

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

FERNANDA MENEGHINI MACHADO

**O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFES NO
CONTEXTO DE CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

VITÓRIA

2016

FERNANDA MENEZHINI MACHADO

**O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFES NO
CONTEXTO DE CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para o título de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neide César Vargas.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Lívia de Cássia Godoi Moraes.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr.^a Neide César Vargas
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr.^a Lívia de Cássia Godoi Moraes
Universidade Federal do Espírito Santo
Coorientadora

Prof^a Dr^a Jeane Andreia Ferraz Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a Dr.^a Charlini Contarato Sebim
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

FICHA CATALOGRÁFICA

*A todos e todas estudantes da
classe trabalhadora.*

AGRADECIMENTOS

Pensei em não escrever esses agradecimentos, pois, geralmente, essa parte é deixada para o final, e no final não sobram muitas forças. Mas pensando bem, só consegui chegar aqui porque tive apoio de pessoas fundamentais nesta trajetória.

Esse processo não foi fácil. Não somente pelas abdições, mas pelo fato de ter que pensar a própria universidade e todos os seus limites, e contradições durante o trabalho.

No entanto, junto com o cansaço, vieram as descobertas de possibilidades. No Programa de Pós-graduação de Política Social da UFES enxerguei o compromisso real com a compreensão do mundo. Por isso, primeiramente, agradeço a esse programa do qual orgulhosamente faço parte. Seus professores e alunos lutam para não serem subtraídos totalmente por essa lógica produtivista. No mesmo encontrei motivação e possibilidades reais para buscar respostas para os meus questionamentos. Portanto, agradeço imensamente aos meus professores queridos Ana Targina, Paulo Nakatani, Maurício Sabadini, Maria das Graças, e Lúcia Garcia, que contribuíram tanto para ir além das aparências.

Agradeço às queridas Adriana, Dâmaris, e todas as pessoas que trabalharam durante esse tempo na secretaria da pós, pelo acolhimento e atendimento solícito e carinhoso de nossas demandas

Agradeço calorosamente aos meus companheiros de sala de aula Cláudio, Camila, Lilí, Taís, Silvia, Verônica, Rapha, Sammer, Thaynara e Mari. Meus amigos queridos, com os quais compartilhei tantas ansiedades, alegrias, discussões teóricas e diversão. Nossos churrascos, o afeto, as danças, as longas conversas, etc... Na nossa turma sobrou afeto e não se viu competitividade e vaidade.

Obrigada também a minha orientadora Neide. Durante o processo fomos encontrando caminhos de crescimento, onde as sugestões, correções minuciosas e o processo de orientação, como um todo, me trouxeram confiança e crescimento.

Toda a minha gratidão à minha amiga e coorientadora Livia a quem tanto admiro! Sua dedicação e compromisso com a educação me encantam! Sempre tão disposta a ensinar e sempre acreditando em mim. Foi um dos grandes presentes que eu

levarei para a vida!

À querida professora Jeane, que me acompanha desde a graduação e pela qual carrego minha admiração por ser um grande exemplo de assistente social e docente e que contribuiu muito com esse trabalho desde a qualificação.

À Charlini que trouxe grandes contribuições, em especial na área da educação, área a qual ainda tenho muitíssimo que estudar.

À minha família, que sempre me apoiou nos estudos. Especialmente à minha mãe, que dedicou todas as suas forças para permitir que eu estudasse e sempre compreendeu e apoiou as minhas escolhas. Aos meus avós Cacilda e Anselmo; ao meu pai Gilmar; minha tia Rosimery, que sempre foi um exemplo para mim; meu tio Ronilton; meu padrinho Almir; meu irmão Diego; meus primos Mariana, Juninho, Amanda, Isadora, Bia, Bru, Mi e Larinha; meu afilhado Murilo, obrigada por compreenderem minhas ausências e me mandarem forças.

Um agradecimento especial ao meu amor Léo, que fez essa caminhada concomitante a mim, no mestrado de História. Muitas das vezes sabíamos que somente um entenderia o momento do outro. Grata pela paciência, pela escuta, pelas leituras dos meus trabalhos e pelos momentos de fôlego. Continuaremos juntos nas caminhadas da vida.

Às minhas amigas companheiras desde a graduação, as elefantas Babi, Carol, Gi, Lari, Mari, Mi, Mms e Quel. Obrigada pelo apoio e amizade! As admiro demais pelo compromisso ético-político.

Um agradecimento especial à Babi, que me apoiou desde o início a tentar o mestrado, me ajudou com os dados da pesquisa, me acompanhou na qualificação até agora. Sem a sua insistência eu não estaria concluindo essa etapa. E à amiga Schê, que me motivou e me inserir nos estudos da pós-graduação.

Agradeço imensamente à equipe psicossocial da Proaeci: Michely, Suellen, Juliany, Francielly, Ellen, Samira e Renata, que tanto me estimularam a pensar a assistência estudantil. O compromisso de vocês com a política me dá fôlego. Aos demais servidores da Proaeci e da UFES, pela solicitude.

E aos estudantes, que são minha maior motivação para estudar assistência estudantil.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo compreender o processo de financiamento e gasto público com a política de assistência estudantil na Universidade Federal do Espírito Santo, no período pós regulamentação do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Esse estudo contempla a revisão bibliográfica e pesquisa documental acerca dos dados orçamentários. Apresenta considerações sobre a trajetória da assistência estudantil, especialmente no contexto das contrarreformas universitárias dos anos 2000 em diante e seu processo de financiamento, tendo como referência as categorias e conceitos: capitalismo parasitário, fundo público e contrarreforma do ensino superior. Nesse trabalho a assistência estudantil é compreendida como uma política educacional que visa responder às expressões da questão social no ambiente escolar. Tal política se expande em um processo contraditório num contexto de crise estrutural do capitalismo. Como resultados desta pesquisa foi possível identificar avanços e limites no financiamento e no gasto com a política de assistência estudantil na UFES, dentre os quais destacam-se, de um lado, a ampliação dos recursos em valores reais e o aumento do número de estudantes atendidos, e por outro lado, a permanência de transferências residuais, de forma a garantir a remuneração do capital, em especial em sua forma fictícia, e a oferta de serviços focalizados, seletivos e residuais.

PALAVRAS-CHAVES: Assistência Estudantil. Financiamento. Fundo Público. Universidade. Contrarreformas.

ABSTRACT

The objective of this research is to explore the process of financing, and public spending, with the student assistance policy in the Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) in the period following the implementation of the Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES (the National Student Assistance Program). This study considers the available literature and documentary research concerning budget data. It also presents considerations about the trajectory of student assistance, especially within a context of crucial changes in the university's policies from the year 2000 onwards, and its financing process, taking the following concepts and categories as reference: parasitic capitalism, public funding, and policy changes in higher education. In this essay, student assistance is understood as an educational policy which aims to respond to aspects of social issues in academic contexts. This policy expands in a contradictory way, within a context of structural crisis in capitalism. As final results of this research, it was possible to identify advancements and limitations in both financing and public spending with the student assistance policy at Ufes; highlighting both the amplification of real number resources and an increase of the amount of students enrolled in the program, as well as the permanence of residual transfer, as a means to grant capital remuneration, especially in its fictitious form; and the offer of focused, selective, and residual services.

Key-words: Student Assistance. Financing. Public Funding. University. Policy Changes.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Estudo e trabalho: jovens e crianças brasileiras.....	42
Gráfico 2 - Evolução nas matrículas nos cursos de Graduação da UFES.....	68
Gráfico 3 - Evolução da dotação inicial na ação 4002 às universidades federais entre os anos 2002 e 2016.....	103
Gráfico 4 - Evolução da dotação inicial na ação 4002 à UFES entre os anos 2002 e 2016.....	104
Gráfico 5 - Evolução do financiamento da assistência estudantil na UFES por tipo de fonte.....	106
Gráfico 6 - Evolução dos recursos destinados Recursos da Ação 4002 dentro das Outras Despesas Correntes da UFES.....	109
Gráfico 7 - Diferença entre dotação inicial e execução na ação 4002 na UFES entre os anos 2002 e 2014.....	110
Gráfico 8 - Média da destinação dos recursos da ação 4002 entre os anos 2011 e 2015.....	112
Gráfico 9 - Destinação dos recursos da ação 4002 no Restaurante Universitário da UFES entre os anos 2011 e 2015.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proporção dos gastos executados do orçamento federal 2011-2015.....	25
Tabela 2 - Estimativa do Gasto Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) 2000-2013.....	40
Tabela 3 - Evolução das matrículas de graduação no Brasil 1964 - 1994.....	54
Tabela 4 - Evolução das matrículas de graduação no Brasil 1995 - 2013.....	61
Tabela 5 - Auxílio Material entre os anos 2012 e 2015.....	80
Tabela 6 - Auxílio Moradia entre os anos 2012 e 2015.....	81
Tabela 7 - Estudantes cadastrados no PROAES entre os anos 2012 e 2015.....	82
Tabela 8 - Destinação dos Recursos da Fonte 4002 na UFES entre 2011 e 2015..	110

LISTA DE SIGLAS

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

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

BM - Banco Mundial

CASAS - Coordenadoria de Atenção a Saúde e Assistência Social

CEA - Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CEUNES - Centro Universitário Norte do Espírito Santo

CF - Constituição Federal

CRIARTE - Centro de Educação Infantil Criarte

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

CUn - Conselho Universitário

DAE - Departamento de Assistência Estudantil

DAS - Departamento de Atenção à Saúde

DGRU - Departamento de Gestão de Restaurantes

EAD - Ensino à Distância

EUA - Estados Unidos da América

FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Financiamento Estudantil

FMI - Fundo Monetário Internacional

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

Estudantis

FORPLAD - Fórum Nacional de Pró-reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior

GTRU - Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituição de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino

INCLUIR - Política de Acessibilidade das Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC - Ministério da Educação e Cultura

OCC - Outros Custeios e Capital

ODC - Outras Despesas Correntes

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PIB - Produto Interno Bruto

PNA - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNAES - Política Nacional de Assistência Estudantil

PNE - Plano Nacional de Educação

PPA - Plurianual

PPC - Projeto Pedagógico do Curso

PROAECI - Pró-reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania

PROAES - Programa de Assistência Estudantil

PROGEP - Pró-reitoria de Gestão de Pessoas

PROGRAD - Pró-reitoria de Graduação

PROMISAES - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

PROPLAN - Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

RAP - Relação Aluno por Professor

REUNI- Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais

RU - Restaurante Universitário

SASAS - Seção de Atenção à Saúde e Assistência Social

SESu/MEC - Secretaria de Educação Superior do MEC

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIS - Secretaria de Inclusão Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TAE - Técnico-Administrativos em Educação

UAB - Sistema Universidade Aberta do Brasil

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNE - União Nacional dos Estudantes

USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Pressupostos teóricos para o debate	17
1.2. Procedimentos Metodológicos	21
2. CAPITALISMO, FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR.....	25
2.1. Fundo Público - o que é e como ele é formado?	27
2.2. Capitalismo atual, fundo público e políticas sociais	31
2.3. Financiamento das Universidade Federais e Fundo Público	40
3. UFES E A REFORMA UNIVERSITÁRIA.....	46
3.1. A construção da UFES no contexto da periferia da periferia (1954-1988)	47
3.2. As reformas na Educação Superior no Brasil pós anos 1990	57
3.3. Expansão e Reformas na UFES	66
4. FINANCIAMENTO E GASTO COM ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFES.....	71
4.1. A política de Assistência Estudantil no Brasil	72
4.2. A política de Assistência Estudantil na UFES	77
4.2.2. Programa de Assistência Estudantil da UFES	80
4.3. A Assistência ao Estudante de Graduação no Planejamento do Governo Federal.....	88
4.4. A Assistência Estudantil no Planejamento da UFES.....	93
4.6. Formas de Financiamento	98
4.5. As Fontes de Financiamento da Assistência Estudantil na UFES	103
4.7. Perfil da Despesa Executada na Assistência Estudantil da UFES.....	110
4.6.1. Restaurante Universitário:	115
4.6.2. Transferência de Renda.....	118
4.8. Magnitude: Direção dos Gastos e a Composição dos Serviços	119
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS.....	129

1. INTRODUÇÃO

O sujeito pesquisador desenvolve inquietudes e questionamentos em relação ao mundo ao seu redor. A partir de suas questões, e da vontade de respondê-las, é convocado a fazer escolhas e a assumir posições. Este trabalho é resultado das sucessivas aproximações teóricas ao objeto investigado para tentar responder às indagações acerca do processo de financiamento da política de assistência estudantil na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A inserção na UFES, inicialmente, enquanto estudante de graduação e militante do movimento estudantil e, atualmente, como trabalhadora técnico-administrativa em educação no cargo de assistente social e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, trouxe uma série de questionamentos acerca da educação superior, provocando a necessidade de se refletir sobre a política de educação superior no Brasil, mais especificamente sobre o programa de assistência estudantil, a partir das questões estruturantes que ditam o andamento da sociedade.

O financiamento das políticas educacionais apareceu como o elemento de maior inquietação, devido à pouca familiaridade com o tema ao mesmo tempo em que este é condição fundamental para implementação e operacionalização da política.

O financiamento das políticas públicas ocorre primordialmente por meio da transferência de recursos do fundo público¹, disputados tanto pelos capitalistas quanto pela população usuária das políticas sociais, os trabalhadores. Dessa forma, sentimos a necessidade de apreender como ocorrem o financiamento e gasto para compreender como estes processos interferem na efetivação da política de assistência estudantil. Além do que, o conhecimento acerca das questões orçamentárias permite uma intervenção mais qualificada e crítica por parte dos profissionais operadores das políticas públicas, e, quando socializado e debatido com a população usuária dos serviços, possibilita participação decisória mais efetiva e democrática.

¹ "O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público" (SALVADOR, 2012a, p.7). Discorreremos mais sobre essa categoria no decorrer do trabalho.

A definição da política de assistência estudantil encontrada em Nascimento (2014, p.88) é a de que a “assistência estudantil integra o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da educação com a finalidade de contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições educacionais”. No que se refere à legislação, o Decreto de número 7.234/2010, que implementa o PNAES, estipula como finalidade do programa “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”, tendo como objetivos:

- 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, 2010a, p.5)

Este decreto é a principal normativa a respeito da política de assistência estudantil no Brasil. Sobre o processo de financiamento, seu artigo oitavo discrimina que:

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo *compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes*, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010a, p.5, grifo nosso).

Como pode ser observado no artigo destacado, não há determinação de uma parcela específica do orçamento a ser destinado a tal programa. Destacamos então, que a questão financeira aparece como um limite para a abrangência da política. Ou seja, tal política somente se efetiva se houver dotação orçamentária e seu alcance é delimitado pela quantidade de recursos disponibilizados para tal².

Desta forma, compreender como tem sido realizado o financiamento da assistência estudantil nos trouxe pistas sobre o lugar e a importância que está sendo dada a tal política de atendimento aos estudantes no contexto de contrarreforma universitária.

² Entendemos que a vinculação da receita também não seria suficiente para garantir os recursos necessários para financiamento das políticas sociais, sendo fundamental também a mobilização social e a luta política para disputar o orçamento.

O tema assistência estudantil é ainda objeto de poucas produções teóricas. Um possível fator para essa pequena produção é o fato de a política ter sido normatizada enquanto decreto há pouco mais de oito anos.

De acordo com o levantamento bibliográfico empreendido para construção dessa pesquisa, consideramos que a produção científica sobre a política de assistência estudantil no Brasil não respondeu a questões em torno das formas de financiamento e seus impactos. Nestes termos, acreditamos que a investigação aqui empreendida possui relevância científica e contribui para o avanço da compreensão crítica sobre a política e a disputa pelo fundo público no Brasil.

Aprofundar os estudos nessa temática possui relevância social ao passo que desvela como os recursos públicos no Brasil estão sendo pleiteados pelo capital para garantir sua acumulação, em detrimento da implementação de políticas que atendam as reais necessidades da sociedade. Compreender tais relações fornece elementos para potencializar a luta por acesso e permanência nas universidades públicas federais, uma vez que, as disputas pelo fundo público trazem à tona novas formas da luta de classes na atualidade.

Acreditamos que a nossa análise sobre assistência estudantil poderá contribuir para subsidiar a organização dos estudantes e trabalhadores da educação, ampliando o debate acerca da política, a sua execução e avaliação, no âmbito institucional e, para além dele, nos demais espaços de luta.

Tal elaboração visa contribuir também para ampliação do debate acerca do financiamento no âmbito do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), entidade que tem como um de seus objetivos formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional (FONAPRACE, 2003). E, por fim, fomentar a discussão e fornecer subsídios para o aprimoramento do trabalho técnico e da gestão da assistência estudantil em nível local, de onde parte esta pesquisa.

O objetivo geral desse trabalho é analisar como ocorre o financiamento e gasto da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Espírito Santo, após sancionado o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (Decreto Nº

7.234, de 19 de julho de 2010), visando identificar avanços e limites na implementação desta política.

Os objetivos específicos são: identificar como a universidade, enquanto instituição social, insere-se na estrutura e no movimento da sociedade brasileira; identificar os fundamentos sócio-históricos que configuram a política de assistência estudantil; verificar como se comporta o financiamento e o gasto com a assistência estudantil na UFES, considerando as fontes de recursos, a magnitude, a direção dos gastos e a composição dos serviços; e verificar a abrangência e natureza dos auxílios e benefícios da assistência estudantil implementados na universidade, buscando revelar as possibilidades de atendimento e o alcance do programa.

