produções acadêmicas que se dedicaram a refletir sobre a relação entre a assistência estudantil e a trajetória escolar dos estudantes no país (VARGAS, 2011). Um pouco mais recorrentes têm sido os estudos de um grupo de atores (ZAGO, 2006; LAHIRE, 2008) que trata das estratégias criadas pelos próprios discentes das classes populares, e por seus familiares, para garantir a permanência e as trajetórias escolares prolongadas.

Apesar do número relativamente reduzido de trabalhos acadêmicos, algumas informações apresentadas por Mello (2007) também sinalizam a relevância de se investigarem as ações de assistência estudantil voltadas para estudantes pobres que, inclusive pela expansão do número de vagas nos últimos anos, acessam com mais facilidade o ensino superior, o que já se tentou demonstrar no capítulo 3. De acordo com Mello (2007), fundamentado nos dados dos Censos da Educação Básica e do Ensino Superior de 1995 a 2001, variáveis como renda familiar,

---

<sup>25</sup> Esse Decreto já prevê em seu artigo 2º, item V, a ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil.

ocupação e escolaridade do principal provedor já influenciavam diretamente na permanência ou não dos estudantes no ensino superior desde o final do século XX.

Mesmo com a importância da identificação da influência dessas variáveis, somente em 2010 o Governo Federal regulamentou o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) por meio do Decreto nº 7234. Em seu corpo, o texto prevê como objetivos das ações de assistência estudantil:

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).

Como se verifica, o tema permanência escolar está absolutamente vinculado à própria estrutura da assistência estudantil, especialmente no tocante ao seu aspecto material (comer, morar, vestir, transportar-se, etc.), embora a dimensão simbólica (ser reconhecido, fazer parte do grupo, coexistir enquanto estudante) não possa ser negligenciada (REIS e TENÓRIO, 2009).

Nessa direção, Carmo e Carmo (2014), ao realizarem uma pesquisa sobre a utilização do termo *permanência*, identificam um caráter polissêmico na palavra em questão. Dessa maneira, a expressão poderia assumir tanto a ideia de imobilismo/inércia quanto o sentido de constância/resistência, sendo este último significado o mais apropriado para se compreender a permanência escolar dos estudantes jovens e adultos na instituição nos sistemas de ensino, segundo os autores. Essa mesma concepção pode ser aplicada para se compreender a permanência escolar de discentes das classes subalternas, uma vez que, para concluírem suas trajetórias acadêmicas, inúmeros são os desafios por eles enfrentados, especialmente no tocante à satisfação de condições materiais elementares (REIS e TENÓRIO, 2009; VARGAS, 2011).

Sobre esse assunto, cabe resgatar que a dimensão material é o pilar de toda existência humana, sendo a satisfação das necessidades básicas (PEREIRA, 2011b) uma condição fundamental do homem para reproduzir-se e manter-se com dignidade. Por isso, ao falar de permanência escolar, não se pode negligenciar a

necessidade de se atender, em primeira instância, às demandas básicas para que o estudante esteja na escola com condições de aprender, o que ultrapassa a discussão restrita ao acesso.

Um primeiro pressuposto de toda existência humana e, portanto, de toda história é que os homens devem estar em condições de poder viver a fim de “fazer a história”. Mas, para viver, é necessário, antes de mais nada, beber, comer, ter um teto onde se abrigar, vestir-se etc. O primeiro fato histórico é, pois, a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades, a produção da própria vida material; trata-se de um fato histórico; de uma condição fundamental de toda a história, que é necessário, tanto hoje como há milhares de anos, executar, dia a dia, hora a hora, a fim de manter os homens vivos. (MARX e ENGELS, 1976, p. 33).

Na busca por satisfazer tais necessidades básicas, tanto pessoais quanto dos seus familiares, uma parte significativa dos estudantes das camadas populares, muitas vezes por não terem seus direitos sociais assegurados, se veem obrigados a se dividirem entre o mundo do trabalho e a formação acadêmica. Assim, como informa Zago (2006), as dificuldades econômicas enfrentadas pelos discentes constroem o palco de uma luta constante entre “o que gostariam de fazer e o que é possível fazer”, o que certamente os coloca em condições absolutamente desiguais em relação aos colegas que podem se dedicar integralmente aos estudos. Nas palavras da autora, o “tempo investido no trabalho como forma de sobrevivência impõe, em vários casos, limites acadêmicos” ao estudante (idem, p. 235).

Nessa linha de raciocínio, a abordagem adotada nessa tese não pretende cair no fatalismo de se vincular necessariamente a condição de socioeconômica do estudante às noções, muitas vezes vagas, de *fracasso* ou *insucesso* escolar. Como já identificou Zago (2000), existem importantes registros de situações em que estudantes inseridos em realidades sociais, econômicas e culturais “desfavoráveis” evidenciam “êxito” em suas trajetórias escolares/acadêmicas. Por outro lado, é preciso não perder de vista que, apesar dos casos particulares, as pesquisas nacionais mais abrangentes são enfáticas ao apontar para prevalência de descontinuidades por questões financeiras e menores índices de escolarização entre indivíduos das “classes populares” (MELLO, 2007; FONAPRACE, 2011).

Na realidade, a desigualdade escolar repousa sobre bases sociais objetivas, mas produz seus efeitos por intermédio de processos subjetivos. Não é por ser pobre que o aluno fracassa, é por não

estudar o suficiente. Porém, isto não quer dizer que a pobreza pouco importa: se o aluno não estuda o suficiente, muitas vezes é porque é pobre e tem outras preocupações que não a escola. A cadeia completa é a seguinte: é pobre, luta para sobreviver, não estuda muito, fracassa. É um erro desconhecer a importância da pobreza, outro erro é desprezar a implicação do sujeito na produção do sucesso ou do fracasso escolar (INEP/UNESCO, 2007, p. 36).

Buscando amenizar essas disparidades, o PNAES estabelece estudantes oriundos de escolas públicas ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio como público prioritário para o atendimento pelas IFES. Essas definições acerca do público visam a atender justamente aquela parcela de estudantes oriundos das classes definidas pelo FONAPRACE como “C, D e E”.

Na realidade, os dados de 2011 já demonstram a direção impressa aos serviços de assistência estudantil. Nessa perspectiva, os índices da Região Sudeste são representativos, conforme se verifica a seguir: aproximadamente 49% dos estudantes integrantes da “classe D” estão inseridos em programas de alimentação, esse índice chega a 83% dos que foram classificados como “classe E”; já em relação aos dados nacionais, 29% dos indivíduos da “classe D” e 40% dos da “classe E” recebem um benefício financeiro voltado especificamente para a garantia da sua permanência nos estudos (FONAPRACE, 2011, p. 32).

Outra prova concreta do crescimento da importância assumida pela assistência estudantil nos últimos anos é o volume de recursos repassado pelo Governo Federal para as IFES. Em 2008, um ano após a implementação do REUNI, foram investidos 125,3 milhões de reais. Em 2009, o valor passou para 203,8 milhões e, em 2010, estima-se que foram aplicados cerca de 304 milhões (FONAPRACE, 2012). Esses recursos, apesar de crescentes, podem ainda não representar um montante suficiente para atender com qualidade todos os discentes que necessitam de serviços de assistência estudantil (CISLAGHI e SILVA, 2012), especialmente se se considera que, antes de 2010, não havia nem mesmo obrigação de previsão orçamentária própria para essa área.

Cabe destacar que os valores aplicados nas ações e serviços de assistência estudantil são parte do que um conjunto de autores (BEHRING, 2008b; SALVADOR, 2010; OLIVEIRA, 2009) denomina *fundo público*. Como salienta Behring (2008b, 2010, 2012), os recursos que compõem esse fundo são oriundos da apropriação

feita pela máquina pública dos valores construídos socialmente pelos trabalhadores, ou seja, de parte da mais-valia, dos juros, dos salários e das rendas sobre os quais incidem os tributos. Também é possível acrescentar o resultado da atuação de empresas produtivas estatais.

Dessa maneira, embora 304 milhões pareça uma quantia volumosa, ela não representa nem 1% do que foi gasto do fundo público em 2012, por exemplo, para pagamento de dívida e amortização de juros, algo em torno de R\$573,5 bilhões de reais (SENADO FEDERAL, 2014). Nessa direção, uma pesquisa que pretende analisar o impacto da assistência estudantil na permanência e integralização do curso por parte dos estudantes não pode prescindir também da investigação e da interpretação dos dados orçamentários, os quais poderão sinalizar alguns aspectos relacionados à importância e à eficiência das ações, considerando o volume de recursos e o número de alunos com perfil para atendimento. Trata-se de uma perspectiva que busca desvelar os embates políticos que envolvem a composição do orçamento público (OLIVEIRA, 2009).

#### **4.2 Breves apontamentos sobre a trajetória da assistência estudantil no Brasil e no Instituto Federal Fluminense**

Inicialmente, cabe destacar que esse trabalho não se propõe a fazer um estudo aprofundado ou mesmo um resgate histórico da assistência estudantil no Brasil ou no mundo. Os objetivos apresentados na introdução da tese centram-se na análise dos efeitos e na elucidação das conexões entre as ações de assistência estudantil na trajetória acadêmica dos estudantes, sendo o Instituto Federal Fluminense o *lócus* da pesquisa empírica. Apesar disso, esse item trará apenas alguns apontamentos que buscarão contextualizar e introduzir a discussão dos dados que serão apresentados a seguir.

Dito isto, a revisão das legislações e textos que tratam sobre a assistência ao estudante no interior da política educacional brasileira apontam que a primeira ação passível de caracterização como assistência estudantil no Brasil recebeu o nome de Casa do Estudante Brasileiro e foi instalada, custeada pelo Estado brasileiro, na

cidade de Paris em 1928, na França. De acordo com Araújo (2007), essa casa abrigava estudantes brasileiros que apresentavam dificuldades relacionadas à moradia na capital francesa. Essa ação inspirou, em 1930, a construção da Casa do Estudante Brasileiro no Rio de Janeiro, que recebeu diversos incentivos durante a Era Vargas e oferecia, além de estadia, alimentação aos estudantes “carentes” que se instalavam na capital. Esse local passou a ser também, a partir de 1937, a sede da União Nacional dos Estudantes - UNE, passando a instituição a ser responsável por gerir os serviços de saúde e assistência ao estudante ofertados no local (ARAÚJO, 2007).

Em 1934, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1934) que dispôs sobre a gratuidade da oferta de ensino nas escolas públicas, também ficou assegurado, pelo menos legalmente, o fornecimento de material escolar, alimentação, bolsas de estudo, assistência médica e dentária aos estudantes da educação básica considerados “carentes”. Essas ações foram ratificadas e ampliadas legalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1946. Tal Carta Magna apontava a educação como direito de todos, garantindo em seu art. 172 que “cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar”.

Esses fatos mais uma vez reforçam a tese de Sposati et. al. (1986) de que o mecanismo assistencial é um traço central que permeia a trajetória das políticas sociais brasileiras, uma vez que os direitos sociais, inclusive à educação gratuita e às ações de suporte ao estudante, surgem e se consolidam voltadas para os pobres e como forma de compensação. Como se analisou nos capítulos anteriores, apesar de a Constituição de 1988 assegurar a universalidade de determinadas políticas, esse é um traço que persiste e até vem sendo cultuado pelos organismos multilaterais e pelos defensores dos ideários neoliberais.

O tema da assistência estudantil volta a aparecer nas legislações nacionais na Lei de Diretrizes e Bases – LDB de 1961 e na Constituição Federal de 1967, inclusive com a concepção de direito a ser garantido para todos os estudantes que precisarem. Destaca-se, no caso da LDB, a classificação dos serviços como “assistência social escolar”, prevendo, além das ações já mencionadas

anteriormente, a oferta de financiamento para custeio parcial ou total dos estudos, com prazo de quinze anos para pagamento (MAGALHÃES, 2013). No caso da Carta Constitucional (BRASIL, 1967), que entrou em vigor durante a ditadura militar, destacam-se a referência ao direito de igualdade de oportunidades e a previsão de ensino médio e superior gratuitos apenas para aqueles que demonstrarem aproveitamento suficiente e insuficiência de recursos.

Ainda no período ditatorial foi criado, em 1970, o Departamento de Assistência ao Estudante – DAE no interior do Ministério da Educação, tendo como foco a educação superior. Esse departamento logo foi extinto, conforme informações levantadas por Silveira (2012). Apesar das previsões legais, tanto Ramalho (2013) quanto Silveira (2012) afirmam que não foram alcançados grandes avanços na efetivação de tais serviços, uma vez que durante a ditadura militar havia uma grande resistência do governo em relação ao movimento estudantil, grande responsável pelas conquistas relacionadas ao suporte e à assistência ao estudante desde a criação da UNE.

Um fato, porém, que merece bastante atenção, especialmente porque sua implantação ocorreu também no Instituto Federal Fluminense, na época Escola Técnica Federal de Campos, envolve a criação, em 1972, por meio do Decreto nº 69.927, do “Programa de Bolsa de Trabalho”. Esse programa, gerido conjuntamente pelos Ministérios da Educação e Cultura e do Trabalho e Previdência Social, visava atender prioritariamente estudantes comprovadamente carentes dos diversos níveis de ensino, oferecendo-lhes repasse financeiro e oportunidade de iniciação na vida profissional em instituições públicas e privadas.

Este mesmo Decreto estabelecia, dentre outras coisas, que as atividades não poderiam ultrapassar quatro horas diárias, o horário escolar deveria ser necessariamente preservado e as atividades deveriam ter relação com a formação dos estudantes (permitida, em “circunstâncias especiais” não descritas, a relativização desta obrigatoriedade). O “Programa de Bolsa de Trabalho” foi, pelo próprio caráter profissionalizante da Escola Técnica Federal de Campos, a principal ação de assistência estudantil desenvolvida pela instituição durante muitos anos.

Inclusive, mesmo após a extinção em 1991 do “Programa de Bolsa de Trabalho”, o Instituto Federal Fluminense, à época Escola Técnica Federal de Campos, decidiu permanecer com as bolsas de trabalho, agora custeadas com financiamento próprio da instituição. Além dessa modalidade, a instituição oferecia também alguns serviços de alimentação e o Programa Especial de Bolsas de Estudo (P.E.B.E.) destinado a custear gastos de moradia, transporte, vestuário, material, alimentação e assistência médica e odontológica dos estudantes sindicalizados ou dos dependentes. Este programa havia sido criado pelo Decreto nº 57.870 de 1966, mas os repasses eram de valores pouco significativos e as vagas limitavam-se a um grupo de alunos restrito (filhos de trabalhadores formais ou sindicalizados).

Voltando ao cenário nacional, as discussões e lutas em torno da assistência ao estudante voltam a ganhar força no bojo no processo de redemocratização do Brasil no decorrer da década de 1980. Em 1987 foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis com o objetivo de debater as questões relacionadas à permanência dos estudantes pobres e à formulação e execução dos serviços de assistência estudantil. Os diversos autores (MAGALHÃES, 2013; RAMALHO, 2013; SILVEIRA, 2012) concordam ao apontar a criação desse Fórum como responsável pelo grande avanço na formulação da política. Isso ocorreu mediante a produção de documentos e a formulação de perfis socioeconômicos dos estudantes desde a década de 1990, além da atuação para a incorporação do tema da permanência e da política de assistência estudantil em documentos e legislações como a LDB de 1996, os Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014<sup>26</sup>, a Portaria Normativa nº 39 de 2007 do MEC e o Decreto nº 7.234 de 2010.

Também no decorrer das décadas de 1990 e 2000, com o avanço das discussões nacionais em torno do tema encampadas pelo FONAPRACE e pelo movimento estudantil e com a extinção dos antigos programas criados no período de

---

<sup>26</sup> A concepção de assistência estudantil no Plano Nacional de Educação de 2014 é bastante distinta da estabelecida no Plano de 2001, uma vez que abandona o termo “estudantes carentes” e a previsão de bolsa-trabalho. No documento em vigor até 2024, a assistência estudantil é tratada como uma estratégia para a redução das desigualdades sociais, dentro da meta 12 – elevar as taxas de matrícula na educação superior em relação à população jovem de 18 a 24 anos. Apesar dessas mudanças já orientadas pelo PNAES, a citação a assistência estudantil aparece em apenas um momento do texto e de maneira pontual.

ditadura militar, o Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos passa a reorganizar os seus serviços de assistência ao estudante. São incorporados progressivamente outros benefícios e serviços como as refeições para estudantes que estudavam em período integral, os auxílios financeiros para alunos de outros municípios custearem transporte e até a oferta de alojamento estudantil no interior da escola.

A precisão desses períodos não pode ser confirmada pela ausência de documentos históricos que registrem as datas, os atendimentos e os serviços ofertados no decorrer das últimas décadas. No entanto, no início dos anos 2000, os serviços de assistência estudantil já apresentavam mais ou menos o formato que vigorou até a aprovação do novo Programa de assistência estudantil em 2015, inclusive com a permanência da denominada bolsa de trabalho, renomeada como bolsa de iniciação profissional no final da primeira década dos anos 2000, mas mantida com as mesmas características.

As mudanças promovidas com a aprovação do novo Programa de assistência estudantil foram fruto de um longo movimento de mobilização assumido pelo Fórum de Assistentes Sociais do IFF - FASIFF. Essa mobilização foi iniciada com a criação do próprio Fórum em novembro de 2011, diante da iniciativa dos assistentes sociais da instituição de se reunirem para discutirem a prática profissional, os serviços ofertados pelos diversos *campi* e a necessidade de formulação de normativas mais sólidas para política de assistência estudantil no IFF.

Inicialmente, em parceria com a Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, uma vez que não existia, até 2015, uma Pró-Reitoria ou mesmo diretoria sistêmica na reitoria responsável pela gestão das ações de assistência estudantil, o FASIFF participou da construção, entre os anos de 2012 e 2013, de um documento denominado “Política de Apoio à Formação Integral do Estudante”, o qual previa, dentre outras coisas, a regulamentação interna dos serviços de assistência desenvolvidos pela instituição.

Contudo, o documento não foi à frente nas instâncias e colegiados internos e o projeto acabou arquivado. Com a entrada de novos assistentes sociais no concurso de 2014, o FASIFF se fortaleceu e desenvolveu um conjunto de levantamentos, seminários e discussões que acabaram por resgatar e reformular o

texto inicial produzido nos anos anteriores. Dessa iniciativa surgiu a proposta Programa de assistência estudantil, aprovada em 2015, prevendo o fim das bolsas com contrapartidas de trabalho, a obrigatoriedade da oferta de acompanhamento social e acadêmico, a definição de uma equipe mínima de referência para a prestação dos serviços, a organização de critérios socioeconômicos mais amplos e transparentes, a uniformização dos benefícios entre os *campi*, dentre outros pontos.

Os debates nas instâncias de deliberação do Instituto e mesmo junto a parte da comunidade acadêmica foi bastante intenso, uma vez que havia, e ainda há, uma grande resistência em se abrir mão da força de trabalho administrativa dos bolsistas, bem como de se compreender a assistência enquanto um direito e não um favor que precisa ser pago com contrapartidas e comprovações de miséria. Os dados apresentados no item a seguir ajudam a esclarecer alguns dos motivos que levaram a tanta resistência.

Após cerca de um ano entre comissões e conselhos, o programa foi aprovado no Colégio de Dirigentes da instituição no início de 2015, o que motivou a sua aplicação imediata e a criação de uma diretoria sistêmica da área, gerida até 2016 por um assistente social. Ressalta-se que essas foram iniciativas encampadas pela gestão da reitoria, uma vez que o Colégio de Dirigentes possui apenas caráter consultivo. Em seguida o documento foi intensamente discutido e aprovado em outros dois conselhos deliberativos (CENPE e CONSUP) até ser publicado na forma de Resolução nº 39 de 2016.

O trabalho desenvolvido pela categoria de assistentes sociais ganhou destaque não apenas no Instituto Federal Fluminense, mas em outras instituições da rede, as quais vêm demandando serviços de consultoria à equipe. A construção do FASIFF e os resultados e propostas derivados dos encontros e reuniões possibilitaram um redimensionamento do papel do Serviço Social na instituição e da própria política de assistência estudantil, ampliando o leque de atuação dos profissionais para além dos estudos socioeconômicos para inclusão nos benefícios e da administração dos serviços.

### **4.3 A assistência ao estudante no Instituto Federal Fluminense antes da reformulação promovida pelo programa de assistência estudantil em 2015**

Conforme metodologia definida e apresentada nesta tese, foi estabelecido um recorte temporal de quatro anos para levantamento e análise dos dados da assistência estudantil no Instituto Federal Fluminense. Esse período temporal se justifica pela profunda alteração que se promoveu na estrutura, nos critérios e no acompanhamento dos serviços em função da aprovação do Programa de assistência estudantil (Deliberação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CENPE nº 24 de 2015, ratificada pela Resolução do Conselho Superior – CONSUP nº 39 de 2016). Nesse sentido, foram considerados dois anos antes da reformulação e dois anos após, de modo que os efeitos das mudanças possam ser avaliados na trajetória dos estudantes e nas estatísticas da instituição.

Esses dados serão apresentados com maior detalhamento e profundidade a partir do próximo capítulo. No entanto, até a aprovação do novo programa de assistência estudantil, o autor dessa pesquisa, como membro do FASIFF, realizou um breve levantamento, também no *campus* Campos-Centro, o qual fundamentou as alterações defendidas e encampadas pelos assistentes sociais da instituição. Como forma de introduzir e até mesmo facilitar a compreensão dos dados do próximo capítulo, apresentam-se, abaixo, alguns dos resultados preliminares que, já a época, demonstravam comprometimentos ao alcance dos objetivos formulados pelo PNAES.

Nessa direção, até o ano de 2014, todos os *campi* do Instituto Federal Fluminense ofereciam os serviços de assistência estudantil por meio de uma modalidade de bolsa (iniciação profissional) e quatro modalidades de auxílios (alimentação, moradia, transporte e N.E.E. - necessidades educacionais específicas). A bolsa de iniciação profissional compreendia o pagamento de um valor mensal de R\$ 350,00 aos estudantes que desenvolviam atividades administrativas ou de serviços gerais, que na maioria das vezes não possuíam qualquer relação com o curso regular do bolsista. Já os auxílios eram ofertados tanto por meio de repasse financeiro com valores variados, quanto pela prestação direta dos serviços (oferta de alimentação e alojamento estudantil, este não disponível no *campus* Campos-Centro). Todos os estudantes precisavam passar por um estudo

com caráter socioeconômico para acessar os benefícios, os quais ainda não estavam totalmente condicionados ao acompanhamento social e pedagógico do estudante na escola (seja pela organização do setor seja pela falta de uma equipe multidisciplinar).

Conforme salienta o FONAPRACE (2011, p. 63), a política de assistência estudantil “é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida”, agindo preventivamente nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras. Como fica evidente, suas ações estão prioritariamente (“primeiramente”, “antes de”, “acima de”) voltadas para estudantes que, por sua situação de classe, podem encontrar dificuldades múltiplas para se manterem no curso, o que perpassa, embora não exclusivamente, pela renda familiar como será demonstrado no próximo capítulo.

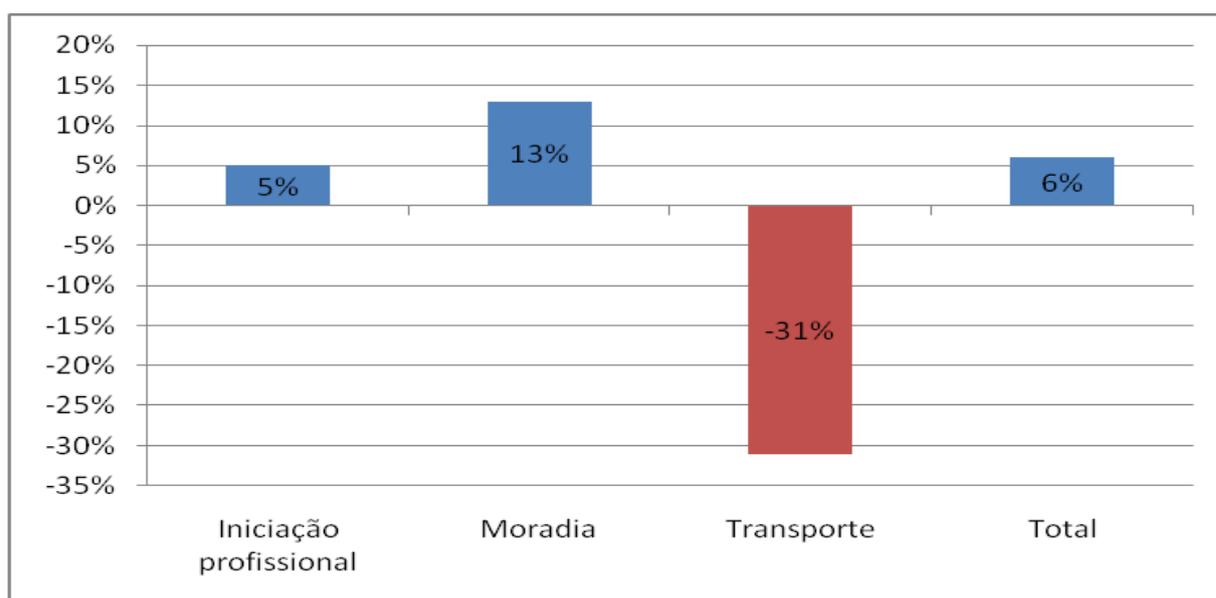
Apesar da previsão legal (Decreto 7234 de 2010) acerca das áreas de atuação da assistência estudantil e do público a ser atendido, o Instituto Federal Fluminense também efetua<sup>27</sup>, a partir da rubrica da assistência estudantil, o pagamento das demais modalidades de bolsas que não se destinam a atender os objetivos estabelecidos no PNAES. Dentre essas bolsas, estão: atleta; arte e cultura; monitoria; iniciação científica; apoio tecnológico e extensão. Sobre essas modalidades, cabe destacar a bolsa de apoio tecnológico, que foi pensada enquanto benefício voltado para estudantes inseridos em atividades laboratoriais ou projetos ligados à elaboração de novas tecnologias, mas acabou se transformando numa segunda via para execução de atividades administrativas nos setores (junto com a iniciação profissional), embora sem que os critérios socioeconômicos, a administração e a seleção fossem organizadas pelo Serviço Social.

---

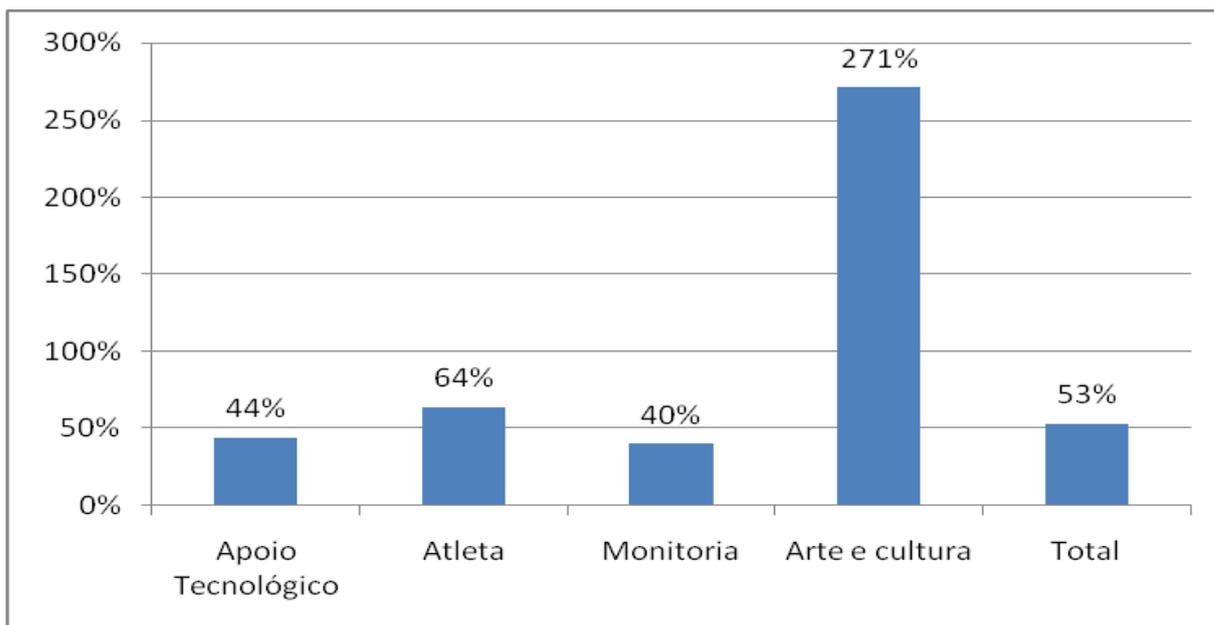
<sup>27</sup> Apesar de todas as discussões e posicionamentos dos assistentes sociais, não se conseguiu, mesmo com a aprovação do Programa de Assistência Estudantil, modificar as fontes de financiamento das bolsas acadêmicas como pesquisa e extensão. Atualmente elas continuam sendo pagas com o orçamento repassado pelo PNAES, mesmo a instituição tendo listas de espera em todos os *campi* nos benefícios e serviços com critérios socioeconômicos. Esse fato só reforça o que Behring (2008 e 2010) e Salvador (2010) apontam: o orçamento é um campo aberto em disputa pelos diversos atores políticos, sociais e mesmo institucionais.

Na realidade, ao analisar a evolução da oferta das bolsas e auxílios somente no triênio 2012-2014, período em que vigorou a Portaria nº 486 de 25/04/2012, que estabelece as Referências para assistência estudantil do Instituto Federal Fluminense, percebe-se que as modalidades caracterizadas como assistência estudantil perderam progressivamente espaço na comparação com as demais. Os dados demonstram que, para além do financiamento, há questões institucionais na distribuição dos recursos administrados, especialmente pelo *campus* Campos-Centro e Reitoria.

Como fica evidente nos gráficos abaixo, já havia naquele período uma variação negativa na soma dos quatro benefícios de assistência estudantil que envolvem o repasse direto de recursos para os estudantes. Por outro lado, todas as demais modalidades de bolsas não vinculadas a critérios socioeconômicos experimentaram aumentos expressivos de oferta.



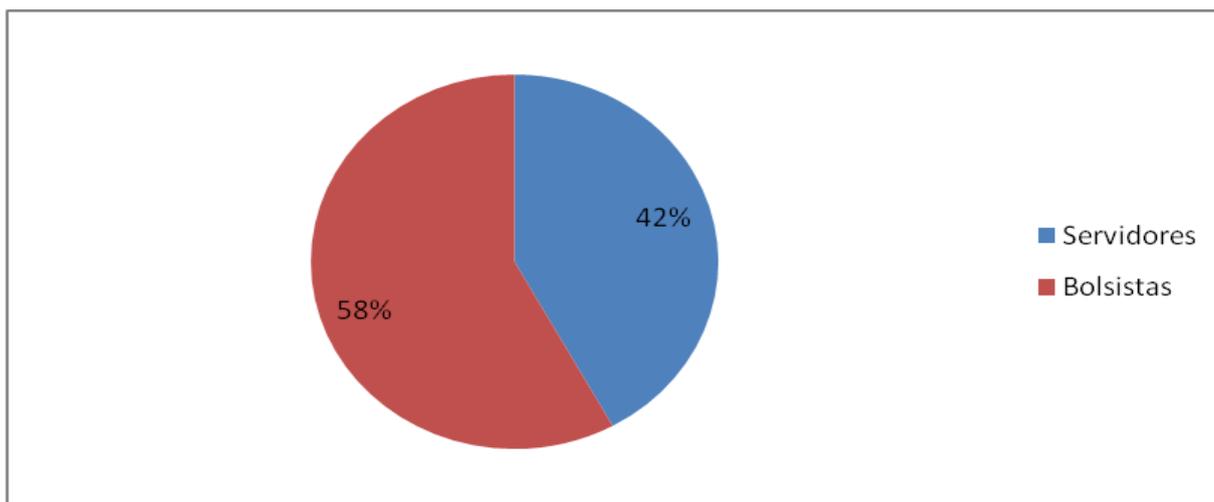
**Figura 1** - Variação percentual (%) das bolsas com critérios socioeconômicos no triênio 2012-2014 - *campus* Centro/Reitoria  
Fonte: Elaboração própria.



**Figura 2** - Variação percentual (%) das bolsas acadêmicas no triênio 2012-2014 - *campus* Centro/Reitoria  
Fonte: Elaboração própria.

Importa destacar que a variação do item “total” refere-se ao somatório dos benefícios e não à média dos percentuais. Nesse sentido, os gráficos representam a queda de 601 vagas em 2012 para 563 em 2014 na assistência estudantil e o aumento de 267 em 2012 para 409 em 2014 nos benefícios do segundo gráfico. Toda essa estrutura de oferta e distribuição do orçamento da assistência estudantil já vinha gerando um conjunto de distorções que, muitas vezes, embora pretendam garantir a permanência e a conclusão dos cursos, acabavam produzindo efeitos negativos na trajetória acadêmica dos estudantes. Além disso, a utilização dos recursos para financiar certas atividades administrativas e de serviços gerais executadas pelos estudantes estava na contramão das diretrizes estabelecida no PNAES, alimentando uma cultura distorcida e arcaica do que é a *assistência* (vinculando-a a contrapartida de trabalho, vide capítulo 2º).