1.1. Pressupostos teóricos para o debate

Na teoria marxiana, o trabalho é condição de existência da vida humana, portanto, a categoria fundamental para compreender as suas relações. Por meio do trabalho, o homem é capaz de intervir na natureza, criando para si os elementos necessários a sua existência. Quando o dispêndio de força altera a natureza e produz elementos direcionados para atender as suas necessidades, diz-se que estes produtos possuem valor de uso. Trata-se da produção de materiais por meio do trabalho para garantia de condições de sobrevivência e de outras necessidades humanas. Essa relação que o homem estabelece com a natureza é o primeiro estado real da história humana. É a partir da produção de suas condições de existência que é determinada a consciência do homem (MARX; ENGELS, 2007)³.

Saviani (2007) acrescenta que a educação é também uma atividade especificamente humana. Destaca que, inicialmente, trabalho e educação possuíam uma relação de

³ A obra *A Ideologia Alemã* de Marx e Engels (2007) lança as premissas da teoria materialista. Na visão destes autores as condições materiais da vida que determinam a consciência, e não o contrário, como defendiam os filósofos hegelianos. Nessa perspectiva, o homem deixa de ser tratado como ser abstrato para ser compreendido como ser real dentro do seu contexto histórico. A obra faz a crítica ao idealismo alemão demonstrando que a ideologia dominante é o conjunto de ideias da classe dominante, servindo portanto para encobrir a realidade concreta e manter a dominação. A ideologia, no entanto, não se reduz a uma falsa concepção da história, podendo estar relacionada a concepção da realidade e identidade social e/ou política, vinculada aos interesses das diferentes classes sociais.

identidade. No ato de produzir, os homens aprendiam como produzir, ou seja, no manejo com a natureza e nas relações estabelecidas entre os seus pares, os homens aprendiam e educavam-se uns aos outros - aprendiam a trabalhar trabalhando. Esta forma de educação coincidia muito com as formas primitivas de organização social e a educação tinha total identificação com a vida.

A partir da garantia das necessidades imediatas, novas necessidades foram sendo construídas, exigindo, portanto, a produção de novos elementos de satisfação. Num processo dialético, com necessidades mais complexas, novos produtos foram requisitados, desenvolvendo-se novas relações e uma nova forma de vida. A complexificação da produção e das relações sociais resultou gradualmente no aumento da produtividade, dando origem a divisão do trabalho.

Com a divisão do trabalho, na qual todas essas contradições estão dadas e que, por sua vez, se baseia na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em diversas famílias opostas umas às outras, estão dadas ao mesmo tempo a distribuição e, mais precisamente, a distribuição desigual, tanto quantitativa quanto qualitativamente, do trabalho e de seus produtos; portanto, está dada a propriedade, que já tem seu embrião, sua primeira forma, na família, onde a mulher e os filhos são escravos do homem. [...] Além do mais, *divisão do trabalho e propriedade privada são expressões idênticas – numa é dito com relação à própria atividade aquilo que, noutra, é dito com relação ao produto da atividade* (MARX; ENGELS, 2007, p.36-37, grifo nosso).

Com a divisão das funções, a exteriorização do trabalho e a propriedade privada, surgem as contradições entre o interesse dos indivíduos ou das famílias singulares e o interesse coletivo de todos os indivíduos que se relacionavam mutuamente no modo de produção primitivo. A terra, principal meio de sobrevivência, foi apropriada a partir dos interesses privados, surgindo aí a divisão dos seres humanos em duas classes fundamentais: a classe dos proprietários dos meios de produção e dos não proprietários.

O trabalho, ao gerar mercadoria, gera não somente valor de uso, mas também valor e valor de troca (MARX, 2013). Com a generalização das trocas, as conexões entre os homens deixam de ser somente para manutenção de sua existência, e as relações sociais ocorrem mediadas pelos produtos do trabalho humano. As mercadorias contém, de acordo com as relações sociais estabelecidas, uma quantidade de trabalho/valor que pode ser comparada com outros produtos, que quando equivalentes, podem ser trocadas entre si.

Com a transformação da força de trabalho em mercadoria para o capital se consolida o processo de alienação. Esse processo significa a exteriorização da essência humana por meio do trabalho e o não reconhecimento desta atividade enquanto tal. Da alienação decorrem dois subprocessos: a reificação ou coisificação e o fetichismo. Com isso, o trabalho humano condensado nas mercadorias é ocultado. Dessa forma, o trabalhador torna-se coisa e a coisa por ele criada passa a ter alma e a guiar suas relações. Como se as mercadorias tivessem vontade própria.

Continua verdade que os seres humanos não podem viver sem trabalhar, no entanto, se nas sociedades primitivas o modo de produção era coletivo, no contexto da propriedade privada ele se individualiza e o homem proprietário dos meios de produção passa a viver do trabalho dos despossuídos. O trabalho deixa de ser apropriado pelo produtor, numa relação exterior do operário com a natureza e consigo próprio. A divisão da sociedade em classes suscita a divisão social do trabalho (a relação entre esses dois processos tem via de mão dupla), promovendo alterações também na educação. Na sociedade capitalista, *a divisão social do trabalho e a educação estão subordinadas a lei do valor.*

Ora, essa divisão dos homens em classes irá provocar uma divisão também na educação. [...] A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho [...] essa nova forma de educação passou a ser identificada com a educação propriamente dita, perpetrando-se a separação entre educação e trabalho. [...] Estamos, a partir desse momento, diante do processo de institucionalização da educação, correlato do processo de surgimento da sociedade de classes que, por sua vez, tem a ver com o processo de aprofundamento da divisão do trabalho (SAVIANI, 2007, p.155).

A partir do momento em que falamos de divisão social do trabalho, mercadoria, propriedade privada e trabalho alienado, deixamos de falar apenas do trabalho dos homens sobre a natureza, sendo necessário falar do trabalho dos homens sobre os homens. É uma nova dimensão histórica do trabalho, e como afirma Saviani (2007), configura-se também uma nova dimensão da educação. Esse autor explica que o processo de institucionalização da educação é consequência da divisão da sociedade em classes e se relaciona ao aprofundamento da divisão do trabalho. Ou seja, *a institucionalização da educação está assentada na divisão da sociedade*

entre capitalistas e trabalhadores, aparecendo como funcional a esta relação de desigualdade.

Na perspectiva da educação, o modo de produção capitalista colocará o Estado como protagonista na oferta do ensino, "forjando a ideia da escola pública, universal, gratuita, leiga e obrigatória", e separada do processo de produção⁴ (SAVIANI, 2007, p.157).

Neste sentido, este trabalho parte do suposto de que existe uma relação entre o desenvolvimento do capitalismo e a formação escolar separada do processo produtivo, que ao mesmo tempo reproduz as relações de produção capitalistas, visando atender as suas demandas e garantir a ideologia dominante.

Uma vez que a condução das políticas sociais está subordinada à lei do valor, a nossa análise buscou superar a suposta neutralidade que permeia os estudos acerca do financiamento. Apesar da certeza da necessidade de uma compreensão técnica sobre as questões orçamentárias, tentamos analisar o processo de financiamento articulados ao contexto social, histórico e econômico nos quais estão inseridos, ou seja: a análise do financiamento da política não ocorre a partir dela mesmo, e sim, considerando a totalidade na qual está inserida. Nesses moldes, Netto (2011) nos indica que a teoria marxista:

[...] reside em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa. Tais relações; elas nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas sobretudo pela estrutura peculiar de cada totalidade (NETTO, 2011, p.57-58).

Com base nesses pressupostos, na aproximação com o tema ocorreu considerando que as formas de financiamento e gasto da assistência estudantil é resultado, primordialmente, das estruturas econômicas, ou seja, das condições materiais da reprodução social. O estudo buscou superar a aparência, sem ignorá-la, mas, buscando compreender a sua essência. Tal processo não ocorre de forma linear e consonante, ou seja, é contraditório e resultante também da luta de classes

⁴ Essa separação entre escola e produção reflete, por sua vez, a divisão que se foi processando ao longo da história entre trabalho manual e trabalho intelectual (SAVIANI, 2007). Uma discussão crítica interessante sobre esta separação podemos encontrar em Tavares (2012).

historicamente construídas.

1.2. Procedimentos Metodológicos

Na busca por aprofundamento teórico, lançamos mão das categorias educação, trabalho, Estado, fundo público, e dos conceitos de contrarreforma do ensino superior e assistência estudantil. Tais estudos foram balizados tanto por revisão bibliográfica, quanto pela análise dos dados coletados, partindo de uma perspectiva de totalidade.

No sentido de compreender as relações sociais estabelecidas no movimento da sociedade e fazer as devidas mediações acerca do objeto de estudos, utilizamos a técnica de métodos mistos, que segundo Creswell (2010), deve ser escolhida quando a resposta para o problema de pesquisa exige a coleta de vários tipos de dados. Este autor explica que:

Essa técnica emprega estratégias de investigação que envolvem coleta de dados simultânea ou sequencial para melhor entender os problemas de pesquisa. A coleta de dados também envolve a obtenção tanto de informações numéricas (por exemplo, em instrumentos) como de informações de texto (por exemplo, em entrevistas), de forma que o banco de dados final represente tanto informações quantitativas como qualitativas (CRESWELL, 2010, p. 35).

Para efetivação desta técnica, primeiramente realizamos uma revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A revisão bibliográfica constituiu no estudo da literatura sobre os temas educação, contrarreforma do ensino superior, fundo público, financiamento das políticas sociais e assistência estudantil. Esse procedimento possibilitou compreender como a universidade, enquanto instituição social, insere-se na estrutura e no movimento da sociedade brasileira, e permitiu problematizar acerca dos fundamentos sócio-históricos que configuram a política de assistência estudantil nas universidades federais do país.

Sobre pesquisa documental, May (2004) explica que suas fontes constituem uma diversidade de tipos de documentos, sendo, no sentido mais geral, um texto escrito. O autor destaca que os documentos não estão desvinculados da realidade e não se expressam por si só. Eles estão engajados em contextos políticos, sociais e históricos mais amplos. Da mesma forma, a análise que se faz dos documentos não está descolada da vivência e escolhas do pesquisador. Através da contribuição de John Scott (1990), a autora aponta que os documentos, para serem válidos, devem ter alguns critérios, sendo eles: a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado. É fundamental a garantia destes critérios, uma vez que os documentos são uma importante fonte de dados para compreender a realidade social, e quando mal selecionados ou mal interpretados, invalidam os resultados.

Para tanto, foram escolhidos documentos que elucidam o planejamento institucional, o orçamento destinado à assistência estudantil, e aqueles que demonstram a implementação desta política na UFES. Considerando que a política foi regulamentada inicialmente pela portaria normativa nº 39, de dezembro de 2007 e posteriormente pelo Decreto nº 7.234 de 2010, analisamos a documentação fiscal e de planejamento vigente no período de 2007 a 2015. Dentre os quais:

- Documentos Legislativos/Normativos – leis e decretos de caráter federal e local, de acesso público. Inclui-se neste item as legislações que tratam do ciclo orçamentário: Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs);
- Documentos de planejamento da UFES - Planejamento Estratégico 2005-2010, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2005-2010, PDI 2010-2014 e PDI 2015-2019;
- Regulamentações na área de Assistência Estudantil - Portarias, decretos e resoluções locais e federais;
- Documento disponibilizado pela UFES com dados retirados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) sobre os gastos da fonte 4002.

Para a análise documental, adotamos o método de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas que permite verificar no texto o que está

explícito, o que não está explícito e seus pressupostos. O conteúdo extraído do texto e codificado em categorias temáticas, neste caso, relacionadas ao tema financiamento e assistência estudantil, subsidia a compreensão das mensagens que os textos fornecem em sua totalidade (BARDIN, 1977).

A partir dos dados sobre as fontes, gastos, proporção dos recursos financeiros, etc. construímos tabelas e quadros para análise quantitativa e qualitativa dos dados. Em seguida, verificamos as ações e abrangência da política de assistência estudantil na universidade. Por se tratarem de documentos oficiais, a análise não desconsiderou que neles estão contidas intencionalidades de caráter político e social, e que podem estar associados aos interesses daqueles que os encomendaram. Dessa forma, foi necessário identificar o propósito e o método de sua construção, bem como o contexto histórico, como já assinalado em May (2004).

Utilizamos a análise quantitativa para compreender o comportamento do aporte de recursos, buscando apurar as regularidades, aumento ou redução; e relacioná-los com a forma de cálculo como são definidos pelo Ministério da Educação.

Ao final da análise dos dados, realizamos as conexões e mediações entre os elementos levantados a partir da revisão de literatura e da análise documental, para responder, de forma crítica, o problema de pesquisa, visando contribuir teoricamente para o debate acerca da política de assistência estudantil.

Como devolutiva, entendida como um princípio ético da pesquisa e visando efetivar a relevância social explicitada neste trabalho, faremos a ampla divulgação de seus resultados. Para tanto, buscaremos como estratégias: apresentação para os profissionais e gestores que trabalham com a política de assistência estudantil na UFES; envio do trabalho ao FONAPRACE, juntamente com a proposta de formar um Grupo de Trabalho específico sobre o tema; submissão do trabalho aos eventos dos movimentos sociais na área de educação; e destinação à publicação em revistas científicas na área de educação, movimentos sociais e políticas sociais.

Na construção do material final, organizamo-lo em cinco partes, contendo a introdução, três capítulos que registram o desenvolvimento do estudo e as considerações finais.

No capítulo *Capitalismo, Fundo Público e Financiamento da Educação Superior*

buscamos apreender a relação entre financiamento do ensino superior com a necessidade de aceleração da rotação do capital. Tal mediação foi realizada por meio da compreensão e problematização do fundo público. Neste sentido, buscamos apresentar as bases teóricas que explicam a atual fase do capitalismo, com a predominância do capital fictício, e como essas novas formas de acumulação requisitam socorro do Estado, por meio do fundo público, para garantia das altas taxas de lucro num momento de crise. Abordamos também as formas de disputa pelos recursos do orçamento, principal expressão do fundo público (SALVADOR, 2012b), e como isso interfere na efetivação das políticas sociais, em especial na política de educação superior.

No capítulo *UFES e a Reforma Universitária*, dissertamos sobre a forma específica como o projeto de sociabilidade burguesa se expressa na educação superior brasileira. O objetivo desse capítulo foi apreender como se expande o ensino superior em um país de capitalismo periférico, como é o Brasil, e delimitar os objetivos e fundamentos das medidas da atual reforma universitária, em especial, como elas se efetivam na Universidade Federal do Espírito Santo, nosso *lócus* de pesquisa. Ao mesmo tempo, buscamos estabelecer as conexões entre as particularidades com a totalidade complexa. Para tanto, partimos da análise do concreto, no caso a UFES, inserida no movimento econômico, político e social do capitalismo mundializado. Tal escolha se assenta nas orientações marxianas:

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, *embora seja o verdadeiro ponto de partida* (MARX, 2008, P.258).

Por fim, no capítulo *Financiamento e Gasto com Assistência Estudantil na UFES* aprofundamos a análise da assistência estudantil como uma das medidas da contrarreforma do ensino superior. Nessa parte do trabalho, analisamos as formas de financiamento e gasto da política de assistência estudantil na UFES, os tipos de serviços oferecidos por meio da política e a abrangência dos mesmos. Buscamos apreender as relações entre os recursos destinados a esta política e os limites e possibilidades para implementação da mesma.

Esperamos que este trabalho possa contribuir para o debate sobre o financiamento e gasto público da assistência estudantil e estimular novos estudos sobre o tema.

2. CAPITALISMO, FUNDO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

"apesar de todos os protestos em contrário, combinando com as fantasias neoliberais relativas ao 'reco das fronteiras do Estado', o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado" (MÉSZÁROS, 2003, p. 29)

No decorrer deste capítulo, buscaremos compreender como o Estado se conforma a partir do movimento do capital; entender sobre a fase atual do capitalismo com a predominância da financeirização; verificar como a riqueza produzida socialmente é disputada por meio do fundo público, e por fim, como todo esse movimento interfere nas transformações das políticas sociais e no financiamento da educação superior.

O financiamento público não é um mecanismo neutro e independente. A manutenção das políticas públicas está relacionada a uma série de fatores, em especial ao regime de acumulação⁵ e à luta de classes. Uma pista para compreendermos o processo de efetivação das políticas sociais, inclusive a educacional, é a análise do orçamento, considerando o que nos explica Salvador (2010a, p.172):

O estudo do orçamento deve ser considerado um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos [...]. O

⁵ "O regime de acumulação exprime a dinâmica concreta da rede complexa de circulação do capital, estruturada, hierarquizada e historicamente definida" (NAKATANI, 1987, p.58). É a forma como se organiza o sistema capitalista em busca do valor.

dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Considerando então que o orçamento é a expressão mais visível do fundo público (SALVADOR, 2012b), vamos verificar, por meio dos gastos orçamentários executados nos últimos cinco anos, quais as prioridades do governo federal entre 2011 e 2015:

Tabela 1 - Proporção dos gastos executados do orçamento federal 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos com a dívida pública	45,0%	43,72%	40,30%	45,11%	42,43%
Previdência Social	22,0%	22,92%	24,11%	21,76%	22,69%
Saúde	4,1%	4,14%	4,29%	3,98%	4,14%
Educação	3,0%	3,32%	3,70%	3,73%	3,91%
Assistência Social	2,8%	3,13%	3,41%	3,08%	3,05%
Trabalho	2,3%	2,41%	3,58%	3,21%	2,88%

Fonte: Senado Federal (2016)

Nota 1: Para cálculo das despesas com a dívida pública foram consideradas as naturezas de despesas denominadas Juros e Encargos da Dívida (GND Cód. 2) e Amortização / Refinanciamento da Dívida (GND Cód. 6). Não foram considerados os Restos a Pagar. Elaboração própria.

Por meio da tabela podemos verificar que, nos últimos cinco anos, foram destinados mais de 40% dos recursos públicos para custeio da dívida, enquanto os gastos com educação não ultrapassaram 4% do total.

Num primeiro olhar para esses números, já podemos verificar que a prioridade dos gastos públicos tem sido o pagamento da dívida, portanto, privilegiando-se a remuneração do capital fictício.

Considerando que o orçamento é a face mais aparente do fundo público, há uma série de fatores e condições por trás dele que interferem na forma como ele se manifesta. As decisões do Estado, no que se referem à destinação dos recursos,

são condicionadas por fatores estruturais e superestruturais que devemos apreender para nos aproximarmos do nosso objeto de estudos - o financiamento da política de assistência estudantil.

2.1. Fundo Público - o que é e como ele é formado?

O fundo público será aqui concebido como uma importante categoria teórica que subsidiará nosso estudo acerca do financiamento das políticas sociais no Brasil no contexto do capitalismo contemporâneo.

Behring (2010) considera fundamental retomar a Marx para compreensão do fundo público, mesmo quando o objetivo é compreender o presente, pois o autor, por meio da sistematização da lei do valor, explica o modo de produção capitalista, que mesmo com suas modificações, continua assentado na valorização e acumulação de capital por meio da exploração do valor-trabalho. Neste sentido, Behring apresentou uma série de contribuições para compreender o fundo público relacionado-o com a lei do valor.

Parte relevante do fundo público ocorre pela retirada e absorção da mais-valia produzida pelos trabalhadores pagas pelos capitalistas na forma de impostos, taxas e contribuições, "ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro, ou renda da terra e que é expropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções" (BEHRING, 2010, p.20).

Além disso, o fundo público também é composto pela tributação do trabalho necessário correspondente a remuneração do trabalhador, configurando a exploração tributária:

[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela *exploração tributária* crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (BEHRING, 2010, p. 21, grifo da autora).

Behring (2010) explica, assim, que o fundo público é formado pela riqueza produzida pelo trabalho humano. Tal produção e transferência ocorre de duas maneiras: 1) pelo *trabalho excedente* expropriado pelo capital, advindo da mais-valia que é destinado

ao fundo público por meio de impostos, contribuições e taxas pagos pelos capitalistas⁶; e pelo 2) *trabalho necessário* transformado em salário e pago pelo trabalhador em forma de impostos.

Dessa maneira, o fundo público, na concepção dessa autora, se forma a partir da riqueza produzida pelo trabalho humano expropriado do trabalhador. Não obstante, os trabalhadores não possuem qualquer garantia do seu retorno nos moldes de políticas e bens públicos em geral para satisfação de suas necessidades, pois tais recursos também são disputados pela burguesia para que eles sejam instrumentos de aceleração da realização do valor através da abreviação do tempo de reprodução do capital (BEHRING, 2010).

Do ponto de vista histórico, é no contexto do Capitalismo Monopolista⁷ que o Fundo Público se redimensiona. O aumento da produtividade daquela época permitiu um processo de superacumulação de capital, possibilitando ao Estado maior absorção da mais-valia produzida pelos trabalhadores, ampliando assim o tamanho do fundo público. A partir de então, o fundo público passa a ser essencial para a manutenção do sistema, ao passo que contribuiu para o financiamento do capital produtivo por meio de subsídios econômicos e participação no mercado de finanças; ao mesmo tempo em que era responsável pelo financiamento da reprodução do trabalhador, por meio das políticas sociais⁸ (OLIVEIRA, 1998).

Ou seja, o fundo público, a partir dessa fase do capitalismo, passou a ser uma condição necessária para a garantia da reprodução do capital e das condições de vida. Dessa maneira, tornou-se imprescindível para a formação da taxa de lucro.

No contexto do Capitalismo Monopolista, houve também o surgimento de grandes

⁶ Não vamos problematizar nesse trabalho o tema sonegação fiscal, embora saibamos que é um crime muito praticado na sociedade capitalista e muito pouco condenado pela justiça igualmente filiada à classe dominante. Almeida (2012) explica que na justiça brasileira "o sistema punitivo está organizado ideologicamente com o objetivo de proteger os interesses da classe dominante, ao mesmo tempo em que derruba seu peso, vertiginosamente, sobre as classes sociais mais débeis, e destina-se a conservar a estrutura vertical de dominação e poder existente na sociedade" (p.10) Tal tratamento não pune sonegadores que desviam milhares de cifras dos cofres públicos acarretando menor arrecadação para composição do fundo público.

⁷ Em termos gerais, o capitalismo Monopolista compreende a segunda metade do século XIX até a década de 1960. Esse período é marcado desenvolvimento imperialista dos mercados internacionais, forte industrialização, e pela exploração dos territórios coloniais.

⁸ As políticas sociais somente se generalizam nos países de capitalismo central por meio das chamadas políticas de bem-estar social.

partidos da classe trabalhadora e a ampliação das lutas sociais, requisitando do Estado maior capacidade integradora. Considerando que a condução dos recursos por parte do Estado também é condicionada pelas disputas entre as classes sociais, houve uma ampliação de políticas públicas como resultado das lutas da classe trabalhadora. Ainda assim, esse direcionamento do fundo público para atender às demandas dos trabalhadores foi funcional aos "interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração" (MANDEL, 1982, p.338).

De acordo com Mandel (1982), a ideia de igualdade formal fomentada pela ampliação da legislação social incitou, em certa medida, uma ilusão no trabalhador que, enquanto cidadão, poderia estar numa relação igualitária, dissimulando assim a desigualdade do acesso ao poder político e econômico. O autor explica que a "socialização através da redistribuição" possuía limites, pois as reformas empreendidas pelo Estado tinham como finalidade "um programa completo para estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro" (MANDEL, 1982, p.339).

Deve-se destacar que a lógica do capitalismo, em qualquer etapa de desenvolvimento, é a busca obstinada e inesgotável do mais-valor. Em função dessa, o sistema carrega em si uma série de contradições, apresentando dois grandes desafios: a dificuldade em realização da mais-valia e a queda tendencial da taxa de lucro. A primeira dificuldade ocorre porque produzir mais-valia não significa necessariamente realizá-la, principalmente porque, nesse sistema, uma parte da força de trabalho não é absorvida no processo produtivo. Assim, com a expansão do desemprego e da superpopulação relativa não há consumo suficiente para a total transformação de M' para D' , ou seja, a mercadoria produzida acrescida de mais-valia não é convertida em mais dinheiro na fase da circulação. A segunda dificuldade ocorre porque o movimento do capital resulta em aumento do capital constante em relação ao capital variável, o que implica menor quantidade de valor-trabalhado contida em cada mercadoria individualmente.

Com a dificuldade de realização da mais-valia e a queda tendencial da taxa de lucro, o capital tende a requisitar do Estado, por meio do fundo público, recursos para sua

sobrevivência e expansão (BEHRING, 2010). Assim, *o fundo público incide como contratendência (ou causas contrariantes) à queda tendencial da taxa de lucro*, uma vez que retorna para os interesses dos capitalista, além de contribuir, via políticas sociais direcionadas aos trabalhadores, para realização da mais-valia pelo consumo. Nesse sentido, o fundo público participa do processo de rotação do capital ao mesmo tempo em que realiza mediações na repartição da mais-valia socialmente produzida.

Com o processo de superacumulação de capital e a dificuldade em se realizar o valor produzido, a partir da década de 1960, o capitalismo monopolista passou a apresentar esgotamento, dando vez a outra forma de reprodução ampliada do sistema.

Mandel (1982) denomina o estágio subsequente ao capitalismo monopolista como Capitalismo Tardio⁹. Esse período se caracteriza, de acordo com o autor, pela intensificação das contradições resultantes do sistema, sendo o Estado elemento decisivo para garantia da reprodução do capital. O Estado assume intervenções econômicas e sociais no sentido de garantir a sobrevivência da sociedade de classes. Nesse momento, aumenta-se o empenho em garantir o processo de acumulação capitalista ao mesmo tempo em que se reduz o papel de garantir a reprodução do trabalhador.

Dessa forma, percebe-se que o Estado para Mandel tem como funções vitais, no capitalismo como um todo, administrar as crises do sistema e oferecer as condições gerais de produção.

Economicamente falando, essa "administração das crises" inclui todo o arsenal das políticas governamentais anticíclicas, cujo o objetivo é evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível o retorno de quedas bruscas e catastróficas [...]. Socialmente falando, ela envolve esforço permanente para impedir a crise cada vez mais grave das relações de produção capitalistas por meio de um ataque sistemático à consciência de classe do proletariado (MANDEL, 1982, p.340-341).

⁹ Ernest Mandel teve sua obra denominada O capitalismo Tardio inicialmente escrita e publicada em 1970/72. Naquele contexto, o autor definiu que "A era do capitalismo tardio não é uma nova época do desenvolvimento capitalista; constitui unicamente um desenvolvimento ulterior [subsequente] da época imperialista, de capitalismo monopolista" (MANDEL, 1982, p.5). De acordo com ele, este estágio de desenvolvimento era caracterizado pela "redução do tempo de rotação do capital fixo, a aceleração da inovação tecnológica e o aumento do custo dos principais projetos de acumulação de capital" (MANDEL, 1982, p.339).

Com essas mudanças no sistema, mudaram-se também as formas de direcionamento e disputas pelo fundo público. Verificado como o fundo público é composto, como se expande e para que ele serve na etapa do capitalismo monopolista, vamos tentar agora entender melhor o seu movimento e como ele é disputado no capitalismo atual.

2.2. Capitalismo atual, fundo público e políticas sociais

Carcanholo e Sabadini (2009) denominam a atual fase do sistema de "Capitalismo Especulativo". De acordo com os autores, essa etapa se inicia no final dos 1970 e início de 1980 em que se percebe a dominância do que eles chamam de "capital especulativo parasitário". O que marca essa fase é a predominância do capital fictício em relação ao capital substantivo. Neste modelo, que surge como uma forma de resposta aos limites de expansão do capital nos moldes anteriores, tem-se que os lucros não derivam somente da mais-valia nem do excedente valor. Essa transformação, que resulta num novo regime de acumulação, aparece como mais uma contratendência à queda da taxa de lucro e essa aparente solução não tem origem apenas na mais-valia, como tentaremos explicar adiante (CARCANHOLO; SABADINI, 2009).

Esse regime de acumulação é desencadeado, ainda em etapas anteriores, pela generalização do sistema de crédito que gera diferentes resultados, tendendo a:

[...] por um lado, desenvolver a mola propulsora da produção capitalista, o enriquecimento pela exploração do trabalho alheio, num sistema mais puro e colossal de jogo e fraude, e limitar cada vez mais o número dos poucos que exploram a riqueza social; por outro lado, porém, constituir a forma de passagem para um novo modelo de produção (MARX, 1984, p. 335).

Com o desenvolvimento do crédito, o capital a juros, inicialmente com o objetivo de financiar o capital produtivo, se redimensiona. O capital a juros, na condição de financiador da produção de mercadorias não é considerado fictício, pois a remuneração desse capital ocorre pela transferência de mais-valia (do capital produtivo para o capital a juros) - embora essa relação ocorra de forma mistificada. "Quando o direito a tal remuneração está representado por um título que pode ser comercializado, vendido a terceiros, converte-se em *capital fictício*" (CARCANHOLO,

SABADINI, 2009, p. 42, grifo dos autores).

Assim, o capital fictício não é a mesma coisa que o capital a juros, embora advenha da generalização deste. O capital a juros financia a produção e é remunerado pela exploração do trabalho. Quando o direito à remuneração se representa por meio de títulos e esses títulos podem ser comercializados, sendo eles contabilizados mais de uma vez, o capital a juros se converte em capital fictício. Neste sentido, o título comercializável é uma das representações deste modelo (CARCANHOLO, SABADINI, 2009).

Por trás do título desse capital fictício não há o vínculo direto com uma substância equivalente real. Esse capital não financia a produção. Assim, a conexão com o processo de valorização não é mais direta, ocorrendo um processo de autonomização relativa do capital fictício. No nível da aparência, é como se ele se valorizasse nele mesmo, "sob a forma de capital fictício ele [o capital] assume um aspecto ainda mais complexo e mais desmaterializado. Aparentemente, ele se desenvolve de maneira independente da dinâmica da produção" (CARCANHOLO, SABADINI, 2009).

Marx, neste sentido, ofereceu instrumentos para desvendar o processo que, ilusoriamente, aparece como ciclo $D - D'$ ¹⁰. Vejamos:

[...] com o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito, todo capital parece duplicar e às vezes triplicar pelo modo diverso em que o mesmo capital ou simplesmente o mesmo título de dívida aparece, em diferentes mãos, sob diversas formas. A maior parte desse "capital monetário" é puramente fictícia. Todos os depósitos, excetuando o fundo de reserva, são apenas créditos contra o banqueiro, mas nunca existem em depósito (MARX, 1985, p. 14).

E ainda afirma que,

[...] como duplicatas que são, em si mesmas, negociáveis como mercadorias e, por isso, circulam como valores-capitais, elas são ilusórias e seu montante de valor pode cair ou subir de modo inteiramente independente do movimento do valor do capital real [...] (MARX, 1985, p. 20)

¹⁰ O circuito D-D' consiste na ilusão de que poderia se fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pelo processo de produção. Este processo somente é possível quando considerada somente a perspectiva individual do capitalista. Na totalidade, não é capaz de gerar riqueza sem trabalho humano.

Esse processo de formação de capital fictício é denominado por Marx como *capitalização*. "Toda a conexão com o processo real de valorização do capital se perde assim até o último vestígio, e a concepção do capital como autômato que se valoriza por si mesmo se consolida" (MARX, 1985, p. 11). A característica particular do capital fictício e o que o diferencia do capital a juros é que a remuneração deste (que é garantida pelos juros) advém de forma direta da mais valia produzida pelo trabalho humano. Em contrapartida, o capital fictício assume uma lógica própria de valorização especulativa (dos diferentes ativos: títulos que representam um ganho regular, tais como ações e *títulos da dívida pública dos Estados*) que, de fato, não passa pelo investimento produtivo gerador de mais-valia.

Fica evidente, assim, que o capital fictício não corresponde diretamente ao trabalho humano e sua remuneração se dá através do rendimento de diferentes tipos de títulos comercializáveis no espectro da ficção. É caracterizado por Carcanholo e Sabadini (2009) como parasitário porque busca a obtenção de renda sem necessariamente passar pelo processo de produção de riqueza material.

Há duas formas principais de manifestação deste tipo de capital capazes de gerar lucros fictícios: *as ações e os títulos da dívida pública*.

As ações representam o patrimônio de uma empresa, mas mesmo assim, são consideradas fictícias porque são contabilizadas no mínimo duas vezes: como valor do patrimônio que elas representam e como valor delas mesmas (podendo corresponder, ou não, ao valor do patrimônio que representam). Ambos os valores podem ser considerados como garantia para créditos bancários, por exemplo.

Quando as ações possuem valor correspondente ao patrimônio real das empresas produtivas são denominadas por Carcanholo e Sabadini (2009) como capital fictício do tipo 1. No caso em que se movem e variam de forma independente do valor dos patrimônios das empresas, resultando, com a incidência da especulação, em um volume do capital fictício superior à riqueza real, são denominadas por esses autores como capital fictício do tipo 2. Assim, "podemos classificar toda valorização especulativa de ativos reais ou mobiliários como capital fictício do tipo 2" (CARCANHOLO, SABADINI, 2009).

Os títulos da Dívida Pública são papéis emitidos para financiar atividades

governamentais. Nessa forma do capital fictício, também há distinção entre tipo 1 e 2. Nos casos em que esses títulos são emitidos para serem transformados em capital portador de juros e financiarem investimentos reais, tais como obras, rodovias, construções diversas, são classificadas como capital fictício do tipo 1. Nesse caso a multiplicação do montante fictício ocorre na forma de títulos que correspondem ao valor dos investimentos públicos. Nos casos em que o incremento da dívida tem destinação gastos improdutivos, gastos correntes ou de transferências, como gastos militares e pagamentos de juros da dívida, trata-se do tipo 2, pois não figura nenhuma substância real (CARCANHOLO, SABADINI, 2009).

Ambas as formas resultantes da reestruturação do modo de produção capitalista - as ações e a dívida pública, alteram significativamente a política de Educação Superior. No campo da educação privada, muitas instituições são incorporadas aos grandes conglomerados educacionais com capital aberto e investimento na bolsa de valores¹¹. No ensino público, além dos aspectos formativos, há uma retração do financiamento de políticas sociais em prol do acúmulo dos superávits primários para pagamento das despesas da dívida, uma vez que o fundo público é absorvido com essa finalidade.

Por compreendermos que a dívida pública é a forma que mais impacta no processo de financiamento do ensino superior federal, portanto, mais relacionada com o objeto deste trabalho, nos deteremos mais a essa forma de manifestação do capitalismo atual.