No caso do *campus* Campos-Centro, por exemplo, existiam, em janeiro de 2015, 213 bolsistas de iniciação profissional e 216 de apoio tecnológico, o que representava 41% do total de todas as bolsas e auxílios ofertados (excetuando-se alimentação, que é disponibilizada diretamente pelo *campus*). Esses dados ficam ainda mais alarmantes quando se analisa a composição da força de trabalho envolvida com a execução de funções administrativas, conforme gráfico abaixo:



**Figura 3** - Proporção servidor/bolsista *campus* Centro/Reitoria em dezembro de 2014  
Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, quase 60% da força de trabalho envolvida em tarefas administrativas era composta por estudantes, dada a existência de 429 bolsas de apoio tecnológico ou iniciação profissional e 305 servidores da carreira de técnico-administrativo em educação em efetivo exercício no *campus* Campos-Centro e na Reitoria (ambos ainda compartilhavam os mesmos prédios no período). Essas proporções se repetem nos demais *campi*, sendo de 61%/31% em Macaé, 54%/46% em Campos-Guarus e 55%/45% em Quissamã.

Nessa direção, ao invés de evitar que os estudantes tenham que se dividir entre o mundo do trabalho e a formação acadêmica, a assistência estudantil vinha promovendo justamente o contrário ao condicionar o recebimento dos benefícios à execução de tarefas administrativas na instituição. Essa situação, aliada à ausência de um acompanhamento pedagógico efetivo dos bolsistas, acabava gerando índices de reprovação mais altos entre os estudantes inseridos na iniciação profissional e no apoio tecnológico, conforme tabela a seguir:

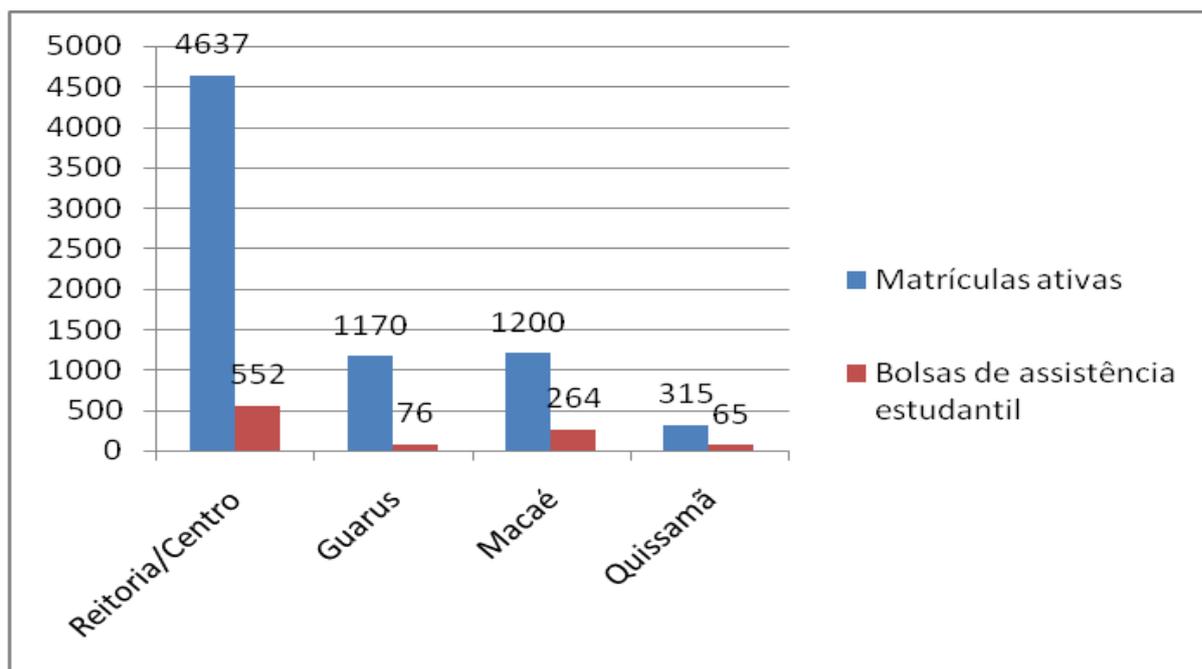
**Tabela 5 - Resultados acadêmicos dos bolsistas - *campus* Campos-Centro e Reitoria em 2013**

Agrupamento	Situação acadêmica			
	Aprovado	Dependência	Reprovado	Evasão/outros
Iniciação profissional	47%	24%	26%	3%
Apoio Tecnológico	48%	30%	21%	1%
Moradia	61%	20%	19%	0%
Transporte	49%	32%	18%	1%
Geral de todas as bolsas	55%	24%	18%	3%
Geral do IFF	42%	19%	17%	22%

Fonte: IFF (2014) (elaboração própria).

Como se percebe, os bolsistas que realizavam atividades administrativas e de serviços gerais possuíam os maiores índices de reprovação, muito acima das médias gerais dos bolsistas (que incluem as bolsas técnico-científicas e acadêmicas) e da instituição (que incluem os não bolsistas). Por outro lado, todas as modalidades de bolsas e auxílios sinalizavam para baixos índices de evasão, o que demonstrava certa eficácia dos serviços na garantia da permanência (pelo menos num sentido restrito de estar presente). Esse fato vinha gerando, muitas vezes, o prolongamento desnecessário dos cursos de formação, especialmente no ensino superior e nos cursos técnicos não integrados.

Outro ponto que merece atenção refere-se à proporção entre o número de bolsas e o número de estudantes matriculados, o que sinalizava o nível de abrangência dos serviços. O gráfico 4 demonstra que o número de bolsas de assistência estudantil com critérios socioeconômicos ainda estava muito aquém do necessário para atender os estudantes com o perfil estabelecido pelo PNAES.



**Figura 4** - Proporção matrículas/número de bolsas com critérios socioeconômicos em 2014  
Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, o número de bolsas de assistência estudantil com critérios socioeconômicos em comparação ao número de estudantes matriculados nos *campi* correspondia a 11,9% no Campos-Centro/Reitoria, 6,5% em Guarus, 22% em Macaé e 20,6% em Quissamã. Essas informações demonstram que ainda existia, mesmo com variações entre os *campi*, uma demanda reprimida de estudantes com o perfil estabelecido no PNAES, afinal pelo menos 25% de todos os estudantes que ingressaram na instituição possuem corte de renda de até um salário mínimo e meio estabelecido pelo sistema de cotas<sup>28</sup>. Nessa perspectiva, existiam no final de 2014, no mínimo, 607 estudantes com perfil para assistência estudantil que não eram atendidos no *campus* Campos-Centro – esse número correspondia a mais da metade dos estudantes com perfil que concorriam aos processos seletivos dos benefícios até aquele ano – cerca de 1000.

É importante destacar que os dados acima não incluem os auxílios alimentação ofertados, uma vez que o serviço é oferecido diretamente pela instituição, embora ainda não tenha sido universalizado. Todo o material utilizado nos lanches e refeições é adquirido com recursos da assistência estudantil ou do

<sup>28</sup>Os 25% referentes ao sistema de cotas é considerado um quantitativo mínimo por não abarcar todos os estudantes com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, uma vez que uma parte importante dos estudantes pobres consegue ingressar pela ampla concorrência.

custeio, mas uma parte significativa dos estudantes atendidos pelas refeições já está inserida em algum dos demais serviços.

Os dados aqui apresentados já sinalizam a importância da reflexão sobre a suficiência e a aplicação dos recursos, bem como distribuição das bolsas entre os estudantes, especialmente quando se considera que, em 2014, foram aplicados cerca de R\$ 10.000.00,00 em assistência estudantil no IFF. Nesse sentido, como profissional envolvido com a execução dos serviços e benefícios de assistência estudantil, essa pesquisa, cujos dados serão aprofundados nos capítulos a seguir, buscou se apropriar das informações que envolvem a composição e a distribuição do orçamento nas IFF, produzindo dados que poderão elucidar ainda mais a organização e os efeitos alcançados pelo Programa de assistência estudantil.

Outro ponto que também será aprofundamento diz respeito ao debate sobre a relação entre as taxas de permanência, rendimento (aprovação/reprovação) e integralização do curso entre discentes bolsistas, comparando-as com os índices gerais da instituição. Esse movimento buscará oferecer informações que sirvam de subsídio para o IFF e as diversas instituições que se baseiam no PNAES, estabelecendo novos objetivos e indicadores de avaliação para os programas.

## 5. RESULTADOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE

### 5.1 Do orçamento da assistência estudantil

Apesar de ter sido a última etapa de coleta de dados dessa pesquisa a ser finalizada, essencialmente pela necessidade de fechamento do ano fiscal de 2016, a questão orçamentária será exposta e analisada em primeiro lugar, em função do seu papel condicionante para a prestação dos serviços institucionalmente. Nessa linha, importa destacar que o orçamento público carrega, na sua composição, a marca dos conflitos travados na sociedade de classes, não se constituindo como uma mera previsão ou alocação de recursos por parte do Estado, mas como

[...] importante arena de negociação, na qual se decide como se distribuirá o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com sua destinação/uso, em função das prioridades públicas estabelecidas como resultado dos embates que se travam entre as forças políticas representadas nos Poderes Executivo e Legislativo no processo de escolhas dos programas governamentais.

O orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos (OLIVEIRA, 2009, p. 87).

Como salienta Oliveira (2009), nesse campo ou arena de disputas se decide quem terá maior ou menor participação na distribuição dos recursos recolhidos pelo Estado por meio da tributação. Historicamente, desde os anos de 1990, o que se percebe no Brasil é uma destinação preponderante dos recursos públicos para o capital financeiro, por meio do pagamento de dívidas públicas (SALVADOR, 2010). De acordo com a associação sem fins lucrativos Auditoria Cidadã da Dívida (2017), em 2015, por exemplo, 42,43% do orçamento geral da União (R\$ 2,268 trilhões no total) foram gastos apenas com juros e amortizações da dívida pública, enquanto apenas 3,91% foram destinados à educação.

Essa distribuição desigual dos recursos do Estado brasileiro reproduz e intensifica outro elemento bastante complexo, que diz respeito à arrecadação. Nas colocações de Behring (2008b) e Oliveira (2009), a carga tributária no Brasil cresceu

entre 1960 e 1990 de 15% do PIB para 35% nos anos de 1990, passando para algo em torno de 37% nos anos 2000. Os períodos de grande crescimento nesse lapso temporal situam-se entre 1965-1975 (ditadura militar) e 1990-2002 (governos de orientação neoliberal).

Como já se problematizou no decorrer desta tese, a década de 1990 não pode ser caracterizada como uma fase de significativa expansão do gasto público com demandas sociais, o que sinaliza o aumento da arrecadação para outras finalidades. Um exemplo dessas finalidades pode ser observado com a aprovação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 1994, responsável por contingenciar 20% do Orçamento da Seguridade Social para composição dos recursos fiscais (SALVADOR, 2010). Medidas como essa são tomadas, entre outros pontos, para compensar as desonerações de empresas, o financiamento de investimentos públicos de interesse do capital e, muitas vezes, o pagamento de juros e amortizações da dívida. Salvador (2010) acrescentar, ainda, o fato de a tributação brasileira possuir um caráter altamente regressivo<sup>29</sup>, com baixa incidência de impostos diretos (recolhidos sobre a renda e o patrimônio) e alta incidência de impostos indiretos (sobre a produção e o consumo).

Seguindo essa perspectiva, registra-se o peso bem mais elevado dos impostos diretamente sobre a renda dos trabalhadores assalariados, chegando a responder por 61% das receitas do país (DAVI et. al., 2011, p. 67). No entanto, a explicação da realidade orientada pelos pressupostos marxistas, já abordados no capítulo 2 deste texto, evidencia que todos os bens e riquezas produzidos socialmente possuem a sua origem no trabalho, sendo este a fonte do *valor*.

Nesse sentido, Behring (2008b e 2012) assevera que o conjunto de recursos arrecadados pelo Estado também tem a origem no trabalho, independentemente da fonte da arrecadação. O orçamento público, enquanto instrumento de planejamento da máquina pública e campo de disputas entre atores sociais, é, na realidade, uma expressão do que ela e alguns outros autores como Behring e Boschetti (2010) e Salvador (2010) compreendem como fundo público. Trata-se do conjunto de

---

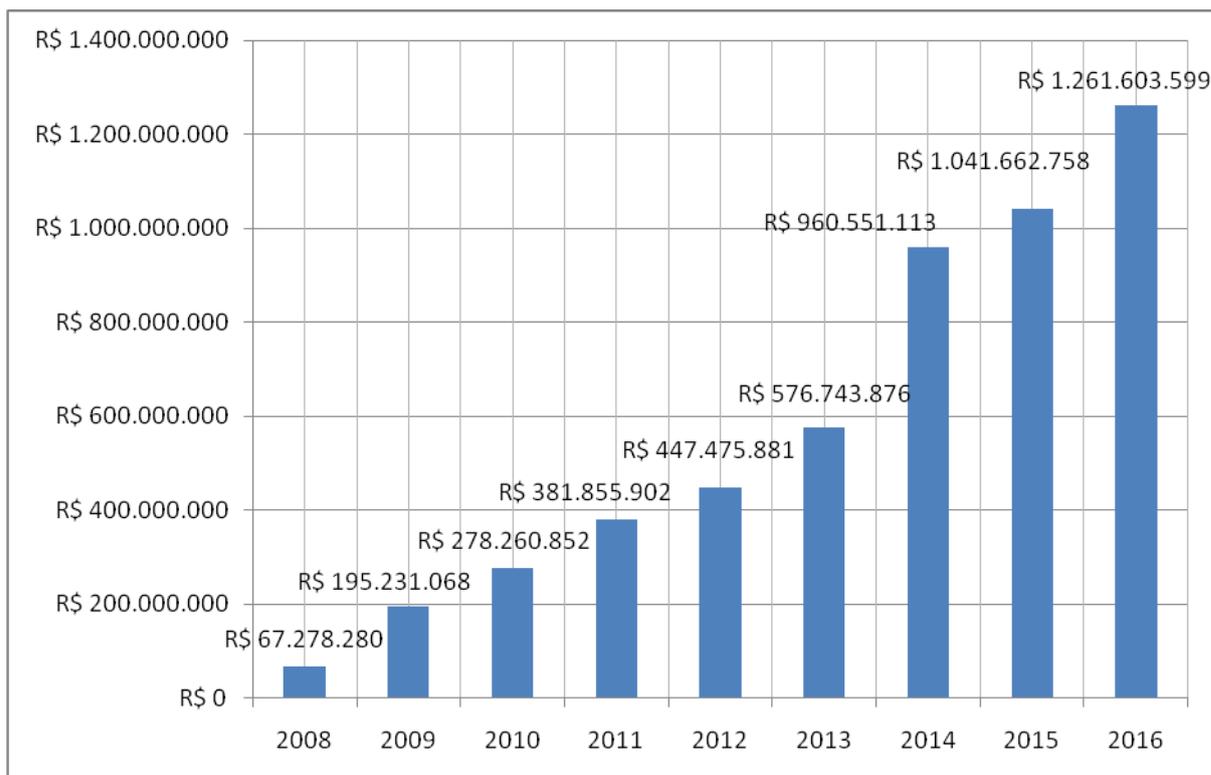
<sup>29</sup> Ao se denominar a carga tributária brasileira como regressiva, entende-se que a incidência dos impostos é proporcionalmente mais acentuada sobre as pessoas que possuem menor renda. Contrariamente, uma carga tributária progressiva significaria um aumento da participação do contribuinte conforme as suas rendas e patrimônios.

apropriações estatais de parte do trabalho abstrato produzido ou expropriado sobre a forma de juros, salários, lucro, rendas.

Todos os serviços prestados pelo Estado, por conseguinte, possuem como fonte de financiamento o fundo público e este, por sua vez, constitui-se de valores produzidos pelo trabalho, independentemente da fonte da tributação. Como já se detalhou nos capítulos anteriores, historicamente, os serviços de assistência estudantil nas instituições federais não encontravam muito espaço no orçamento do Estado e isso se deve, em alguma medida, ao perfil dos estudantes que possuíam acesso ao ensino público até então.

Principalmente com a expansão do ensino superior público e a mudança no perfil dos estudantes decorrente da implantação de uma série de políticas e programas de acesso já relatados no capítulo 3º, o Governo Federal, por meio da criação do PNAES, começa a destinar verbas específicas para as ações voltadas à permanência material dos estudantes. De acordo com os dados fornecidos por consulta registrada no Portal de Acesso à Informação (BRASIL, 2017b) pelo pesquisador, extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle, os orçamentos anuais repassados pelo MEC para as IFES com o objetivo de financiar ações do PNAES para os estudantes de graduação em instituições federais foram os seguintes: 2008 – R\$ 101.192.402,16; 2009 – R\$ 197.034.322,93; 2010 – R\$ 305.656.206,40; 2011 – R\$ 395.189.588,08; 2012 – R\$ 503.843.628,26; 2013 – R\$ 603.787.226,19; 2014 – R\$ 742.720.249,19; 2015 – R\$ 895.026.718,35; 2016 – R\$ 941.063.154,00.

Essas informações apresentam alguma variação em relação às que estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2017a). No entanto, pelo nível de detalhamento e pela fonte de pesquisa dos recursos referentes ao Instituto Federal Fluminense também ser o Portal da Transparência, as análises dessa tese estão mais detidas aos dados que serão analisados nos parágrafos, tabelas e figuras a seguir. Ressalta-se que eles dizem respeito às despesas realmente pagas e não às previsões orçamentárias, incluindo informações adicionais de assistência aos estudantes da graduação e do nível médio/técnico a partir de 2014.



**Figura 5** - Crescimento em reais (R\$) dos recursos destinados à assistência ao estudante de instituições federais de ensino superior e tecnológico

Fonte: BRASIL (2017a).

Elaboração própria.

Como se verifica, no ano de 2008, primeiro de vigência do PNAES, inicia-se a previsão de uma verba específica para a oferta da assistência estudantil, um pouco mais de 67 milhões de reais. Em 2010, quando se estabelece o Decreto nº 7.234, esse volume passa para 278,2 milhões, chegando a cerca de 1,2 bilhão em 2016. Entre o primeiro e o último ano do gráfico, há um crescimento de 1875%, com ênfase nos anos de 2014, 2015 e 2016 em que começa a ser prevista, nos orçamentos, uma rubrica de assistência estudantil específica para a educação profissional e tecnológica.

O gráfico acima é composto por meio da soma de três previsões orçamentárias diferentes descritas no Portal da Transparência do Governo Federal, são elas: 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior; 8741 - Desenvolvimento de Projetos Educacionais para Acesso e Permanência na Universidade de Estudantes de Baixa Renda e Grupos Socialmente Discriminados; 2994 - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica. Embora a

rubrica 2994 só apareça a partir de 2014, o Instituto Federal Fluminense recebeu recursos de assistência estudantil nos anos anteriores dentro da subscrição 4002, inclusive por já ter a oferta de cursos superiores. Abaixo é possível observar os valores nominais destinados ao conjunto das instituições federais de ensino superior para a área de assistência estudantil:

**Tabela 6** – Recursos em reais (R\$) destinadas à assistência estudantil das instituições federais de ensino entre 2008 e 2016

Ano	Rubricas			Total
	4002	2994	8741	
2008	64.027.783,09		3.250.496,70	67.278.279,79
2009	182.854.191,47		12.376.876,15	195.231.067,62
2010	263.684.049,20		14.576.802,59	278.260.851,79
2011	361.786.028,60		20.069.873,32	381.855.901,92
2012	442.672.152,28		4.803.728,27	447.475.880,55
2013	576.025.986,46		717.889,07	576.743.875,53
2014	665.828.639,37	294.643.188,29	79.285,56	960.551.113,22
2015	704.583.523,63	337.079.234,63		1.041.662.758,26
2016	863.675.859,17	397.927.740,20		1.261.603.599,37

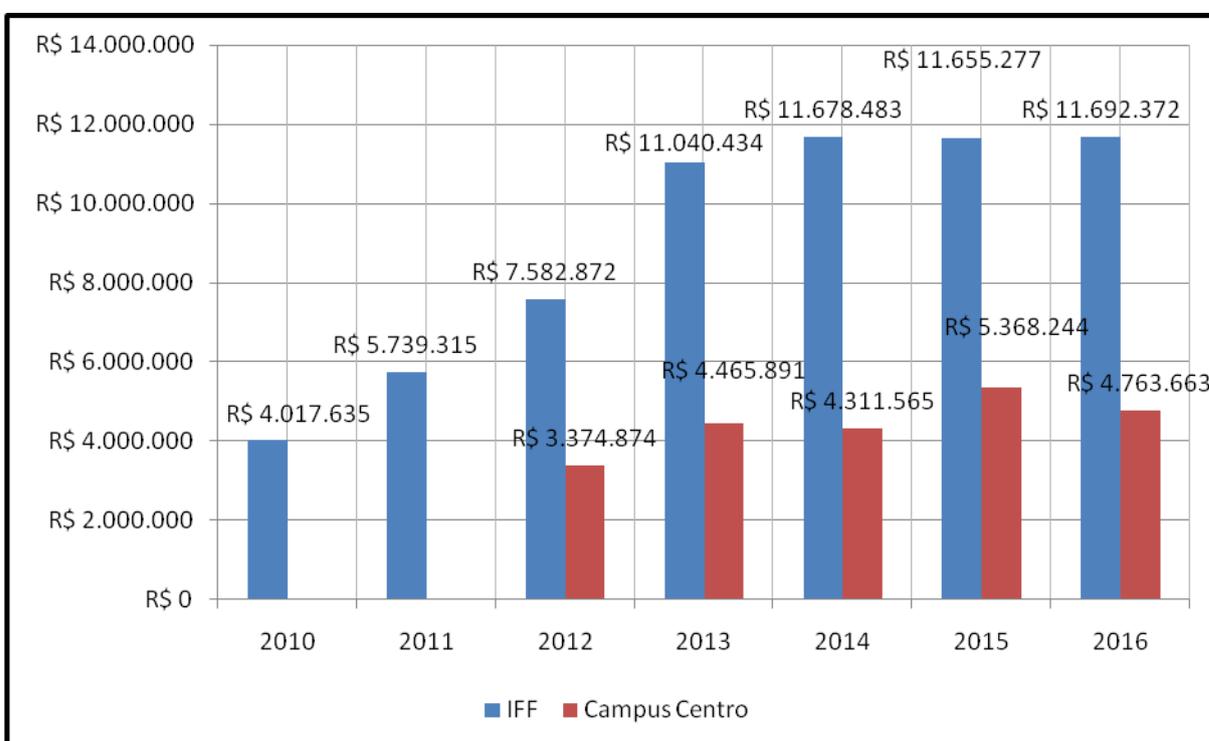
Fonte: BRASIL (2017a) (elaboração própria).

Em que pese o crescimento efetivo dos recursos, importa destacar alguns pontos importantes para a reflexão. Em primeiro lugar, a capacidade de financiamento dos serviços por esse volume de recursos depende, necessariamente, da quantidade de estudantes das instituições. Mesmo tendo chegado a casa de 1 bilhão de reais em 2015, ao dividir-se, por exemplo, os recursos destinados via subscrição 4002 (educação superior) pelo número de matrículas presenciais nas instituições públicas federais dessa mesma modalidade de ensino (1.133.172 segundo o INEP (2017)) para o ano de 2015, percebe-se que o Governo Federal fez um investimento anual de aproximadamente R\$621,78 por estudante de graduação em assistência.

Considerando as áreas básicas definidas pelo próprio PNAES na garantia das condições de permanência material dos estudantes (alimentação, moradia, transporte, atenção à saúde, apoio pedagógico, entre outras), esse valor por matrícula anualmente pode ainda não ser suficiente. Para minimizar o

subfinanciamento, que permeia as diversas políticas sociais e não apenas a educação, o Estado historicamente tem recorrido ao mecanismo assistencial (SPOSATI et. al., 1986; YAZBEK, 2009) já abordado nesta tese. No caso da assistência estudantil, estabeleceu-se como público prioritário os estudantes de escola pública e com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, mas, como se demonstrará posteriormente, no IFF, a faixa de renda dos estudantes realmente atendidos tem ficado muito abaixo dessa linha.

Esses números do cenário nacional não diferem significativamente dos experimentados no Instituto Federal Fluminense. Também em 2015, dentro da subdivisão 18 – Auxílio Financeiro a Estudantes, a instituição recebeu R\$11.655.277,24 (BRASIL, 2017a), enquanto o Relatório de Gestão do órgão (IFF, 2015), previu 18.853 matrículas nos mais diversos cursos. Nessa perspectiva, foi destinado algo em torno de R\$618,22 por matrícula. Diferentemente do histórico nacional de financiamento iniciado em 2008, em relação ao IFF constam apenas os dados de orçamento após 2010 no Portal da Transparência do Governo Federal, cuja evolução pode ser acompanhada a seguir:



**Figura 6** - Recursos recebidos para assistência ao estudante no Instituto Federal Fluminense em reais (R\$).  
 Fonte: BRASIL (2017a).  
 Elaboração própria.

Acompanhando a trajetória do orçamento geral, é possível notar um crescimento importante do aporte de recursos para a área de assistência estudantil no IFF como um todo, saindo de cerca de 4 milhões em 2010 para mais de 11 milhões em 2016. Destaca-se que, em 2010 e 2011, praticamente a totalidade dos recursos recebidos pelo órgão para todas as áreas ficava centralizada na reitoria, o que impediu a diferenciação do quanto cada *campus* utilizava em assistência. Atualmente a maior parte dos *campi* está descentralizada administrativamente, o que permite analisar detidamente o *campus* Campos Centro, que aglutina quase 50% das matrículas e do orçamento.

Na forma exposta na Figura 6, o orçamento para a área de assistência permaneceu praticamente estável nos últimos anos, acompanhando a tendência do número de matrículas, que sofreu até uma queda entre 2013 (21.605) e 2015 (18.853). O Relatório de Gestão (IFF, 2015) atribui essa redução aos pedidos de transferência, trancamento e cancelamentos em função das greves, principalmente no *campus* Campos Centro, o que parece uma explicação um pouco simplificada. É verdade, porém, que essa justificativa aparece com frequência nas falas dos estudantes entrevistados, analisadas nos próximos itens deste capítulo.

Voltando à questão do orçamento, mais detidamente ao *campus* Campos Centro, um elemento importante verificado nesta pesquisa diz respeito ao uso de tais recursos pelo órgão. Em todos os anos analisados, a maioria absoluta do dinheiro foi utilizada para pagamento de bolsas diretamente aos estudantes, embora nem todas levem em consideração critérios socioeconômicos. O pico foi alcançado em 2015, quando cerca de 92% dos recursos do *campus* para a área de assistência foi utilizado no pagamento de bolsas, confirmando, no IFF, a tese de bolsificação revelada por Cislighi e Silva (2012) e já discutida nesta tese.

Uma exceção nesse contexto refere-se ao serviço de alimentação. No *campus* em estudo, praticamente a totalidade dos recursos gastos com a oferta dos lanches matutino, vespertino e noturno, de acesso universal, e dos almoços, sujeitos a seleção socioeconômica, era oriunda de outras subscrições no orçamento do órgão. Essa sempre foi uma decisão de gestão, que utilizava rubricas vinculadas ao

custeio e à manutenção para financiar tais serviços (inclusive quando não havia verba específica para assistência), já que a alimentação é produzida atualmente na própria instituição, embora os funcionários da cozinha sejam terceirizados. Todos os produtos utilizados na confecção dos lanches e refeições, bem como descartáveis, maquinaria, utensílios e a própria contratação da firma responsável pelos funcionários era custeada dessa maneira.

Com os contingenciamentos e cortes promovidos pelo ajuste fiscal nos últimos meses do governo Dilma e no decorrer do governo Temer, o orçamento de custeio e manutenção foi diretamente afetado. Dessa maneira, a gestão promoveu cortes importantes na oferta de bolsas para incorporar parte dos gastos com alimentação (cerca de 500 mil reais) no orçamento de 2016 da assistência estudantil, o que fez descer para 82% o seu comprometimento com pagamento de bolsas. Não foi possível realizar a análise dos recursos totais destinados à oferta de alimentação justamente pela variedade de rubricas do orçamento utilizadas, pelo alto número de pregões e licitações realizados e pela não distinção efetiva entre aquilo que, dentro de cada ato administrativo de compra ou contratação, era destinado especificamente para a alimentação dos estudantes e aquilo que se destinava à manutenção dos demais serviços na instituição (descartáveis, maquinaria, mão de obra, etc.).

## **5.2 Da abrangência dos serviços e benefícios ofertados**

Nesse item, buscar-se-á promover uma análise do volume, do tipo e da abrangência dos benefícios financiados com os recursos recebidos para a assistência ao estudante no IFF. Seguindo a metodologia já descrita neste trabalho, a pesquisa estabeleceu como marco o processo de reformulação da assistência estudantil em 2015, com a criação de um programa que extinguiu as atividades de trabalho sem vínculos com o curso e criou uma nova modalidade de benefício denominada “permanência IFF”, além de ter promovido outras modificações já descritas no capítulo 4<sup>o</sup>, em termos de uniformização dos critérios de seleção e, essencialmente, da obrigatoriedade do acompanhamento social e acadêmico dos

estudantes atendidos. Fora as informações já enumeradas, o programa pode ser visto detalhadamente no Anexo 1.

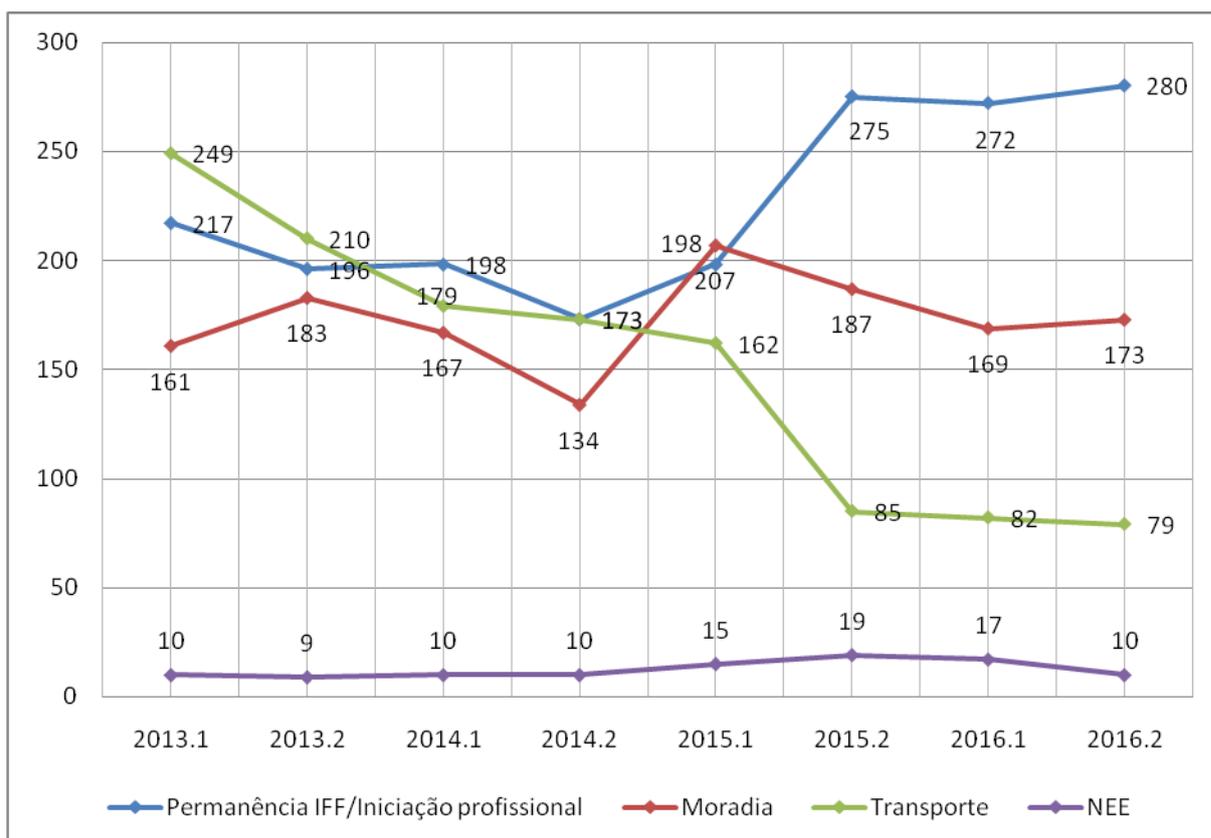
Nessa direção, os dados que serão apresentados neste e nos demais itens atendem o recorte temporal estabelecido pela pesquisa, quatro anos (2013-2016) em um total de oito semestres letivos. Quatro desses semestres, 2013.1, 2013.2, 2014.1 e 2014.2, compreendem os dois anos anteriores à implantação do programa criado pelo FASIFF e os outros quatro semestres, 2015.1, 2015.2, 2016.1 e 2016.2, referem-se ao período em que o documento já estava em vigor.

Destaca-se que, para fins de análise, foram separadas as bolsas (permanência IFF e NEE) e os auxílios (moradia e transporte) administrados pela equipe de Serviço Social dos demais benefícios denominados de “modalidades de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão” (IFF, 2016), que não utilizam critérios socioeconômicos para a seleção dos estudantes, mesmo estando previstos no capítulo III do programa. Os dois grupos de benefícios são compreendidos como assistência estudantil pelo Instituto, mas apenas o primeiro grupo utiliza os critérios definidos pelo Serviço Social, em consonância com o perfil de renda e origem escolar definidos no PNAES. Isso não significa que os estudantes atendidos pelas bolsas de arte e cultura, atleta, iniciação científica, extensão e desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico sejam necessariamente de origem escolar privada ou tenham renda superior a um salário mínimo e meio. Essas informações apenas não são requisitos verificados para acesso aos benefícios, prevalecendo critérios de mérito definidos em editais específicos.