A dívida pública e as ações constituem um dos principais representantes do capital fictício. Por um lado, a instrumentalização do capital fictício pelo Estado, a partir da dívida pública, funciona como um mecanismo de acumulação e de centralização do capital, transferindo uma parte da mais-valia para a esfera financeira (SABADINI, 2013, p. 603).

Esta instrumentalização do capital fictício a partir da dívida pública é fator condicionante em relação aos gastos do fundo público na atualidade.

A dívida pública nasce, em tese, a partir dos déficits orçamentários dos governos, quando as despesas são maiores que as receitas. A partir dos anos 1970 emerge o

¹¹ Mais sobre esse tema podemos ver nos estudos de Sevim (2014), o qual teve como objetivo investigar o impacto das mudanças trazidas para o trabalho docente decorrentes do processo de inserção da educação superior na Bolsa de Valores.

neoliberalismo, em especial pós 1980 nos países subdesenvolvidos, manifestando-se na desregulamentação dos fluxos dos capitais, no entrelaçamento da dívida externa com a dívida interna, elementos esses que não podem ser ignorados para compreensão da conjuntura do capitalismo atual (NAKATANI, 2006).

No contexto do neoliberalismo, houve a redução dos direitos e dos gastos sociais visando permitir a transferência de serviços públicos para a esfera financeira privada na forma de diversos tipos de seguros, fundos de previdência, pensão, etc. Gerou-se assim, um grande volume de recursos em poupanças disponíveis para aplicações financeiras, podendo esse se reproduzir sob a forma de conversão em títulos de propriedade ou de dívidas privadas e em títulos de dívida pública interna ou externa (NAKATANI, 2006, p.4).

Nakatani (2006) explica que, do ponto de vista da teoria marxista, esta forma de condução das políticas econômicas e sociais vão ao encontro das necessidades do capitalismo atual:

o Estado capitalista mantém e reproduz uma dívida interna e externa, atendendo as necessidades que o sistema de crédito tem de realizar a conversão de dinheiro ocioso em capital portador de juros. Ao mesmo tempo, passa a absorver toda a massa de capital monetário liberada pela superacumulação de capital que não foi possível converter em capital real de forma rentável e duradoura. Mas, para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropria-se de uma parcela crescente da mais valia social, convertendo-a em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital (NAKATANI, 2006, p.4).

Essa passagem de Nakatani (2006) ilustra como o capital se apropria do fundo público para superar os limites e contradições em período de crise, garantindo e acelerando o seu ciclo de rotação.

Entre os defensores do neoliberalismo, o debate sobre a dívida pública gira em torno da governabilidade. Nessa perspectiva, a intervenção pública deve garantir os anseios do mercado. O neoliberalismo chama de mercado a aliança da burguesia que compõe um bloco de poder que atualmente é liderado e hegemônico pelos interesses de financeirização nacional e internacional. Quando se fala em governabilidade, trata-se então de pensar a estabilidade monetária e cambial que garanta superávits primários suficientes para pagamento dos juros da dívida (NAKATANI, 2006).

No casos dos países subdesenvolvidos, os credores da dívida são instituições nacionais e internacionais. A constituição de um sistema de crédito em nível mundial possibilita a "transferência de mais-valia para o centro do imperialismo, os Estados Unidos e seus associados, comandado e orquestrado pelo FMI e pelo Banco Mundial" (NAKATANI, 2006, p.14).

Considerando que o pagamento dos juros da dívida tem como principal fonte os tributos cobrados pelos governos e pagos principalmente pela classe trabalhadora, assiste-se assim à transferência de recursos do fundo público para instituições financeiras através do pagamento da dívida pública e pela via de contratos estatais, oferta de créditos e relações público-privadas com o objetivo de acelerar o processo de rotação do capital, acelerando a realização do valor:

Num primeiro momento, o excedente se reparte em lucros, juros, renda da terra e fundo público, sempre lembrando aqui que o Estado se apropria também do trabalho necessário, diga-se dos salários, via tributação, com o que o fundo público é um composto de tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário. Mas essa repartição tem continuidade num segundo movimento: no retorno de parcelas do fundo público na forma de juro - *o que sem dívida nenhuma é a destinação predominante no tempo presente, de financeirização do capital* (BEHRING, 2010, p.22, grifo nosso).

Neste modelo, o Estado aumenta seu empenho em saldar suas dívidas junto às instituições financeiras em detrimento das necessidades do conjunto da sociedade, uma vez que a dívida pública é uma das principais formas de sobrevivência do capital fictício e ao Estado capitalista cabe a manutenção do sistema. A dívida pública é então uma forma de alimentar o processo de acumulação do capital em seu formato com a predominância do capital fictício

É neste contexto, de uma conjuntura marcada pela generalização da valorização fictícia de capitais, que a educação superior se efetiva enquanto intervenção do Estado, apresentando características que vão ao encontro do processo de valorização do capital na esfera financeira.

O Estado funcional ao sistema capitalista tem sua intervenção diretamente relacionada ao processo de acumulação. São as condições concretas de acumulação que balizarão a política econômica. No desenvolvimento atual do capitalismo, uma das formas como isso se manifesta é na condução da dívida pública que suga grande parte dos recursos do fundo público.

Salvador (2012b) explica que o fundo público se faz presente no capitalismo contemporâneo nas seguintes formas:

I) Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações fiscais, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.

II) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.

III) Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.

IV) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2012b, p. 126).

Assim, percebe-se que os recursos mobilizados pelo Estado estão sendo direcionados para atender aos interesses do capital, resultando na diminuição dos recursos disponíveis para financiar as políticas sociais.

No Brasil, os impactos dessas novas formas de acumulação são mais visíveis a partir do final da década de 1980, quando o capitalismo especulativo resulta em mudanças econômicas e sociais no país. São assistidas algumas transformações de forma mais intensa, tais como: a diluição das fronteiras nacionais de acordo com o interesse dos países centrais; a emergência de novas instituições financeiras (em que instituições não bancárias, tais como fundos de investimento e fundos de pensão passam a ter cada vez mais representação); e o capital fictício passa a ter papel cada vez mais importância em detrimento de outras formas funcionais do capital.

O Brasil, por estar inserido na economia global, com o predomínio da desregulamentação comercial, da privatização do sistema produtivo e da liberalização financeira fica refém dos ciclos de crise mundial. Nos momentos de crise, formam-se elevados déficits públicos e o aumento da dívida pública, momento em que o fundo público passa a utilizar cada vez mais recursos advindos de tributos para sustentar sua política de socorro ao capital (SALVADOR, 2010b).

A consequência da abertura comercial e financeira pelos países periféricos é a

diminuição da capacidade de definirem sua política econômica e social. Para se adequarem a política macroeconômica e resistir parcialmente à crise, sem mudanças estruturais, o país se adapta às orientações das agências econômicas, como nos demonstra Oliveira (2009, p.273):

Em países com elevado índice de endividamento, caso do Brasil, a exigência do ajuste a ser realizado seria ainda maior e o país teria de se comprometer, para garanti-lo, com a realização de uma série de reformas no aparelho do Estado e em suas instituições no campo tributário, previdenciário, administrativo - como a criação de mecanismos institucionais que transmitissem aos agentes econômicos, a confiança de que o governo estaria empenhado em sua realização, assegurando credibilidade e reputação para a política econômica.

Os ajustes que são realizados no Brasil nos últimos anos demonstram que a condução da política fiscal e a deserção de políticas essenciais pelo Estado são funcionais para garantia de receitas para o pagamento da dívida.

Um elemento importante desses tempos que contribui para a elevada concentração de renda no Brasil, apontado por Salvador (2012b), é o sistema tributário vigente. Este impõe maior ônus fiscal aos trabalhadores ao passo que alivia a tributação às camadas enriquecidas. De acordo com o autor, engendrou-se "a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma perversa concentração de renda via financiamento do orçamento público. Essa situação permaneceu inalterada no governo do presidente Lula" (SALVADOR, 2012b, p. 129). O financiamento regressivo do orçamento público resulta nos seguintes dados, considerando a arrecadação tributária de 2009:

a) do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadados, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,90% da arrecadação tributária das três esferas do governo;

b) quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios;

c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IRPJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões);

d) a carga tributária sobre o patrimônio tem participação irrisória sobre o

montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB (SALVADOR, 2012b,p. 130).

A partir desse modelo e desses números sobre o financiamento do orçamento público, podemos inferir, tal como adiantou Behring (2010), que no Brasil a composição do fundo público pelo trabalho necessário, transformado em salário e pago pelo trabalhador em forma de impostos, possui grande magnitude no arranjo orçamentário. Nesse sentido, são os próprios trabalhadores que vem custeando as políticas públicas, pois os recursos provenientes dos impostos e contribuições sociais representam a principal fonte de financiamento das políticas sociais (SALVADOR, 2012b). Ao mesmo tempo, se contribui para a rotação do capital considerando que grande parte do Fundo Público possui esse direcionamento.

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas são isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2012b, p. 149).

Ainda que saibamos que grande parte dos recursos são direcionados para pagamento de juros e amortização da dívida pública, é difundida a ideia de que é necessário cortar gastos, principalmente na área social, para resolver o problema da crise fiscal. Com isso, a população sofre cotidianamente com a escassez de políticas públicas e a baixa qualidade dos serviços prestados, num contexto de sucessivas medidas contrarreformistas no campo da política social.

A partir dos anos 2000, o Estado brasileiro continuou passando por uma série de transformações encabeçadas pela classe dominante, permanecendo a descrença no Estado pelos trabalhadores. O Estado brasileiro, a partir de orientações das agências do capital internacional, adotou a política de contingenciamento dos recursos públicos com o objetivo de sobrar fundos para gerar superávit primário. O país se insere cada vez mais num quadro de manutenção e aprofundamento do déficit fiscal, uma prática comum do regime de acumulação atual, com o predomínio da financeirização, gerando maior lucratividade do setor privado, principalmente do bancário e financeiro (SITCOVSKY, 2009).

Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (a partir de 2003 até a presente

data) foi verificado uma busca por respostas às lutas históricas contra a desigualdade social. No entanto, as políticas sociais implementadas são expressivamente voltadas para os mais pobres, afastando-se da concepção de seguridade social. Com políticas de cunho compensatório e sem deixar de atender a burguesia, o PT, na gestão, pouco avançou na luta real contra a exploração sobre a classe trabalhadora (LEITE, 2013).

As políticas sociais, assim, vem assumindo características como a focalização na pobreza extrema, a privatização, a centralidade nos programas de transferência de renda e a regressividade tributária. Nesse sentido, justiça social perde lugar para a lógica do consumo, permitindo a lucratividade por meio da oferta de políticas que deveriam ser públicas (LEITE, 2013).

Nesse contexto de assistencialização e bolsificação das políticas sociais está a política educacional. Houve um aumento significativo dos recursos direcionados para a política de assistência estudantil a partir dos governos Lula. No entanto, tal política se efetiva, ainda hoje, por meio de ações desarticuladas, em que a ampliação se dá em detrimento da qualidade. A assistência estudantil se efetiva, assim, "como um dos mecanismos integradores da sociedade", cujo fim é a manutenção da pobreza em níveis aceitáveis, para que não seja afetada a legitimidade e reprodução do capital (LEITE, 2013, s/n).

As medidas econômicas e sociais adotadas pelos governos desde o princípio da década de 90 em busca do superávit primário geraram consequências na efetivação dos direitos adquiridos. O país, que nunca teve um Estado de Bem-estar Social, sofre com o crescimento do desemprego, precarização do trabalho, baixo nível de saneamento, baixa qualidade de educação, falta de moradia, precarização da saúde entre outros. A consequência disso é um país com elevadíssimos índices de desigualdade que só serão possíveis de ser superadas via transformações estruturais, uma vez que no regime de acumulação atual (e no sistema capitalista como um todo) não é possível uma sociedade plenamente justa e com emancipação humana.

2.3. Financiamento das Universidade Federais e Fundo Público

No Brasil, houve uma expressiva ampliação da educação superior no período da ditadura militar até os dias atuais. Em 1964, o número de matrículas nesse nível de ensino era de 142.386, este número se expandiu para 6.152.405 em 2013. Essa expansão, no entanto, ocorreu de forma mais expressiva nas instituições privadas, sendo que as matrículas em instituições públicas, que representavam 61,6% do total em 1964, em 2013, diminuíram essa proporção para 28,9% (MEC, 2015). Ainda que a expansão tenha sido significativa, em 2012, apenas 15,8% dos jovens entre 18 e 24 anos tiveram acesso à educação superior, e desses, a grande maioria nas instituições privadas (AMARAL; CHAVES, 2015).

Pode-se dizer, assim, que a educação superior atualmente se efetiva de forma altamente privatizada, financiada por recursos do fundo público, mas majoritariamente, pelo pagamento de mensalidades, que são recursos das famílias, ou via financiamentos. Tal privatização é também consequência do baixo investimento público, como podemos observar na tabela 2 que apresenta o percentual de investimento público em relação ao PIB entre os anos 2000 e 2013.

Tabela 2 - Estimativa do Gasto Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) 2000-2013

Ano	Gasto Público Total em relação ao PIB	
	%	
	Todos os níveis de Ensino	Ensino Superior
2000	4,6	0,9
2001	4,7	0,9
2002	4,7	1,0
2003	4,6	0,9
2004	4,5	0,8
2005	4,5	0,9
2006	4,9	0,8
2007	5,1	0,9
2008	5,3	0,8
2009	5,6	0,9
2010	5,6	0,9
2011	5,8	1,0

2012	6,0	1,0
2013	6,2	1,1

Fonte: COSTA (2015)
Adaptado pelo autor

Como pode ser observado, a proporção de recursos destinados à educação superior não ultrapassa 2% do PIB, isso considerando que foram computados os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado.

Amaral e Chaves (2015) explicam que o escasso financiamento público é justificado pela defesa da diversificação das fontes de custeio e pelo argumento de que a oferta de conhecimento deve ser vista como um investimento produtivo que garanta lucros. Esse formato de financiamento ratifica o pensamento de que a educação superior não deve ser considerada um serviço público exclusivo do Estado e deve ser competitiva. Esse ideário se intensifica com o conjunto de contrarreformas das políticas sociais, incluindo a educação superior, pós década de 1990.

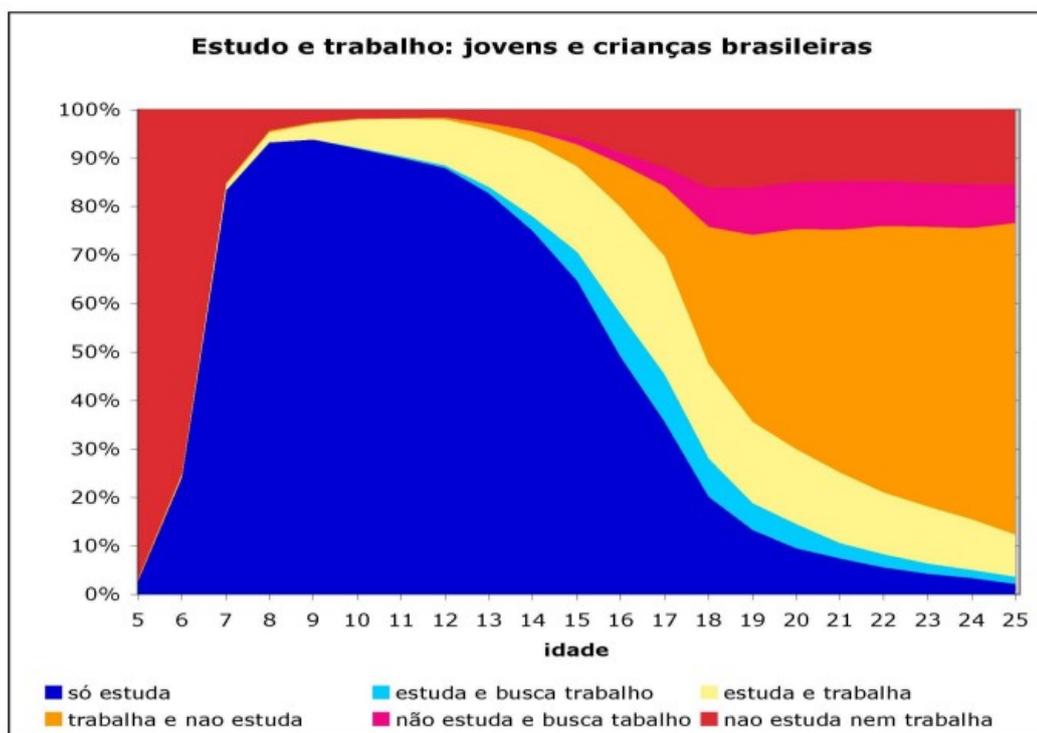
O Plano Nacional de Educação (PNE¹²) (2014-2024) em sua meta 12 estabelece que o Brasil deve alcançar uma taxa Bruta de Matrícula de 50%, em 2023, sendo que em 2013 essa taxa foi de 32,3%. A meta para taxa líquida é de 33%, em 2013 a taxa foi de 16,5%.¹³ Desta forma, percebe-se a necessidade de uma considerável expansão da oferta de educação superior (OBSERVATÓRIO PNE, 2015).

O gráfico 1 demonstra a inserção de crianças e jovens brasileiros na escola e no trabalho.

¹² O Plano Nacional de Educação (PNE) é uma lei ordinária, prevista na Constituição Federal que vale por 10 anos. Ela estabelece diretrizes, metas e estratégias de concretização no campo da educação. A partir do momento em que o PNE começa a valer, todos os planos estaduais e municipais de Educação devem ser criados ou adaptados em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas por ele. O PNE tem 20 metas que abrangem todos os níveis de formação e dá grande peso ao financiamento e ampliação dos investimentos (<http://www.ebc.com.br/educacao/2014/07/entenda-o-pne#pergunta1>).

¹³ Taxa de Matrícula Bruta: É a razão entre o número total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino (independente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível. Todos alunos matriculados no ensino superior / pessoas entre 18 e 24 anos. Taxa de Matrícula Líquida: É a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Alunos matriculados entre 18 e 24 anos no ensino superior / pessoas entre 18 e 24 anos.

Gráfico 1 - Estudo e trabalho: jovens e crianças brasileiras



Fonte: GUIMARÃES (2015)

A partir do Gráfico 1 é possível verificar que a porcentagem de crianças e jovens que somente estuda cai drasticamente no final da adolescência (período normalmente de conclusão do ensino médio e ingresso no ensino superior), aumentando igualmente de maneira radical, nessa fase, a quantidade de jovens que somente trabalham. Tais indicadores dão sinais de que muitos jovens deixam de entrar no ensino superior ou nem concluem o ensino médio para poderem trabalhar e garantirem o sustento deles e de seus familiares. A partir dessa interpretação, ratifica-se a necessidade de ampliar os gastos com educação, no sentido de se ampliar as possibilidades de ensino público e universal e de se expandir as políticas de permanência.

O PNE 2014-2024 prevê atingir, no mínimo, um patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País com gasto em educação no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. A ampliação dos recursos nos moldes do plano não significa necessariamente a democratização do acesso e permanência na educação pública, uma vez que as instituições privadas poderão receber os recursos públicos por meio de isenções, bolsas e financiamentos –

parcerias com iniciativa privada como ProUni, Pronatec, Fies, Ciência sem Fronteiras, entre outros. O que evidencia o processo de privatização das políticas sociais que vem ocorrendo em tempos de neoliberalismo (BRASIL, 2014).

No que diz respeito a apropriação privada do fundo público nas políticas para o ensino superior, esse processo ocorre por meio da transferência direta de recursos para o setor privado, como é o caso do Programa Universidade para Todos (ProUni) instituído pela Lei 11.096/2005, que define que o setor privado será beneficiado com isenções fiscais em troca de vagas públicas. Outros exemplos se materializam com o Decreto 7.423/2010 que regulamenta as parcerias entre universidades públicas e fundações de direito privado e com a Lei 10.973/2004 que estabelece incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica e permite que docentes das universidades públicas prestem serviços para a iniciativa privada.

Além dos cortes na educação e a privatização da educação, com a possibilidade de gerar lucros, a política de educação e a produção científica estão também relacionadas à questão social e ideológica. O conhecimento se remodela no capitalismo tardio intensificando uma educação voltada para as demandas por lucratividade, se afastando das possibilidades de construção de uma universidade humanista e socialmente referenciada.

Tratando-se especificamente das universidades públicas federais, o financiamento dessas ocorre por meio de recursos próprios e de recursos do Tesouro Nacional. Os recursos próprios são aqueles que a instituição arrecada através de prestações de serviços, taxas internas, aluguéis, doações, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários, etc. Os recursos do Tesouro Nacional são oriundos de taxas, impostos, contribuições, etc. Amaral (2008), com base na análise da execução orçamentária da União dos recursos das IFES entre 1995 e 2006 evidencia que:

Os recursos alocados no fundo público às IFES, excluindo-se os recursos próprios, tiveram o seu valor mais elevado em 1995, e, como resultado da pressão por gastos das IFES - o que significaria a redução dos gastos fiscais do Governo Federal -, os valores foram sempre decrescentes, até o ano de 2003 (AMARAL, 2008, p.667).

A análise do montante de recursos destinados às IFES, tendo como parâmetro a riqueza nacional expressa através do Produto Interno Bruto (PIB), demonstra que o

percentual de recursos destinados a essas instituições reduziu nas últimas décadas. Em 1989 o recurso destinado às IFES correspondia a 0,97% do PIB, em 2006 essa porcentagem diminuiu para 0,62% (AMARAL, 2008).

Como consequência da diminuição proporcional dos recursos federais, as universidades tem cada vez mais se preocupado com formas de arrecadar recursos próprios. Com os repasses insuficientes para o atendimento das diferentes e crescentes demandas das universidades, aumentou-se a preocupação com a captação de recursos por intermédio das chamadas fontes próprias no período pós anos 1990. De acordo com Corbucci e Marques (2003), as receitas geradas por meio dessas fontes têm sido utilizadas para cobrir os gastos de Outros Custeios e Capital (OCC) e como forma de compensar a redução dos salários dos servidores públicos.

Tais referências sobre o modelo de financiamento da educação superior exemplificam as prioridades que vem sendo assumidas pelo Estado na atual conjuntura: um modelo privatizante, que beneficia instituições privadas e que está relacionado ao modelo econômico e social implantado no Brasil, especialmente nos anos do neoliberalismo.

A privatização da educação e a opção do Estado pela reprodução do capital, em especial o capital fictício, podem ser observadas na execução orçamentária de 2015, em que o governo federal destinou R\$ 962 bilhões para pagamento de serviços da dívida pública. O gasto com juros e amortização representou 42,3% de todo o orçamento executado em 2015. A destinação para educação, no entanto, foi de somente 3,91% dos R\$ 2,267 trilhões que compuseram o orçamento geral (SENADO FEDERAL, 2016).

Como demonstrado até aqui, as políticas sociais, inclusive a política de educação, decorreram de um processo histórico, contraditório e de disputas, em que estão relacionadas ao processo de reprodução social e material no sistema capitalista e à luta de classes por melhores condições de vida. A partir do próximo capítulo, verificaremos, mais especificamente no campo da educação, como as transformações da sociedade, resultaram em alterações nas universidades federais, mais especificamente na Universidade Federal do Espírito Santo.

3. UFES E A REFORMA UNIVERSITÁRIA

Você deve notar que não tem mais tutu
e dizer que não está preocupado
Você deve lutar pela xepa da feira
e dizer que está recompensado
Você deve estampar sempre um ar de alegria
e dizer: tudo tem melhorado
Você deve rezar pelo bem do patrão
e esquecer que está desempregado

Você deve aprender a baixar a cabeça
E dizer sempre: "Muito obrigado"
São palavras que ainda te deixam dizer
Por ser homem bem disciplinado
Deve pois só fazer pelo bem da Nação
Tudo aquilo que for ordenado
Pra ganhar um Fuscão no juízo final
E diploma de bem comportado

Você merece, você merece
Tudo vai bem, tudo legal
Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé

O objetivo deste capítulo é compreender como se constituiu o ensino superior no Brasil, em especial as universidades federais. Para tanto, verificaremos como se expande o ensino superior em um país de capitalismo periférico e delimitar os objetivos e fundamentos das [contra]reformas universitárias implementadas desde a ditadura civil militar iniciada em 1964. Abordaremos, especificamente, como esse processo ocorreu na Universidade Federal do Espírito Santo, *lócus* dessa pesquisa.

3.1. A construção da UFES no contexto da periferia da periferia (1954-1988)

A expansão da educação superior no Brasil se deu num processo contraditório, com dois importantes elementos balizadores: de um lado, o desenvolvimento do modo de produção capitalista no contexto de país periférico e dependente; e de outro, os movimentos de lutas por uma educação pública intensificados a partir da década de 1960.

O desenvolvimento econômico brasileiro, mesmo apresentando particularidades, necessitou ampliar a formação diante da diversificação e do crescimento da divisão social do trabalho no contexto de industrialização e urbanização. Ainda assim, esta demanda somente se tornou efetiva, passando a ser ofertada pelo Estado, à medida que a expansão do ensino se empunhou também como bandeira de luta dos movimentos sociais.

Essa demanda por institucionalização e expansão do ensino superior não ocorreu na mesma medida para as diversas regiões do país. O Espírito Santo, mesmo situado na região economicamente mais dinâmica do país, durante muito tempo não acompanhou o crescimento econômico e social regional. No que tange ao ensino superior, o estado possui atualmente somente uma universidade federal, nenhuma universidade estadual ou municipal, muito diferente da situação dos estados da mesma região: Minas Gerais com onze universidades federais e duas estaduais; Rio de Janeiro com quatro universidades federais e duas estaduais; e São Paulo com três universidades federais, três estaduais e uma universidade municipal. Isso sem

contar as disparidades nos números de instituições de ensino superior de outras naturezas, como faculdades, centros universitários e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de natureza pública e privada (MEC, 2015a).

Na sua origem, no entanto, a conformação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) não se diferenciou muito das outras universidades brasileiras. Até a década de 1940, no Espírito Santo, havia somente poucas iniciativas isoladas de ensino superior, sendo todas privadas. Na década 1950, juntamente com um Plano Integrado de Desenvolvimento criado no governo Jones dos Santos Neves, emergiram várias faculdades sob a gestão pública.

A Universidade do Espírito Santo foi criada em 1954 por meio da união do faculdades isoladas. Sob gestão estadual, tinha seus reitores nomeados pelo governador do estado. Em 1961, assim como a maioria das demais universidades no Brasil, a universidade foi federalizada, passando a se chamar Universidade Federal do Espírito Santo. A partir deste momento, passou a ser orientada pelas determinantes contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁴ de 1961 (BORGIO, 2014).

A LDB de 1961 foi criada no sentido de responder às novas demandas de desenvolvimento econômico e social brasileiro. A lei reestruturou o ensino médio através de sua equivalência com o ensino secundário, ampliando assim a quantidade de estudantes aptos a ingressarem no ensino superior, e permitiu a "federalização" das faculdades estaduais e privadas por meio da união das mesmas em universidades, como ocorreu com a UFES.

Com a descentralização das universidades, cada estado passou a ter pelo menos uma universidade federal, além das universidades estaduais e municipais (VASCONCELOS, 2012). A primeira Lei de Diretrizes e Bases previa nos artigos 93 e 95 o financiamento de instituições não públicas com recursos públicos. Esta forma de custeio já indicava a destinação do fundo público para sustentação de iniciativas privadas.

¹⁴ A Lei de Diretrizes e Bases LDB é a lei orgânica e geral da educação brasileira, ela define e regulariza o sistema de educação brasileiro com base nos princípios presentes na Constituição. A primeira LDB foi criada em 1961, a qual teve uma reformulação aprovada em 1971 e a sancionada em 1996, que ainda se encontra vigente.

Até o início da década de 1960, o Espírito Santo possuía um perfil rural, pouco industrializado, com uma conjuntura econômica e social que não demandava, de maneira significativa, profissionais com formação técnica e superior. A monocultura do café era a principal atividade econômica e cerca de 70% da população vivia em áreas rurais. A crise cafeeira em nível nacional naquela década fez com que o governo federal tomasse a decisão de erradicar as produções consideradas de baixa produtividade. O Espírito Santo, apresentando essa condição, teve que reformatar a economia para a garantia de sobrevivência (CAETANO, 2014).

As mudanças de conjuntura geradas pela posterior industrialização contribuíram para alterações na organização escolar no sentido de ampliar a demanda por formação profissional voltada para os novos formatos da economia. A educação, então, passou a ser encarada como fator de crescimento econômico a partir dos pressupostos do Capital Humano:

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 1989, p. 41).

A partir deste conceito, era necessária uma *nova força de trabalho mais produtiva*. Como se o aumento da capacitação e da produtividade permitissem ultrapassar o atraso econômico no país e possibilitassem a superação individual dos trabalhadores. Frigotto (1989) explica que se trata de uma teoria formadora de pensamento estabelecida para mistificar as contradições do sistema, uma vez que, no capitalismo, a escolarização em si não garante qualidade de vida para os trabalhadores e o trabalhador não possui controle sobre o processo produtivo.

Este novo ideário ampliou a busca por qualificação. No ano de 1964, ano do golpe civil-militar, de acordo com as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Espírito Santo, o estado apresentava um índice de 1,18 estudantes matriculados no ensino superior por cada mil habitantes, enquanto a média nacional era de 1,4 a cada mil. A busca pelo ensino superior cresceu já no início da década de 1960: no ano de 1962, 793 candidatos se inscreveram no

vestibular da UFES, em 1966 este número subiu para 1.541 candidatos, o que significa um aumento de 94,32% em quatro anos (CAETANO, 2014).

No início da década de 1960, o Movimento pela Reforma Universitária em nível nacional se fortaleceu. Este movimento, que se iniciou com os estudantes na década de 1930, agregou força com a adesão de um número significativo de professores. Inserido no ideário nacionalista-desenvolvimentista no âmbito das "reformas de base", entendia a necessidade de engajamento nas lutas do povo. O papel da universidade, nesse contexto, era compreendido como o da preparação da vanguarda intelectual revolucionária. No que se refere às lutas para a universidade, pautavam-se a prioridade de instituições públicas, gratuitas e democráticas; supressão dos exames de ingresso; maior participação estudantil nos espaços decisórios; e autonomia universitária (CUNHA, 2000).

No Espírito Santo, Caetano (2014) explica que o movimento estudantil no estado não teve a mesma representatividade que em nível nacional, uma vez que não conseguiu estabelecer uma mediação entre conjuntura brasileira e a leitura da realidade local, aspecto que pode explicar a falta de estratégias de resistência em relação às implementações de conteúdo conservador nas reestruturações da UFES (CAETANO, 2014).

Florestan Fernandes (1975) faz uma análise do Movimento pela Reforma Universitária das décadas de 1950 e 1960 no Brasil sugerindo alguns elementos importantes:

Primeiro, em comparação com outras sociedades nacionais latino-americanas, a reforma universitária surgiu, como movimento social, com relativo atraso no Brasil [...] O meio brasileiro demonstrou menos maturidade intelectual e pequena vitalidade crítica [...] Segundo, em compensação, o movimento eclode com maior violência - como "desafio às estruturas arcaicas" - e tende, em suas tendências mais atuantes, a exigir "a negação da ordem social existente". Portanto, nasce com uma impregnação política que os primitivos movimentos latino-americanos de reforma universitária não possuíam (FERNANDES, 1975, p. 158-159).

Neste sentido, o movimento nacional não possuía uma pauta exclusivamente institucional, questionando também as relações de poder não democráticas e a ordem vigente. Representando assim um movimento importante de resistência da

época.

Em março de 1964, enquanto os países centrais viviam a "Era do Ouro" (HOBSBAWM, 1995), o Brasil sofreu um golpe de Estado liderado pela "ampla coalizão civil-militar, conservadora e antirreformista" que logo tratou de requisitar mais alterações na educação e desvirtuar as pautas dos movimentos sociais (NAPOLITANO, 2014, p.9).

O golpe [civil-militar] foi o resultado de uma profunda divisão na sociedade brasileira, marcado pelo embate de projetos distintos de país, os quais faziam leituras diferenciadas do que deveria ser o processo de modernização e de reformas sociais. O quadro geral de Guerra Fria, obviamente, deu sentido e incrementou os conflitos internos da sociedade brasileira, alimentando velhas posições conservadoras com novas bandeiras do anticomunismo. Desde 1947, boa parte das elites militares e civis no Brasil estava alinhada ao mundo "Cristão e Ocidental" liderado pelos Estados Unidos contra a suposta "expansão soviética" (NAPOLITANO, 2014, p.9-10).

A instauração do regime militar no país afirmava uma orientação contrária às ideias das reformas de base dos anos anteriores, indo ao encontro da maior integração do Brasil ao capitalismo mundial, incrementando um processo estrutural "mediante políticas econômicas específicas e facilitadas pela ausência de democracia, o que dava uma grande autonomia burocrática para os tecnocratas que ocupavam o poder" (NAPOLITANO, 2014, p.148).

As políticas econômicas dos diferentes governos da ditadura militar "convergiram para o reforço dos laços do Brasil com o sistema capitalista mundial, a luta pela industrialização a qualquer preço e o reforço do capitalismo monopolista" (NAPOLITANO, 2014, p.149).

A sociedade navegou ao sabor dos ventos econômicos ou se viu refém do desenvolvimento capitalista que ampliou as estruturas de oportunidades profissionais para os segmentos de formação superior, concentrados na classe média, mesmo para aqueles que não simpatizavam com o regime (NAPOLITANO, 2014, p. 151).

No campo da educação, a burguesia brasileira tratou de se organizar para pensar o projeto de ensino superior conveniente para o processo de modernização por ela iniciado. Com o golpe civil-militar, o governo assumiu a reforma universitária, desvirtuando as pautas transformadoras com fortes ideais reformistas do movimento

pela Reforma Universitário travado pelos estudantes e docentes. As demandas e processos de luta foram reduzidos a um conjunto de regras que alteram somente as aparências das coisas, não a sua realidade histórica.

Neste sentido, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), formado por um grupo de empresários das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro e personagens militares, realizaram o “Simpósio sobre a Reforma da Educação” já no final de 1964. De acordo com este grupo, o ensino superior deveria ser organizado para atender às necessidades do desenvolvimento econômico e social a partir da concepção de Capital Humano (PAULA, 2009).

Após o golpe civil militar, a UFES foi demandada a se reestruturar para atender as novas exigências da industrialização, bem como organizar uma nova administração interna. Para tanto, em 1966, foi instituída uma comissão para elaborar um plano de reestruturação acadêmica e de gestão da universidade, com o objetivo de orientar o processo de departamentalização, formar as unidades universitárias denominadas centros, e organizar a administração superior da universidade. O chamado Plano de Reestruturação Acadêmico-Científico da UFES foi orientado pelo técnico norte-americano Rudolph Atcon da Agência estadunidense para o desenvolvimento internacional (USAID – United States Agency for International Development). A implantação da reforma resultou numa nova estrutura, no qual as oito faculdades isoladas existentes até 1961 foram organizadas em departamentos e inseridas em centros, juntamente com a criação de novos cursos (BORGGO, 2014).