Para facilitar a exposição, daqui por diante o primeiro grupo de benefícios será chamado genericamente de “bolsas com critérios socioeconômicos”, enquanto o segundo será denominado de “bolsas acadêmicas”. Além desses benefícios com caráter regular, ainda são pagos, com os recursos da assistência estudantil, auxílios para participação em visitas técnicas ou eventos com valores variados e um benefício de R\$100,00, sem qualquer critério de seleção, para todos os estudantes do curso integrado em eletrotécnica dentro do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Por possuírem caráter sazonal, no caso dos auxílios,

ou por se destinarem a um público muito restrito e com impacto incipiente sobre o orçamento, no caso do PROEJA, esses benefícios não serão analisados.

Nas Figuras 7 e 8 será possível visualizar a trajetória da oferta de cada uma das bolsas e auxílios que compõem os dois grupos de benefícios, todos no decorrer dos oito semestres letivos pesquisados.



**Figura 7** - Variação na oferta de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Chama atenção o crescimento significativo entre o que se ofertava de bolsa de iniciação profissional até 2014.2 e o que passou a ser ofertado com a sua substituição pela bolsa permanência IFF de 2015.1 em diante. Há uma elevação expressiva, tanto na demanda quanto na oferta. No que tange à demanda, observou-se uma procura maior devido a retirada da obrigatoriedade de contrapartida de trabalho, o que motivou, juntamente com as alterações propostas pelo programa, a ampliação de vagas. Soma-se nesse processo a redução na oferta

de auxílios transporte, cujo recurso foi redimensionado para o pagamento de novas vagas de bolsa permanência e auxílio moradia.

A redução significativa de vagas para o auxílio transporte se deu em razão das mudanças nos requisitos estabelecidos no programa, passando a se direcionar para estudantes de outros municípios ou de áreas de difícil acesso em Campos dos Goytacazes, nos dois casos inexistindo a oferta de transporte gratuito. Soma-se ainda a atuação dos assistentes sociais junto às empresas de transporte intermunicipal e ao Ministério Público para garantir o acesso dos matriculados na educação básica ao transporte público entre municípios, algo já previsto na Lei Estadual 4.510 e o Decreto Estadual 36.992, ambos de 2005. Algumas empresas ainda não cumprem a legislação, tendo o IFF, via atuação do Serviço Social, protocolado denúncias nos Ministérios Públicos Estadual e Federal.

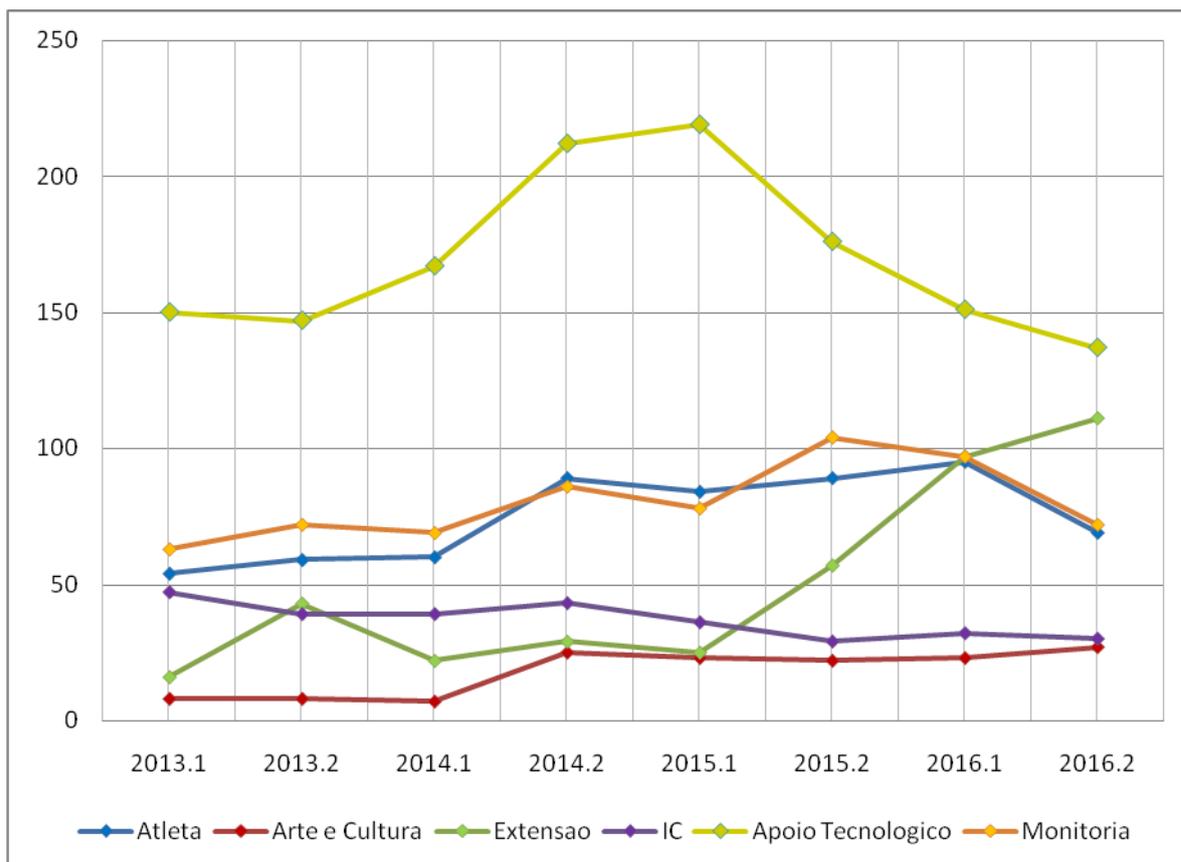
Além do caso da bolsa de iniciação profissional, o IFF exigia contrapartidas de trabalho administrativo de boa parte dos bolsistas de apoio tecnológico, modalidade sem critério socioeconômico para seleção. Esse processo se deu pela ausência de definições mínimas ou exigências de projetos e orientadores para as atividades desenvolvidas, fator que motivava os alunos em listas de espera nos editais do Serviço Social a procurar essa modalidade para conseguir algum tipo de assistência estudantil da instituição. Entre 2013.1 e 2015.1 (início da reformulação) é possível observar uma estagnação nas bolsas de iniciação profissional, motivada pela insatisfação dos setores com controle que os assistentes sociais possuíam sobre a distribuição dos bolsistas e as tarefas executadas nas coordenações.

Para driblar essa barreira, as coordenações passaram a demandar da gestão mais vagas para as bolsas de apoio tecnológico, promovendo um deslocamento das oportunidades de assistência estudantil e, conseqüentemente, dos recursos para uma modalidade de benefício que não possuía regras bem definidas de funcionamento. O pico desse movimento foi alcançado em dezembro de 2014 e janeiro de 2015 (final do semestre 2014.1), quando 58% da força de trabalho administrativa do *campus* Campos Centro e da Reitoria passou a ser composta por bolsistas de iniciação profissional ou apoio tecnológico, vide Figura 3.

O programa de assistência estudantil também visou a alterar essas questões, proibindo a execução de tarefas sem relação com o curso, exigindo a elaboração de projetos e constituição de comissão para avaliação das propostas. A bolsa passou a se chamar “desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico”, com administração nas diretorias de assistência estudantil ou ensino. Essa mudança não se deu sem embates, sendo um dos principais pontos de oposição da gestão do *campus* Campos-Centro à aprovação do programa de assistência estudantil no Conselho Superior. Ainda hoje existem tentativas de se retornar essa modalidade de bolsa para o formato anterior, tendo a atuação do FASIFF um papel de resistência.

Essa compreensão da assistência dentro da instituição, exigindo contrapartidas e formas de controle pelo trabalho e pelas relações de mando, vai ao encontro das distorções identificadas por Yazbek (2009) em seu estudo sobre a assistência social, conferindo um perfil limitado e ambíguo aos benefícios. Mascarada pela lógica do favor, vincula-se a prestação dos serviços à noção de reciprocidade, em uma lógica de controle, lealdade e tutela dos estudantes, considerados como “necessitados”, “desamparados” ou “carentes”. Isso se manifestava nas constantes queixas dos bolsistas e dos coordenadores, com ameaças de retirada das bolsas, exigências de tarefas e horários de trabalho incompatíveis com os estudos e delegação de responsabilidades estranhas ao papel do estudante.

A seguir é possível verificar, na Figura 8, a variação das bolsas acadêmicas no período, com redução progressiva da participação das bolsas de apoio tecnológico após o ano de 2015.

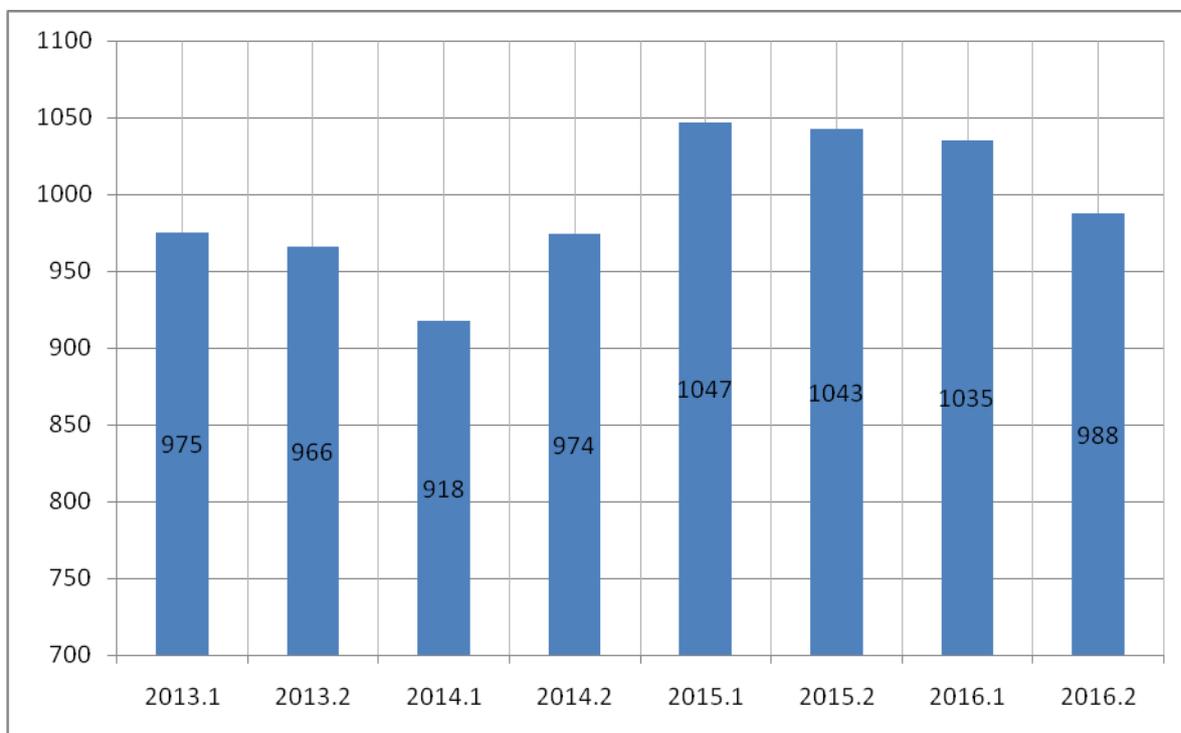


**Figura 8** - Variação na oferta de bolsas acadêmicas no *campus* Campos Centro do IFF.  
 Fonte: dados da pesquisa.  
 Elaboração própria.

Há, nitidamente, uma queda acentuada no número de bolsas de apoio tecnológico após a implantação do programa de assistência estudantil. Muitas coordenações deixaram de solicitar bolsistas e sequer submeteram projetos quando as tarefas passaram a exigir alguma articulação com a formação acadêmica do aluno. Paralelamente, cresceram as vagas de bolsas de extensão e permanência, com deslocamento dos recursos para o financiamento dessas modalidades. Com a incorporação de parte dos gastos dos serviços de alimentação no orçamento da assistência em 2016, nota-se uma nova queda das bolsas de desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico, além da redução das vagas de monitoria e atleta. A escolha dessas modalidades foi discricionária da gestão do *campus*, sem registros oficiais de consulta ao conselho do *campus* ou à comunidade acadêmica em geral.

Somados todos os benefícios com transferência direta de dinheiro aos estudantes, com critérios socioeconômicos e acadêmicos, percebe-se um pequeno crescimento no volume total de bolsas e auxílios entre os semestres 2013.1 e

2016.1, tendo apenas o semestre de 2014.1 uma redução influenciada pela greve dos servidores. Em 2016.2, o volume total de bolsas volta a cair significativamente pelas alterações no orçamento já mencionadas, da maneira observada na Figura 9.



**Figura 9** - Variação na oferta total de bolsas de assistência estudantil no *campus* Campos Centro do IFF.

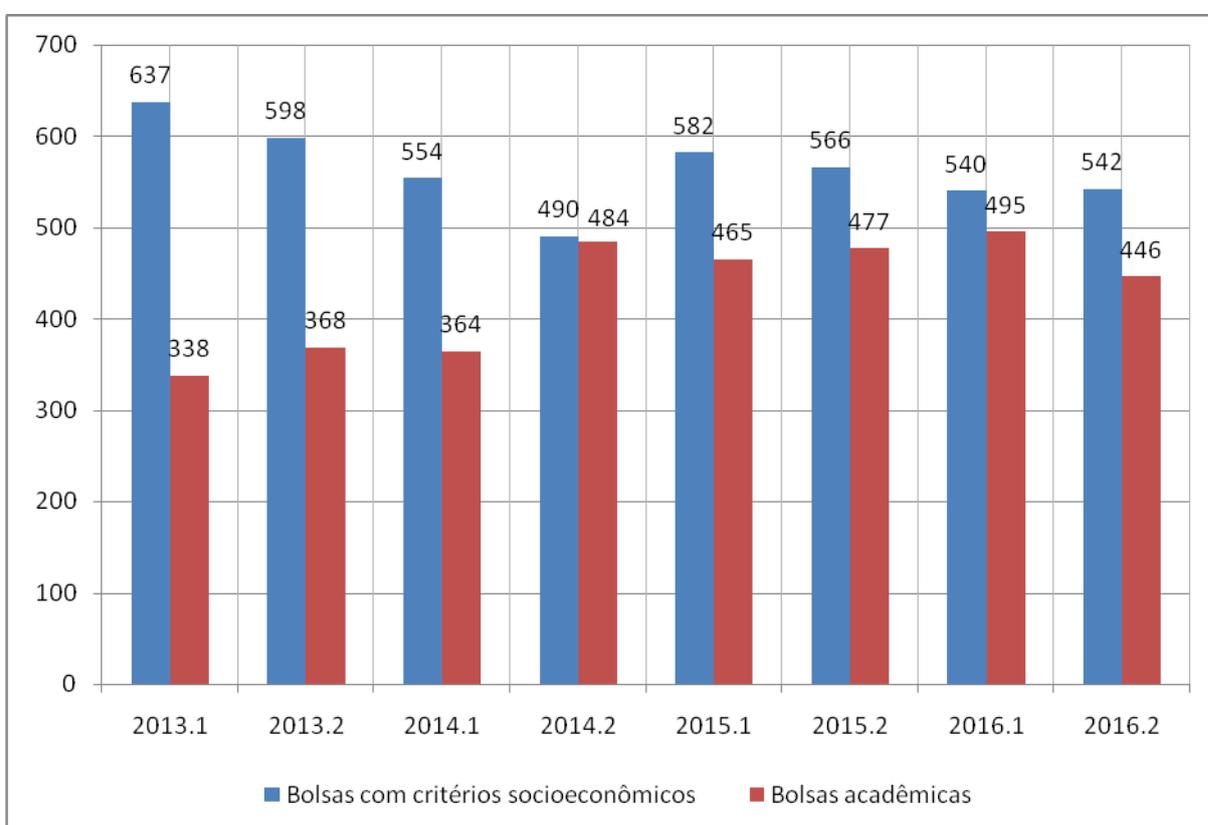
Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Genericamente, a mudança não se mostra tão significativa, girando na casa de 10% a 15%. No entanto, ao se analisar a proporção entre bolsas com critérios socioeconômicos e bolsas acadêmicas, fica latente a diminuição da relevância das bolsas que utilizam os critérios de prioridade de renda e origem escolar definidos pelo PNAES. A participação dos benefícios com critérios socioeconômicos no contingente total de vagas ofertadas vem caindo ano a ano, reduzindo o poder de ingerência dos assistentes sociais no controle do orçamento da assistência estudantil e na distribuição dos benefícios entre os estudantes, já que apenas essas bolsas estão sob o controle destes profissionais.

Esse processo se dá em razão da pulverização da administração dos benefícios entre diversas coordenações, as quais definem critérios de seleção exclusivamente baseados em mérito acadêmico ou na decisão individual dos

responsáveis pelos projetos. Com essa constatação não se busca desacreditar no papel relevante desempenhado pelas bolsas de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão. É central para o processo de ensino e aprendizagem, nos seus mais diversos aspectos, que projetos nesse sentido sejam incentivados e financiados pela instituição. Ocorre que, por não se estabelecer orçamento específico ou limite dentro do orçamento da assistência estudantil, conforme prevê o programa formulado pelo FASIFF, a gestão se utiliza da prerrogativa de manejar o orçamento na direção que lhe parecer mais razoável, vide Figura 10.



**Figura 10** - Comparação entre oferta de bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.

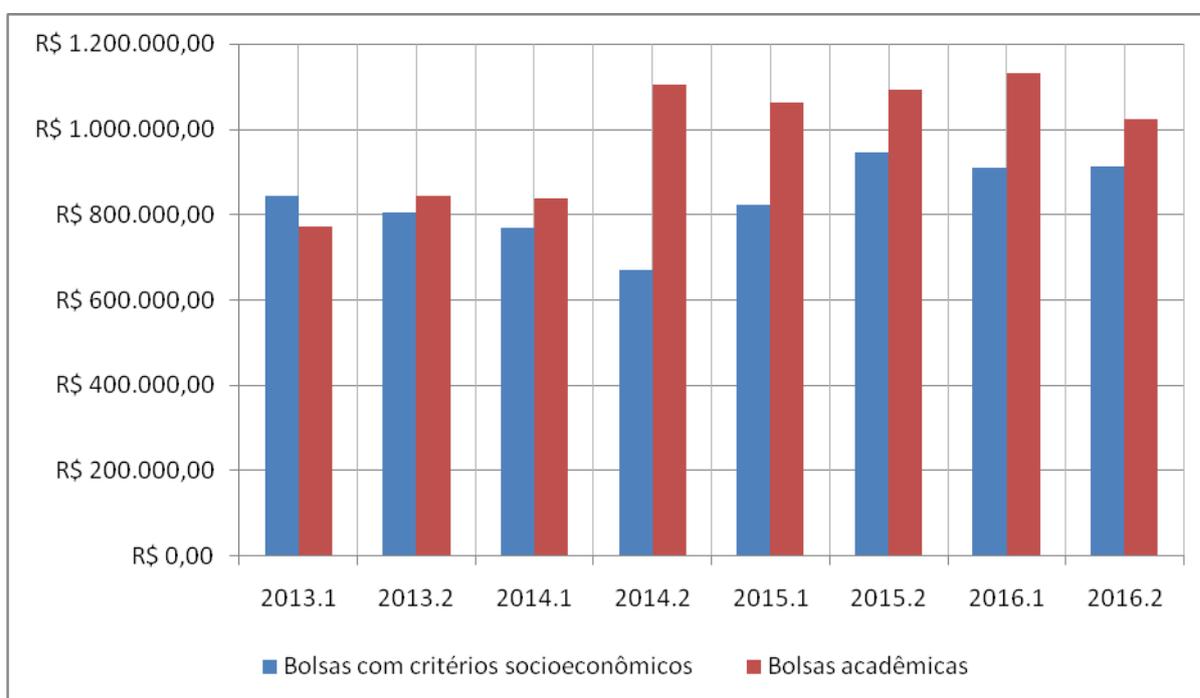
Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

As bolsas acadêmicas vinham crescendo paralelamente à diminuição da oferta dos benefícios administrados pelo Serviço Social até 2014.1. Com a aprovação do programa de assistência estudantil em 2015.1, esse processo foi interrompido pelo aumento das vagas de permanência IFF e pelo fim das bolsas com contrapartida de trabalho. No entanto, a proporção voltou a se aproximar nos

últimos semestres, com pico em 2016.1, antes do contingenciamento federal e da inclusão dos gastos com alimentação nessa rubrica.

Os dados ficam ainda mais evidentes quando se observa o volume aproximado de dinheiro gasto (número de vagas multiplicado pelo valor das bolsas e auxílios) para financiar os dois grupos de benefícios. Como a maioria das bolsas está sem reajuste desde 2013<sup>30</sup> e os benefícios com critérios socioeconômicos são mais baratos do que os demais, o deslocamento das prioridades do Instituto se mostra ainda mais nítido na Figura 11.



**Figura 11** - Comparação aproximada do orçamento gasto com as bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Identifica-se, pela imagem acima, como a prioridade da utilização dos recursos do PNAES para o público definido no Decreto vem sendo invertida desde 2013.2, com pico em 2014.2 (antes da criação do programa no IFF). Mesmo com a implantação do normativo criado pelo FASIFF, essa lógica não foi desfeita, o que

<sup>30</sup> Apenas a bolsa de arte e cultura passou de R\$225,00 até 2013.2 para R\$335,00 em 2014.1 e o auxílio transporte saiu de R\$100,00 em 2015.2 para R\$150,00 em 2016.1. Os demais benefícios são pagos da seguinte forma: bolsa permanência e bolsa NEE - R\$350,00; auxílio moradia - R\$225,00; bolsas de pesquisa, extensão e monitoria (20h) - R\$ 400,00; bolsa de extensão (12h) - R\$250,00; bolsa de desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico - R\$390,00; bolsa atleta - R\$335,00.

pode representar um descumprimento dos objetos definidos no PNAES, como a democratização das condições de permanência e a minimização das desigualdades sociais e regionais, já que os benefícios voltados especificamente para a parcela mais vulnerável dos estudantes estão perdendo espaço progressivo no orçamento.

Resgatando a lógica já problematizada nesta tese, o acesso ao ensino superior não é suficiente para uma educação de qualidade (ZAGO, 2006; SOBRINHO, 2010) devendo o Estado prover as condições de permanência material, que envolvem, em primeira instância, a garantia da satisfação de necessidades básicas de vida (PEREIRA, 2011b). No caso da educação, Zago (2000 e 2006) Reis e Tenório (2009) evidenciam (para além da indispensabilidade de comer, beber e morar) a aquisição de materiais, o transporte, a participação na vida acadêmica como um todo (congressos, eventos, etc.).

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamar de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo. (PEREIRA, 2011b, p. 26 e 27).

Nota-se que há uma diferença na compreensão de necessidades básicas e a noção de mínimos, segundo orienta Pereira (2011b) ao falar sobre a Assistência Social. A ideia de mínimo, muitas vezes enraizada no senso comum como limite de provisão do Estado aos pobres, desfigura a própria noção de direito, remetendo às formas mais arcaicas de intervenção social e à criminalização da pobreza (FORTI, 2010). No caso do IFF, a resistência institucional à concessão de benefícios sem contrapartidas de trabalho e a redução da importância dos benefícios voltados para o atendimento das demandas sociais identificadas pelo Serviço Social, pontos

revelados na reorientação do orçamento exposta na Figura 10, sinalizam para uma concepção bastante questionável de política social.

Paralelamente, pelo menos um problema central é gerado ao se adotar essa concepção dentro de cada um dos dois grupos de benefícios da assistência estudantil. Nos bolsas acadêmicas efetiva-se uma segmentação dos estudantes entre mercedores e não mercedores, pois o rendimento acadêmico ou as relações de proximidade com os coordenadores de projetos, deslocados da realidade social do estudante, são algumas das formas de se acessar os serviços. Nesse aspecto, ignora-se o impacto das condições de reprodução social dos alunos e de suas famílias na sua vida acadêmica.

Estudantes que se dividem entre o trabalho (necessariamente informal, pois os editais impedem vínculos formais nas modalidades acadêmicas) e os estudos, deslocam-se por longas distâncias para ir ao IFF e/ou possuem condições de alimentação, moradia e saúde inadequadas concorrem igualmente com seus pares aos benefícios financiados com recursos do PNAES. Isso se dá por não existir previsão própria de recursos para os benefícios que não levam em consideração a realidade social dos discentes.

No segundo grupo de benefícios, com critérios socioeconômicos, o problema envolve a manutenção da necessidade de se criarem critérios cada vez mais focalizados de seleção, fazendo com que o Serviço Social tenha que identificar os pobres entre os pobres. Acrescenta-se ainda a discrepância entre os valores praticados nas bolsas acadêmicas em relação às demais e a ausência de correções, dada a inflação acumulada em cerca de 30% entre 2013 e 2016 (BANCO CENTRAL, 2017), aspectos promotores de uma redução no poder de compra dos benefícios com critérios socioeconômicos.

Destarte, verifica-se que o perfil dos estudantes que conseguem essas modalidades tem se tornado muito mais seletivo do que o apregoado no PNAES. Por outro lado, a demanda pelos benefícios administrados pelos assistentes sociais vem aumentando desde 2015.1 com as crises econômica e política vivenciadas no país, manifestadas na redução do emprego formal e nos cortes e congelamentos orçamentários. Os impactos dessa conjuntura internacional e nacional sobre as

políticas sociais (discutidos no capítulo 1), somados às decisões/embates políticos internos acerca da utilização do orçamento, têm possibilitado um alinhamento cada vez mais evidente das ações de assistência estudantil no IFF com a proposta de políticas pobres para os pobres (FREIRE, 2013). Assim, o direito à educação – que como se viu, exige a consideração também do “como” e “em que condições” se aprende – vê-se atravessado pelas noções compensatórias, pela escassez de financiamento e pela focalização já bastante discutidas nos capítulos anteriores e na literatura acadêmica crítica (LAURELL, 1995; BEHRING e BOSCHETTI, 2010; PEREIRA; 2011a; MONTAÑO, 2014).

### **5.3 Do perfil socioeconômico dos estudantes**

Seguindo os apontamentos realizados no item de metodologia deste texto, o perfil dos estudantes que será apresentado e discutido neste item refere-se aos candidatos aos benefícios com critérios socioeconômicos nos anos de 2015 e 2016. Os anos anteriores ao início da pesquisa de doutoramento, como já foi destacado, não utilizavam recursos de informática para inscrição e preenchimento de questionários, com posterior descarte dos materiais em papel. Além disso, antes da reformulação promovida em 2015 pelo programa de assistência estudantil, os critérios objetivos utilizados pelo Serviço Social para inserção dos benefícios no *campus* Campos-Centro eram apenas os definidos no PNAES – renda *per capita* e origem escolar.

Com a aprovação do programa, o FASIFF passou a definir indicadores para o estudo socioeconômico em todos os *campi* do IFF, com padronização dos questionários e dos aspectos mínimos a serem analisados pelo Serviço Social durante os processos seletivos. Isso possibilitou a produção dos dados que, sistematizados pela pesquisa doutoral, serão analisados a seguir. Sublinha-se que os indicadores sociais básicos definidos para análise são composição e renda familiar, inserção profissional dos responsáveis financeiros das famílias, escolaridade dos responsáveis, origem escolar, moradia e condições de saúde.

Para facilitar a exposição e a discussão, os dados são apresentados em dois blocos. No primeiro, as informações referentes ao total de estudantes que solicitaram algum tipo de benefício com critério socioeconômico (inclusive a alimentação – almoço) nos anos de 2015 e 2016. Em um segundo momento, os dados de perfil dos discentes selecionados. Após a explanação, essas informações são correlacionadas e discutidas em um terceiro subitem. Essa divisão pretende também comparar o perfil atualmente atendido pelo Instituto e aquele que fica de fora dos serviços, demonstrando assim a abrangência e o nível de focalização adotado em razão da capacidade orçamentária e das prioridades institucionais já discutidas.

### 5.3.1 O perfil socioeconômico dos solicitantes

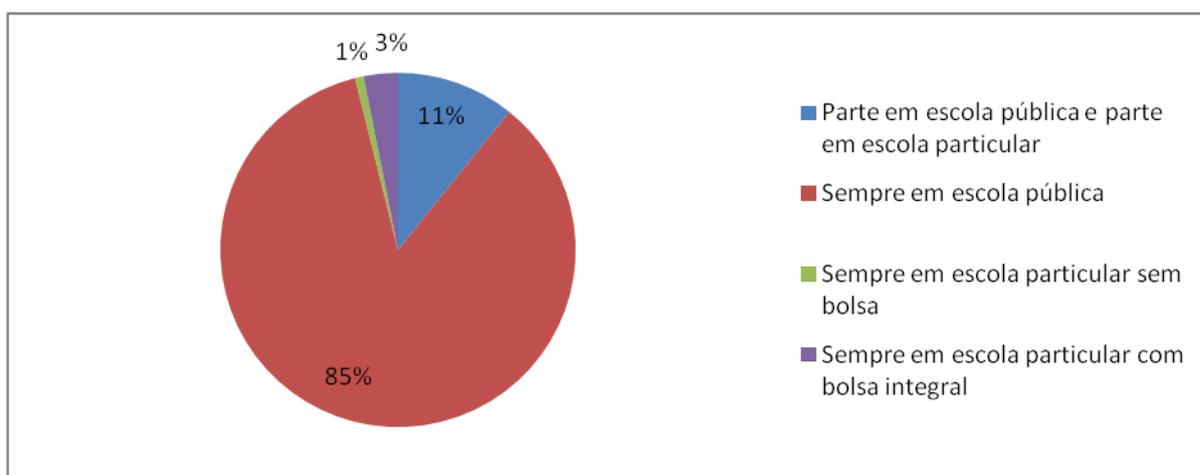
Inicialmente, chama atenção o crescimento no número de inscrições entre os anos de 2015 e 2016, algo que se relaciona diretamente com os efeitos das crises econômica e política que desembocaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e no alcance de um patamar de 14 milhões de desempregados em 2017 (IBGE, 2017). Essa expulsão de trabalhadores do mercado formal vai de encontro à tendência verificada nos últimos anos com a expansão do vínculo regulado de trabalho, um dos pilares dos governos petistas, conforme análise feita por Felipe (2014).

Enquanto em 2015, seguindo uma tendência geral desde 2013, o número de solicitantes dos benefícios de assistência estudantil no *campus* em discussão girou em torno de mil inscrições (1030, mais precisamente); em 2016, esse contingente saltou para 1746. Isso representa um crescimento de 69% no volume de pedidos de um ano para o outro. Como já se demonstrou, porém, o orçamento recebido pelo *campus* e a oferta de benefícios com critérios socioeconômicos praticamente se mantiveram estáveis, sofrendo até uma pequena redução em alguns anos.

Inevitavelmente, um aumento tão significativo somado ao congelamento da oferta de vagas traria ainda mais dificuldades para a equipe de assistentes sociais no momento da seleção. Paralelamente, ocorreu o bloqueio, no primeiro semestre

de 2016, de novas inscrições para Programa Bolsa Permanência do MEC. Esse programa, com gestão e pagamento centralizados no próprio Ministério, ofertava bolsas de R\$400,00 para todos os estudantes de cursos superiores com carga horária média diária superior a 5h/aula, desde que possuíssem o perfil prioritário definido no PNAES. No caso do IFF, esse benefício atendia aos alunos dos cursos de bacharelado (com exceção de Sistemas de Informação) e licenciatura. O programa manteve a possibilidade de novas inscrições apenas para estudantes quilombolas ou indígenas no valor de R\$800,00, praticamente inexistentes no *campus*.

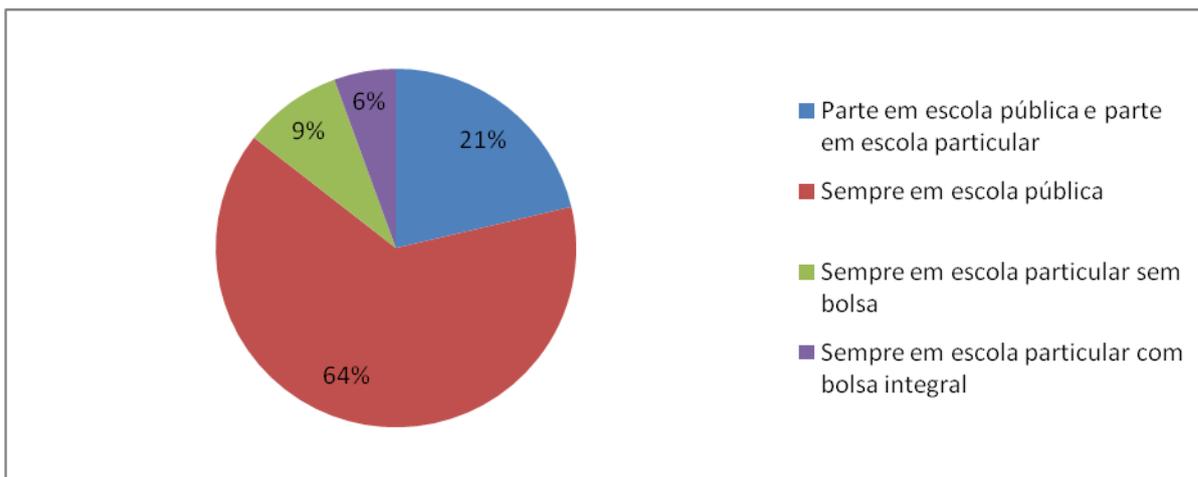
Esse conjunto de alunos de cursos superiores passou também a concorrer diretamente no edital para a Bolsa Permanência IFF, aumentando o nível de seletividade do benefício. Nesse contexto, uma das mudanças mais visíveis entre os dois anos em análise diz respeito à origem escolar dos estudantes.