Caetano (2013) defende que a UFES, na verdade, serviu de laboratório para medidas da reforma universitária da ditadura, antecipando-as:

Atcon apresentou o projeto de reestruturação em dezembro de 1966. O Plano de Reestruturação Acadêmico-Científica da Ufes, estruturado em cima da proposta do técnico do USAID, foi entregue aos membros do Conselho Universitário na reunião realizada em 04 de abril de 1967. O que nos chama a atenção para o “pioneirismo” da proposta da Ufes é que, posteriormente, mesmo sem as alterações feitas pelo Conselho Universitário, o projeto logo depois teve duas edições, uma no Rio de Janeiro e outra pela Universidade Federal de Santa Catarina (CAETANO, 2013, p. 3 - 4).

Antes do golpe civil militar que instaurou a ditadura no país, a UFES possuía dez cursos de graduação. No período entre 1964 e o final da década de 1980 foram criados, na universidade, 20 cursos de graduação e 4 cursos de mestrado. Os cursos foram distribuídos entre os *campi* de Goiabeiras, Maruípe e Alegre. O discurso para a reestruturação física e organizacional da instituição apresentou como principais justificativas: a necessidade de *evitar dispersão e duplicação de recursos e meios*, e a necessária modernização (BORG, 2014).

Minto (2011) relaciona como fatores e sujeitos constitutivos da reforma em nível nacional: os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) do Brasil e a USAID; os empréstimos e assessoria técnica do Banco Mundial na área de educação; a comissão especial, criada por decreto em 1967 que produziu o “Relatório Meira Mattos” (1968); o documento Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira, denominado “Relatório Atcon”, publicado em 1965; o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), vinculado ao empresariado brasileiro e o Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), criado em 1968, pelo governo responsável por elaborar um relatório no prazo de um mês para colocar em prática a contrarreforma da educação superior brasileira.

Os acordos MEC-USAID de 1965 tratam-se de um convênio entre o MEC e a USAID que definia que o Brasil conduziria sua política de educação a partir dos padrões impostos pelos Estados Unidos da América (EUA). Neste sentido, a organização escolar deveria apresentar maior eficiência administrativa e financeira e conhecimento técnico básico para instrumentalizar a força de trabalho brasileira a baixos preços, voltada para a produção nas indústrias multinacionais. Os acordos ocorreram secretamente até 1968, quando foram implementados formalmente com a Lei Nº 5.540 de 1968, também conhecida como projeto de reforma universitária (ALVES, 1968).

A reforma, como ocorreu de fato, continha a preocupação com componentes tecnicistas: no âmbito da gestão, visava o aumento da racionalização, com menor controle democrático, gestão no modelo empresarial e supressão dos órgãos deliberativos que davam morosidade aos processos. No que se refere ao financiamento, previa a *diversificação das fontes de recursos com possibilidade de capacitação de outras fontes, a não gratuidade, a transferência de recursos públicos*

para instituições privadas com o objetivo de aumentar a oferta de vagas e a não definição de dotações específicas nas transferências de recursos para as universidades. No âmbito do conteúdo, formação e currículo, o ensino deveria ser utilitarista, com redução do tempo de formação, substituição do regime seriado pelo regime de créditos. E por fim, no que se refere aos trabalhadores da universidade, esses eram cobrados a aumentar a produtividade e sofriam controle sobre práticas políticas e ideológicas (MINTO, 2011).

A alteração de sentido da reforma universitária sob a direção do governo militar recebeu do sociólogo e militante Florestan Fernandes (1975) o conceito de *reforma universitária consentida*. O conjunto de regramentos e medidas adotados pelo regime militar demonstra a permanência do caráter conservador e reacionário da educação no país, que se assentava na manutenção da condição de dependência brasileira. A apropriação do discurso de reforma universitária pela burguesia ocorreu assim, de forma farisaica¹⁵ (FERNANDES, 1975).

Florestan (1975, p.230) explica que o aparente caráter técnico da reforma, na verdade, escondia seu caráter político:

[...] o que resulta é uma filosofia educacional privatista, que coloca o ensino superior na órbita da composição conservadora, entre velhos e novos privilégios [...] Vários exemplos testemunham essa orientação, evidenciando que, atrás do aparente "caráter técnico" da contribuição do GT, se oculta uma deliberada e forte diretriz política, que desemboca num privatismo típico das nações capitalista dependentes: um "privatismo exaltado" (ou exasperado), que não pode ser contido ou policiado pela ordem social estabelecida, porque é ele que a configura e a determina (e não o contrário).

A ditadura militar, para consolidar o projeto econômico e político de integração ao modo de produção capitalista mundial, além do combate às ideias comunistas, censurou as convicções de esquerda e tudo que acreditava ser "subversivo" via controle no interior da universidade. Além disso, buscou inserir o seu ideário entre a comunidade acadêmica, em especial entre os intelectuais:

¹⁵ Florestan Fernandes utiliza o conceito farisaísmo para tratar da hipocrisia com a qual a burguesia brasileira tratou da educação superior no país. Apesar da apropriação do discurso da reforma a preocupação foi sempre de manter o caráter super elitista da educação superior e impor limites a qualquer reestruturação coerente com as necessidades educacionais brasileiras (FERNANDES, 1975).

A universidade brasileira, de uma forma geral, cresceu muito, e não se pode negar que o trabalho intelectual se tornou mais sofisticado, mais sério, mais produtivo. A crise intelectual vem do fato de que, na relação entre uma universidade que tinha avançado muito e o espírito reacionário das classes possuidoras na sociedade brasileira, nessa relação a reação conseguiu, pela primeira vez, depois de 64, penetrar nos muros da Universidade. E penetrou através de seus baluartes internos, que estão nas profissões liberais, nos vários campos de ensino e de trabalho intelectual, que realmente eram os alicerces da contra-revolução dentro da universidade (FERNANDES, 1981, p.21-22).

Nestes termos, percebe-se que a reforma, da maneira como ela se materializou, possibilitou o aprofundamento da educação superior brasileira integrada aos moldes requisitados para manutenção da sua condição de dependência e subdesenvolvimento. Nesta dinâmica, "tornou-se impossível a realização das tarefas mínimas das revoluções burguesas, sobretudo nos moldes europeu ocidental e norte-americano, em que a educação superior ocupava um papel central" (MINTO, 2011, p. 180). A burguesia interna demonstrou mais uma vez sua subordinação à condição de dependência e disposição em dividir a riqueza produzida pelos trabalhadores brasileiros com a burguesia externa.

Em decorrência das mudanças no campo do ensino superior no Brasil e da ampliação da participação privada, houve um aumento significativo de vagas. A expansão, no entanto, ocorreu por meio da abertura indiscriminada e sem regulação do ensino superior, admitindo escolas privadas isoladas, bem diferente das universidades requisitadas pelo movimento pela Reforma Universitária. A tabela 3 apresenta a evolução do número de matrículas nos setores público e privados durante o período de expansão do ensino superior no Brasil após o ano de 1964:

Tabela 3 - Evolução das matrículas de graduação no Brasil 1964 - 1994.

Ano	Total	Matrículas públicas	Matrículas privadas
-----	-------	---------------------	---------------------

		Total	%	Total	%
1964	142.386	87.665	61,6	54.721	38,4
1974	937.593	341.028	36,4	596.565	63,5
1984	1.399.539	571.879	40,9	827.660	59,1
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4

Fonte: MEC (2015b).
Elaboração própria

Nota-se que nos anos do regime militar as matrículas aumentaram significativamente, tanto o número de matrículas públicas, quanto de privadas. No entanto, já nos dez primeiros anos do regime militar, a expansão de vagas privadas se inverteu em relação às vagas públicas, passando a ser predominante no total.

Do ponto de vista dos trabalhadores, apesar do discurso panfletário do regime, com argumento de industrialização, maiores níveis de emprego e consumo, as consequências deste regime, além, obviamente, da ausência de democracia, foram perdas salariais, aumento da concentração de renda, políticas sociais apenas compensatórias e reguladoras dos conflitos sociais e endividamento internacional (NAPOLITANO, 2014).

Na década de 1980, no Brasil, o programa de modernização com caráter conservador demonstrava sinais de esgotamento, ensejando alguma transição para uma nova fase do capitalismo brasileiro ajustado a novas formas de acumulação que se manifestavam em nível mundial. Ao mesmo tempo, há um ascenso dos movimentos políticos por democratização do país que culminam na queda da ditadura militar e na Constituição Federal de 1988.

As pautas do movimento pela Reforma Universitária aparecem na Carta Magna brasileira, tendo como conquistas a consagração da autonomia universitária, a indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão, a garantia da gratuidade nos estabelecimentos oficiais, o ingresso por concurso público e o regime jurídico único.

Apesar de conhecida como década perdida entre alguns economistas e cientistas políticos, os anos 1980 foram de grande mobilização e inúmeras conquistas sociais no âmbito legal. A UFES acompanhou a transição democrática e, em 1988, foi empossado o primeiro reitor escolhido por meio de voto direto. O professor Rômulo Augusto Penina foi conduzido ao cargo após uma disputa envolvendo cinco chapas

(UFES, 2014).

Infelizmente, o contexto de conquistas legais e o fim da ditadura militar no Brasil não foram suficientes para expansão do ensino superior público nos moldes das demandas do movimento. No novo regime de acumulação as concessões para a classe trabalhadora ficaram ainda mais comprometidas, impactando negativamente na implementação das políticas sociais conquistadas na constituição.

Desta forma, abriu-se um novo capítulo da história brasileira a partir da década de 1990: o contexto de reformas de cunho neoliberal orientadas para o alargamento do mercado. Nessa direção, reduziu-se o tamanho do Estado na efetivação dos direitos sociais e se alterou o seu papel diante do mercado. Os impactos dessa mudança estrutural na reformatação no ensino superior na década de 1990 e anos 2000 serão elencados no próximo item deste trabalho.

3.2. As reformas na Educação Superior no Brasil pós anos 1990

As reformas implementadas no Brasil a partir da década de 1990 aparecem como respostas sistemáticas e articuladas das elites locais à crise estrutural do capital, que se inicia, no plano mundial, na década de 1970.

A abertura e liberação econômicas, as políticas de Estado Mínimo e desregulamentação dos mercados nos países periféricos ocorrem justamente no sentido das instituições financeiras alcançarem novos espaços de valorização. Nos países subdesenvolvidos, tal processo se dá, especialmente, na década de 1990, quando são "convidados" a aceitar os termos do Consenso de Washington, e a realizarem ajustes estruturais que vão ao encontro da economia de mercado (SALVADOR, 2010a).

Diante da crise de acumulação, ocorre também alterações nas formas de produção social. O novo modelo produtivo, denominado acumulação flexível ou toyotismo, é marcado pela

[...] flexibilização da produção através de trabalhadores polivalentes, tornando a relação homem-máquina em equipe-sistema automatizado; a

produção horizontalizada, o que aprofundou o processo de terceirização; cria-se um novo léxico no ambiente fabril que não supera a divisão entre concepção e execução, mas tem a intencionalidade de se apropriar não só dos gestos rápidos do trabalhador, mas de seu saber tácito, de sua capacidade intelectual, de sua subjetividade (MORAES, 2014, p. 144).

Este novo modelo requer, assim, uma força de trabalho diferenciada da anterior, reivindicando, portanto, um novo sistema educacional capaz de formar um trabalhador flexível, polivalente, proativo e inteligente.

A ideologia neoliberal, que contribui para legitimação do novo modelo de acumulação, aponta o Estado como oneroso e ineficiente, requisitando alterações políticas e econômicas e conformando a chamada Reforma do Estado.

Em essência, a lógica das reformas encontraria sua expressão teórica no que seria denominado, mais tarde, o Consenso de Washington. Assim, deve ser pensada dentro dos limites desse processo de reestruturação do capitalismo e, no caso brasileiro, de abandono das pretensões nacionalistas de desenvolvimento autônomo, das novas formas de associação da burguesia nacional com a grande burguesia internacional, e a execução de uma série de reformas no sentido de promover essa readaptação necessária do Estado brasileiro às novas exigências da acumulação. A Reforma do Estado, em suas principais ações, caracteriza-se, portanto, como um processo de crescente descontrolo sobre a reprodução social (MINTO, 2005, p.213).

As orientações dos organismos multilaterais envolvem tanto o que se refere à política fiscal, quanto às intervenções sociais do país, no sentido de garantir eficiência e produtividade das atividades estatais indispensáveis. Barreto e Leher (2008) explicam que a agenda do Banco Mundial é implementada pelos países periféricos pela situação de subordinação que esses estão em no interior do capitalismo mundializado. O Banco Mundial, na condição de avalista, impõe como condicionalidades que sejam realizadas reformas de ajuste estruturais como contrapartida aos empréstimos. Seu poder decorre da lógica de acumulação atual, que o instrumentaliza enquanto fiador das transações financeiras internacionais.

Neste contexto, se as conquistas na área da educação instituídas na CF/1988 indicavam que o Brasil seguiria na contramão do resto do mundo, o que ocorreu de fato é que a educação superior não foi poupada pela avalanche do neoliberalismo. As contrarreformas burguesas se intensificaram, exigindo novos marcos regulatórios na década seguinte.

Nos novos formatos da economia, que impõem a mercantilização de todas as

esferas da reprodução social (MÉSZÁROS, 2002), a educação foi redefinida visando atender aos processos de integração do Brasil ao neoliberalismo. Neste sentido, a contrarreforma da educação superior está inserida dentro do pacote de contrarreformas do Estado brasileiro.

Como já assinalado, nesta lógica do capitalismo mundializado e dependente, os países periféricos são demandados a atender as orientações internacionais na condução da política econômica e das políticas sociais. Neste sentido, foi construído o documento *La Enzañanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994) que objetiva "ensinar" o Brasil e outros países periféricos como executar a política de educação de forma eficiente. O documento elaborado pelo Banco Mundial na verdade é um diagnóstico que responsabilizava também as universidades públicas pelo adensamento da crise do Estado, considerando que elas *aplicavam mal os recursos da educação*.

Em muitos países em desenvolvimento o ensino superior é caracterizado pela baixa relação aluno e professor, serviços subutilizados, duplicação de programas, elevadas taxas de evasão e retenção e uma alta proporção de recursos destinados a gastos não educacionais, como moradia, alimentação e outros serviços direcionados aos estudantes (BANCO MUNDIAL, 1994, p.3, tradução nossa).

De acordo com estas instituições, qualquer custeio que não seja estritamente voltado para a formação barata e rápida da força de trabalho requisitada pelas novas formas de produção, são recursos mal gastos. Desta maneira, o sistema educacional que prevê: o tripé ensino, pesquisa e extensão; uma formação com garantias de boas condições de trabalho para os docentes, infraestrutura adequada para desenvolvimento das atividades dentro e fora da sala de aula e recursos para assistência ao estudante, é considerada uma educação onerosa e que gera prejuízos para o Estado. Ademais, para um país periférico, que está em situação desfavorável na divisão internacional do trabalho não é necessário formação de ponta.

As orientações sobre educação superior para os países periféricos elaboradas pelo Banco Mundial na década de 1990 e na primeira década do século XXI possuem como diretriz a diversificação dos tipos de instituições de ensino superior, dos cursos e das formas de financiamento para solucionar os problemas por ele apontado. Lima (2011) adverte que, uma análise atenta dos documentos do BM evidencia que o

termo educação, embora amplamente utilizado nos documentos, aparece de forma a gerar equívocos, pois tais documentos se referem, na verdade, a um

[...] ensino massificado, concebido como transmissão de informação, treinamento, instrução e capacitação, absolutamente desarticulado da pesquisa e da produção de conhecimento crítico e referenciado nas lutas históricas da classe trabalhadora (LIMA, 2011, p.93).

Este modelo de educação atende às requisições do capitalismo contemporâneo, que exige um ensino tecnocrático e voltado para o lucro. Em 1995, o Banco Mundial apresenta um novo documento defendendo a cobrança de matrículas e mensalidades e o *corte de verbas públicas para atividades por eles não consideradas de educação, como assistência estudantil*. Também dentro da lógica da diversificação das formas de financiamento das universidades públicas, o BM propõe o uso de verbas privadas advindas de empresas e administradas pelas fundações de direito privado. Para possibilitar as parcerias e a administração dos recursos, prega a implementação de estruturas administrativas mais flexíveis (BANCO MUNDIAL, 1994).

Barreto e Leher (2008, p.425) fazem uma análise do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial e, sobre a publicação de 1995, destacam três pressupostos:

a) a educação superior para grupos desprivilegiados deve ser substituída por treinamento de baixo custo; b) os países, incluindo os "desprivilegiados", estarão aptos a competir no mercado global; e c) se alguns países não alcançarem esse patamar, será por culpa dos próprios.