**Figura 12** - Origem escolar dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 13** - Origem escolar dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

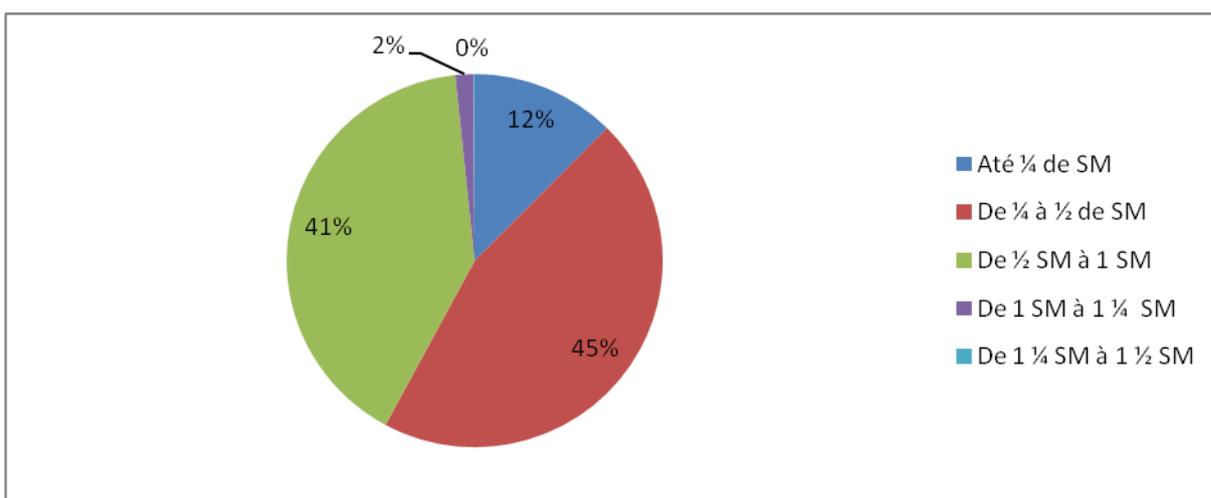
Elaboração própria.

Verifica-se um crescimento importante de concorrentes com trajetórias escolares anteriores ao IFF fora da escola pública, passando a responder por 36% dos pedidos; em 2015 eram apenas 14%. Esse aspecto é muito relevante, pois demonstra uma queda na capacidade das famílias em arcar com os custos de manutenção de seus membros mesmo em uma instituição gratuita, quando antes, além dos gastos de manutenção, eram pagas também mensalidades na maioria dos casos. Reforça-se que a origem escolar pública é um dos critérios definidos pelo PNAES e geralmente estava bastante relacionada a uma renda familiar mais baixa nos estudos socioeconômicos realizados pelo Serviço Social.

Aliás, esse é outro aspecto que chamou atenção, pois não há solicitações em número significativo de estudantes com rendas fora da faixa de um salário mínimo e meio nos processos seletivos nos anos analisados, embora se note um pequeno crescimento de pedidos entre aqueles com mais de um salário mínimo *per capita* (ainda dentro do perfil prioritário do PNAES). Tal fato, associado à expansão das inscrições e à alteração na origem escolar, sinaliza para um processo de queda das rendas das famílias do conjunto dos estudantes do Instituto. Isso se ratifica pela redução percentual dos solicitantes inseridos em programas de transferência de renda de 25% em 2015 para 18% em 2016, demonstrando uma elevação de pedidos entre aqueles que, apesar de se enquadrarem no perfil de renda do PNAES, não

são público-alvo da Política de Assistência Social – historicamente pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza.

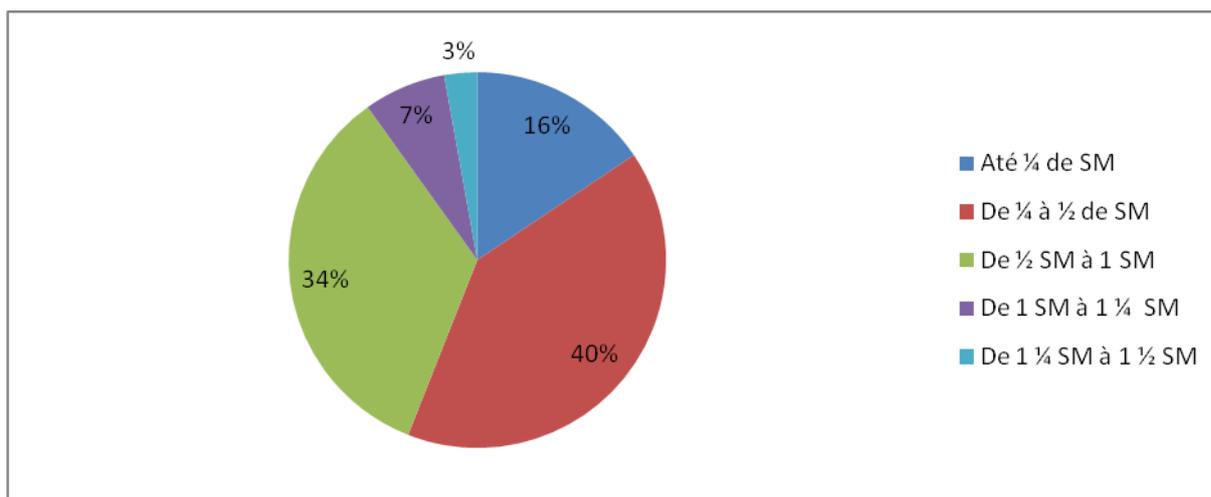
Ainda relacionado a esse aspecto, chama atenção o crescimento de inscritos autodeclarados brancos em relação aos que se identificam como negros ou pardos. Enquanto as inscrições dos primeiros cresceram cerca de 90% entre 2015 e 2016, os demais cresceram 64% e 55% respectivamente. Esse fator também reforça uma tendência de queda na renda das famílias que antes não demandavam serviços de assistência estudantil, uma vez que os atendidos em benefícios com critérios socioeconômicos ainda são predominantemente alunos autodeclarados pardos ou negros (ver subitem 5.3.2).



**Figura 14** - Renda *per capita* declarada dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 15** - Renda *per capita* declarada dos estudantes inscritos no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Um dos elementos mais diretamente relacionados à renda familiar, com impacto não apenas na sua composição como na sua estabilidade, refere-se ao tipo de inserção ocupacional do principal responsável financeiro. Nesse aspecto, não se identificam mudanças muito substanciais. De maneira geral, em termos proporcionais, os responsáveis financeiros pelos estudantes são predominantemente trabalhadores privados formais e informais, 31% e 25% em 2015 e 31% e 26% em 2016, respectivamente. Em 2016, houve um crescimento no número de servidores públicos solicitantes<sup>31</sup>, de 10% no ano anterior para 16%, e uma queda nos que se identificavam como sem qualquer ocupação (desempregados), de 10% para 6%. Aposentados (15%), profissionais liberais (6%) e agricultores (3%) tiveram variação igual ou inferior a 2%.

Por outro lado, o nível de escolaridade desses responsáveis apresentou mudança. Enquanto, em 2015, os estudantes com responsáveis financeiros formados em cursos superiores (graduação e pós-graduação) correspondiam a 6% do total de inscritos, eles passaram para 15% em 2016. Com ensino médio variou de 42% para 45%, fundamental de 45% para 35% e analfabeto de 7% para 5%. Isso

<sup>31</sup> Em 2015 e, principalmente, em 2016, muitos servidores estaduais do Rio de Janeiro vêm passando por dificuldades financeiras em função dos constantes atrasos no pagamento dos salários, aposentadorias e pensões. Esse crescimento certamente está relacionado diretamente a esse processo.

reforça mais uma vez o agravamento da situação socioeconômica dos estudantes em geral, com o movimento de entrada de famílias em um processo seletivo para benefícios para os quais não concorriam anteriormente.

Os demais dados do perfil socioeconômico dos estudantes concorrentes não apresentaram grandes variações entre os dois anos analisados. Apesar disso, eles são relevantes para se compreenderem algumas características centrais na realidade de vida dos alunos que demandam ações voltadas para sua permanência material na instituição. Entre esses dados, um que revela bastante sobre o nível de fragilidade da família diz respeito à comparação entre o total de membros e a quantidade de pessoas que contribuem diretamente para a renda familiar.

Destarte, percebe-se que a grande maioria das famílias era composta por quatro (34% em 2015 e 36% em 2016), três (26% e 27%) ou cinco membros (17% e 14%). Em seguida estão as configurações com apenas duas pessoas (12% nos dois anos), seguidas das que possuem seis ou mais indivíduos (9%, também dos dois casos). Por último, os estudantes que residem e se mantêm sozinhos representam de 1% a 3% do total de inscritos. Em geral, mais de 70% das famílias são caracterizadas, portanto, pela reunião de três ou mais pessoas. Essa característica poderia revelar uma situação de maior proteção financeira, considerando que mais indivíduos estariam disponíveis para compor ou recompor a capacidade de trabalho e de renda em situação de doença, desemprego, morte ou qualquer outra intempérie.

No entanto, o que se revela por meio dos dados produzidos é justamente o contrário. A maioria absoluta dessas famílias possui apenas um membro trabalhando (67% em 2015 e 68% em 2016). Soma-se o fato de que vários responsáveis não possuem qualquer tipo de proteção social via previdência, dado o significativo número de ocupações informais. Os estudos socioeconômicos para inclusão nos benefícios realizados pelos assistentes sociais revelaram, ainda, que muitos desses estudantes residem com irmãos em idade escolar ou com idosos, o que limita ainda mais as possibilidades de ampliação da renda familiar pela entrada de novos membros no mercado de trabalho.

A capacidade produtiva limitada da família articula-se a outros indicadores capazes de sinalizar a existência de gastos regulares com impacto sobre a renda familiar. Pelo menos 26% dos discentes são oriundos de áreas rurais dos municípios da região, apresentando gastos com deslocamento diferenciados daqueles que residem na área urbana. Os inscritos também informaram ter familiares com problemas de saúde em 26% dos casos em 2015 e 24% em 2016. Por último, 35% dos alunos solicitantes declararam não possuir casa própria, dos quais, em média, 17% pagavam aluguel ou financiamento e 18% residiam em imóveis cedidos.

### 5.3.2 O perfil socioeconômico dos estudantes selecionados

Em relação aos contingentes totais de inscrição em 2015 (1030) e 2016 (1746), percebe-se um crescimento bastante acentuado, como já foi salientado. Não obstante, a proporção de estudantes atendidos chama ainda mais atenção, pois ocorreu um estacionamento no seu volume bruto<sup>32</sup>, com variações apenas de entrada e saída por conclusão de curso ou descumprimento de requisitos, e uma redução brusca em termos percentuais. Enquanto em 2015 foram atendidos imediatamente no edital 556 alunos, em 2016, os convocados nessa primeira etapa foram 475. Estes discentes representam 54% e 27% do total de inscrições, respectivamente.

Quando se faz referência ao atendimento “imediato” desses estudantes, apenas se busca evidenciar que a maioria dos benefícios manteve listas de espera durante o ano letivo (em especial o principal deles, a bolsa permanência IFF, com mais de 200 pessoas aguardando em cada ano). Pelo alto número de pedidos em 2016, a equipe de Serviço Social, composta por apenas quatro assistentes sociais, se viu obrigada a realizar cortes pela observação preliminar dos questionários, filtrando previamente os alunos que passariam por estudos socioeconômicos. Para proceder a tal corte, partiu-se dos dois itens principais definidos no PNAES – origem

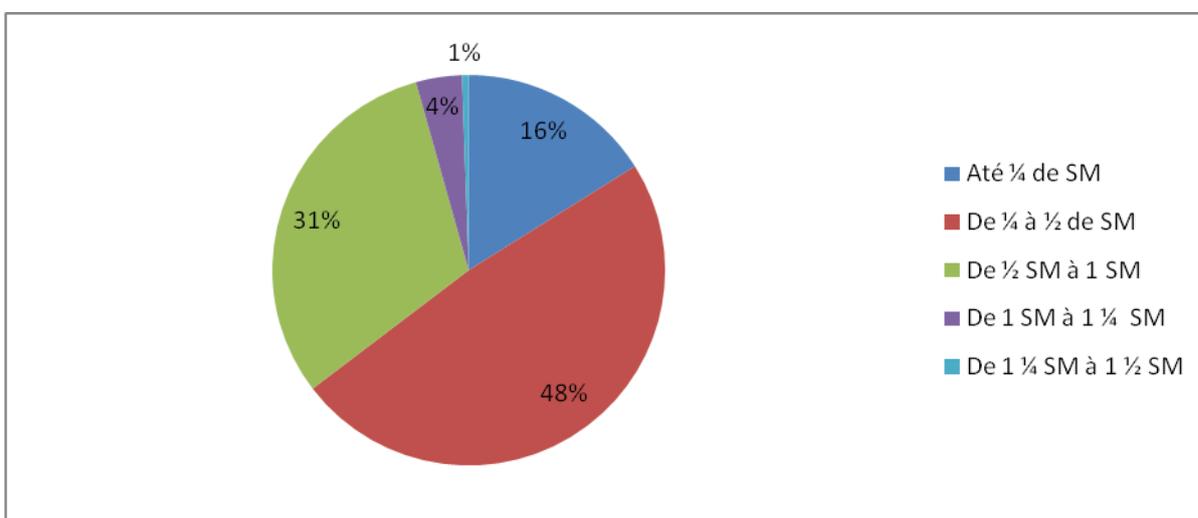
---

<sup>32</sup> Apesar da aparente queda bruta de 81 vagas, na realidade não ocorreu uma diminuição em relação ao quantitativo geral ofertado no *campus*. Em 2016, os estudantes inseridos no auxílio moradia e no auxílio alimentação desde ano anterior não precisaram concorrer novamente à seleção, podendo apenas se recadastrar, caso mantivessem a matrícula ativa. Isso não foi possível em 2015 pela mudança geral dos critérios de seleção com a implantação do programa de assistência estudantil, fazendo com que todas as vagas fossem zeradas e disponibilizadas no edital.

escolar e renda *per capita* declarada – o que culminou em aproximadamente 800 pedidos que sequer foram avaliados.

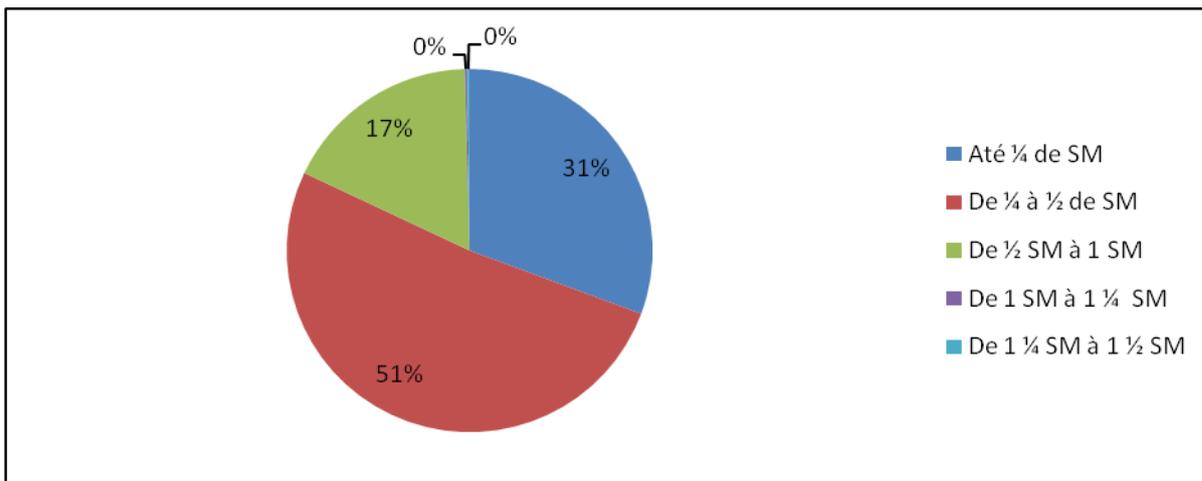
Desse modo, os dados apresentados abaixo referem-se exclusivamente aos estudantes convocados logo ao final dos processos seletivos, por conseguinte, dentro do número de vagas previsto no edital. Em um terceiro momento, as informações apresentadas neste subitem e no anterior serão comparadas e retomadas à luz das discussões engendradas nos capítulos anteriores da tese.

Inicialmente, o que mais se sobressai é a questão da renda familiar dos indivíduos convocados dentro das vagas do edital. Já em 2015, as pessoas atendidas possuíam em geral renda *per capita* de até um salário mínimo, bem abaixo do definido no PNAES. Essa característica foi agravada com o aumento da concorrência e o estacionamento da oferta em 2016.



**Figura 16** - Renda *per capita* declarada dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.

Fonte: dados da pesquisa.  
Elaboração própria.



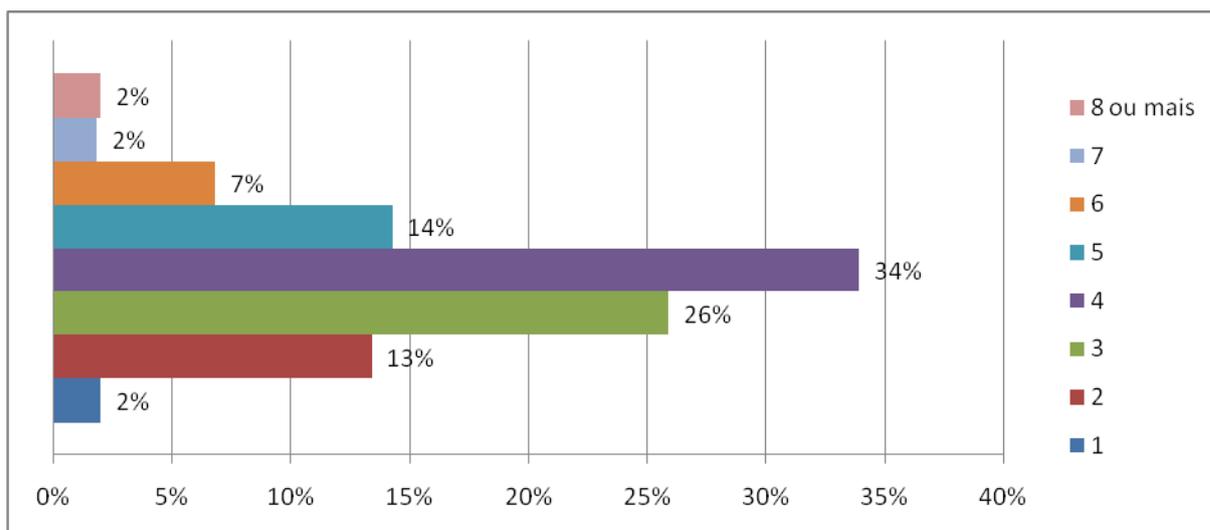
**Figura 17** - Renda *per capita* declarada dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.

Fonte: dados da pesquisa.  
Elaboração própria.

Nota-se um crescimento considerável da incidência de rendas inferiores a meio salário mínimo *per capita*, respondendo por 82% dos estudantes em 2016 ante 64% em 2015, índice que já poderia ser considerado alto. A grande maioria dessas pessoas poderia ser enquadrada nos perfis de renda de programas da Política de Assistência Social, como o federal Bolsa Família e o municipal Cheque Cidadão<sup>33</sup>. Aliás, o percentual de alunos já inseridos em programas desse tipo aumentou de 25% para 34% entre os anos aqui apresentados. Nessa direção, percebe-se uma focalização de renda bastante elevada dos serviços de assistência estudantil, voltando-se majoritariamente para discentes muito pobres ou miseráveis.

Em 69% dos casos em 2015 e 81% em 2016 essa renda provém do trabalho de uma única pessoa da família. As configurações que possuem dois trabalhadores representam 23% e 15%, já aquelas com três ou mais responsáveis financeiros respondem por 7% e 3% em cada um dos anos. Considerando que aproximadamente 60% dos atendidos compõem grupos familiares com mais de quatro pessoas, essas informações detalham o alto nível de dependência dos membros em relação a um único provedor.

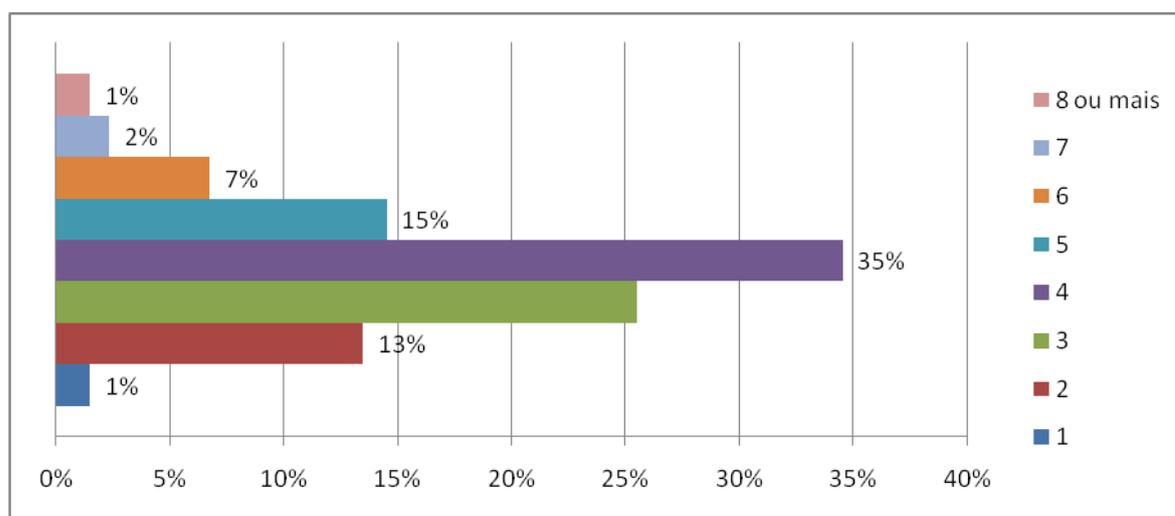
<sup>33</sup> Mecanismo de transferência de renda ofertado pelo município de Campos dos Goytacazes – RJ na forma de vale compras em supermercados no valor de R\$200,00. Até janeiro de 2015, o programa atendia famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita*, tendo reduzido esse critério para 30% de um salário mínimo *per capita* em janeiro de 2015.



**Figura 18** - Número de membros nas famílias dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 19** - Número de membros nas famílias dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.

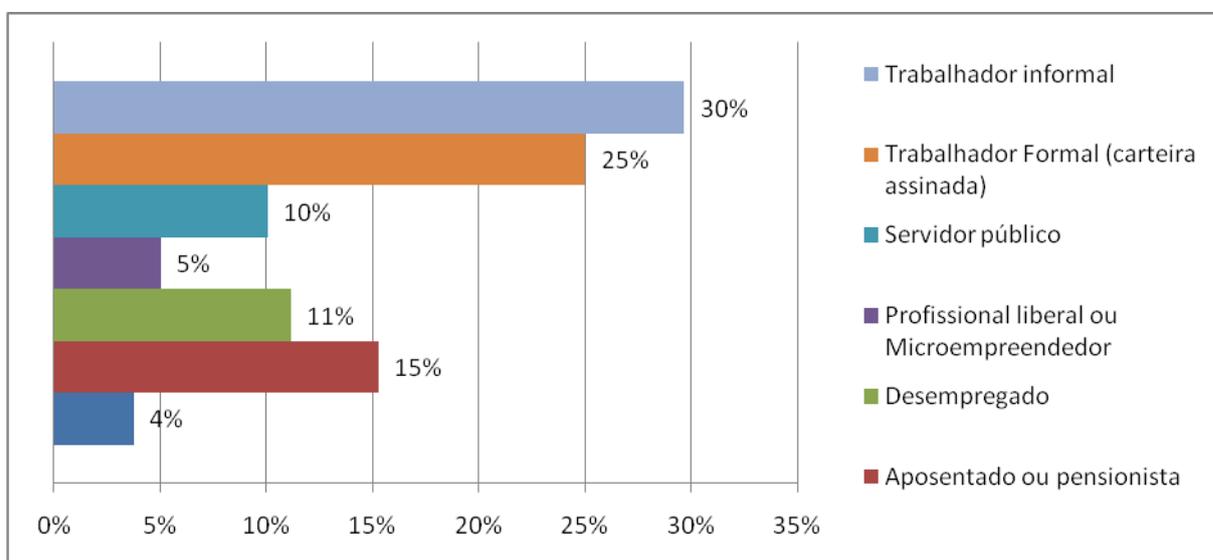
Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

O nível de escolaridade desses trabalhadores também chama atenção, visto que 56% deles são analfabetos ou possuem apenas o ensino fundamental, os outros 44% são majoritariamente de pessoas com ensino médio. Dessa maneira, se por um lado as famílias possuem muitos membros e apenas um único responsável

financeiro com baixa qualificação formal, por outro esse provedor é, na maior parte dos casos, trabalhador informal.

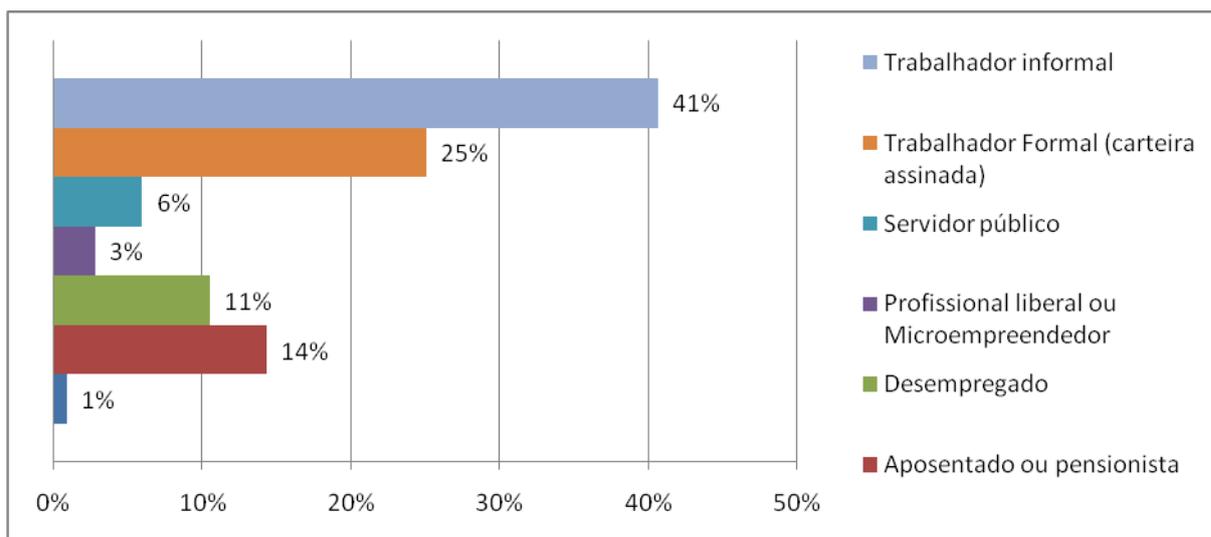
Esse é mais um elemento agravante por condicionar a sazonalidade da renda, as condições de trabalho geralmente não reguladas e a ausência de proteção social pela contribuição incipiente à previdência. Nesse aspecto, a proporção de trabalhadores informais entre os selecionados, já bastante elevada em 2015, ganhou ainda mais visibilidade no processo seletivo seguinte.



**Figura 20** - Situação ocupacional do principal responsável financeiro dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2015.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 21** - Situação ocupacional do principal responsável financeiro dos estudantes selecionados no processo de seleção dos benefícios com critérios socioeconômicos do *campus* Campos Centro do IFF em 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

No que tange à origem escolar dos alunos convocados, promoveu-se uma centralidade na concessão dos benefícios para os oriundos de escola pública, respondendo por 88% dos selecionados em 2015 e 89% em 2016. Em segundo lugar, estão aqueles que tiveram trajetórias mistas na escola pública e na particular (8% e 9%), enquanto os discentes oriundos exclusivamente de instituições privadas (com ou sem bolsa) variaram de 0% a 3%.

Quanto à autodeclaração de raça, 56% e 59% se identificaram como negro, pardo ou índio, enquanto 44% e 41% se caracterizaram como branco ou amarelo, em 2015 e 2016. Também sem muitas variações estão as informações sobre a existência de pessoas com doenças com impacto sobre a renda, aproximadamente um quarto dos casos atendidos nos dois anos. Ainda em relação aos fatores com efeitos sobre as receitas das famílias, 22% declaram gastos com aluguel ou financiamento imobiliário em 2015 e 14% em 2016. Essa queda no percentual de discentes com despesas na moradia familiar se deu contraditoriamente ao aumento dos custos com deslocamento, dado o crescimento da parcela de estudantes residentes nas áreas rurais do município e da região (de 30% para 37%).

### 5.3.3 Algumas considerações sobre os dados de perfil socioeconômico

As informações sobre o perfil socioeconômico demonstram nitidamente um processo de agravamento geral nas condições de vida dos estudantes do IFF, materializados no aumento vultoso da demanda por benefícios com critérios socioeconômicos de um ano para o outro. Esse processo não está desvinculado de um movimento mais amplo de retomada do crescimento da pobreza em cenário nacional. Por meio da Síntese dos Indicadores Sociais de 2016, o IBGE (2016) já vinha demonstrando essa tendência ao identificar que o número de pessoas vivendo com até um quarto de salário mínimo *per capita* subiu de 7,9% da população residente em domicílios no país em 2014 para 9,2% em 2015, índice mais alto desde 2010.

Em relação às crianças e jovens, os dados são ainda mais alarmantes, já que 17,6% dos que possuem de 0 a 4 anos e 18% dos que têm de 5 a 14 anos estão nessa situação. Como já foi discutido no capítulo 2 deste trabalho, a pobreza no capitalismo não provém do fenômeno da escassez que marcou os modos de produção anteriores, mas essencialmente da sua natureza desigual fundada na produção de valor pela exploração do trabalho (MARX, 2013). Nesse contexto, há um movimento cíclico de entrada e expulsão de trabalhadores do circuito produtivo, tendo o exército industrial de reserva o papel fundamental de garantir essa reposição e de manter um nível lucrativo de composição orgânica do capital.

O crescimento do desemprego no país, com impacto direto sobre os índices de pobreza, faz parte dessa engrenagem revelada pela Lei geral da acumulação capitalista. Justamente pelo reconhecimento de que tais elementos – exploração, desemprego e pobreza – são estruturais, com picos em períodos de crise, a política social foi construída e generalizada nos países centrais como um dos mecanismos de redução da desigualdade absoluta, mantendo-se a estrutura social vigente (NETTO e BRAZ, 2010).

No entanto, o que se nota na trajetória brasileira são iniciativas que vão de encontro a essa concepção de *Estado Social*. Também seguindo as linhas de raciocínio dos capítulos anteriores, o que se viu no Brasil pós-redemocratização foram inúmeras tentativas de desconstrução das políticas de proteção social

conquistadas na Constituição Federal de 1988. Sob a lógica de governos de orientação neoliberal, principalmente na década de 1990 e agora, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, no governo Temer, promove-se um duro ataque às políticas sociais e aos direitos por elas assegurados.

Enquanto no período de FHC essa desfiguração dos direitos sociais se materializou com a implantação das propostas de reforma do Estado já apresentadas, agora, no governo Temer, a principal iniciativa tomada revela-se pela aprovação da emenda constitucional 95 de 2016. Essa mudança na Carta Magna cria o Novo Regime Fiscal, com congelamento dos investimentos e gastos públicos da União por vinte anos a partir de 2017, inclusive nas áreas de educação, saúde e assistência social. Atualmente ainda caminham no Congresso Nacional as propostas de reformas na previdência e na Consolidação das Leis Trabalhistas.

Assim, a tendência geral tem sido a restrição e redução de direitos, sob o argumento de crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p.156)

Em um momento de conjuntura política e econômica atípica como este, com aprofundamento da desigualdade nacionalmente, os mecanismos de proteção social via Estado têm sido minimizados, inclusive no que tange às iniciativas com finalidade de garantir a permanência na educação. No caso do IFF, para além dos contingenciamentos nos orçamentos de custeio e manutenção já relatados e seus impactos sobre a assistência estudantil, a observação da Figura 6 demonstra uma estagnação nos recursos para a área a partir de 2014, o que significa redução, considerando as correções inflacionárias.

Há, por conseguinte, uma limitação na capacidade de financiamento e um aumento no volume de discentes com necessidades materiais com impacto sobre sua trajetória educacional. Além disso, somam-se as informações apresentadas nas Figuras 7, 8, 10 e 11, demonstrativas de um redirecionamento interno das gestões do *campus* Campos-Centro do IFF em direção à redução do papel dos benefícios voltados para a permanência material dos estudantes quando comparados às bolsas baseadas no mérito acadêmico.

Os resultados produzidos por essas situações materializam-se numa evidente intensificação da focalização das ações voltadas para os alunos definidos como público prioritário pelo PNAES. Se em 2015 as faixas de renda dos atendidos já eram significativamente inferiores ao definido no Plano Nacional, as Figuras 16 e 17 informam uma nova restrição, agora em direção aos muito pobres e miseráveis, aqueles que vivem com menos de um quarto de salário mínimo, identificados pelo IBGE (2016). Algo parecido vem ocorrendo também na Universidade Federal Fluminense, em que a faixa de renda dos discentes atendidos pela assistência estudantil raramente ultrapassa um salário mínimo (PINTO, 2015, p. 156).

No entanto isso não parece ser visto como um problema para gestão ou para a opinião pública. Pelo contrário, como se percebeu nas formulações de Behring e Boschetti, (2010), Freire (2013) Pereira (2012) e Netto, (2013) há uma tendência internacional, orientada pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial, de se transmutar o conjunto das políticas sociais em políticas seletivas voltadas exclusivamente para os pobres e miseráveis. No caso da assistência estudantil não vem ocorrendo algo diferente, conforme demonstram as pesquisas de pós-graduação realizadas por Nascimento (2014), Dumaresq (2014) e Leite (2015). Todas essas autoras identificaram tendências de enfoque do público e necessidade de ampliação da oferta em seus diferentes contextos de estudo sobre a assistência estudantil nos estados do Sergipe, Ceará e Pernambuco.

Por conseguinte, apesar de as características e decisões institucionais internas já expressas intensificarem os critérios de seletividade, reforça-se a orientação de que a situação do Instituto Federal Fluminense não foge ao que vem ocorrendo nas demais instituições federais de ensino. Há, como identificou Nascimento (2014), uma situação bastante recorrente nas diversas IFES caracterizada pela precarização e pelo subfinanciamento da área.

As dificuldades socioeconômicas dos estudantes, porém, não se restringem apenas à questão da renda *per capita* baixa. Como ficou demonstrado, as famílias desses discentes são formadas, em mais de 50% dos casos analisados nos dois anos, tanto entre os inscritos quanto entre os selecionados, por quatro pessoas ou mais. Por outro lado, a maioria absoluta delas possui um único responsável

financeiro, com uma predominância expressiva do trabalho informal entre os que se tornaram bolsistas.

Essas características se coadunam com as teses levantadas Kowarick (1994) e Flach (2009) em relação ao papel central e histórico da informalidade na constituição do mercado de trabalho no Brasil, marcado pelo baixo nível de acesso formal à educação e aos demais direitos sociais desde a abolição da escravidão. Destaca-se, ainda, que a baixa escolaridade, somada aos gastos regulares com transporte e saúde (justamente pela falta de acesso às demais políticas sociais), configura um contexto adverso no qual muitos alunos se veem obrigados a compor ou recompor a força de trabalho das suas famílias para garantir a sobrevivência e a reprodução de seus membros.

Esse processo, como já se observou, não se dá sem impactos sobre suas vidas acadêmicas. Impossibilitados de acessar os serviços de assistência estudantil pelo alto grau de seletividade dos mesmos, a maioria dos estudantes com perfil de renda e origem escolar definidos no Decreto 7.234 de 2010 ficou sem acesso ao suporte da assistência estudantil nos anos pesquisados, conforme se verifica abaixo:

**Tabela 7** – Perfil de renda dos estudantes não selecionados nos processos seletivos da assistência estudantil

Faixas de renda	Ano			
	2015		2016	
Até ¼ de SM	41	9%	111	9%
De ¼ à ½ de SM	209	44%	414	33%
De ½ SM à 1 SM	214	45%	472	37%
De 1 SM à 1 ¼ SM	9	2%	115	9%
De 1 ¼ SM à 1 ½ SM	1	0%	46	4%
Mais 1 ½ SM	0	0%	114	9%
Total	474		1272	

Fonte: Dados da pesquisa.

**Tabela 8** – Origem escolar dos estudantes não selecionados nos processos seletivos da assistência estudantil

Origem escolar	Ano			
	2015		2016	
Parte em escola pública e parte em particular	65	14%	331	26%
Sempre em escola pública	387	82%	704	55%
Sempre em escola particular sem bolsa	7	1%	147	12%
Sempre em escola particular com bolsa	15	3%	90	7%
	474		1272	

Fonte: Dados da pesquisa.

Se, por um lado, a expansão do acesso aos ensino federal pode representar uma possibilidade de superação do ciclo de pobreza, informalidade e baixa qualificação em situações particulares, conforme identificaram Inácio, Fahel e Estrella, (2007) e Vargas (2011); por outro, não se pode perder de vista que, sem condições efetivas de permanência material por meio de ações regulares e suficientes de assistência estudantil, essas possibilidades são consideravelmente reduzidas. Além disso, é preciso estar atento às reais possibilidades da educação e das políticas sociais no modo de produção capitalista, que não visam ao rompimento com a lógica de exploração e produção da desigualdade, mas apenas à amenização de algumas de suas sequelas (FALEIROS, 2004).

#### **5.4 Resultados na permanência material e na trajetória acadêmica dos estudantes**

Neste item serão apresentados os resultados de duas etapas do trabalho de pesquisa realizado no Instituto Federal Fluminense, quais sejam: 1 - as informações quantitativas do processo de acompanhamento da situação acadêmica dos estudantes nos oito semestres correspondentes ao período de 2013 a 2016; 2 – a categorização das entrevistas realizadas com os discentes acerca dos aspectos que acreditam influenciar na sua permanência nos cursos, além da relevância, dos usos e dos significados da assistência estudantil. Mantendo-se o objetivo de facilitar a exposição, essas informações serão apresentadas e discutidas em subitens

diferentes, sempre com a preocupação de se retomarem as discussões feitas anteriormente e os dados já apresentados.

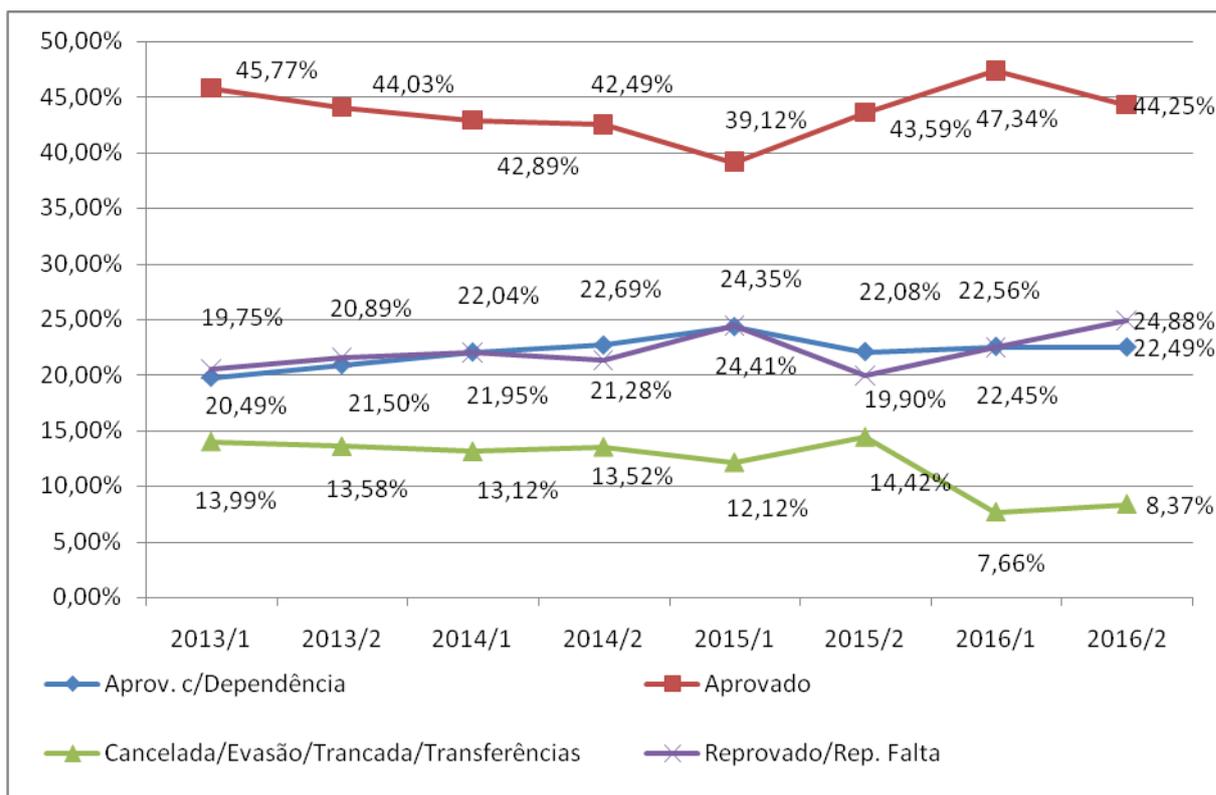
#### 5.4.1 A trajetória da situação acadêmica dos estudantes

A trajetória acadêmica dos estudantes foi acompanhada em relação à situação do semestre (no caso dos cursos técnicos concomitantes, subseqüentes e cursos superiores) e do ano (em relação aos cursos integrados ao ensino médio), tomando como referência o rendimento nas disciplinas e a freqüência. Nesse sentido, os dados extraídos do sistema de matrículas do Instituto identificam os discentes pelas seguintes categorias: aprovado, aprovado com dependência<sup>34</sup>, reprovado por nota, reprovado por falta, evadido, trancado, cancelado e transferido. As situações de reprovação por nota e por falta, assim como as de evasão, cancelamento, trancamento e transferência foram agrupadas por representarem situações similares academicamente, restando quatro categorias: aprovado, aprovado com dependência, reprovado e evadido. Alguns estudantes, na absoluta maioria dos semestres em percentual inferior a 10% do total, não tinham a situação acadêmica identificada por motivos diversos (suspensão da matrícula para participar de intercâmbio, ausência de lançamento de notas por parte dos professores ou por erro no sistema). Esses casos foram retirados da tabulação dos dados.

Primeiramente, apresentam-se, abaixo, os resultados acadêmicos gerais da instituição no período analisado. Os dados demonstram uma queda importante da evasão nos últimos semestres letivos e variações pouco significativas entre 2013 e 2016 nas demais categorias, com mudanças nas casas de 2% a 3% na maioria dos anos em todas as situações. O único semestre com queda mais significativa no resultado geral dos aprovados é 2015/1, período de greve dos servidores. Apesar disso, os índices retornam aos patamares anteriores logo em seguida.

---

<sup>34</sup> A aprovação com dependência permite que os estudantes cursem, concomitantemente com o semestre ou ano letivo regular, até duas disciplinas de períodos anteriores.

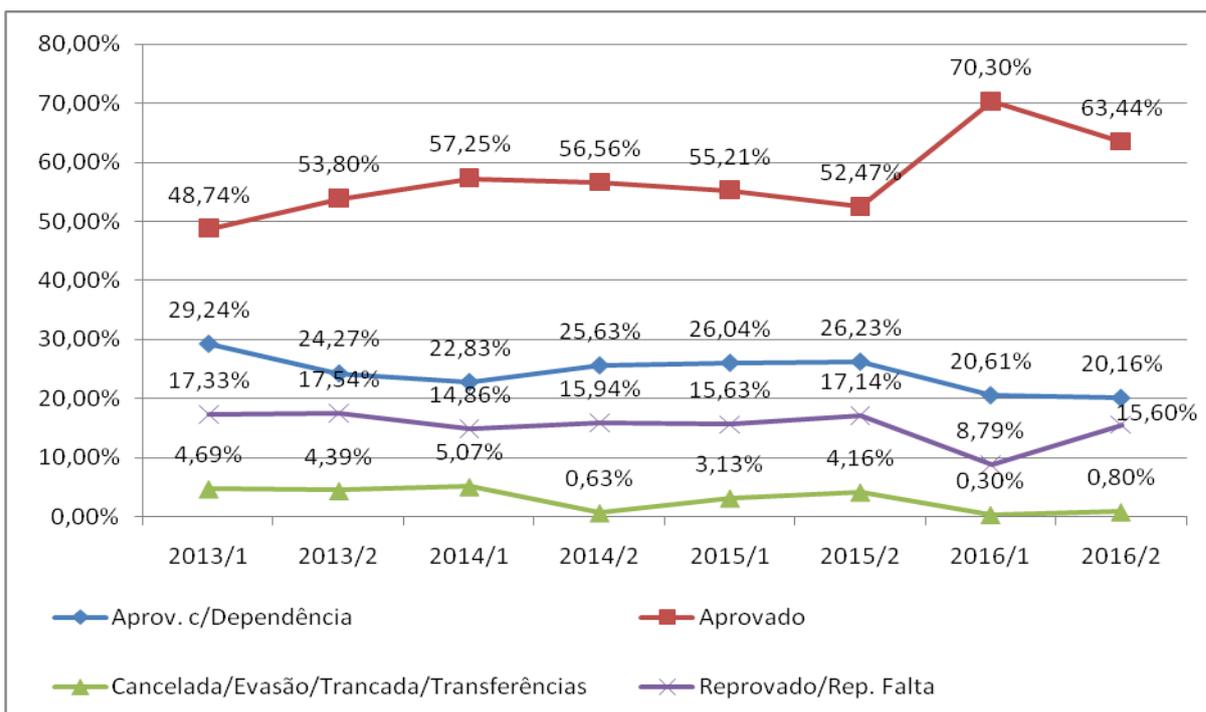


**Figura 22** - Situação acadêmica do total de estudantes matriculados no *campus* Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

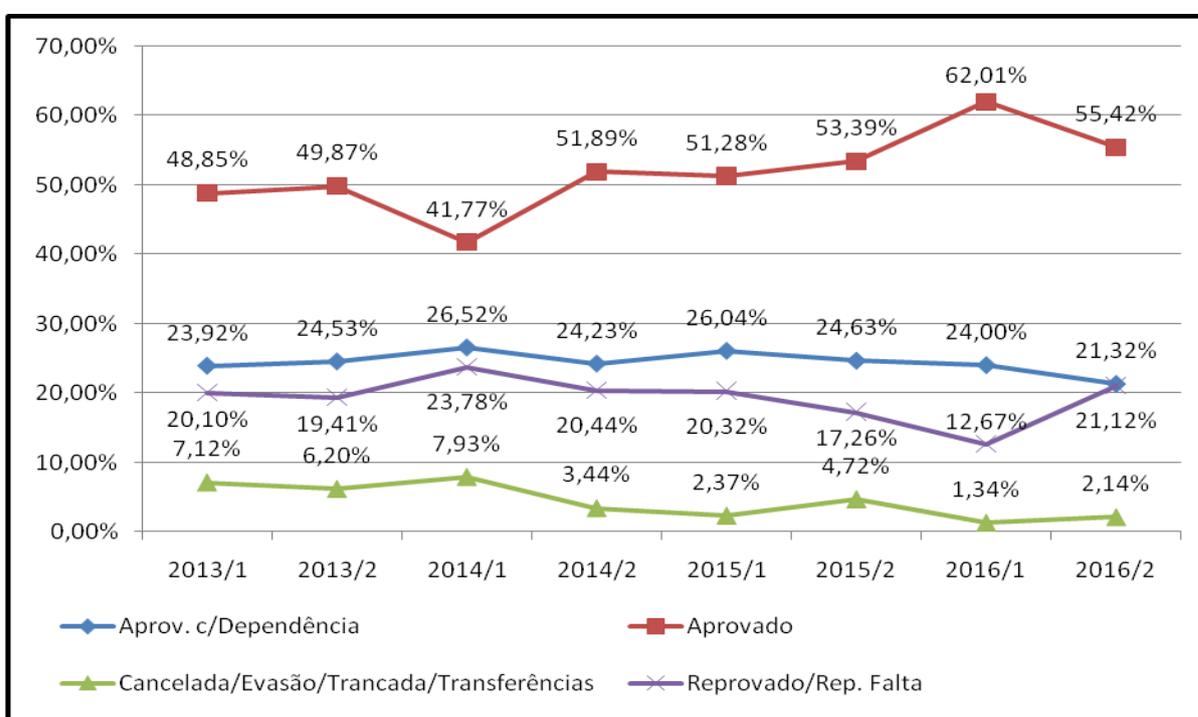
Ao contrário dos dados gerais, as informações referentes aos benefícios de assistência estudantil apresentaram variações consideráveis no período analisado. Tanto as bolsas com critérios socioeconômicos quanto aquelas consideradas acadêmicas conseguiram resultados positivos no quadriênio, principalmente em relação ao percentual de estudantes aprovados. Enquanto em 2013/1, por exemplo, a quantidade de aprovados representava 48,85% dos atendidos por benefícios com critérios socioeconômicos, em 2016/2 o resultado passou para 55,42%, com crescimento mais efetivo a partir de 2015/2. No caso das bolsas acadêmicas, o percentual de aprovados chegou a aproximadamente 70% em 2016/1.



**Figura 23** - Situação acadêmica dos estudantes com bolsas acadêmicas no *campus* Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 24** - Situação acadêmica dos estudantes com benefícios com critérios socioeconômicos no *campus* Campos Centro do IFF entre 2013 e 2016.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Esses dados, detalhados nas Figuras 23 e 24, estão diretamente relacionados às mudanças promovidas no programa de assistência estudantil. Com a sua aprovação e implantação a partir de 2015/1, promoveu-se uma reestruturação geral nos critérios de entrada e manutenção dos benefícios e no papel desempenhado pela equipe da Coordenação de Apoio ao Estudante (CAE), responsável pelas bolsas administradas pelo Serviço Social. No caso das bolsas acadêmicas, os editais de apoio tecnológico e monitoria passaram a exigir um rendimento mínimo para atuar nos projetos<sup>35</sup>. Até então, qualquer estudante poderia se candidatar a uma vaga nestas modalidades que, pela própria proposta, deveriam estar direcionadas ao atendimento de critérios de mérito acadêmico. Não era incomum encontrar estudantes que abandonavam seus cursos para permanecer nesses projetos por afinidade pessoal com os orientadores, carregando, inclusive, reprovações em disciplinas com as quais trabalhavam.

Além de ir de encontro aos objetivos do PNAES, esses fatos acabavam prejudicando o rendimento de outros estudantes, pois, no caso das monitorias, não ocorria um trabalho de seleção e de orientação com foco na melhoria do aprendizado das turmas. Em relação ao apoio tecnológico, como já se abordou no capítulo anterior, os estudantes executavam, em geral, atividades administrativas sem contribuições diretas para a sua formação, comprometendo o tempo de descanso e de dedicação aos estudos pela necessidade de receber os benefícios.

Essa situação passou a ser alterada efetivamente em 2016/1 com o lançamento dos novos editais de apoio tecnológico e monitoria. A seleção do apoio tecnológico passou a exigir um projeto escrito com definição de objetivos e tarefas diretamente vinculadas ao curso do estudante, avaliados por uma comissão mista das áreas de ensino e de assistência estudantil. Em relação à monitoria, estabeleceu-se um quadro geral de acompanhamento e divulgação dos horários das monitorias, exigindo-se um rendimento acadêmico mínimo do candidato à vaga no edital.

---

<sup>35</sup> As bolsas de extensão e iniciação científica possuem editais centralizados na reitoria, além de serem administradas por Pró-reitorias específicas, sem vínculo direto com as equipes de assistência estudantil.

Entre os aproximadamente 60 monitores bolsistas selecionados, cerca de 12 começaram a ser supervisionados diretamente por profissionais da CAE. Eles passaram a prestar suporte diretamente aos estudantes inseridos nos benefícios com critérios socioeconômicos, os quais são semestralmente acompanhados em notas e frequência pela equipe composta por quatro assistentes sociais, uma psicóloga e um técnico em assuntos educacionais, além do suporte dos servidores com funções administrativas. O trabalho nesta coordenação deixou de ser dividido por bolsa para ser organizado por grupo de estudantes, sendo cada um desses profissionais responsável por um número de cursos.

Essa nova divisão também facilitou o trabalho, passando o estudante a ser acompanhado por um profissional de referência, capaz de orientá-lo em relação às escolhas de disciplinas, à necessidade de monitorias e aulas de reforço e às dificuldades gerais para a permanência no curso, sem abrir mão do apoio dos atendimentos e das atribuições específicas dos demais colegas de trabalho (assistentes sociais e psicóloga). Começou, por definição do próprio programa, a ser realizado um acompanhamento acadêmico, social e psicológico dos estudantes pobres, mesmo com um número de profissionais ainda aquém do necessário.

Além do acompanhamento individualizado, com busca e contato dos estudantes reprovados e aprovados com dependência, também começaram a ser realizadas oficinas regulares para discutir assuntos de interesse dos estudantes. Questões de saúde física e mental, cobrança, convívio escolar e familiar, expectativas em relação ao curso e a relação com os professores passaram a ser debatidas coletivamente. Desses encontros, surgiram várias demandas particulares desmembradas em atendimentos individuais, além de relatórios com o objetivo de subsidiar a modificação dos serviços e promover aproximações com as coordenações de ensino para a melhoria dos cursos e da relação professor-aluno.

Apesar de todas as dificuldades, em relação à pequena equipe (seis profissionais de referência para um universo de mais de cinco mil alunos) e ao número ainda insuficiente de vagas dos benefícios, além das resistências institucionais às mudanças do programa, verifica-se que os resultados positivos começaram a ser notados concomitantemente à adoção de tais iniciativas. Isso se

evidencia nos índices de aprovação dos discentes atendidos pela assistência estudantil, divididos abaixo por benefícios.

**Tabela 9** – Percentual de estudantes aprovados nos benefícios com critérios socioeconômicos

Benefícios	Ano							
	2013.1	2013.2	2014.1	2014.2	2015.1	2015.2	2016.1	2016.2
Moradia	48%	55%	42%	58%	43%	55%	66%	55%
NEE	50%	60%	33%	0%	8%	12%	38%	27%
Permanência / iniciação profissional	50%	45%	36%	50%	63%	55%	61%	55%
Transporte	45%	48%	39%	47%	37%	46%	61%	58%

Fonte: Dados da pesquisa.

**Tabela 10** – Percentual de estudantes aprovados nas bolsas acadêmicas

Benefícios	Ano							
	2013.1	2013.2	2014.1	2014.2	2015.1	2015.2	2016.1	2016.2
Apoio tecnológico	42%	49%	53%	53%	51%	50%	65%	55%
Monitoria	42%	58%	47%	62%	62%	62%	80%	76%
Arte e cultura	XXX	80%	75%	79%	75%	31%	83%	74%
Atleta	69%	67%	53%	68%	67%	52%	70%	66%
Extensão	60%	63%	75%	60%	45%	49%	60%	56%
Iniciação científica	61%	50%	45%	41%	50%	44%	76%	65%

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que as bolsas com editais específicos do *campus* e que envolviam alguma atividade de trabalho administrativo como contrapartida – iniciação profissional e apoio tecnológico – apresentavam os piores resultados de aprovação na comparação com a maioria absoluta dos demais benefícios acadêmicos. A exceção é a bolsa de monitoria, conduzida sem orientação regular

direta em muitos casos e sem critérios de entrada e manutenção, o que foi completamente alterado com o edital de 2016, como já se mencionou. A bolsa NEE apresenta muita variação entre os semestres pelo pequeno número de estudantes com necessidades especiais (entre 10 e 16), os quais possuem, em geral, direito à terminalidade específica para conclusão dos cursos.

No caso da iniciação profissional, os efeitos sobre a aprovação foram ainda mais evidentes. Já em 2015/1, com a sua extinção e a criação da bolsa permanência IFF, o percentual de aprovação saltou para níveis equivalentes, em alguns casos até superiores, aos das bolsas acadêmicas. Os auxílios moradia e transporte, esses sem vínculos com atividades extras, também experimentaram aumentos progressivos um semestre após o início do trabalho de acompanhamento (2015/2), intensificado a partir de 2016.

Esses resultados demonstram um efeito altamente positivo de todos os serviços de assistência estudantil, acadêmicos ou com critérios socioeconômicos, sobre a trajetória dos estudantes. Desde o início da série analisada, os índices de aprovação dos alunos inseridos nesses serviços eram ligeiramente superiores aos gerais da instituição, no caso dos que eram atendidos por critérios de renda, e bastante superiores entre aqueles atendidos em bolsas acadêmicas, conforme se visualiza nas Figuras 22, 23 e 24. Com a reformulação da assistência estudantil, isso foi potencializado em ambos os casos. Registram-se também os baixíssimos números de evasão entre todas as modalidades de bolsa.

#### 5.4.2 A categorização das entrevistas

Além de averiguar os resultados quantitativos dos serviços de assistência estudantil na vida acadêmica dos discentes, esta tese também se propôs a apresentar e discutir as concepções, a importância e os usos dos alunos dentro de núcleos de sentido, os quais foram captados pela categorização das respostas dadas às entrevistas. As categorias de respostas foram organizadas em escalas de frequência por meio de figuras ilustrativas, expostas e analisadas em conjunto com transcrições diretas das falas registradas no instrumento de coleta. A forma de

sistematização das informações nas imagens destina-se exclusivamente à facilitação da leitura, não sendo adotada como recurso para o atendimento de critérios probabilísticos, uma vez que a coleta se baseou nas noções de saturação com viés absolutamente qualitativo (FONTANELLA, et. al. 2011).

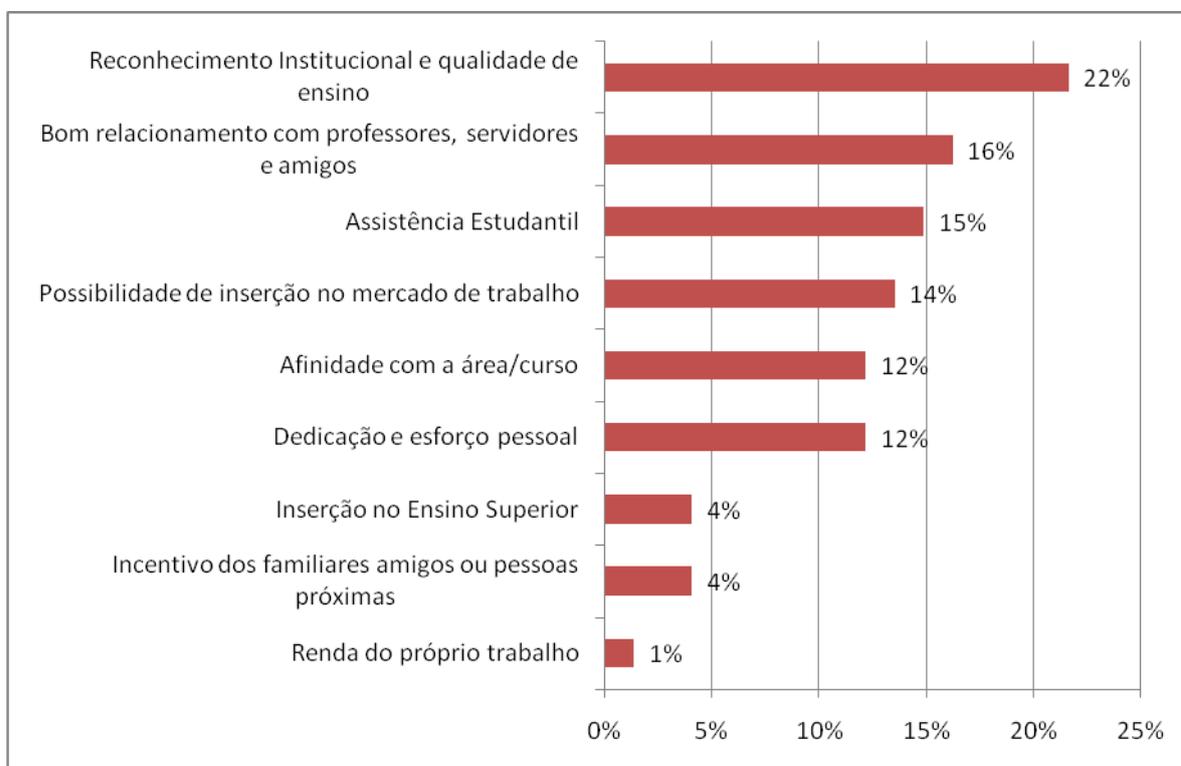
Como definido na metodologia, buscou-se entrevistar um número mais ou menos proporcional de estudantes com as quatro situações acadêmicas descritas. Dessa maneira, foram entrevistados 23 (vinte e três) discentes aprovados, 23 (vinte e três) aprovados com dependência, 24 (vinte e quatro) reprovados e 18 (dezoito) evadidos. As entrevistas dos três primeiros grupos foram realizadas presencialmente e as dos evadidos, pela dificuldade de adesão à pesquisa, foram realizadas por telefone. O número de participantes que abandonaram o curso também foi um pouco menor pela dificuldade de adesão. Desse total de 88 (oitenta e oito) alunos e ex-alunos, 65 (sessenta e cinco) eram de cursos superiores, 23 (vinte e três) de cursos técnicos, sendo que 50 (cinquenta) deles possuíam algum benefício de assistência estudantil, 20 (vinte) não possuíam no momento e os demais já não detinham mais vínculo institucional. Chama atenção o fato de que 74 (setenta e quatro) provinham exclusivamente de escola pública, enquanto 14 (quatorze) tiveram alguma passagem pela escola particular, sendo 6 (seis) com bolsa de estudos. Os estudantes participantes foram escolhidos por sorteio.

Ao todo, os estudantes responderam livremente a sete questões abertas ou fechadas com justificativa (Apêndice I). Essas indagações, atendendo ao que já foi exposto no item de metodologia, tiveram os seguintes eixos como preocupação:

- I – Fatores que contribuem para a permanência;
- II – Fatores que contribuem para a aprovação/reprovação nas disciplinas;
- III – Aspectos que contribuem para desistência do curso;
- IV – Relevância da assistência estudantil para a permanência no curso;
- V – Uso dos recursos recebidos pelas bolsas e auxílios de assistência estudantil;
- VI – Suficiência ou não dos serviços e recursos recebidos;
- VII – Possíveis alterações na estrutura dos serviços oferecidos.

Seguindo a ordem do formulário de entrevista (Apêndice 1), a primeira pergunta se refere aos fatores e motivações que contribuiriam, na visão dos

estudantes, para a permanência no curso. Obteve-se um conjunto de respostas sistematizadas em nove categorias, expostas abaixo:



**Figura 25** - Categorias de respostas à pergunta “Quais motivações ou fatores contribuem para a sua permanência no curso?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Destaca-se que muitas das respostas apresentavam informações e concepções cabíveis em mais de uma dessas categorias, tendo a contagem e a sistematização sido feitas por fatores elencados e não por entrevistado. Dessa forma, de maneira geral, o reconhecimento da instituição e da qualidade do seu ensino em termos de valorização do diploma, de comparação da estrutura ofertada pelo *campus* com outras instituições e de expectativa de uma boa formação são os principais motivadores apresentados como justificativa para a permanência nos cursos. A segunda resposta mais frequente se refere ao bom relacionamento com os membros internos, principalmente os professores – em termos de convívio, dedicação, adaptação aos métodos de ensino. Em terceiro estão os benefícios de assistência estudantil, apresentados como primordiais para a continuidade dos cursos em uma parte significativa das falas.

Tenho o sonho de concluir uma graduação, pois venho de família humilde e sou o único que chegou a uma faculdade até agora. Outro fator é a afinidade com a área do curso, pois pretendo ser professor de química. Os auxílios que recebo da assistência estudantil do IFF também são importantes, sem eles não teria condições de me manter fora de casa, pois não sou de Campos (estudante 29).

Me preparar para a faculdade, porque a cada ano aqui fui melhorando. Vejo que a qualidade dos professores e dos servidores em geral também influencia. O ambiente é bem favorável também (estudante 25).

Pelo mesmo motivo que me fez ingressar, a oportunidade de sair bem formada, conseguir um bom emprego ou iniciar em faculdade. E também seria a primeira com formação na família (estudante 36).

Em muitas entrevistas os estudantes evidenciaram o fato de terem sido o primeiro da família a chegar ao ensino superior e/ou a estudar em uma instituição pública federal. Essa recorrência se coaduna com as mudanças promovidas no perfil dos estudantes apontadas pelo FONAPRECE (2011), algo que foi intensificado pela aprovação do sistema de cotas e pela expansão do acesso ao ensino superior público, pontos já discutidos no terceiro capítulo desta tese. Ainda são elencadas, com certa frequência: a expectativa de inserção no mercado de trabalho, algo muito relacionado pelos alunos com a aceitação do diploma da instituição também pelas empresas; a afinidade com o curso escolhido; o esforço e a dedicação pessoal nos estudos.

Como se demonstrou no subitem 5.4.1, os resultados acadêmicos dos estudantes atendidos pela assistência estudantil melhoraram significativamente após a implantação do programa a partir de 2015. Acredita-se que fatores como a disponibilização de mais tempo para estudo pela mudança dos benefícios e o acompanhamento social e pedagógico da equipe da CAE foram fundamentais nesse processo, pela concomitância entre os resultados alcançados e as ações. No entanto, as respostas sobre os fatores que contribuem para a aprovação e para a reprovação nas disciplinas trouxeram algumas surpresas.

As dificuldades financeiras e a necessidade de ter que se dividir entre o trabalho e os cursos foram confirmados como fatores com alta influência sobre o nível de reprovação nas disciplinas, prejudicando o tempo de estudo e a possibilidade de se dedicar à vida acadêmica como um todo, algo também

identificado por Zago (2006) em sua pesquisa. Essa foi a resposta com terceira maior recorrência, confirmando a proposta do próprio PNAES como iniciativa para atuar preventivamente nessas situações.



**Figura 26 -** Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuem para a sua reprovação nas disciplinas do curso?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Responderam a essa pergunta todos os estudantes que experimentaram alguma situação de reprovação no semestre ou em disciplinas durante o curso. Veja que, para além dos aspectos socioeconômicos, o relacionamento e a didática dos professores, que na primeira pergunta foram alguns dos principais fatores para a permanência, aqui aparecem como os mais recorrentes aspectos com influência sobre as reprovações. Embora ultrapasse as possibilidades e proposições deste trabalho, esse é um substancial elemento, diretamente relacionado ao que Reis e Tenório (2009) compreendem como permanência simbólica. Trata-se de um fator a ser estudado e aprofundado em novas pesquisas.