De acordo com Minto (2011), a adequação destas grandes diretrizes para o Brasil foi estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Para o autor, a LDB/1996 foi construída num contexto de disputa entre dois polos: por um lado, o movimento de defesa da educação pública, interessado em avançar por meio da regulamentação das conquistas da CF/1988 e, do outro lado, as forças conservadoras, interessadas na efetivação das ideias de reforma do Estado. O resultado, segundo a mesma visão, foi uma lei com conteúdo genérico que não explicitou os conteúdos mais polêmicos e reivindicados pelos movimentos pela educação pública, como *autonomia universitária, exclusividade de recursos públicos para as escolas públicas e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*

O conteúdo genérico e indefinido dessa legislação dificultou a capacidade regulatória por parte do Estado, dando condições para que as forças do mercado ampliassem suas frentes de influência sobre o ensino superior. Desta forma, os interesses privados, que sempre existiram no contexto de ensino superior no Brasil, foram fortalecidos, contribuindo para ressignificar a universidade autônoma e crítica prevista na CF/1988 (MINTO, 2011).

Assim, na década de 1990, em consonância com as orientações internacionais e subordinado à necessidade de valorização do capital, assistiu-se, no Brasil, a uma forte mercantilização da educação superior a partir de duas vertentes: a primeira, pela liberalização dos serviços educacionais, da qual germinaram várias instituições privadas; e a segunda, pela privatização interna das universidades públicas, por meio das fundações de direito privado, a partir da cobranças de taxas e mensalidades e estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas para realização de pesquisas e consultorias (LIMA, 2011).

Em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições presidenciais. O que poderia significar alterações substanciais nas políticas econômica e social, por se tratar de um partido historicamente comprometido com as lutas sociais, na verdade consolidaram-se governos comprometidos com a causa do capital, com algumas concessões para a classe trabalhadora nos períodos de crescimento econômico.

Os governos da época continuaram sendo orientados pelos documentos dos organismos internacionais no que se refere a condução das políticas macroeconômicas e sociais. Nesta perspectiva, o BM consagrou, em 2002, o documento intitulado *Construir Sociedades de conocimiento: nuevos desafios para la educacion terciária*, destacando a educação como força motriz para o desenvolvimento dos países chamados por essa instituição de emergentes. As novas orientações ratificaram a diversificação das instituições de ensino superior expressas no documento de 1995, e inauguraram a ideia de que qualquer curso pós-médio poderia ser considerado ensino terciário (LIMA, 2011, p.89).

Nesse contexto, conformou-se, no início do século XXI, um marco normativo congruente com os documentos do Banco Mundial e que delinea a atual contrarreforma da educação superior no Brasil. Lima (2011) agrupa essas normativas e exemplifica suas ações em quatro fundamentos básicos:

1) o fortalecimento do empresariamento da educação superior; 2) a implementação das parcerias público-privadas na educação superior; 3) a operacionalização dos contratos de gestão, eixos condutores da reforma neoliberal do Estado brasileiro de Bresser-Cardoso a Paulo Bernardo-Lula da Silva e 4) a garantia da coesão social em torno das reformas estruturais realizadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva (LIMA, 2011, p. 90).

O primeiro fundamento, o fortalecimento do empresariado da educação superior, se efetiva por meio do aumento considerável do número de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e pela privatização interna das universidades com a oferta de serviços educacionais condicionados a pagamento¹⁶. Essa lógica foi possível com a elaboração de legislações como Decreto 5.205/2004 que regulamenta as parcerias entre universidades públicas e fundações de direito privado e a Lei 10.973/2004 que estabelece incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica e permite que docentes das universidades públicas prestem serviços para a iniciativa privada (LIMA, 2011).

O segundo fundamento, sobre parcerias público-privadas na educação superior, tem como exemplo o Programa Universidade para Todos (ProUni) instituído pela Lei 11.096/2005 (BRASIL, 2005), o qual define que o setor privado será beneficiado com isenções fiscais em troca de vagas públicas. Outro exemplo parte da Lei de Inovação Tecnológica (BRASIL, 2007b), que permite o envio dos projetos de pesquisa a comissões formadas pelos Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Ministério da Indústria e Comércio para formação de catálogos que são enviados às empresas que, se interessadas na implementação dos projetos, recebem isenção fiscal inversamente proporcional ao direito de propriedade (LIMA, 2011).

O terceiro fundamento trata da operacionalização dos contratos de gestão, como eixos condutores da reforma neoliberal do Estado brasileiro de Bresser-Cardoso a Paulo Bernardo-Lula da Silva. Temos como principal exemplo o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, mais conhecido como Reuni e apresentado pelo Decreto 6.096/2007 (BRASIL, 2007a). O Reuni tem como objetivos centrais aumentar a relação aluno x professor, ampliar o número de

¹⁶ Para uma visão de como se instituem fundações e seu significado no contexto da ausência de autonomia universitária e de transformação do espaço público em espaço de quase-mercado, ver Squissardi (2002).

vagas e diversificar as modalidades de ensino. As universidades que aderiram ao plano de metas do programa tiveram como contrapartida um acréscimo de recursos, condicionado a dotação orçamentária (LIMA, 2011).

O quarto fundamento, sobre a garantia da coesão social em torno das reformas estruturais realizadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva, refere-se às medidas de ampliação do acesso no ensino superior, medidas classificadas como "democratizantes". O ProUni, o Reuni e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas, e a *assistência estudantil* são as principais ações que contribuem para a massificação do ensino superior disfarçada de democratização do acesso (LIMA, 2011).

O que aparece como democratização na legislação, se efetiva como massificação. Inegavelmente se ampliou o acesso, mas o crescimento do ingresso ocorreu acompanhado da precarização das instituições de nível superior, do aumento da relação aluno/professor; da fragilização das condições de trabalho dos servidores técnicos administrativos e servidores docentes, da separação do ensino da pesquisa, de estruturas inadequadas, da certificação em grande escala, omitindo assim a desresponsabilização do Estado e acentuando privatizações internas e externas à universidade.

Estas medidas, que caracterizam a reforma do ensino superior, resultam na proeminência do mercado educacional com questionável regulação estatal, aparecendo como convenientes para suprir as demandas de valorização do capital em um momento em que tudo deve ser transformado em mercadoria.

A tabela 4 demonstra a evolução do número de matrículas nos setores públicos e privados durante o período de contrarreformas do ensino superior no Brasil:

Tabela 4 - Evolução das matrículas de graduação no Brasil 1995 - 2013.

Ano	Total	Matrículas públicas		Matrículas privadas	
		Total	%	Total	%
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
2000	2.694.245	887.026	32,9	1.807.219	67,1
2005	4.453.156	1.192.189	26,8	3.260.967	73,2

2010	5.449.120	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2
2014	7.828.013	1.961.002	25,0	5.867.011	75,0

Fonte: MEC (2015b).
Elaboração própria.

Entre os anos 1995 e 2014, como pode ser verificado na tabela 4, houve um aumento de 345% no número de estudantes matriculados no ensino superior. No entanto, as matrículas de graduação em instituições privadas permaneceram sendo maioria, ultrapassando 60% das vagas em todo o período. O aumento do número de matrículas em instituições públicas foi de 180%, enquanto nas instituições privadas foi de 454%.

A mercantilização do ensino superior via ampliação das instituições privadas é mais fácil de ser demonstrada, no entanto, como já problematizado, os interesses do mercado, sua ideologia e modelo de gestão aparecem também nas universidades públicas, principalmente por meio do REUNI.

O REUNI, aprovado em 2007, caracteriza-se por um contrato de gestão com as universidades com metas de desempenho para recebimento de contrapartidas financeiras. Seu objetivo é a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior “pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007a). Na perspectiva racionalizadora e desconsiderando os déficits anteriormente acumulados nos orçamentos, o Reuni tem como um dos objetivos centrais aumentar a relação aluno/professor, aumentar o número de vagas e diversificar as modalidades de ensino.

O programa, que visa a ampliação de vagas e a permanência dos estudantes, estabelece como um dos seus princípios a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. Desta forma, a assistência estudantil aparece articulada aos programas da atual reforma da educação superior.

A definição dessa política encontrada em Nascimento (2014, p.88) é de que a “assistência estudantil integra o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da educação com a finalidade de contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições

educacionais”.

Este programa, que é uma bandeira de luta dos movimentos sociais, é incorporado, no âmbito do Reuni, com caráter instrumental, ou seja, ele é institucionalizado não somente visando atender às demandas dos movimentos sociais da educação, mas também, e principalmente, como "resposta às reestruturações operadas no âmbito da educação superior brasileira, no contexto de 'mundialização do capital'" (NASCIMENTO, 2014, p.90).

Neste sentido, assim como na época da ditadura militar, as pautas do Movimento pela Reforma Universitária foram apropriados pelos conservadores de forma farisaica, caracterizando-se como uma reforma consentida, nos termos de Fernandes (1975). O mesmo ocorre com a assistência estudantil. Muda-se a aparência das coisas, sem alterar a essência excludente e privatista da universidade.

Nascimento (2014) afirma que a assistência estudantil se relaciona com este processo de reestruturação da educação superior a partir do momento que ela assume caráter instrumental ao fortalecer aspectos produtivistas desta universidade:

A funcionalidade da assistência estudantil [...] se expressa no caráter instrumental que esta Política vem sendo convocada a assumir, produzindo respostas concretas às propostas produtivistas dos programas do chamado "processo de democratização da educação superior". As relações da assistência estudantil com os principais programas da contrarreforma em curso evidenciam a sua funcionalidade instrumental e nos esclarecem sobre as determinações do processo de expansão da mesma num contexto de retração de direitos (NASCIMENTO, 2014, p. 90).

A autora faz relação direta da institucionalização da assistência estudantil com os objetivos do Reuni. A atenção aos alunos aparece como uma das diretrizes do programa e vai ao encontro da lógica da eficiência, uma vez que o Reuni tem como objetivos centrais aumentar a relação aluno x professor, ampliar o número de vagas e diversificar as modalidades de ensino. Neste sentido, a assistência estudantil emerge como um investimento no aluno *com exigências de contrapartidas e condicionalidades e não na perspectiva do direito*.

O estudante, que agora consegue entrar na universidade, passa a "ter direito" a benefícios da assistência estudantil para permanecer na instituição. Para tanto, é demandado a cumprir uma série de deveres distintos dos demais estudantes, como

altos rendimentos acadêmicos, cumprimento do curso em tempo mínimo e, por vezes, até trabalhos administrativos nas universidades.

Percebe-se, assim, que a assistência estudantil emerge e se expande num contexto de grandes contradições. As chamadas reformas da educação superior são balizadas de acordo com os padrões da acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que as pautas dos movimentos por uma educação pública são novamente absorvidas de forma consentida. A luta por democratização e autonomia universitária teve como resposta a ampliação de vagas e a inclusão, porém, por meio de um modelo que não garante a real democratização do ensino. Podemos assim compreender este processo de reformatação do ensino superior como uma *contrarreforma da educação*, nos termos de Behring e Boschetti (2006) ou ainda como *reforma consentida*, nos termos de Fernandes (1975).

Uma vez elencados os fundamentos pelos quais se expandiu o ensino superior no Brasil nos últimos anos, vamos verificar como isto se materializa na Universidade Federal do Espírito Santo, *locus* da nossa pesquisa.

3.3. Expansão e Reformas na UFES

Embora a UFES se localize na periferia da periferia, as consequências da crise não demoraram a chegar por aqui. A contrarreforma universitária adentra a instituição não possibilitando muitas chances para alternativas, já que a famosa autonomia universitária não saiu do texto da carta magna de 1988.

Os cortes orçamentários foram e ainda são um dos grandes problemas para efetivação da política de educação. O reitor eleito em 1996, José Weber Freire Macedo, afirmou que não coadunava com as mudanças administrativas propostas para a universidade pelo então ministro de Reforma do Estado Bresser Pereira. Segundo o então reitor, as propostas do ministro do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) diminuía a participação do Estado em relação ao financiamento, impactando negativamente na autonomia orçamentária. No entanto, a proposta de José Weber para superar o corte de recursos pelo MEC era de *buscar recursos na iniciativa privada em troca de produção científica*, como ele afirma neste trecho do

editorial do jornal institucional de abril de 1996: "Seguiremos rumo às parcerias com a iniciativa privada e aos convênios, oferecendo em troca o que temos de melhor: nosso potencial na área de pesquisa de ponta e nossos serviços especializados" (UFES, 2014, p.34).

Na esteira desse processo, a UFES efetivou inúmeros convênios com empresas da burguesia industrial para fomentar projetos de pesquisa e desenvolvimento. A instituição estabeleceu parcerias com organizações como: Aracruz Celulose, Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Escelsa, Furnas, Heringer, Petrobras, Samarco, entre outras. Considerando este modelo de condução das atividades universitárias, as empresas passam a participar de espaços e momentos decisórios da universidade, como o Projeto Pedagógico Institucional de 2007 (UFES, 2007a) e Planejamento Estratégico de 2005 (UFES, 2005), em que representantes da Federação das Indústrias, da Federação do Comércio, da Petrobras, da CST, da CVRD, da Aracruz Celulose e da Samarco Mineração tiveram participação efetiva. Nos anos seguintes, com a expansão das atividades petrolíferas no estado, a Petrobrás passa a ser mais um importante "parceiro" da universidade.

Percebe-se, assim, que o capital industrial possuía grandes interesses na universidade. A participação no Projeto Pedagógico Institucional e no Planejamento Estratégico da UFES possibilitou que as demandas da burguesia, no que se refere à formação profissional e às pesquisas inovadoras fossem firmadas de acordo com as necessidades de aumentar os lucros, uma vez que este é o objetivo maior destas empresas.

A UFES iniciou o Século XXI com os mesmos problemas orçamentários apontados na década anterior. Os salários dos servidores estavam há mais de seis anos congelados. O número de professores substitutos havia aumentado substantivamente, e sem autorização para realizar concursos de Técnicos Administrativos em Educação (TAE) há mais de seis anos. O reitor José Weber, reeleito em 1999, afirmou que a universidade não estava em uma situação de endividamento, como era o caso de várias universidades pelo Brasil, porque *estabeleceu medidas de ajustamento e buscou outras fontes de recursos extraorçamentários para investimento nas áreas acadêmicas, em custeio e*

infraestrutura (UFES, 2014).

A partir de 2001, a universidade se credenciou junto ao MEC para a oferta de cursos superiores na modalidade de Educação a Distância (EAD). Esta modalidade se expandiu rapidamente, de forma que no ano de 2002 havia 6.580 estudantes matriculados na mesma, e 12.300 estudantes nos cursos presenciais. Já em 2006, formaram-se mais estudantes no ensino a distância do que no ensino presencial: 2.045 na graduação presencial e 2.754 na graduação a distância (UFES, 2014).

Em 2006, a Universidade fez adesão ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). O programa que tem como uma das justificativas ampliar e interiorizar a oferta de cursos de educação superior se instala em 26 municípios do estado. Um contrassenso é que dois polos do EAD estão localizados em municípios da Grande Vitória (Vitória e Vila Velha) e dois nos municípios onde estão instalados os *campi* do interior (Alegre e São Mateus).

A ampliação da modalidade EAD vai ao encontro do cumprimento das metas previstas nos acordos internacionais de aumentar o número de jovens no ensino superior. Essa forma de ensino se caracteriza por ser de baixíssimo custo, pouca regulação e muito eficaz em termos quantitativos. No entanto, no que se refere à qualidade da formação, é questionável, uma vez que não abrange o tripé universitário de ensino, pesquisa e extensão, não possibilita o contato frequente com professor, e requisita habilidades individuais e solitárias para compreensão do conteúdo. Além disso, possui a maioria dos professores com vínculo precário, pago por meio de bolsas e contratos temporários (CFESS, 2010).

Os oito anos de governo FHC foram marcados pela estagnação de investimentos federais, redução do número de docentes e TAEs, congelamento da remuneração dos servidores, nenhuma autorização para realização de concursos públicos para TAEs e sucateamento da estrutura da universidade (UFES, 2014).

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a universidade inaugurou um processo de expansão do número de vagas e interiorização. Neste período, foi inaugurado o Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES), o *campus* de São Mateus. A operacionalização desta expansão ocorre via adesão ao Programa de Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior instituído pelo MEC em 2005 e

posteriormente com a adesão ao Reuni.

A Resolução nº 38/2007 do Conselho Universitário denominado Plano de Reestruturação e Expansão da UFES (UFES, 2007a) expressa as propostas de expansão física e acadêmica do Decreto Nº 6.096 de 24 de Abril de 2007, o Reuni.

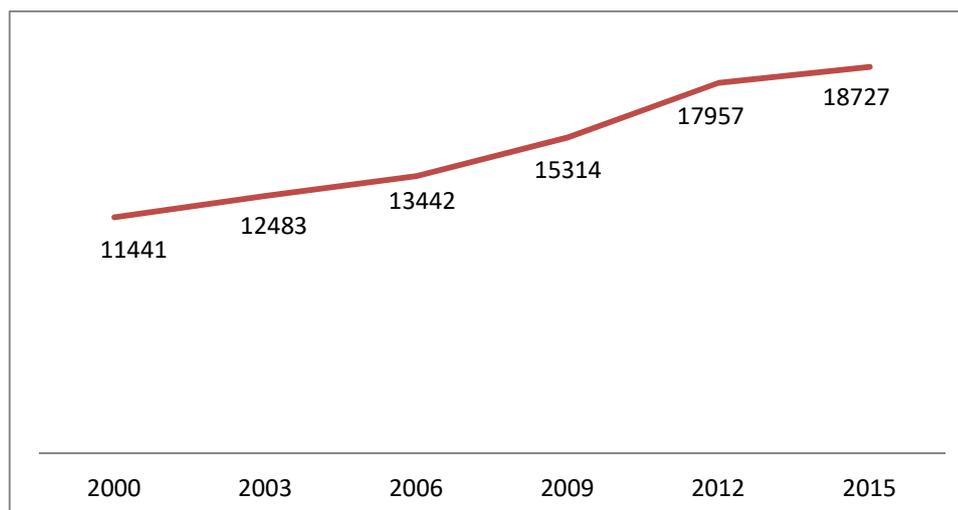
O cronograma de implementação da Ampliação e Reestruturação da UFES abrange o período de 2007 a 2017. No que se refere ao número de cursos de graduação visou ampliar de 60 cursos (9 noturnos), em 2007, para 80 cursos (22 noturnos), em 2011. Projetou um aumento do número de matrículas de 14.952, em 2007, para 23.876, em 2011. Previu o aumento do número de cursos de pós graduação *strictu sensu* de 30, em 2007, para 60, em 2011, e, por fim, a alteração da Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAP) de 13,99 em 2007 para 18,15 em 2012 (UFES, 2007a).