Pra minha reprovação foi a falta de disponibilidade e paciência de alguns professores. Muitas coisas a minha turma contestou junto à

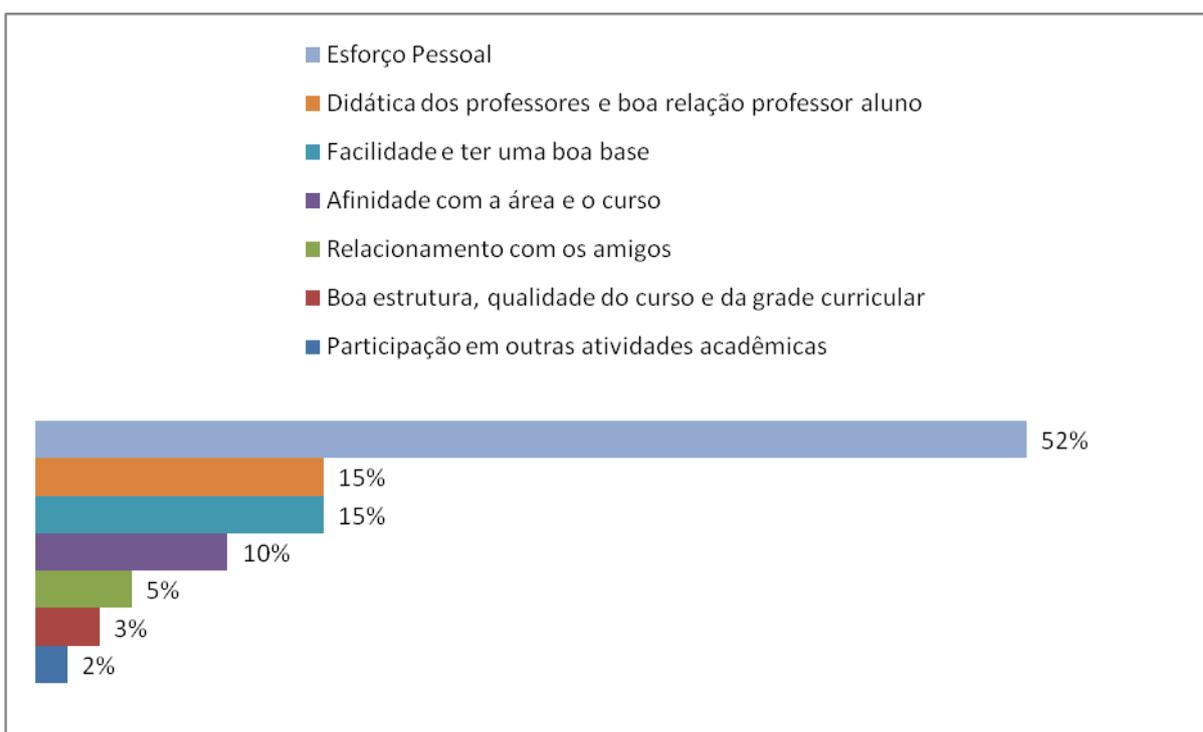
coordenação, mas não foi feito nada. Muitas pessoas ficaram reprovadas com um certo professor por conta de como ele fazia a avaliação. Aí no segundo semestre o professor ficou amigo da turma. Nesse período eu fiquei reprovada em corrente alternada. Eu fiquei com o pé engessado por 2 meses com atestado e quando eu voltei já foi fazendo prova, o professor não quis passar para a semana seguinte, aí eu fui mal. Nas que eu fui aprovada, acho que a comunicação com os outros professores e a dinâmica de aula deles foi muito melhor (estudante 84).

Eu fui reprovada no 2º período e não tinha dependência por ser um curso concomitante. Os meninos tinham mais facilidade por ser um curso de mecânica. Alguns já tinham experiência, algum curso na área, esses recebiam mais atenção dos professores, ao invés de nós que tínhamos dificuldade. O professor perguntava se eles tinham entendido e eles diziam que sim e passava a matéria à diante. Aí também não tinha monitoria no nosso curso. Em dias de avaliação, a gente se reunia, mas não era suficiente, porque a maioria trabalhava ou morava fora, então não dava muito tempo (estudante 87).

Outros fatores como questões familiares e pessoais e dificuldades de deslocamento estão relacionadas com demandas diárias atendidas pela equipe de assistência estudantil, cujas respostas deveriam ser encontradas via articulação com as demais políticas sociais. No entanto, o sucateamento e a minimalização dessas políticas muitas vezes se materializa pela dificuldade ou pelo impedimento do acesso aos serviços de saúde, de assistência social e de proteção à infância e à juventude, fazendo com que muitos estudantes tenham prejuízos acadêmicos em situações de adoecimento, rompimento de vínculos familiares, violência em casa etc. Em relação ao transporte, os assistentes sociais conseguiram alguns avanços pela apresentação de denúncias nos Ministérios Públicos Estadual e Federal em relação ao descumprimento da legislação estadual referente ao deslocamento intermunicipal de estudantes, mas muitas empresas ainda impedem o acesso a esse direito, como já se mencionou.

No que tange aos fatores com influência sobre a aprovação nas disciplinas, há uma inversão em relação à questão da reprovação. Todos os estudantes responderam a essa pergunta e, ao contrário do primeiro caso, a dedicação e o esforço pessoal ultrapassaram a didática e a relação com os professores como fatores mais citados. Nota-se uma predominância da compreensão das aprovações como mérito pessoal, inclusive sendo o único elemento citado em muitas falas. Cabe aqui uma referência à lógica de individualização e de meritocracia que permeia o

imaginário próprio da ideologia neoliberal, crítica das noções de solidariedade social e das noções mais universais de proteção social, conforme discussões do capítulo primeiro.



**Figura 27 -** Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuem para a sua aprovação nas disciplinas do curso?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

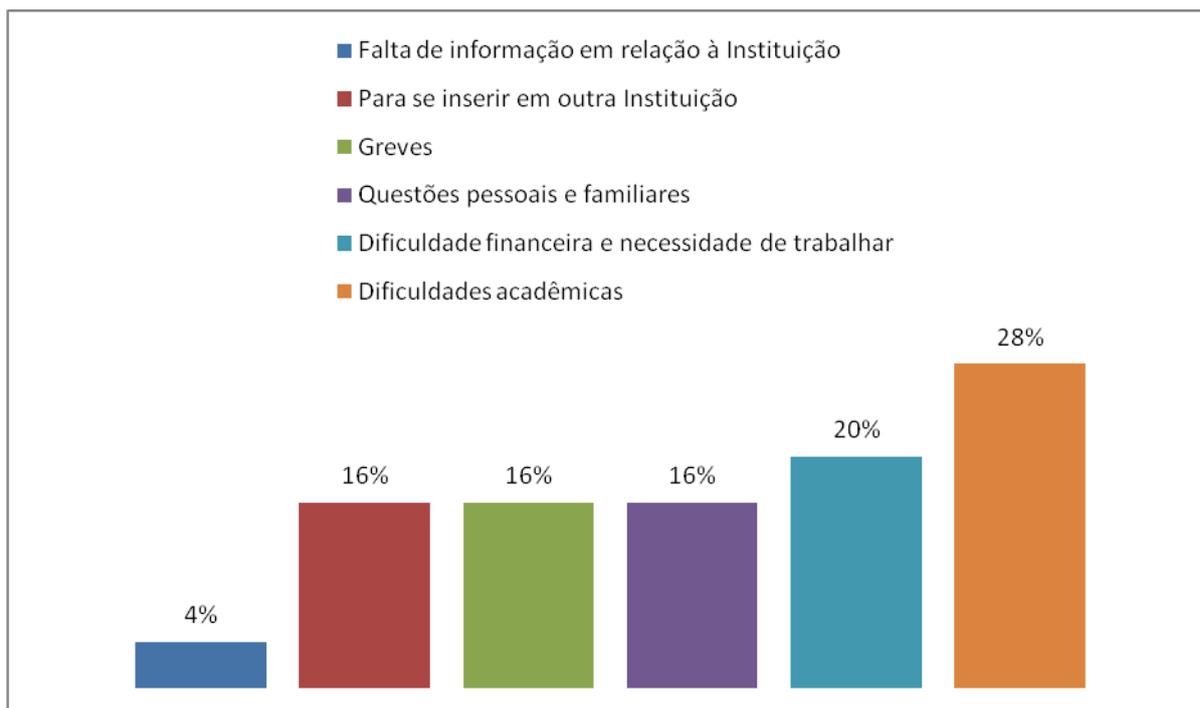
Ainda em relação à questão do mérito, percebe-se o risco de se individualizar não apenas o sucesso, como a ideia de “fracasso”, ignorando para si ou para os outros os determinantes sociais (materiais e simbólicos) na trajetória acadêmica. O esforço pessoal aparece também como uma das falas mais recorrentes para a reprovação, sendo a segunda mais referenciada. Isso não significa, todavia, um abandono do valor do interesse e da dedicação pessoais na conquista dos resultados acadêmicos, mas uma preocupação com respostas em que esses fatores são descolados de outras condições ao se avaliar a vida acadêmica sua ou de outrem, com risco de culpabilização pessoal pelo fracasso.

Minha dedicação, tanto para ser aprovada como reprovada é pelo meu mérito. Se eu não me dedico, isso mostra para os professores e para a turma que eu não estudei, então sou reprovada (estudante 13).

Muita dedicação, força de vontade e foco. Iniciativa para correr atrás de aprender. As vezes não entende o que um professor explicou pela forma didática dele, mas recorre a outro da mesma área e pede ajuda (estudante 64)

Eu fraquejei, não me dediquei o suficiente. Eram muitas matérias e tinha muito tempo que eu não estudava. Também tinha o trabalho. Na matemática eu sempre tive um pouco mais de dificuldade, as outras matérias foram um pouco mais fáceis porque eu me enquadro mais. Eu procuro fazer os trabalhos certinho. Mas tem professor que não está nem aí. Os próprios alunos não são muito unidos e quando não há isso é mais difícil para todo mundo (estudante 85).

Essa preocupação com a individualização se justifica pela categorização da quarta pergunta, feita aos estudantes evadidos. Como se verá a seguir, os dois motivos mais citados para o abandono dos cursos foram as dificuldades acadêmicas e as dificuldades financeiras, o que demonstra um efeito direto de condicionantes estruturais (de formação pretérita e de desigualdade) sobre os estudos. Aliás, a saída da instituição muitas vezes se mostrou como o ponto final de uma sequência de reprovações e de obstáculos para acompanhar os níveis exigidos pelo curso. Daí a necessidade de acompanhamento pedagógico direto dos estudantes, essencialmente os pobres e oriundos de escolas públicas – atendidos ou não pela assistência estudantil.



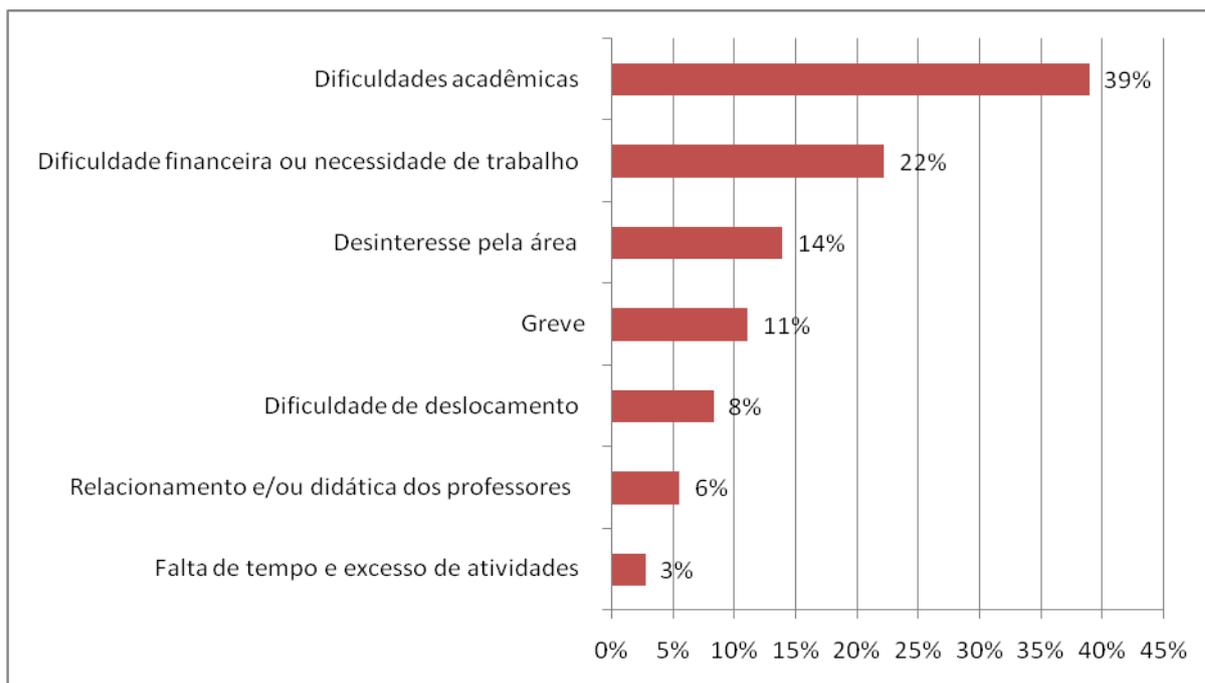
**Figura 28 -** Categorias de respostas à pergunta “Quais motivos ou fatores contribuíram para a sua desistência do curso?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Greves, questões pessoais e familiares e a transferência para outros cursos também se mostraram presentes em boa parte das justificativas. Um estudante relatou ter saído do curso por ter recebido informações erradas sobre as questões de renovação de matrícula em caso de reprovação. Contudo, de maneira geral, tanto os motivos com impacto sobre a permanência quanto aqueles que contribuem para a desistência foram confirmados em outra pergunta, feita a todos os estudantes entrevistados. Eles responderam com que recorrência pensam/pensavam em desistir dos cursos dos cursos e as motivações para tal.

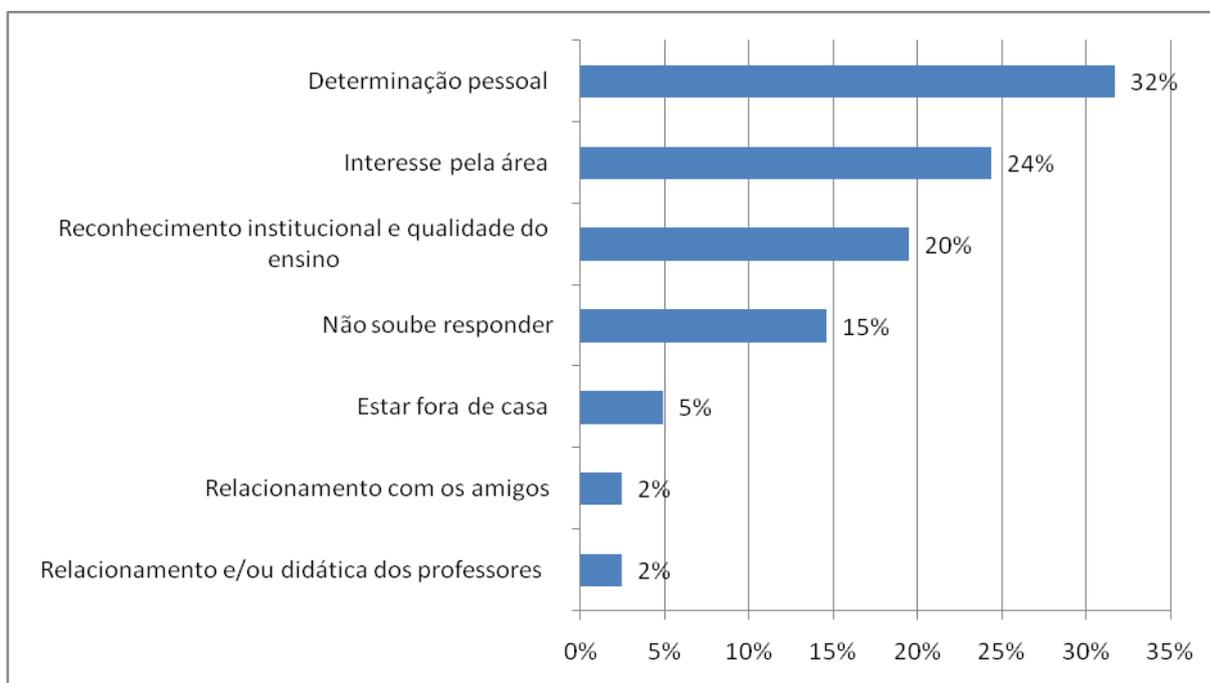
Dos oitenta e oito respondentes, vinte e seis disseram pensar ou ter pensado sempre, quase sempre ou às vezes em desistir do curso, enquanto sessenta e dois responderam nunca ou raramente. Assim, as justificativas foram divididas em dois grupos de categorizações, confirmando, em geral, as revelações dadas nas indagações anteriores.



**Figura 29** - Categorias de respostas para os fatores elencados por quem respondeu sempre, quase sempre ou às vezes a pergunta “Com que frequência você pensa/pensava em desistir do seu curso no IFF?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.



**Figura 30** - Categorias de respostas para os fatores elencados por quem respondeu nunca ou raramente a pergunta “Com que frequência você pensa/pensava em desistir do seu curso no IFF?”

Fonte: dados da pesquisa.

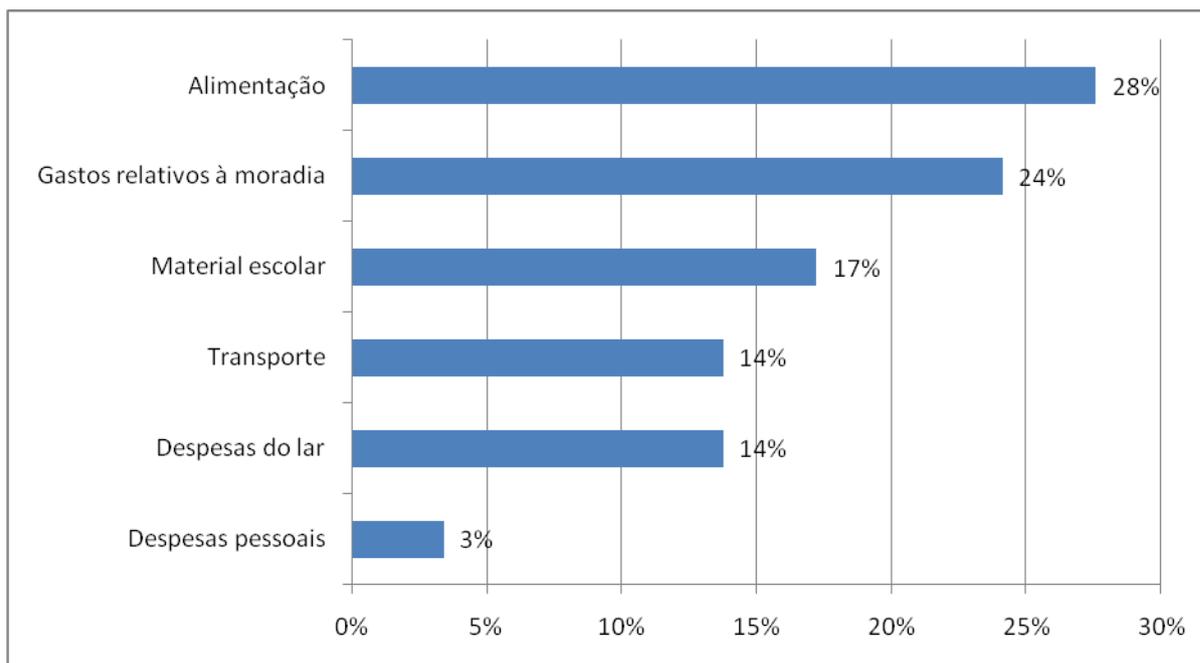
Elaboração própria.

Mais uma vez, as dificuldades acadêmicas e financeiras foram apontadas como principais pontos interligados com a possibilidade de desistência do curso, enquanto o esforço pessoal, fator associado à aprovação ou à reprovação nas disciplinas, foi reiterado como motivação para não se abandonar a formação no IFF.

Principalmente quando estresse no serviço, aí tenho que vir para cá depois. O estresse não me deixa concentrar. Eu fico pensando: o que é que eu vou fazer lá? Quando eu trabalhava 8h, eu fazia as coisas devagar. Agora faço o mesmo serviço na metade do tempo, aí é uma correria só. Eu mexo com dinheiro, é muita responsabilidade (estudante 27).

No início eu não pensava, mas depois que eu passei para o 2º período surgiu essa oportunidade no hospital onde trabalho e eu tive que ir (estudante 35).

Pensando nessa vinculação entre as necessidades materiais de reprodução, que obrigam, muitas vezes, os estudantes a ingressarem no mercado de trabalho para se manterem, buscou-se compreender a importância dos benefícios para a permanência. Responderam a essa pergunta apenas os estudantes inseridos em ações de assistência estudantil, dos quais 45% informaram que as bolsas ou auxílios eram indispensáveis para a permanência, outros 40% informaram que os benefícios eram insuficientes, 10% não souberam responder e 5% declararam que os serviços eram dispensáveis. Os gastos com os benefícios recebidos estão expostos na Figura 31.



**Figura 31 -** Categorias de usos dos benefícios formuladas a partir das respostas à pergunta “Se você recebe algum benefício de Assistência Estudantil, explicita como você usa e qual a importância desse benefício para a sua permanência no curso?”

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Verifica-se que os gastos relatados pelos estudantes referem-se a bens ou serviços de primeira necessidade, diretamente relacionados aos primeiros eixos definidos como áreas da assistência estudantil no Decreto 7.234 de 2010 como alimentação, transporte e moradia, além do material escolar. Registra-se também a confirmação da hipótese já relatada de que os recursos recebidos são utilizados muitas vezes para a manutenção das famílias. Com o processo de focalização já demonstrado dos serviços em segmentos cada vez mais pauperizados dos estudantes, essa tendência tende a ter cada vez mais espaço.

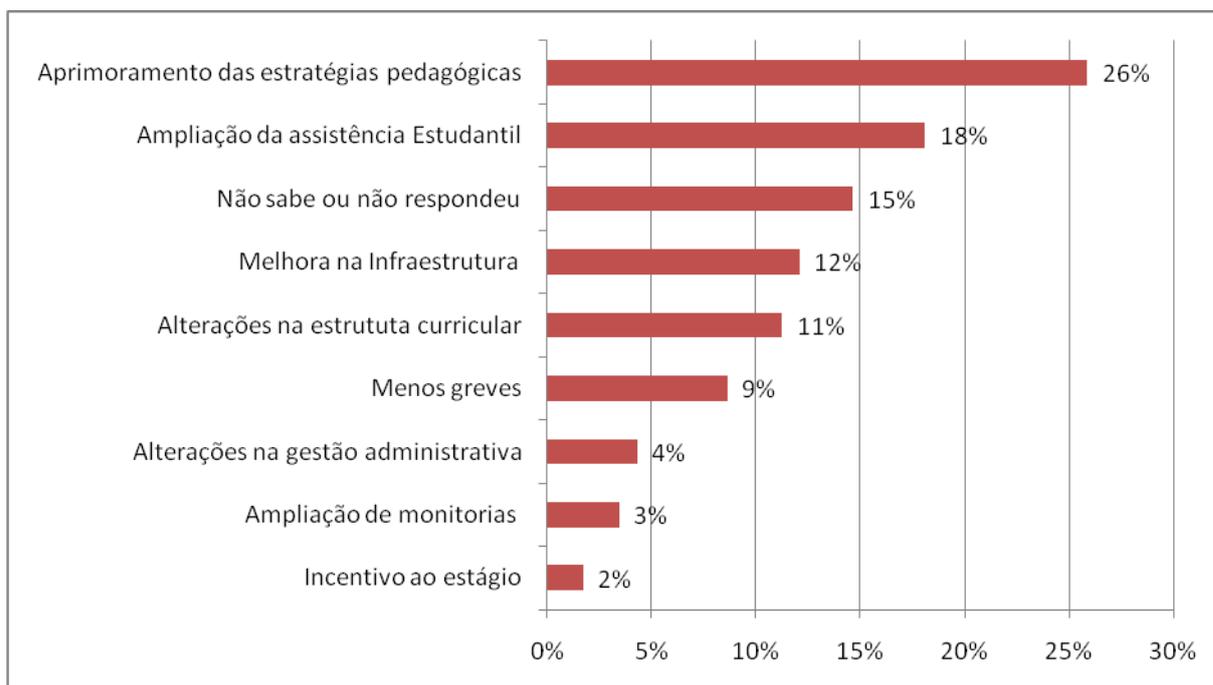
Como se viu nos itens anteriores, nos dois últimos anos, o perfil dos estudantes sofreu um agravamento em relação aos aspectos socioeconômicos, embora o valor e o número de benefícios tenham se mantido estagnados. Consequentemente, cresceram os pedidos e inscrições para assistência estudantil, tornando os critérios de seleção cada vez mais estreitos. O perfil dos gastos tem relação direta com o padrão de renda das próprias famílias dos discentes atendidos, ou seja, pessoas com renda *per capita* de até meio salário mínimo, cujos padrões de consumo muitas vezes limitam-se à subsistência. Nesse contexto, o programa de

assistência demonstra não estar conseguindo atender às necessidades básicas, nos termos de Pereira (2011b), mas apenas aos mínimos sociais, assim mesmo para um segmento bastante restrito.

Me ajuda a pagar o transporte e a não gastar com o almoço quando tenho que ficar o dia inteiro na escola, porque lá em casa não sobra muito dinheiro. Minha mãe ainda está ajudando meu irmão que ainda está estudando também (estudante 22).

É uma renda extra. Parte ajuda em casa e parte usa para fins pessoais (estudante 64).

Por último os estudantes foram instigados a dar sugestões de mudanças que poderiam ser desenvolvidas pela instituição para o fortalecimento da permanência nos cursos. A categorização dessa pergunta confirmou as informações já encontradas nas demais etapas da pesquisa. Os participantes reforçaram o aprimoramento dos métodos e ações pedagógicas e a ampliação da assistência estudantil como as principais mudanças.



**Figura 32 -** Categorias de respostas à pergunta "O que você mudaria no IFF para fortalecer a permanência dos estudantes nos cursos?"

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Retomando os dados da análise orçamentária e o debate sobre as políticas sociais na conjuntura atual, sabe-se que a ampliação dos serviços de assistência estudantil encontra uma série de entraves de ordem macroestrutural, com ênfase no financiamento ainda incipiente em face da ampliação de vagas experimentada e nos constantes cortes orçamentários promovidos nos últimos dois anos. Do mesmo modo, ampliações na infraestrutura e as constantes paralisações dos servidores dependem de mudanças na relevância e no papel dados às políticas sociais nesse contexto de crise do capitalismo e de reconfiguração do papel do Estado, com diminuição das suas responsabilidades sociais.

Apesar disso, outra parte também significativa das sugestões feita pelos estudantes depende de alterações internas a serem promovidas na dinâmica dos cursos, na relação professor-aluno e nos métodos de ensino. Mesmo não tendo condições de apagar as dificuldades e lacunas da formação anterior, reconhecida pelos próprios entrevistados, não é possível negligenciar as responsabilidades do Instituto no sentido de oferecer melhores condições pedagógicas por meio de ações de reforço e acompanhamento dos discentes. É nessa direção que as respostas dos estudantes apontam, considerando todo o processo de ampliação de vagas e a mudança no perfil dos alunos que chegaram às instituições federais na última década, para um resultado primordial dos serviços de assistência estudantil para a permanência dos discentes do IFF.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política social no modo de produção capitalista deve ser compreendida como uma forma de intervenção do Estado que possibilita o acesso da população (ou de parte dela) a um conjunto de bens e serviços pertencentes à riqueza material e espiritual produzida pelo trabalho (aos direitos sociais). O nível, a abrangência e o volume daquilo que se acessa depende diretamente de fatores históricos, econômicos e políticos, destacadamente os que dizem respeito ao embate entre as classes sociais. Nesse sentido, a existência da política social só se justifica nos moldes atuais, portanto, pela natureza exploradora e pela distribuição desigual dos frutos do trabalho, sem os quais o caráter distributivo, redistributivo ou mesmo compensatório dessa modalidade de intervenção estatal não teria razão de existir.

Em períodos de maior ameaça à ordem vigente por parte da mobilização das classes subalternas, é possível se visualizar, geralmente em articulação com ações de repressão, a abertura de janelas históricas para a ampliação da oferta de políticas sociais. Épocas de crescimento econômico, em que as taxas de lucro se alargam e a pobreza relativa tende a crescer, alguns direitos sociais também podem ser conquistados pela ameaça de interrupção dos ciclos de expansão.

No entanto, o que vem sendo experimentado desde a década de 1970 em escala mundial é uma sucessão de crises na maior parte das economias globais, com períodos curtos de crescimento interrompidos por depressões em 1971, 1973, 1979, 1980, 1987, 1994, 1997, 2002, 2009 e 2015. Nesse contexto, também em escala mundial, tem-se construído uma ideologia de flexibilização dos padrões de produção, de consumo, de mobilização política e de proteção social. Essa nova leitura de realidade caracteriza como obsoletos os modelos de política social adquiridos entre o final do século XIX e o início do século XX, consolidados na grande fase de expansão denominada de Era de Ouro do capitalismo (1945-1970).

No Brasil, essa ideologia ganhou corpo no decorrer da década de 1990, poucos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujas definições acerca das políticas e direitos sociais tinham inspirações naquilo que se consolidou

como padrão de proteção social nos países centrais durante o *Welfare State*. Assim no lugar de políticas sociais relativamente abrangentes, em alguns casos com caráter universal, começaram a ser tomadas medidas no sentido de se adequarem o seu enfoque e os seus objetivos, direcionando-as para os públicos cada vez mais selecionados, em especial os pobres e miseráveis.

A Assistência Social, particularmente nos países periféricos, foi uma das principais políticas a ganhar destaque nessa nova conjuntura – marcada também pela predominância dos vínculos temporários e informais de trabalho, pela diminuição do poder político dos trabalhadores e sindicatos e pela queda do socialismo real, única experiência concreta contemporânea alternativa ao capitalismo. Outras políticas sociais também sofreram reconfigurações, tais como saúde, previdência e educação.

No caso da educação, esta tem sido enfatizada pelos organismos multilaterais como uma das principais, senão a principal, estratégias de enfrentamento do fenômeno da pauperização, cujo aprofundamento ameaça os padrões de produção e crescimento e levanta questionamentos sobre o potencial civilizatório do próprio modo de produção. Contudo a ampliação da sua oferta tem sido incentivada, não como um direito social a ser assegurado de maneira central pelo Estado, mas como um direito de consumo a ser adquirido com articulações com o mercado e as instituições de terceiro setor.

Em um primeiro momento, os incentivos se voltaram para a expansão nos países periféricos, bolsões de pobreza em escala mundial, da educação básica. Já na década de 1990 e no decorrer dos anos 2000, o ensino superior começa também a ser tomado como eixo importante desse processo. É nesse período que se dá, no caso brasileiro, uma grande dilatação da oferta de ensino superior, tendo a iniciativa privada um papel de centralidade. Esse movimento foi discutido e demonstrado em números no decorrer da presente tese.

Nessa conjuntura, é criada no país uma série de legislações e de programas com vistas a facilitar a abertura de instituições de ensino e de se estabelecer parcerias público-privadas. Com a chegada, em 2003, de um governo considerado de esquerda ao Executivo Federal, essas ações foram aprofundadas, embora

algumas mudanças possam ser notadas, dentre as quais se destaca a iniciação de um processo de alargamento também da rede pública de ensino superior (em número de instituições e de vagas).

Sem que se notasse um rompimento com o modelo privatista vigente, medidas importantes, concatenadas com as propostas internacionais de aumento do acesso dos segmentos mais empobrecidos à educação formal, foram adotadas. Iniciativas como o REUNI, o SISU e o sistema de cotas possibilitaram uma verdadeira modificação no perfil dos estudantes que ocupavam as vagas de ensino superior público no Brasil, fazendo com que novos desafios fossem colocados para garantir, não apenas o acesso, mas também as condições de permanência e de conclusão do curso.

A assistência estudantil, enquanto um plano organizado nacionalmente para esse público, surge em 2007, já tomando como prioritário um segmento dos estudantes caracterizado pela origem escolar pública e por determinado perfil de renda. Sua natureza, em consonância com as tendências das políticas sociais em escala mundial, se mostra focalizada desde a formulação, embora o movimento estudantil tenha conquistado ações de caráter mais ou menos universalizado dentro de muitas instituições nas áreas de moradia (alojamentos) e alimentação (restaurantes universitários), por exemplo. Em 2010, a assistência estudantil se estabelece por meio de decreto e passa a abranger, no texto normativo, as diversas instituições federais de ensino.

A pesquisa de campo apresentada nesta tese se deteve ao caso do Instituto Federal Fluminense, tendo como foco a análise dos resultados da política de assistência estudantil na permanência material dos estudantes, considerando esse debate mais amplo sobre o papel e as possibilidades das políticas sociais na contemporaneidade. Como se buscou demonstrar, os impactos das propostas de reordenamento da intervenção do Estado sobre o social trouxeram efeitos relevantes para a permanência dos alunos.

Embora tenha ocorrido um aumento expressivo do volume de recursos para área de assistência estudantil em escala nacional, e no próprio IFF, o valor por pessoa ainda é consideravelmente pequeno e insuficiente para ações mais

abrangentes. O financiamento incipiente e a entrada progressiva de estudantes com demandas materiais de permanência, agudizadas em períodos de crise econômica, têm produzido um extremo direcionamento das ações para públicos pobres e miseráveis, com perfil socioeconômico muito abaixo do definido no PNAES e bastante próximo do estabelecido em programas e benefícios da assistência social, como o Bolsa Família e o BPC.

Soma-se, a essa realidade, o diagnóstico de que o modelo de assistência estudantil implantado pelo Instituto, baseado quase que exclusivamente na oferta de bolsas em dinheiro, não vinha produzindo resultados satisfatórios na trajetória acadêmica dos discentes. Ao contrário, tendo como principais benefícios modalidades que vinculavam o repasse financeiro à execução de atividades administrativas sem relação com a formação dos discentes, as ações estavam promovendo efeitos negativos no desempenho acadêmico dos bolsistas. Além disso, o uso do orçamento aponta para o descumprimento do atendimento prioritário definido no Decreto 7.234/10, uma vez que a maior parte dos recursos foi sendo deslocada, ano a ano, para as bolsas definidas como de mérito acadêmico.

Na tentativa de melhorar esses resultados e adequar as ações aos propósitos de permanência e conclusão dos cursos, a equipe do FASIFF formulou e conseguiu a aprovação do programa de assistência estudantil, implantado após 2015. Os dados da pesquisa demonstram que, para além dos efeitos negativos produzidos pela intensa minimalização dos serviços, as novas propostas para a assistência estudantil conseguiram aumentar significativamente os resultados acadêmicos e a qualidade da permanência dos estudantes atendidos, superando, em muito, os índices gerais da instituição.

O novo modelo de assistência – fundado na extinção das atividades de trabalho sem vínculos com a formação e no acompanhamento social e psicopedagógico – tem mostrado repercussões concretas e crescentes. Esses resultados poderiam ser ampliados se os serviços alcançassem mais alunos, o que demandaria recomposição do orçamento e aumento da equipe de profissionais, hoje já insuficiente. Essas informações, averiguadas pela análise quantitativa do orçamento, da abrangência e dos dados acadêmicos, foram ratificadas pela análise das entrevistas realizadas com os estudantes do *campus* Campos-Centro do IFF.

De maneira geral, ficou demonstrado que as dificuldades financeiras e acadêmicas estão entre os principais motivos para a reprovação e a desistência nos cursos, do mesmo modo que a permanência se articula diretamente com o aprimoramento das estratégias pedagógicas e a oferta de serviços de assistência estudantil. Sinaliza-se que a questão pedagógica demanda novas pesquisas e intervenções acerca dos métodos de ensino e da relação professor-aluno, conforme demonstraram as falas dos entrevistados.

As conclusões alcançadas pela pesquisa realizada no âmbito do IFF apontam, portanto, para a extrema importância dos serviços de assistência estudantil na conquista de bons resultados acadêmicos e na efetivação do direito social à educação das classes subalternas. Os efeitos alcançados, porém, podem ser aprimorados, a depender da concepção de assistência e da forma com que as ações são implementadas no interior das IFES. Por outro lado, o reconhecimento desses resultados positivos sobre a permanência material dos alunos não pode fazer com que a análise de políticas sociais negligencie os interesses de classe que estão por trás da sua conquista e das tendências que as sustentam, com risco de se cair no fatalismo que ignora suas possibilidades reais de modificação na vida dos indivíduos ou de se hiperdimensionar o potencial dessas políticas que, por natureza, não visam a romper com a realidade social vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L. et. al. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. Campinas, Sorocaba: **Avaliação**. v. 17, n. 3, p. 899-920, 2012.

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e pesquisa**. São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, 2002.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1998.

ARAÚJO, C. A permanência de estudantes nos cursos de graduação no Brasil: uma categoria em construção. **Revista Temas em Educação**. João Pessoa: v. 22, n. 2, p. 25-43, 2013.

ARAÚJO, M. **Memórias Estudantis 1937-2007**: da fundação da UNE aos nossos dias. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Números da dívida**. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida>>. Acesso em 10 de maio de 2017

BANCO CENTRAL. **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de La experiencia. Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, 1994.

\_\_\_\_\_. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafios para La Educación terciaria. Estados Unidos: Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, 2002.

BARROSO, J. Autonomia das escolas: entre o público e o privado. In: PERONI, V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 48-57.

BBC. **1% da população global detém mesma riqueza dos 99% restantes, diz estudo**. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160118\\_riqueza\\_estudo\\_oxfam\\_fn](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160118_riqueza_estudo_oxfam_fn)>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. Acumulação capitalista, fundo público e valor. In: **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008b.

\_\_\_\_\_. Crise do Capital, fundo público e valor. In: **Capitalismo em crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Rotação do Capital e Crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E.; et. al. (Orgs.). In: **Financeirização, Fundo público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

BIAGGI, C.; LOPES, D. Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba: v. 16, n. 2, p. 355-374, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024 de 1961** – Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 57.870 de 1966** – Institui o programa especial de bolsas estudo para trabalhadores sindicalizados e seus dependentes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/Decreto-57870-25-fevereiro-1966-398491-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 69.927 de 1972** – Institui em caráter nacional o Programa “Bolsa de Trabalho”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/Decreto-69927-13-janeiro-1972-418292-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf)>. Acesso em 16 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394 de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.260 de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm)>. Acesso em 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172 de 2001** – Aprova o Plano Nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em 16 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.096 de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.096 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 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em 07 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.234/2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de assistência estudantil (PNAES). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.711 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/\\_ato2011-014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em 05 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Gastos diretos do governo**. 2017a. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação – orçamento da assistência estudantil – PNAES**. 2017b. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=570924&Source=http%3a%2f%2fwww.consultaesic.cgu.gov.br%2f>>

busca%2fSitePages%2fresultadopesquisa.aspx%3fk%3dassist%25C3%25AAncia%2520estudantil&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef >. Acesso em 15 de junho de 2017.

BOTELHO, A. **Do fordismo à produção flexível**: o espaço da indústria num contexto de mudanças das estratégias de acumulação do capital. São Paulo: Annablume, 2008.

CALDERÓN, A. G. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo em perspectiva**. v. 14, n. 1, 2000, p. 61-72.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal nº 8.615 de 2015**. Altera a Lei Municipal nº 7.956, de 14 de novembro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: < [www.campos.rj.gov.br/up/diario\\_oficial.php?id\\_arquivo=1694](http://www.campos.rj.gov.br/up/diario_oficial.php?id_arquivo=1694)>. Acesso em 05 de junho de 2017.

CARMO, E. et. al. Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**. Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, 2014.

CARMO, G.; CARMO, C. A permanência escolar na Educação de Jovens e Adultos: propostas de categorização discursiva a partir das pesquisas de 1998 a 2012 no Brasil. In: **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. v. 22, n. 63, 2014.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 112, p. 613-636, 2012.

CISLAGHI, J.; SILVA, M. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **Ser Social**. Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul./dez. 2012.

CONNELL, R. Pobreza e Educação. In: GENTILLI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

COSTA, S. G. Sociedade salarial: contribuições de Robert Castel e o caso brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 63, p. 5-26, 2000.

CURY, C. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, v. 116, p. 245-262, 2002.

DAVI, J., *et al.* Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., (Orgs). **Seguridade social e saúde: tendências e desafios** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 59-84.

DORE, R.; LÜSCHER, A. Permanência e Evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: v. 4. n. 144, p. 772-789, 2011.

DRAIBE, S. M. O WelfareState no Brasil: características e perspectivas In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 13-61, 1989.

DUARTE, C. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociaidade**. Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 691-713, 2007.

DUMARESQ, Z. **Análise da política de assistência estudantil no âmbito Instituto Federal do Ceará – campus de Fortaleza – sob o olhar dos discentes**. 2014. 119 f. Dissertação (mestrado profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

DURHAM, E.; SAMPAIO, H. **O ensino privado no Brasil**: documento de trabalho do Nupes. São Paulo: USP, n.3, 1995.

FALEIROS, V. P. **O que é política social?** (Coleção primeiros passos). São Paulo: Brasiliense, 2004.

FELIPPE, J. Capitalismo e trabalho: conexões entre a informalidade e a formalidade no Brasil. **Magistro**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 9, p. 12-25, 2014.

FERNANDES, F. **A universidade brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa ômega, 1975.

\_\_\_\_\_. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FILHO, R. et. al. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: v. 37. n. 132, p. 641-659, 2007.

FLACH, S. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, 2009.

FONAPRACE. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das universidades federais brasileiras**. Brasília: FONAPRACE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Revista comemorativa de 25 anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Minas Gerais: ANDIFES/UFU, 2012.

FONSECA, M. Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILLI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

FORTI, V. **Ética, crime e loucura**: reflexões sobre a dimensão ética do trabalho profissional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREIRE, S. Políticas sociais para a pobreza: a pobreza das políticas. In: SOUZA, G. (Org.) **O Social em perspectiva: Políticas, trabalho, Serviço Social**. Maceió, EDUFAL, p. 47-61, 2013.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. Educação profissional e capitalismo dependente: o enigma da sobra e falta de profissionais qualificados. **Trabalho, educação e saúde**. Rio de Janeiro, v. 5, n.3, p. 521-536, 2008.

FVG. Motivos da evasão escolar. **Cadernos de Pesquisa**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

GENTILLI, P. Adeus à escola pública: desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILLI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2009.

HORTA, J. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, n. 104, p. 5-34, 1998.

IAMAMOTO, M. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2012.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE: 2012.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016

\_\_\_\_\_. **Desemprego atinge 14 milhões de pessoas em abril**. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/10000-desemprego-atinge-14-milhoes-de-pessoas-em-abril.html>>. Acesso em 06 de junho de 2017.

IFF. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014**. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2011. Disponível em: <<http://portal1.iff.edu.br/conheca-o-iff/fluminense/pdi-2010-2014.pdf/view>>. Acesso em 16 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório das ações desenvolvidas no biênio 2012-2013**. Campos dos Goytacazes: IFF/DAE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2015.** Disponível em: <<http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2016/resolucao-no-040-de-29-de-marco-de-2016>>. Acesso em 05 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense.** Disponível em: <<http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2016/resolucao-no-39-de-11-de-marco-de-2016>>. Acesso em 05 de junho de 2017.

IMPERATORI, T. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 129, p. 285-303, 2017.

INÁCIO, M.; FAHEL, M.; ESTRELLA, J. Transferindo recursos para os estudantes no Brasil: mais escola e menos trabalho infanto-juvenil?. In: FAHEL, M.; NEVES, J. **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação.** Brasília: INEMEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

INEP/UNESCO. **Repensando a escola:** um estudo sobre os desafios de aprender, ler e escrever. Brasília: UNESCO, MEC/INEP, 2007.

JANNUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e métodos. Campinas: Editora Alínea, 2016.

KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem:** a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LAHIRE, B. **Sucesso escolar nos meios populares:** as razões do improvável. São Paulo: Editora Ática, 2008.

LAURELL, A. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, A. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1995.

LEITE, J. **As múltiplas determinações do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES nos governos Luiz Inácio Lula da Silva.** 2015. 546 f. Tese (doutorado em serviço social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

LIMA, K. **Contra-reforma da educação superior:** de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

\_\_\_\_\_. O Programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social. **Katálysis.** Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 258-267, 2013.

MAGALHÃES, R. **assistência estudantil e o seu papel na permanência dos estudantes de graduação:** a experiência da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013. 205 f. Dissertação (mestrado em serviço social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MANDEL, E. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

MARINI, R. **Dialética da dependência**. 1973. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>>. Acesso em 07 de janeiro de 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, C. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em perspectiva**. v. 14, n. 1, 2000, p. 41-60.

MARX, K. **O capital**. Livro I, volume I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_. Processo de trabalho e processo de valorização. In: ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão popular, 2004a.

\_\_\_\_\_. Salário, preço e lucro. In: ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão popular, 2004b.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1976.

MELLO, J. Desigualdades sociais e acesso seletivo ao ensino superior no Brasil no período 1994-2001. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Educación**. V. 5, n. 2, p. 69-83, 2007.

MESZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do terceiro setor**. São Paulo: Cortez, 2014.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NASCIMENTO, A. **Uma análise das ações de assistência estudantil no contexto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe**. 2014. 153 f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Sergipe, São Cristóvão, 2014.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Em Pauta**. Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Uma face contemporânea da barbárie. In: SOUZA, G. (Org). **O Social em Perspectiva**: políticas, trabalho, serviço social. EDUFAL, p. 12-45, 2013.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, L.; PRONKO, M. A atualidade das idéias de Nico Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal**: marxismo e educação em debate. Londrina, v.1, n. 2, p. 97-111, 2010.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. **A. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, D.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, 2005.

PEREIRA, P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011b.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 112, p. 729-753, 2012.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2004.

PINTO, G. **A política de assistência estudantil da UFF em duas faces**: a institucionalidade dos processos e as perspectivas da demanda estudantil. 2015. 266 f. Tese (doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: v. 18, n. 2, 2004.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Gaal, 1980.

RAMALHO, L. **Abordagem avaliativa da política de assistência estudantil em uma instituição de ensino profissional**. 2013. 164 f. Dissertação (mestrado profissional em gestão e avaliação da educação básica) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

REIS, D.; TENÓRIO, R. Cotas e estratégias de permanência no ensino superior. In: TENÓRIO, R.; VIEIRA, M. (Orgs). **Avaliação e Sociedade: a negociação como caminho**. Salvador: EDUFBA, 2009.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: Repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.510 de 2005** – passageiros por ônibus do estado do rio de janeiro, para alunos do ensino fundamental e médio da rede pública estadual de ensino, para as pessoas portadoras de deficiência e portadoras de doença crônica de natureza física ou mental que exijam tratamento continuado e cuja interrupção no tratamento possa acarretar risco de vida, e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/3b714281166c970483256f89006d268c?OpenDocument>>. Acesso em 06 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 36.992 de 2005** – Regulamenta a Lei 4.510 de 13 de janeiro de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/legislacao/tributaria/decretos/2005/36992.html](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/tributaria/decretos/2005/36992.html)>. Acesso em 06 de junho de 2017.

SAES, D. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. 2003. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14467/material/cidadania%20e%20a%20critica%20liberal.pdf>>. Acesso em 26 de janeiro de 2017.

SALVADOR, E. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**. V. 4, 2011, p. 28-43.

SAVIANI, D. **O trabalho como princípio educativo frente as novas tecnologias**. Disponível em: [http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP\\_104/dermeval\\_saviani.pdf](http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP_104/dermeval_saviani.pdf). Acesso em 06 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312.

\_\_\_\_\_. Vicissitudes de perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & sociedade**. Campinas: v. 34, n. 124, p. 743-760, 2013.

SENADO FEDERAL. **Sistema de Informações sobre orçamento público (SIAFI/SIGA)**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.

SILVEIRA, M. **assistência estudantil no ensino superior**: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras. 2012. 137 f. Dissertação (mestrado em política social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SIMÕES, C. **Teoria e crítica dos direitos sociais**: O Estado Social e o Estado democrático de Direito. São Paulo: Cortez, 2013.

SINGER, P. **Economia política do trabalho**: elementos para uma análise histórico-estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista. São Paulo: Hucitec, 1977.

SIQUEIRA, L. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. 2011. 371 f. Tese (doutorado em serviço social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & sociedade**. Campinas: v. 31, n. 113, p. 1223-1245, 2010.

SOLANO, C. H. As políticas educacionais gerencialistas e o PDE-Escola.. In: RODRIGUES, R. (Org.). **Educação escolar no século XXI**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, p. 79-97.

SPOSATI, A; et. al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1986.

VARGAS, M. Ensino Superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Avaliação**. Campinas, Sorocaba: v. 16, n. 1, p. 149-163, 2011.

VARGAS, M. Ensino Superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. In: **Avaliação**. Campinas, Sorocaba: Universidade de Sorocaba, v. 16, n. 1, p. 149-163, 2011.

VEIGA, C. Escola pública para negros e os pobres no Brasil: uma invenção imperial. **Revista brasileira de educação**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p.1-16, 2008.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Quando os dados contrariam as previsões estatísticas: os casos de êxito escolar nas camadas socialmente desfavorecidas. **Paidéia**. Ribeirão Preto: jan/jul, p. 70-80, 2000.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**. v. 11, n.32, p. 149-163, 2006.

## APÊNDICE

**APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA**

<b>Dados de identificação (retirados do sistemas do IFF)</b>
Data e hora da entrevista: Nome: Curso: Período/ano: Origem escolar: Possui algum benefício de assistência estudantil: (S) (N) Situação acadêmica: Matricula: Telefone: E-mail:
1. Quais motivações ou fatores contribuem para a sua permanência no curso?
2. Quais motivos ou fatores contribuem para a sua reprovação nas disciplinas do curso?
3. Quais motivos ou fatores contribuem para a sua aprovação nas disciplinas do curso?

4. Quais motivos ou fatores contribuíram para a sua desistência do curso?

5. Com que frequência você pensa/pensava em desistir do seu curso no IFF?  
( ) Sempre ( ) Quase sempre ( ) As vezes ( ) Raramente ( ) Nunca  
Por quais fatores?

6. Se você recebe algum benefício de Assistência Estudantil, explicita como você usa e qual a importância desse benefício para a sua permanência no curso.

7. O que você mudaria no IFF para fortalecer a permanência dos estudantes nos cursos?

**ANEXO**

**ANEXO 1 – PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFF**

Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

**RESOLUÇÃO Nº 039/2016****Campos dos Goytacazes, 11 de março de 2016**

**O Presidente do Conselho Superior do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelos Artigos 10 e 11 da Lei Nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 e o Decreto de 04 de abril de 2012, publicado no D.O.U. de 03 de abril de 2012;**

**CONSIDERANDO:**

- A Deliberação Nº 24/2015 do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão;
- Aprovação pelos conselheiros em reunião realizada no dia 10 de março de 2016 do Programa de Assistência Estudantil.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** – APROVAR o Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense, constante no Anexo I desta Resolução.

**Art. 2º** - Esta Resolução entra em vigor a partir de sua publicação.

**LUIZ AUGUSTO CALDAS PEREIRA  
PRESIDENTE DO CONSELHO**



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

## ANEXO I

### **PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE**



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

## SUMÁRIO

CAPÍTULO I – DA ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA .....	4
1.1. Apresentação .....	4
1.2. Referências e diretrizes .....	5
1.3. Objetivos .....	7
1.4. Da prioridade na destinação dos recursos .....	8
1.5. Regras gerais de funcionamento das modalidades de bolsas .....	9
CAPÍTULO II – DAS AÇÕES, PROJETOS E SERVIÇOS VINCULADOS ÀS MODALIDADES COM CRITÉRIOS SOCIOECONÔMICOS .....	12
2.1. Da estrutura, modalidades, ações, projetos e serviços .....	12
2.2. Do estudo socioeconômico no processo de seleção .....	13
2.3. Dos requisitos para recebimento e manutenção dos auxílios e bolsas com critérios socioeconômicos .....	15
2.4. Da metodologia de implementação das ações .....	16
2.5. Das competências da Equipe/Setor da Assistência Estudantil: .....	18
2.6. Da descrição das modalidades de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos .....	18
CAPÍTULO III – DAS MODALIDADES DE BOLSAS E AUXÍLIO DE DESENVOLVIMENTO ARTÍSTICO, ESPORTIVO, TÉCNICO-CIENTÍFICO, DE PESQUISA E DE EXTENSÃO .....	24
3.1. Apresentação .....	24
3.2. Da descrição das modalidades de bolsas e auxílio de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão .....	25
CAPÍTULO IV – DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES .....	30
4.1. Resumo das modalidades de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos e de bolsas e auxílio de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão ...	30
4.2. Referências bibliográficas e documentais .....	31



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

## CAPÍTULO I – DA ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA

### 1.1. Apresentação

O Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense é parte de um esforço coletivo empreendido na perspectiva da construção da Política de Apoio à Formação Integral do Estudante, que vem sendo discutida pelos servidores do Instituto Federal Fluminense ao longo dos anos de 2012 e 2013. Por meio de diversas reuniões abertas a toda a comunidade acadêmica, experiências foram trocadas, questionamentos foram levantados e soluções foram sugeridas. No ano de 2014, a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, em parceria com o Fórum de Assistentes Sociais do Instituto Federal Fluminense (FASIFF), retomou as discussões da Política de Apoio à Formação Integral do Estudante com o objetivo de regulamentar o programa de Assistência Estudantil, dando origem ao presente documento.

A preocupação principal de todos que participaram e contribuíram para a elaboração deste documento é que as diretrizes, objetivos e formas de aplicação das ações e projetos aqui definidos se revertam em atitudes e procedimentos que possibilitem o acesso, a permanência e o êxito dos estudantes do Instituto Federal Fluminense.

Nesse sentido, cabe destacar que, no percurso de elaboração deste documento, foi sancionada pelo Governo Federal a Lei nº 12.711/2012, a chamada “Lei de Cotas”, a qual busca ampliar e garantir o acesso de uma grande parcela de jovens e adultos brasileiros às Instituições Federais de Ensino por meio de políticas afirmativas, o que reforça a importância do tema para toda a comunidade acadêmica.

O documento que se apresenta não propõe o enrijecimento do Programa em cláusulas pétreas e insensíveis às constantes mudanças da realidade de nossa sociedade brasileira. O que se menciona são diretrizes norteadoras e balizadoras para as diversas ações de assistência estudantil e acompanhamento social e acadêmico dos estudantes. Nessa direção, o programa fornece importantes parâmetros nos quais os diversos *campi* deverão se basear para atender às demandas existentes, sem perder de vista, porém, a possibilidade de adequação dos recursos, da amplitude e dinâmica de execução das ações e projetos à realidade social, acadêmica e



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

econômica dos estudantes e da região na qual o *campus* está localizado. Portanto, fica sob responsabilidade do *campus* a definição dos valores ofertados em cada modalidade de bolsas ou auxílio, bem como a possibilidade de ampliação e organização das ações previstas conforme disponibilidade de orçamento, de pessoal e de estrutura física.

## 1.2. Referências e diretrizes

Os Institutos Federais são criados com base na concepção de educação que deve concorrer para a transformação social. Nesta perspectiva, essas instituições apresentam-se como instâncias capazes de promover o conhecimento e atribuir maior sentido e alcance ao conjunto da experiência educacional. Por essa dimensão, têm-se constituído também num espaço revelador das problemáticas sociais, familiares e comunitárias, dados os perfis diversificados dos estudantes que ingressam em seus diferentes níveis e modalidades de ensino. Para dar conta dessa diversidade no espaço escolar, há que se estabelecer ações distintas, pautadas pelo direito à educação e à equidade.

O direito à educação, concretizado como o direito ao acesso, à permanência e ao êxito dos estudantes na escola, tem sido destacado reiteradamente nos aportes legais. Tal direito social ampara-se na Constituição Federal (1988), que consagra a educação como dever do Estado e da Família (art. 205, *caput*) e aponta para o princípio da igualdade de condições para o acesso e para a permanência na escola (art. 206, inciso I), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), que em seu artigo 3º estabelece o seguinte: “O ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e determina ainda que “a educação deve englobar os processos formativos e que o ensino será ministrado com base no princípio da vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” (art. 1º, §§ 2º e 3º, inciso XI). Encontram-se, pois, nesses dispositivos legais bases explícitas para a formulação da assistência estudantil e, certamente, essas referências deram suporte para o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, o qual vem norteando as Instituições públicas.

Não obstante, no ano de 2012, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.711, que estabelece Cotas para as Universidades Federais e Instituições Federais de ensino básico, técnico



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

e tecnológico, favorecendo o acesso de uma população até então muitas vezes alijada desses serviços. Garantir o direito à permanência e ao êxito desses estudantes requer um olhar aguçado na direção de ações da Assistência Estudantil que possam vir ao encontro dessas necessidades.

No âmbito do Instituto Federal Fluminense, a implantação de Ações de Assistência Estudantil se faz em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional. A ampliação dessas ações é um firme compromisso institucional e tem por objetivo promover a permanência dos estudantes matriculados em qualquer nível de ensino, com vista à trajetória acadêmica exitosa. Elas também devem objetivar e favorecer o aprofundamento dos estudos, a potencialização do espírito investigativo dos estudantes e a vinculação de sua trajetória escolar com o trabalho e as práticas sociais, em conformidade com o que estabelece a LDB da Educação.

Entendem-se, pois, como Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense o conjunto de ações, serviços e projetos que visa possibilitar a democratização das condições de acesso, permanência e conclusão de curso pela minimização dos efeitos e impactos da desigualdade social estrutural na vida dos estudantes e suas famílias. Esses efeitos e impactos podem se materializar de diversas formas, o que engloba dificuldades para satisfazer necessidades humanas básicas como comer, vestir-se, alimentar-se, morar, transitar e consumir bens e serviços fundamentais para o seu pleno desenvolvimento e participação social como cidadão. Importa destacar que para satisfazer tais necessidades, pessoais e de seus familiares, muitos estudantes são impedidos de ingressar ou obrigados a interromper suas trajetórias escolares e acadêmicas para adentrar ou retornar ao mundo do trabalho, por vezes com atividades flexibilizadas e/ou informais.

É nesse sentido que o presente Programa, atendendo a perspectiva adotada nacionalmente pelos profissionais envolvidos com a Assistência Estudantil (FONAPRACE, 2011), apresenta um conjunto de mecanismos que visam atuar de forma preventiva em situações de retenção e evasão decorrentes de insuficiência financeira, desigualdades sociais e culturais que impactam diretamente na vida das classes populares. Dessa maneira, a implementação do Programa deve vir articulada com as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão, pilares que constituem a base de uma formação profissional cidadã e de qualidade, na perspectiva da educação integral. Reafirma-se assim que as ações e serviços desenvolvidos pelo Programa de Assistência



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

Estudantil devem ter como foco a integração acadêmica, científica e socioprofissional dos estudantes.

Considerando o exposto, são diretrizes do Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense:

- a) promover o acesso e a permanência dos estudantes com vistas à inclusão social e democratização do ensino;
- b) garantir a igualdade de oportunidades na perspectiva de direito social à educação de qualidade e exitosa;
- c) proporcionar aos estudantes condições necessárias para a permanência com pleno desempenho acadêmico na Instituição;
- d) contribuir para minimizar a retenção ou a evasão dos estudantes de maneira ascendente;
- e) assegurar aos estudantes maior equidade de oportunidades no exercício das atividades acadêmicas;
- f) garantir ao estudante com necessidades educativas específicas as condições necessárias para o seu desenvolvimento acadêmico;
- g) contribuir para a formação integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade, a reflexão crítica, a participação em atividades culturais, esportivas, artísticas, políticas, científicas e tecnológicas.

### **1.3. Objetivos**

#### 1.3.1. Objetivo geral

Contribuir para a democratização do acesso, da permanência e da conclusão do curso dos estudantes do Instituto Federal Fluminense.

#### 1.3.2. Objetivos específicos

- a) promover o rendimento acadêmico dos estudantes inseridos no programa por meio de ações complementares de acompanhamento social, psicológico, acadêmico e de saúde;



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

- b) possibilitar que os estudantes em idade escolar se dediquem integralmente aos estudos, evitando que eles tenham de se dividir entre a formação acadêmica e o mundo do trabalho;
- c) garantir um rendimento financeiro para que os estudantes com insuficiência financeira possam custear os gastos regulares com transporte, moradia, alimentação e demais necessidades para sua manutenção e conclusão do curso;
- d) reduzir as taxas de retenção e evasão dos estudantes;
- e) promover a articulação com as demais políticas sociais setoriais para um atendimento mais efetivo das necessidades dos estudantes.

#### 1.4. Da prioridade na destinação dos recursos

Importa destacar, a princípio, que todas as modalidades e projetos que serão descritos no decorrer deste documento caracterizam-se por um esforço institucional de apoio à formação integral dos estudantes. Entretanto, nem todas as modalidades de bolsas e auxílios descritos neste programa possuem como prioridade o atendimento aos estudantes com renda *per capita* de um salário mínimo e meio ou oriundos de escola pública, conforme estabelece o Plano Nacional de Assistência Estudantil previsto e regulamentado no Decreto nº 7.234/2010.

Segundo o Art. 3º do referido decreto, “O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior”. O disposto aplica-se aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como explicitado no Art. 4º do mesmo documento normativo, considerado as suas especificidades. No caso do IFFluminense, destaca-se o fato de ser uma instituição de ensino básico e tecnológico, o que reforça a necessidade de que o Programa de Assistência Estudantil atenda aos seus estudantes nos mais diversos níveis, com vistas a garantir o cumprimento do Art. 206 da Constituição Federal: “Art. 206. O Ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]”

Neste sentido, a criação de um Programa de Assistência Estudantil, que tanto contempla modalidades que levam em consideração critérios socioeconômicos quanto enumera e tipifica a oferta de bolsas com outros critérios, demonstra a preocupação do IFFluminense em ampliar e



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

articular as ações de assistência estudantil com aquelas vinculadas ao ensino, à pesquisa e à extensão.

No entanto, fica definido que as bolsas sem critérios socioeconômicos precisam ter previsão de financiamento próprio no orçamento da instituição. Essa constatação se justifica no fato que “Art. 4º, parágrafo único - as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2010)”.

Destaca-se que o Decreto nº 7.234/2010 reafirma a importância de que os recursos repassados às instituições federais de ensino devem ser destinados às modalidades de ações, projetos e serviços que contemplem as seguintes áreas, conforme Art. 3º:

“§1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

- I- moradia estudantil;
- II- alimentação;
- III- transporte;
- IV- atenção à saúde;
- V- inclusão digital;
- VI- cultura;
- VII- esporte;
- VIII- creche;
- IX- apoio pedagógico; e
- X- acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.”

Em relação aos critérios para se definir os discentes que serão público prioritário das ações de assistência estudantil, o PNAES estabelece em seu Art. 5º os “**estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior”. Não obstante, importa destacar que o termo “prioritariamente” refere-se exatamente a dar atendimento primeiro, “acima de”, “antes de”.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

### 1.5. Regras gerais de funcionamento das modalidades de bolsas

Todos os setores, diretorias, coordenações e servidores envolvidos com a implementação das bolsas estabelecidas neste programa deverão se atentar para o fato de que tanto as atividades das bolsas com critérios socioeconômicos, quanto as de pesquisa, extensão, monitoria, desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico, esporte, arte e demais modalidades deverão priorizar as atividades acadêmicas regulares dos estudantes. Nesse sentido, em nenhuma hipótese, as tarefas atribuídas ou executadas pelo discente no horário das bolsas terão prioridade sobre as atividades acadêmicas regulares (disciplinas, dependências, trabalhos, provas, aulas de campo e em laboratório, ou quaisquer outras tarefas previstas pelo curso no qual o discente está matriculado no IFFluminense).

Dessa maneira, feitas tais considerações iniciais, os setores, diretorias, coordenações e servidores envolvidos com o acompanhamento dos bolsistas devem atender as seguintes regras gerais, sujeitos à pena de terem as bolsas sob sua supervisão suspensas até que sejam atendidos todos os requisitos listados abaixo:

- a) É vedada a realização de qualquer atividade nos fins de semana não letivos, nos feriados não letivos ou fora do horário de funcionamento dos *campi* por bolsistas do IFFluminense, exceto quando se tratarem de atividades estritamente acadêmicas previamente autorizadas pelas Direções de Ensino, Pesquisa ou Extensão.
- b) Todos os bolsistas deverão ser supervisionados diretamente por servidor em efetivo exercício no IFFluminense.
- c) É vedada a realização de qualquer atividade que não contribua ou não tenha relação com a formação acadêmica do estudante.
- d) É direito do estudante ter a sua carga horária da bolsa flexibilizada ou reduzida (com ou sem reposição) quando elas forem incompatíveis com qualquer atividade do seu curso regular no IFFluminense.
- e) Na impossibilidade do cumprimento de atividades avaliativas curriculares por motivo de participação em eventos, viagens ou demais atividades acadêmicas, fica garantido o direito à segunda chamada ou à compensação de avaliação, conforme critérios da Regulamentação Didático-Pedagógica do IFFluminense.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

- f) O número de bolsistas de qualquer projeto, setor, laboratório ou coordenação não poderá ultrapassar o dobro do número de servidores efetivos.
- g) Em nenhuma hipótese o bolsista substituirá o servidor efetivo, contratado ou terceirizado no exercício das suas funções.
- h) Os servidores lotados nos projetos, laboratórios, setores, diretorias e coordenações serão responsáveis pela supervisão e acompanhamento dos bolsistas, atendido o número máximo de bolsistas estabelecidos na letra “f” deste item.
- i) Todos os setores, diretorias e coordenações deverão manter um plano de atividades com o número de bolsistas, a descrição de suas tarefas, sua relação com a formação acadêmica do estudante e os servidores responsáveis pela supervisão dos estudantes.
- j) A concessão das bolsas para os setores, coordenações e projetos está condicionada à apresentação do plano de atividades estabelecido no item “i”.
- k) É vedada a realização de qualquer atividade que coloque em risco a saúde ou a integridade física ou moral do estudante.



## **CAPÍTULO II – DAS AÇÕES, PROJETOS E SERVIÇOS VINCULADOS ÀS MODALIDADES COM CRITÉRIOS SOCIOECONÔMICOS**

### **2.1. Da estrutura, modalidades, ações, projetos e serviços**

A Assistência Estudantil visa contribuir, nos termos do Decreto nº 7.234/2010, tanto para o acesso dos estudantes ao Instituto Federal Fluminense, quanto para a permanência e a conclusão do curso, reduzindo os índices de retenção e evasão escolar e melhorando o desempenho acadêmico. Além das modalidades que serão descritas no capítulo III deste documento, o Programa de Assistência Estudantil é constituído por duas bolsas (Permanência IFF e Educação para Necessidades Educacionais Especiais - NEE) e três auxílios com critérios socioeconômicos, a saber: moradia, transporte e alimentação. A Bolsa Permanência IFF é acumulável com qualquer modalidade de auxílio, bem como com outras bolsas acadêmicas ofertadas pelo IFFluminense ou demais instituições e agências de financiamento (monitoria, iniciação científica, extensão, PET e PIBID), não sendo permitido o seu recebimento concomitante com a Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico ou a Bolsa NEE. Os auxílios, por sua vez, poderão ser acumuláveis entre si, conforme disponibilidade e critérios estabelecidos em edital.

O estudo socioeconômico para inclusão nas modalidades de bolsas e auxílios da Assistência Estudantil será realizado exclusivamente pelo profissional assistente social devidamente habilitado, que estipulará os instrumentos para investigação e emissão de parecer técnico, conforme estabelecem os artigos 4º e 5º da Lei Federal 8.662/93. No entanto, além do assistente social, o setor responsável pela implementação da Assistência Estudantil em cada *campus* também deverá ser, minimamente, composto por equipe multidisciplinar com psicólogo, nutricionista, pedagogo/TAE e servidor com função administrativa.

Não obstante, a previsão orçamentária e os levantamentos estatísticos de estudantes atendidos anualmente pela Assistência Estudantil, bem como os valores de cada modalidade ofertada serão definidos por edital, respeitando-se as especificidades sociais, econômicas e



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

regionais de cada *campus*. Nesse sentido, o aludido edital poderá ser anual, semestral ou em fluxo contínuo, respeitando-se a garantia de acesso às inscrições a todos os estudantes regularmente matriculados pelo menos uma vez por ano letivo. A definição por parte do *campus* acerca da frequência dos editais e inscrições deverá ser amplamente divulgada na comunidade acadêmica.

Cada edital também deverá prever o número mínimo de vagas para as modalidades ofertadas, podendo as mesmas serem ampliadas conforme necessidade e disponibilidade orçamentária. Considerando o Decreto nº 7.824 de 2012, que estabelece as proporções de cotas para o ingresso de estudantes nas instituições federais de ensino, cada *campus* deverá assegurar modalidades de Assistência Estudantil para ao menos cinquenta por cento (50%) dos estudantes ingressantes, dos quais, no mínimo, a metade (25% do total) deverá possuir renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, sendo estes atendidos pelas modalidades com critérios socioeconômicos.

Importa destacar que a proporção de cinquenta por cento corresponde justamente ao estabelecido pelo Decreto nº 7.824 de 2012, em seus artigos 2º e 3º, para ingresso de candidatos oriundos de escolas públicas, dos quais a metade (25% do total) deve possuir renda *per capita* de até um salário mínimo e meio. Nesse sentido, a legislação de cotas está em consonância com o PNAES, Decreto nº 7.234/2010, o qual define o mesmo público como prioritário para os projetos, serviços e benefícios de Assistência Estudantil. Cabe destacar que o acesso aos serviços e ações de Assistência Estudantil não está condicionado ao ingresso pelas cotas, uma vez que parte importante dos estudantes com perfil para as modalidades de Assistência Estudantil também ingressa pela ampla concorrência.

## **2.2. Do estudo socioeconômico no processo de seleção**

Uma vez informados sobre os critérios e modalidades de bolsas e auxílios, a seleção dos estudantes inscritos será composta por estudo socioeconômico realizado por assistente social, conforme estabelece a Lei Federal 8.662 de 1993 em seu artigo 4º, inciso XI, e em seu artigo 5º, inciso IV. A seleção será composta pelas seguintes etapas:



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

- I - entrega dos documentos;
- II - análise de documentos;
- III - reunião, quando necessário;
- IV - entrevistas, quando necessário;
- V - visita domiciliar, quando necessário.

A lista de documentos, as datas, os prazos e os locais em que será realizada cada uma das etapas dispostas acima serão definidos no edital. Todos os documentos, relatórios e pareceres emitidos pelo Serviço Social deverão ser arquivados de maneira a manter resguardado o sigilo profissional, conforme Código de Ética do Assistente Social. É de responsabilidade do *campus* prover salas adequadas para realização dos atendimentos individuais e armários com chave para arquivamento dos documentos e materiais técnicos.

No estudo socioeconômico para inclusão nos benefícios e serviços descritos neste capítulo, além da renda *per capita* de um salário mínimo e meio e da origem escolar, estabelecidos pelo Decreto nº 7.234/2010, também serão consideradas as seguintes variáveis:

- I - A composição familiar do estudante, que expressa características através do número e da faixa etária dos integrantes e do papel que cada membro ocupa na estrutura socioeconômica familiar.
- II - A inserção profissional e/ou a ocupação dos membros da família, fator que condiciona não apenas a renda familiar, mas também a vida útil da capacidade laborativa, o *status* social, a possibilidade de reinserção em caso de desemprego e a capacidade creditícia da família.
- III - A posse de bens patrimoniais, o tipo de bem, seu valor, as circunstâncias em que foram adquiridos ou transferidos, fatores que demonstram a perda ou crescimento potencial do poder aquisitivo da família.
- IV - A moradia familiar, considerando variáveis como: a propriedade ou não do imóvel, a localização, o tamanho, os serviços sanitários existentes, as benfeitorias, o estágio da construção do imóvel.
- V - O nível de instrução dos membros da família e as despesas com instrução, fatores que indicam a possibilidades de ascensão social no mundo do trabalho.



VI - As condições de saúde dos integrantes do grupo familiar, fator que indica a estabilização, perda ou possibilidade de ampliação da capacidade laborativa da família, bem como a existência de comprometimentos financeiros para custear tratamentos de alto custo.

VII - Situações especiais de catástrofes, acidentes ou gastos com manutenção ou tratamento de pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho.

### **2.3. Dos requisitos para recebimento e manutenção dos auxílios e bolsas com critérios socioeconômicos**

I - Possuir, prioritariamente, renda bruta familiar *per capita* não superior a 1,5 (um e meio) salário mínimo.

II - Receber parecer técnico favorável do Serviço Social do Instituto Federal Fluminense, após avaliação/estudo socioeconômico realizado por assistente social habilitado.

III - Não possuir retenção por mais de dois semestres do tempo regulamentar de curso, no caso de discentes matriculados nos cursos de graduação, técnico (concomitante ou subsequente) ou qualquer outro em regime semestral.

IV - Não possuir retenção por mais de três trimestres do tempo regulamentar de curso, no caso de discentes matriculados nos cursos de graduação, técnico (concomitante ou subsequente) ou qualquer outro em regime trimestral.

V - Não possuir retenção por mais de um ano do tempo regulamentar de curso, no caso de discentes matriculados nos cursos técnicos integrados ou qualquer outro em regime anual.

VI - Não ultrapassar, considerando o somatório de recursos percebidos em bolsas e auxílios das mais diversas modalidades (de assistência ou acadêmicas), o valor mensal equivalente a 1,5 (um e meio) salário mínimo.

VII - Não ter sido reprovado por falta no último semestre letivo.

VIII - Participar de todas as atividades de acompanhamento (monitorias inclusive) definidas pela Coordenação de Apoio ao Estudante (CAE) ou setor equivalente, especialmente quando forem identificados problemas de saúde ou reprovações por nota.

IX - Ter, no mínimo, 75% de frequência em todas as atividades referentes ao curso matriculado.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

- X - Ler e assinar o termo de compromisso da bolsa. No caso de estudante menor de 18 anos, o referido termo deverá ser assinado pelo responsável legal.
- XI - Informar à CAE ou setor equivalente qualquer alteração em sua situação acadêmica (trancamento, abandono, reprovação, etc.).
- XII - Informar à CAE ou setor equivalente, em formulário próprio, interesse ou necessidade de interrupção do benefício.
- XIII - Informar à CAE ou setor equivalente a inclusão ou recebimento de qualquer nova modalidade de benefício adquirida (extensão, pesquisa, monitoria, auxílios, permanência, apoio tecnológico, dentre outras).
- XIV - Comunicar por escrito à CAE ou setor equivalente qualquer alteração na situação socioeconômica familiar.
- XV - Não cometer ato indisciplinar grave ou ato infracional previstos no Regimento Disciplinar ou Normas de conduta do Corpo Discente do IFFluminense.
- XVI - Informar por escrito ao setor responsável pela Assistência Estudantil quando houver mudança de endereço, e-mail e/ou telefone.
- XVII - Reinscrever-se anualmente para o processo seletivo das bolsas e dos auxílios no prazo estabelecido pela CAE ou setor responsável pela Assistência Estudantil, uma vez que tais modalidades deverão ter validade de um ano letivo (não prorrogável automaticamente).

Os estudantes que não atenderem a todos os requisitos determinados acima poderão ser desligados temporariamente ou definitivamente das modalidades de bolsas e auxílios da Assistência Estudantil, inclusive os dispostos neste capítulo.

#### **2.4. Da metodologia de implementação das ações**

As ações referentes à Assistência Estudantil serão iniciadas a cada semestre letivo por meio de duas atividades complementares: mapeamento dos estudantes ingressantes pelo sistema de cotas em cada *campus*; e realização de palestra organizada pela CAE ou setor responsável pela Assistência Estudantil do *campus*.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

Por meio do mapeamento, a coordenação ou setor responsável pela concessão e administração dos benefícios e serviços sociais ofertados pelo Instituto poderá realizar o levantamento semestral dos estudantes ingressantes com perfil para os serviços e benefícios de Assistência Estudantil. Essas informações possibilitarão a busca ativa dos estudantes com perfil para os serviços, bem como a revisão anual da previsão orçamentária do Instituto para as modalidades de bolsas e auxílios.

Por outro lado, a palestra organizada semestralmente pela equipe técnica terá como foco a divulgação mais ampla das modalidades, critérios e mecanismos de seleção das ações que integram a Assistência Estudantil. Essa atividade, articulada com outros mecanismos de divulgação durante o ano/semestre letivo, permitirá uma aproximação maior da equipe técnica em relação aos discentes e a democratização mais efetiva das informações referentes tanto aos benefícios quanto aos serviços especializados de reforço escolar, saúde e acompanhamento social, psicológico e acadêmico.

Uma vez selecionados, os estudantes passarão a integrar o Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense, o que necessariamente implica o seu acompanhamento social e acadêmico pela Coordenação de Apoio ao Estudante ou setor equivalente. Os discentes deverão ser acompanhados regularmente em rendimento e frequência, tendo como condicionalidade para a manutenção nas bolsas e nos auxílios a participação em todas as atividades necessárias para a sua permanência e êxito escolar. Essas atividades serão definidas pela equipe técnica da CAE, ou setor responsável pela Assistência Estudantil do *campus*, levando-se em conta as necessidades específicas de cada bolsista.

O acompanhamento dos bolsistas também ocorrerá mediante reuniões ordinárias (semestrais) e extraordinárias (sempre que necessário) organizadas pela equipe técnica da CAE. A participação nas reuniões terá caráter obrigatório, sendo os bolsistas convocados com antecedência por meio de mecanismos coletivos de divulgação (e-mail, murais, notícias no portal do IFFluminense, dentre outros). Também poderão ser realizados atendimentos individuais dos estudantes e familiares, visitas domiciliares e as demais atividades propostas pela equipe da CAE.

Além da inclusão nos serviços e benefícios oferecidos institucionalmente, os assistentes sociais que atuam na Assistência Estudantil deverão atuar de forma articulada com as demais



políticas sociais (Saúde, Assistência Social, Previdência Social, Habitação, etc.) de maneira a oferecer um atendimento integral aos estudantes.

Todos os profissionais que compõem a CAE ou setor equivalente também deverão prever em seu planejamento a realização de estudos e pesquisas com o objetivo de diagnosticar o perfil dos estudantes, bem como a qualidade, eficácia e efetividade dos serviços prestados, tendo como meta o aprimoramento das ações desenvolvidas.

### **2.5. Das competências da Equipe/Setor da Assistência Estudantil:**

- coordenar, planejar, conceder e executar as modalidades de bolsas e auxílios de Assistência Estudantil;
- realizar acompanhamento social, psicológico e pedagógico dos estudantes, observando os objetivos e finalidades do Programa de Assistência Estudantil;
- avaliar a implementação e os resultados das modalidades de bolsas e auxílios e dos serviços previstos no Programa de Assistência Estudantil;
- garantir a seleção dos estudantes beneficiários de forma igualitária, técnica e profissional por meio de estudo socioeconômico sistematizado por profissional assistente social.

### **2.6. Da descrição das modalidades de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos**

#### **2.6.1 Auxílio-transporte**

##### 2.6.1.1 Apresentação

O auxílio-transporte é um subsídio financeiro repassado aos estudantes que tenham dificuldades para se deslocar no percurso residência/instituição de ensino/residência, diário ou semanal, e não tenham acesso à gratuidade do passe escolar. O auxílio-transporte deve atender estudantes que residam em municípios distintos daqueles em que o *campus* do IFFluminense está localizado ou estudantes que residam em áreas de difícil deslocamento/acesso dentro do mesmo município do *campus*.



#### 2.6.1.2 Dos requisitos específicos do Auxílio-transporte

Os estudantes deverão preencher os seguintes requisitos específicos do auxílio-transporte, sem prejuízo dos requisitos gerais já descritos neste documento:

- I - não ter condições de acesso gratuito garantido por ações provenientes de iniciativas públicas municipais ou estaduais;
- II - residir em área de difícil deslocamento/acesso dentro do mesmo município em que o *campus* do IFFluminense está localizado;
- III - residir em município distinto daquele em que o *campus* do IFFluminense está localizado.

#### 2.6.1.3 Desligamento do Auxílio-transporte

Poderão ser desligados do auxílio-transporte, além das causas gerais de desligamento por não cumprimento dos critérios estabelecidos no item 2.3 deste capítulo, os estudantes que não atenderem aos seguintes requisitos específicos:

- I - O aluno que deixar de residir em localidade de difícil deslocamento ou acesso.
- II - O aluno que deixar de residir fora do município.
- II - O aluno que passar a receber outra modalidade de auxílio público com a mesma finalidade (passe livre ou cartão de transporte gratuito).

### 2.6.2 Auxílio-moradia

#### 2.6.2.1 Apresentação

O auxílio-moradia apresenta-se como um instrumento primordial para a garantia da permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense que residem em localidades distantes do *campus* em que estão matriculados, reduzindo os índices de evasão escolar e melhorando o seu desempenho acadêmico.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

O auxílio-moradia é um serviço de Assistência Estudantil que compreende a concessão de repasse financeiro ou habitação em moradia estudantil aos estudantes matriculados em cursos regulares presenciais em uma das unidades do IFFluminense.

Caso o *campus* implemente esse serviço por meio de moradia estudantil própria, um Regulamento deverá ser criado, estabelecendo os direitos e deveres do estudante residente, bem como a estrutura organizacional do *campus* responsável pelo acompanhamento da moradia. O Regulamento deverá ser disponibilizado a todos os estudantes residentes e aos seus familiares.

#### 2.6.2.2 Dos requisitos específicos do Auxílio-moradia

Os estudantes deverão preencher os seguintes requisitos específicos do auxílio-moradia, sem prejuízo dos requisitos gerais já descritos neste documento:

- I - Residir em moradia com caráter temporário para fins de estudo.
- II - Comprovar a temporalidade da residência com a apresentação de contrato de locação, recibo de sua moradia provisória e/ou comprovante de república/pensão.
- III - Ter residência inicial e definitiva em município distinto daquele em que o *campus* do IFFluminense está localizado.

#### 2.6.2.3 Desligamento do Auxílio-moradia

Poderão ser desligados do auxílio-moradia, além das causas gerais de desligamento por não cumprimento dos critérios estabelecidos no item 2.3 deste capítulo, os estudantes que não atenderem aos seguintes requisitos específicos:

- I - Não cumprimento das condições e exigências constantes neste serviço e/ou do Regulamento da Moradia Estudantil, quando for o caso.
- II - Deixar de residir em município distinto ou localidade distante do *campus* do IFFluminense.
- III - Deixar de ter gasto mensal com moradia provisória para fins de estudo.



### 2.6.3 Auxílio-alimentação

#### 2.6.3.1 Apresentação

O auxílio-alimentação compreende a concessão de refeição/alimentação na cantina do *campus* ou repasse em dinheiro quando o *campus* não possuir refeitório para garantir o serviço. O número de refeições a ser concedido ao estudante será definido de acordo com a demanda apresentada por período letivo, em consonância com a disponibilidade orçamentária e capacidade de atendimento (infraestrutura) de cada *campus*.

O período de vigência do auxílio corresponderá ao ano letivo, podendo ser renovado a cada ano, desde que se mantenham as condições que garantiram o acesso.

#### 2.6.3.2 Dos requisitos específicos do Auxílio-alimentação:

Os estudantes deverão preencher os seguintes requisitos específicos do auxílio-alimentação, sem prejuízo dos requisitos gerais já descritos neste documento:

- I - Desenvolverem atividades por dois turnos seguidos no IFFluminense, inclusive em situações esporádicas como reposições de aula e eventos.
- II - Excepcionalmente estudantes fora dessa condição de contraturno e turno integral poderão ser contemplados com esse auxílio desde que comprovem real necessidade e utilização do referido benefício mediante estudo e parecer favorável do assistente social.

#### 2.6.3.3 Desligamento do Auxílio-alimentação

Poderão ser desligados do auxílio-alimentação, além das causas gerais de desligamento por não cumprimento dos critérios estabelecidos no item 2.3 deste capítulo, os estudantes que se enquadrarem nos seguintes requisitos específicos:

- I - Não comparecer ao refeitório sem justificativa por mais de um mês.
- II - Vender Tickets e/ou refeições a terceiros.
- III - Fraudar assinaturas na listagem de refeições.
- IV - Utilizar inadequadamente os espaços do refeitório ou promover desperdício de alimento.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

## 2.6.4 Bolsa Educação para Necessidades Educacionais Especiais (ENEE)

### 2.6.4.1 Apresentação

A bolsa ENEE objetiva viabilizar, dentre outros recursos ou materiais específicos, a aquisição de tecnologias assistivas aos estudantes do Instituto Federal Fluminense partícipes do Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais (NAPNEE), que se encontrem no perfil das ações de Assistência Estudantil estabelecido pelo PNAES. Nesse sentido, a bolsa ENEE pretende contribuir para a permanência dos estudantes assistidos pelo NAPNEE (Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais). Essa modalidade, por se tratar também de uma bolsa com critério socioeconômico, não é acumulável com a Permanência IFF.

### 2.6.4.2 Dos requisitos específicos da bolsa ENEE

Os estudantes deverão preencher os seguintes requisitos específicos do bolsa ENEE, sem prejuízo dos requisitos gerais já descritos neste documento:

- I - Ser estudante com perfil para atendimento pelo NAPNEE.
- II - Possuir laudo médico que justifique a necessidade educacional específica.
- III - Não possuir Bolsa Permanência IFF.

## 2.6.5 Bolsa Permanência IFF

### 2.6.5.1 Apresentação

A Bolsa Permanência IFF é um subsídio financeiro mensal fornecido aos estudantes regularmente matriculados no Instituto Federal Fluminense em cursos presenciais de nível médio (formação geral, técnico integrado, técnico concomitante e técnico subsequente) e superior (cursos de graduação com carga horária média inferior a cinco horas diárias). Os recursos deverão, prioritariamente, ser destinados aos estudantes ingressantes pelo sistema de cotas ou por ações afirmativas (ambos com critérios de renda), seja por meio de seleção própria ou pelo SISU.



No que tange ao recebimento concomitante com outras modalidades, o benefício supracitado poderá ser acumulado apenas com os auxílios (alimentação, transporte, moradia) e com as bolsas com caráter acadêmico como extensão, pesquisa e monitoria, PET, PIBID. O estudante que receber a Bolsa Permanência IFF não poderá acumulá-la com a Bolsa Permanência MEC (por ser específica para discentes de cursos superiores com carga horária superior ou igual a 5 h diárias ou com a Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico).

#### 2.6.5.2 Dos requisitos específicos da Bolsa Permanência IFF

Os estudantes deverão preencher os seguintes requisitos específicos da Bolsa Permanência IFF, sem prejuízo dos requisitos gerais já descritos neste documento:

- I - Estar matriculado em curso presencial de nível médio (formação geral, técnico integrado, técnico concomitante e técnico subsequente) ou superior (cursos de graduação com carga horária média inferior a cinco horas diárias) que não sejam atendidos pela Bolsa Permanência MEC.
- II - Não possuir Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico.
- III - Ter ao menos um turno livre para participação nas atividades de acompanhamento social e acadêmico definidas pela equipe da Assistência Estudantil.
- VI – Não possuir Bolsa ENEE.

#### 2.6.5.3 Desligamento da Bolsa Permanência IFF

Poderão ser desligados da Bolsa Permanência IFF, além das causas gerais de desligamento por não cumprimento dos critérios estabelecidos no item 2.3 deste capítulo, os estudantes que se enquadrarem nos seguintes requisitos específicos:

- I - Não cumprir com as atividades acadêmicas ou de acompanhamento definidas pela equipe técnica da CAE no turno livre acordado ao ingressar na bolsa.
- II - Optar pelo recebimento de modalidades de bolsas não acumuláveis com a Permanência IFF como Permanência MEC e Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico.



## **CAPÍTULO III – DAS MODALIDADES DE BOLSAS E AUXÍLIO DE DESENVOLVIMENTO ARTÍSTICO, ESPORTIVO, TÉCNICO-CIENTÍFICO, DE PESQUISA E DE EXTENSÃO**

### **3.1. Apresentação**

As modalidades de bolsas de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e extensão visam contribuir para a formação artística, cultural, científica e ética do estudante, de forma que as atividades desenvolvidas possam favorecer o crescimento e a valorização dos conteúdos curriculares de cada curso, bem como o desenvolvimento de uma formação cidadã integral.

Os critérios para inscrição, seleção e permanência dos bolsistas são de responsabilidade das Pró-Reitorias específicas, em consonância com as Direções Gerais e os setores correspondentes em cada *campus*. Tais critérios devem ser amplamente divulgados por meio dos editais de seleção.

As bolsas estabelecidas neste capítulo também compõem os serviços de Assistência Estudantil, embora não tenham como objetivo precípuo a prevenção de situações de retenção e evasão decorrentes de questões socioeconômicas, dentre as quais se destaca a insuficiência financeira para a permanência e conclusão dos estudos. Apesar disso, as modalidades de bolsas aqui listadas são de extrema relevância para incentivar e promover às atividades artísticas, esportivas, extensionistas, de pesquisa e de desenvolvimento de tecnologias, as quais devem estar sempre articuladas às demais ações acadêmicas.

É um compromisso do IFFluminense atuar de maneira que as bolsas aqui descritas sejam fortalecidas e ampliadas, inclusive com previsão orçamentária que não comprometa a implementação e desenvolvimento das modalidades que levam em consideração critérios socioeconômicos. Isso se aplica, sobretudo, às bolsas de pesquisa e extensão, que não estão previstas nas áreas do Art. 4º do PNAES e devem ter financiamento próprio.

As modalidades de bolsas aqui definidas não são acumuláveis entre si, podendo o estudante receber apenas uma modalidade por vez. A concessão e o funcionamento das bolsas aqui descritas estão condicionados a todos os critérios estabelecidos no item 1.5 deste programa.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

### **3.2. Da descrição das modalidades de bolsas e auxílio de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão**

#### **3.2.1 Bolsa de Monitoria**

A Bolsa de Monitoria destina-se aos estudantes inseridos em projetos no âmbito do IFFluminense, estando diretamente vinculada à área do Ensino. Tais projetos visam à ampliação dos espaços de aprendizagem e a melhoria da qualidade do ensino por meio de atividades que englobem uma determinada disciplina ou área de estudos. O servidor, denominado orientador, estabelecerá um plano de ações para o monitor, com implantação de horários de estudo conjuntos entre o monitor e os demais estudantes da disciplina ou curso a que a monitoria está vinculada.

Critérios de seleção, remuneração, carga horária e demais questões serão estabelecidos por regulamentação específica.

#### **3.2.2 Bolsa de Iniciação Científica**

A Bolsa de Iniciação Científica destina-se aos estudantes inseridos em projetos de pesquisa no âmbito do IFFluminense. Tais projetos devem estimular o desenvolvimento da iniciação científica e tecnológica, estendendo seus benefícios à comunidade; integrar estudantes dos cursos técnicos, tecnológicos, de bacharelado, licenciaturas e pós-graduação na busca de respostas e soluções para as questões e problemas da sociedade; estimular iniciativas inovadoras e a formação e consolidação de Núcleos de Pesquisa do IFFluminense; promover o intercâmbio de informações com profissionais, pesquisadores e estudantes externos ao IFFluminense; e estimular as atividades de inovação tecnológica em parceria com outros órgãos, empresas e instituições de pesquisa.

Critérios de seleção, remuneração, carga horária e demais questões serão estabelecidos por regulamentação específica.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

### 3.2.3 Bolsa de Extensão

A Bolsa de Extensão destina-se aos estudantes inseridos em projetos no âmbito do IFFluminense. Tais projetos devem promover a interação transformadora entre o IFFluminense e os demais setores da sociedade por meio do incentivo ao desenvolvimento de ações extensionistas; estimular a integração do ensino, da pesquisa e da extensão às demandas da sociedade a partir da troca de saberes, conhecimentos e experiências; contribuir para o desenvolvimento de práticas acadêmicas que fortaleçam a formação cidadã dos estudantes e a promoção da consciência e do compromisso social, ambiental, político e cultural mediante a sua participação em ações extensionistas; e fortalecer a institucionalização das atividades de extensão no âmbito do IFFluminense.

Critérios de seleção, remuneração, carga horária e demais questões serão estabelecidos por regulamentação específica.

### 3.2.4 Bolsa de Arte e Cultura

A Bolsa de Arte e Cultura destina-se aos estudantes, de qualquer nível e modalidade de ensino, que estejam vinculados aos projetos e programas institucionais da área. O objetivo da bolsa é possibilitar que os estudantes se integrem às atividades artístico-culturais e se dediquem ao fazer/saber desta área específica do conhecimento. Estimula-se a promoção da capacidade de se expressar criativamente e de se socializar por meio das atividades desenvolvidas nesse campo. Durante o período dedicado à bolsa, o discente deverá desenvolver, dentre outras atividades, ensaios e apresentações artísticas e culturais.

Critérios de seleção, remuneração, carga horária e demais questões serão estabelecidos por regulamentação específica.



### 3.2.5 Bolsa Atleta

A Bolsa-Atleta destina-se aos estudantes matriculados e com frequência nos cursos regulares do IFFluminense que pertençam ao quadro de atletas de uma ou mais equipes desportivas de algum dos *campi* do Instituto Federal Fluminense, estando em atividade de treinamento e representando a Instituição na modalidade afim. Durante o período dedicado à bolsa, o discente poderá participar, dentre outras atividades, de competições, torneios e apresentações.

Critérios de seleção, remuneração, carga horária e demais questões serão estabelecidos por regulamentação específica.

### 3.2.6 Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico

A Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico está voltada para a inserção de estudantes dos cursos técnicos e superiores em projetos que englobem atividades laboratoriais e/ou de suporte acadêmico e tecnológico no âmbito do IFFluminense. Tais experiências devem repercutir na formação do estudante, uma vez que estimulam a responsabilidade, a aplicação dos conteúdos de sala de aula e a experiência em atividades que estejam em relação direta com o seu curso regular.

Para a implantação da Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico em laboratórios e setores do Instituto Federal Fluminense, o responsável pela área deverá apresentar um projeto (conforme modelo disposto no ANEXO) a ser desenvolvido pelo estudante, apontando as vivências e os saberes a serem aplicados, a descrição das atividades, os horários e os supervisores (servidores em efetivo exercício no IFFluminense). As ações desenvolvidas pelos estudantes integrantes do projeto devem necessariamente estar articuladas com a sua área de formação.

Os setores, diretorias e coordenações que desejarem cadastrar um projeto e, por conseguinte, terem sob sua orientação bolsistas de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico, deverão seguir todas as regras estabelecidas no item 1.5 deste documento. A seleção, a carga horária e a duração da bolsa deverão ser estabelecidas por meio de edital



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

específico, cujas vagas serão determinadas anteriormente conforme avaliação do projeto apresentado à direção responsável pela gestão da Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico.

Para avaliação dos projetos inscritos no edital, a direção responsável pela gestão da Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico deverá constituir uma comissão composta por três membros, sendo: um representante da equipe de Assistência Estudantil, um representante da Coordenação ou Direção de Ensino e um docente do IFFluminense vinculado a um dos cursos especificados no item 7 do modelo de projeto (ANEXO).

Todas as atividades desenvolvidas na bolsa deverão acontecer no contraturno das aulas, sendo absoluta prioridade o cumprimento das tarefas e disciplinas do curso regular (inclusive dependências, recuperações, provas, aulas práticas, aulas de campo e demais atividades).

Ressalta-se que a inclusão dos estudantes de cursos técnicos integrados na Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico fica condicionada ao somatório da carga horária das atividades regulares do curso com a carga horária das atividades específicas do projeto, não sendo permitido que o estudante permaneça por mais de dois turnos na Instituição. Também fica vedada a acumulação da Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico com as demais bolsas acadêmicas (capítulo III) e com a Bolsa Permanência IFF.

### 3.2.7 Bolsa PROEJA

A Bolsa do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação básica na Modalidade de Educação de Jovens e adultos - PROEJA é destinada aos estudantes com matrícula e frequência regulares nos Cursos Técnicos Integrados na Modalidade da Educação de Jovens e Adultos do IFFluminense. O benefício tem por finalidade contribuir para a permanência, a melhoria do desempenho acadêmico e a integralização do curso dos estudantes.

Caberá à coordenação do PROEJA, ou setor equivalente, a definição dos critérios de concessão da bolsa e o acompanhamento dos estudantes, inclusive em relação à frequência mínima de 75% nas atividades do curso. A inserção do aluno na referida bolsa não estará sujeita à comprovação de insuficiência financeira ou qualquer critério socioeconômico. Ressalta-se que a Bolsa PROEJA não é acumulável com a Bolsa Permanência IFF.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

### 3.2.8 Auxílio para participação em eventos e visitas técnicas

A concessão de Auxílio para participação em eventos e visitas técnicas tem como objetivo incentivar a presença de discentes regularmente matriculados nessas atividades. Nesse sentido, o apoio se dará por meio de concessão de auxílio financeiro direto que poderá subsidiar gastos devidamente comprovados com inscrição, deslocamento, estada e alimentação.

O estudante que receber Auxílio para participação em eventos e visitas técnicas deverá apresentar o certificado de participação em evento (ou apresentação de trabalho, quando for o caso). No caso de visita técnica, o aluno deverá assinar a folha de frequência durante a viagem, além de apresentar o relatório da visita técnica.

Importa destacar que o presente auxílio possui um caráter esporádico e eventual, devendo ser realizado em cota única, preferencialmente em data anterior ao evento ou visita. O valor será estabelecido por meio de cálculo médio realizado pelo professor/técnico responsável pela atividade ou pelo próprio estudante, a depender das características do evento.

Ressalta-se que o referido auxílio não poderá ser acumulado a quaisquer bolsas de incentivo à produção acadêmica.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

## **CAPÍTULO IV – DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

### **4.1. Resumo das modalidades de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos e de bolsas e auxílio de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão**

#### 4.1.1. Bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos

- a) Auxílio-transporte
- b) Auxílio-moradia
- c) Auxílio-alimentação
- d) Bolsa ENEE
- e) Bolsa Permanência IFF.

#### 4.1.2. Modalidades de bolsas e auxílio de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão

- a) Bolsa de monitoria
- b) Bolsa de iniciação científica e de Iniciação em desenvolvimento tecnológico e inovação
- c) Bolsa de extensão
- d) Bolsa de Arte e Cultura
- e) Bolsa-Atleta
- f) Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico
- g) Bolsa PROEJA
- h) Auxílio para participação em eventos e visitas técnicas.



Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense  
Conselho Superior

#### 4.2. Referências bibliográficas e documentais

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, 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: 6 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.234/2010**: 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: 6 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394/1996**: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172/ 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.662/1993**: Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao\\_lei\\_8662.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_lei_8662.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2013.

CFESS. **Código de ética do assistente social**. Brasília: CFESS, 2011.

IFF. **Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Fluminense – PDI 2010-2014**. Campos dos Goytacazes: IFF, 2010.

IFF. **Portaria nº 915/2012** - Estabelece o Programa de Bolsas Institucionais de Incentivo à Pesquisa e ao Empreendedorismo. Campos dos Goytacazes: IFF, 2012.



## ANEXO

### Modelo de Projeto de Desenvolvimento Acadêmico e Apoio Tecnológico

**Formatação:** Deverá ser utilizada a seguinte formatação: fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5 e margens de 2 cm.

**1. Título:** O título deve indicar precisamente o conteúdo, sendo o menor resumo do trabalho. Deve ser redigido com clareza, precisão e objetividade, utilizando-se de palavras-chaves oriundas do texto. **Máximo de 15 palavras.**

### 2. Tabela de Supervisão

Supervisores – Nome e SIAPE (apenas servidores do quadro efetivo e em exercício)	Horário de trabalho do supervisor	Número de bolsistas ( <b>máximo de dois por servidor</b> )	Horário do bolsista	Assinatura do servidor

**3. Resumo:** Deve conter, de forma sucinta, introdução, objetivos, atividades a serem realizadas e perfil acadêmico dos estudantes que deverão compor o projeto. **Um parágrafo com no mínimo 700 e no máximo 1.000 caracteres.**

#### 4. Objetivos:

**4.1. Geral:** O objetivo geral refere-se a uma visão abrangente da finalidade do projeto.

**4.2. Específico(s):** Detalha finalidades específicas a partir do objetivo geral. Esses objetivos específicos deverão ter relação direta com as atividades previstas no item 5.

**5. Justificativa:** Explicar a contribuição e a vinculação das atividades desenvolvidas com o curso regular do estudante no Instituto Federal Fluminense; descrever os resultados esperados para o desenvolvimento acadêmico do estudante; determinar a relação entre as atividades de apoio tecnológico com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. **Mínimo de 1 página.**

**6. Lista das atividades previstas para os bolsistas:** Determinar em tópicos todas as ações que poderão ser desenvolvidas pelos bolsistas de apoio tecnológico.

**7. Especificação do curso e do perfil do estudante:** Explicitar o perfil acadêmico do estudante a ser selecionado para o projeto de apoio tecnológico (período, curso, conhecimentos prévios, competências e habilidades).

**\*\*\* Além de assinar a tabela acima se comprometendo a supervisionar o número de bolsistas indicados, o servidor também deverá preencher e assinar o termo de compromisso com os dados pessoais de cada bolsista sob sua supervisão.**