A finalidade da execução do Reuni, descrita no Relatório de Gestão de 2009, ano em que se iniciaram as atividades dos novos cursos criados pelo programa, incorpora integralmente o objetivo geral do Programa:

A Ação visa promover a revisão da estrutura acadêmica e viabilizar a expansão da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, objetivando aumentar a oferta de vagas da Educação Superior, no âmbito da graduação, [...] possibilitar a elevação da mobilidade estudantil, a criação de vagas, especialmente no período noturno, e o completo aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes, otimizando a relação aluno/docente e o número de concluintes dos cursos de graduação (UFES, 2010, p. 69-70).

A expansão do número de cursos e vagas foi significativo no período pós 2005, tal como demonstrado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Evolução nas matrículas nos cursos de Graduação da UFES



Fonte: UFES (2014).
Elaboração própria

No Plano de Desenvolvimento Institucional (2010-2015), a universidade explicita a intencionalidade de manter a expansão do ensino de graduação via: avaliação de novos Programas do Governo Federal e demandas da sociedade em relação à criação de novos cursos de graduação; pela expansão de vagas em cursos de graduação na modalidade à distância; expansão do ensino de pós-graduação *lato* e *strictu sensu* com garantia de bolsas e consolidação dos cursos já existentes; fortalecimento da pesquisa e apoio à inovação tecnológica e aproximação institucional com a sociedade civil organizada, empresas e órgãos governamentais; elaboração e implementação do Plano de Assistência Estudantil; dentre outras metas. Neste período, não foi verificado nos documentos analisados nenhuma ruptura ou reestruturação em relação aos anos anteriores.

No que se refere mais especificamente à Assistência Estudantil, as ações nesta área somente são delimitadas de forma sistematizada e via normatização a partir de 2009 pela Resolução do Conselho Universitário nº 003/2009, que aprova o Plano de Assistência Estudantil da UFES, posteriormente regulamentado por meio de portarias¹⁷.

A ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil aparece como uma das

¹⁷ Mais sobre a regulamentação e operacionalização da Assistência Estudantil será verificado no capítulo seguinte.

estratégias para redução das taxas de evasão da resolução Nº 38/2007 - CUn que estabelece o Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal do Espírito Santo.

A ampliação do acesso, inegavelmente é um avanço, no entanto, não podemos desconsiderar que esse aumento ocorre vinculado à lógica do atendimento a um número cada vez maior de estudantes, com menor tempo e com orçamento limitado. Com aspectos reprodutivistas, a universidade fica impedida de superar o atendimento prioritários dos interesses da classe dominante.

A concepção de homem e de mundo que norteia esta forma de educação não permite a superação da exploração do homem pelo homem. Muito pelo contrário, forma mão de obra habilidosa e obediente. A análise de como se consolida a contrarreforma na UFES nos permite verificar que as relações produtivas estão fortemente entrelaçadas com as relações educacionais, como já anunciara Saviani (2007). Desta forma, enquanto houver a apropriação privada dos meios de produção e alienação do trabalho, não será possível práticas pedagógicas autônomas e libertadoras, voltadas para as necessidades essencialmente humanas.

4. FINANCIAMENTO E GASTO COM ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFES

"O modelo de política de assistência estudantil que temos hoje não é suficiente para resolver as mazelas de nosso ensino. As cotas sociais e raciais foram um grande avanço para país, na busca da redução da desigualdade social e do abismo existente entre pobres e ricos. Contudo, somente a políticas de cotas não é suficiente, precisamos de um modelo efetivo de assistência estudantil, que garanta o mínimo de recursos NECESSÁRIOS para que o aluno cotista possa 'disputar' e ter o mesmo nível de ensino que um aluno não cotista. Digo algo: não basta dar a chance de entrar na universidade é preciso dar possibilidade permanência digna, de igualdade e de paridade de armas. Eu creio na assistência estudantil, e acredito que ela é saída para esse problema que enfrentamos. Entretanto, há muito a se fazer, há muito a se conquistar e há muito que se trabalhar para possamos fazer da Universidade Federal Espírito Santo um espaço de fato democrático e popular"

(Estudante da UFES)¹⁸

¹⁸ Sugestão de um estudante do quinto período de Direito na UFES no preenchimento do questionário *online* para cadastramento no Programa de Assistência Estudantil.

Neste capítulo aprofundaremos a análise da assistência estudantil a partir do debate realizado sobre capitalismo contemporâneo, fundo público e contrarreforma do ensino superior. Analisaremos nesta parte do trabalho o planejamento e as formas de financiamento e gasto da política de assistência estudantil na UFES, os tipos de serviços oferecidos e a abrangência dos mesmos.

4.1. A política de Assistência Estudantil no Brasil

Ações na área de assistência ao estudante no Brasil historicamente serviram para responder às expressões da questão social no ambiente escolar. Tais ações ocorrem no país a partir da década de 1920, e desde então, se conformam de acordo com o contexto social e econômico dos diferentes momentos históricos.

Consideramos importante compreender a trajetória da política de assistência estudantil no Brasil para que possamos entender seu processo de consolidação e disputas. Para o resgate histórico, adotamos a periodização sistematizada por Kowalski (2012), que a divide em três fases a partir das formas de atendimento e do contexto da política educacional. A primeira fase vai do ano de 1928 até a 1987, a segunda vai de 1988 até 2006 e a terceira de 2007 até 2012.

A primeira fase, entre os anos 1928 e 1987, corresponde a um período marcado pela expansão das instituições públicas de ensino superior no Brasil, pelas lutas de movimentos sociais de educação por uma universidade democrática e gratuita e pela reforma universitária empreendida pelo regime militar, esta última, em sua essência, divergente da reforma pautada pelos movimentos de educação.

A primeira ação que marca o surgimento da política de atendimento foi a construção da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, no ano de 1928, no governo Washington Luís. A construção dessa casa tinha como objetivo acolher os filhos da elite brasileira que cursava o ensino superior na cidade europeia.

Em 1931, a educação superior passou a ser regulamentada pelo Estado. O que delimitou este novo cenário, em termos de legislação, foi o decreto Decreto nº 19.850 que criou o Conselho Nacional de Educação e o Decreto nº 19.851 que

dispõe sobre o Estatuto das Universidades Brasileiras, marco do processo de estruturação das Instituições de Ensino Superior no país (CUNHA, 2000). Como consequência desta estruturação, várias faculdades isoladas foram agregadas e foram criadas importantes instituições de ensino superior e de pesquisa. No interior dessas formulações, conjecturou-se as primeiras regulamentações na área da assistência estudantil nas universidades, por meio de oferta de bolsas aos estudantes pobres reconhecidos pelo empenho e inteligência, medidas bastante focalizadas e com fortes mecanismos de controle, como explica Kowalski (2012, p. 86):

[...] critérios eram embasados nos méritos de cada um sendo que, no caso de pobreza, era preciso comprovar sua situação através da "declaração de pobreza" fornecido por algum instituto assistencial, bem como era observado se o comportamento do sujeito condizia com a pobreza que declarava.

Na Constituição Federal de 1934 é possível observar a primeira prescrição de recursos a serem destinados ao atendimento dos estudantes:

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

[...]

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Posteriormente, a Carta Magna de 1946, em seu Artigo 172, tornou obrigatória a assistência ao estudante para todos os sistemas de ensino: "Cada Sistema de Ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar" (BRASIL, 1946).

Nas ações até então efetivadas, não havia um recorte socioeconômico na seleção do público a ser assistido. Eram selecionados aqueles considerados carentes, termo, aliás, ainda utilizado nos dias atuais e que consideramos inadequado para

estabelecer um público para as políticas públicas¹⁹.

As novas entidades e a destinação orçamentária, no entanto, não foram suficientes para ampliar o ingresso no ensino superior. A nova estrutura de gestão da educação, juntamente com a permanência dos processos de seleção rigorosos e pagos, demonstravam a continuidade do caráter não democrático na edificação do ensino superior, em que as vagas ainda eram ocupadas majoritariamente por camadas da burguesia e classe média (RODRIGUES, 1998). Esta fase do ensino superior brasileiro é caracterizada, assim, pela ampliação do controle do Estado, ensino público pago, seletividade e criação de universidades via união de faculdades isoladas.

No que se refere às lutas por um ensino superior mais democrático, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi criada em 1938, com apoio do MEC, trazendo contribuições do ideário da Reforma Universitária de Córdoba, que duas décadas antes se irradiara para toda a América Latina. Os estudantes, contrários ao regime político autoritário do Estado Novo, defendiam uma universidade mais democrática, *gratuita*, com liberdade de pensamento e de gestão, participação paritária nos conselhos e maior participação estudantil nos espaços decisórios. Embora a conjuntura política não tenha permitido grandes avanços práticos, os estudantes organizados fomentaram uma crítica mais radical ao ensino superior brasileiro (CUNHA, 2000).

Durante o Regime Militar (1964-1985), o Projeto de Reforma implantado pelos governos da época simulou um processo ilusório de inclusão das camadas populares, desvirtuando as pautas transformadoras do movimento pela Reforma Universitária encampado pelos estudantes e docentes. As demandas e processo de luta da reforma universitária foram reduzidas a um conjunto de regras que alteraram somente as aparências das coisas, não a sua realidade histórica.

¹⁹ O conceito de carência faz referência ao caráter subjetivo e individual de cada sujeito, e essa forma culpabiliza o sujeito por uma situação que é gerada por fatores externos ao indivíduo e independente de sua vontade. De acordo com Nunes (1989, p.68) "o conceito de "carência" tem por referência o conceito de indivíduo, aquela é sempre atributo deste. A determinação de carências é um processo subjetivo e individual e é realizada mediante escolhas entre carências diversas, e estas implicam reciprocamente opções entre valores e modos de vida [...] qualquer teoria que tente pensar sistemas "verdadeiros ou falsos de carências" embute uma normatividade nada democrática".

Em 1970 foi criado, no âmbito do MEC, o Departamento de Assistência ao Estudante com ênfase nos programas de alimentação, moradia e assistência médica-odontológica, mas o departamento logo foi extinto no governo subsequente (KOWALSKI, 2012).

Assim, a primeira fase de assistência ao estudante no Brasil possui como características o atendimento das camadas altas da sociedade, uma vez que o ensino superior era extremamente elitizado e a ausência de um projeto sistematizado em âmbito nacional no campo da assistência estudantil.

A segunda fase compreende os anos entre 1988 e 2007. Este período é marcado pelo momento de democratização e formatação de marcos políticos/legislativos importantes no campo das políticas sociais, no entanto, com maior incidência do modelo neoliberal.

O debate sobre acesso e permanência ganha espaço nos encontros nacionais de pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis e nas reuniões da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) resultando na constituição do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace). A entidade possui até hoje papel de destaque na formulação das diretrizes e políticas de atendimento ao estudante.

O Fonaprace afirma que suas pautas se filiam às lutas do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), ao Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), à Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil (FASUBRA). A entidade tem suas pautas assentadas na defesa do ensino público, gratuito e de qualidade e faz a crítica à ofensiva privatista que incide na universidade desde a década de 1990 (NASCIMENTO, 2014).

Embora a Constituição de 1988 tivesse trazido elementos de universalização do acesso e gestão democrática para o campo da educação, a década de 1990 foi marcada por cortes e ataque às políticas públicas. Nesse sentido, a LDB de 1996 reforçou as ideias das forças conservadoras, voltadas para a efetivação da redução do Estado e retração dos financiamento público no que se refere às ações assistenciais:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...]

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (BRASIL, 1996).

Também sobre o tema acesso e permanência, no início dos anos 2000 foram implementados no Brasil programas como o ProUni e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinados a financiar o cursos de graduação de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Tais ações vão ao encontro do objetivo de aumentar o número de matriculados no ensino superior contribuindo para a massificação do ensino superior por meio das instituições privadas.

Assim, a segunda fase se caracteriza por avanços legislativos, no entanto, com fortes contradições entre as dimensões do público e privado, ao mesmo tempo em que ampliou possibilidades para ingresso no ensino superior, o que consideramos fundamental, ampliou a oferta do ensino por meio de serviços pagos, renúncia fiscal e parcerias com instituições financeiras.

Kowalski (2012) delimita a terceira fase da assistência estudantil o período entre 2007 e 2012. O ano de 2012 foi o período em que a autora elaborou essa periodização, no entanto, compreendemos que essa fase perdura até 2015, devido às suas características.

Em 2007, foi instituído, pelo Decreto nº 6.096, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Tal programa preconizou condições para a expansão do acesso e permanência com as seguintes diretrizes: redução da evasão, ampliação da mobilidade estudantil, revisão da estrutura acadêmica, aumento da relação aluno x professor, e *ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil* (BRASIL, 2007). A adesão ao Reuni e o cumprimento das suas metas teve como contrapartida um acréscimo de recursos, condicionado à disponibilidade orçamentária, ratificando a lógica privatizante do financiamento por contratos.

Nesse ano, as universidades começaram a receber recursos sob a fonte 100 (recursos transferidos pelo MEC) para execução da assistência estudantil. Até então, as ações no âmbito da política eram custeadas com os recursos gerados pelas

próprias universidade.

Como consequência do Reuni, o governo instituiu, por meio da Portaria Normativa nº 39 do MEC, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), implementado a partir de 2008. O texto do PNAES foi elaborado pelo Fonaprace, subsidiado pelas pesquisas sobre o perfil dos alunos de graduação realizadas pela entidade.

Em 2010, o PNAES foi transformado em decreto presidencial nº 7.234 com os seguintes objetivos: 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.

Assim, a assistência estudantil se institucionalizou em nível nacional no seio da agenda da contrarreforma universitária dos anos 2000.

Nascimento (2014) evidencia a funcionalidade da assistência estudantil ao modelo contrarreformista, uma vez que contribuiu e ainda contribui para aceitação do projeto educacional dominante, já que a política responde, pelo menos em parte, aos anseios dos movimentos sociais de educação. Ainda assim, o PNAES e o Reuni vão ao encontro das principais propostas produtivistas de melhor aproveitamento dos recursos, aligeiramento da formação, bolsificação, e concessão de auxílios condicionado ao cumprimento de metas sugeridas pelos organismos multilaterais que muito falam em nome da necessidade de rotação do capital.

4.2. A política de Assistência Estudantil na UFES

Considerando a periodização adotada por Kowalski (2012) para análise da política de assistência estudantil, vamos perceber que a sua regulamentação na UFES

ocorre juntamente com a implementação do Reuni nas universidades federais, ou seja, na última fase apontada pela autora. É sabido que a UFES realizou atividades isoladas de atenção ao estudante no decorrer da sua história, como descontos nas refeições do Restaurante Universitário, tratamentos odontológicos, isenção na confecção do diploma universitário e o alojamento estudantil para estudantes do sexo masculino no *campus* de Alegre. No entanto, para um resgate mais detalhado sobre a trajetória da assistência estudantil na UFES, desde o seu surgimento, seria necessário uma pesquisa específica com esse objetivo, uma vez que os documentos encontrados e obras memorialísticas da universidade não trazem essa história.

Atualmente a UFES abrange quatro *campi*: Goiabeiras e Maruípe na região metropolitana, Alegre na região Sul e São Mateus ao norte do estado. As ações da assistência estudantil são, em sua maioria, as mesmas para todos os estudantes atendidos, ressalvadas as particularidades e limitações de cada *campus*.

A assistência estudantil é pensada de forma sistemática na UFES somente a partir do ano de 2008, quando foi criada, pela Resolução 09/2008, a Secretaria de Inclusão Social (SIS), vinculada diretamente à reitoria (UFES, 2008). No contexto do Reuni, a universidade foi demandada a se reorganizar em vários aspectos, inclusive no campo de assistência ao estudante. Nesse período, houve um concurso público para contratação de quatro assistentes sociais para trabalhar na política de assistência estudantil, duas para os *campi* da grande Vitória e uma para cada *campi* do interior (UFES, 2008).

A principal regulamentação da UFES no âmbito da Assistência Estudantil foi criada em 2009 e perdura até o momento atual, é a Resolução do Conselho Universitário nº 003/2009. Esta aprovou o Plano de Assistência Estudantil da UFES com o objetivo de "proporcionar graus sempre crescentes de cidadania e de humanização aos estudantes enquanto sujeitos de direitos" (UFES, 2009a, p.1). No anexo desse documento é possível verificar que a política institucional está assentada nos direcionamentos adotados pelo governo federal naquele momento:

Na esfera pública, o Governo Federal aponta para um maior investimento na área da assistência estudantil, por meio de incentivos à política de assistência, que possam melhorar as condições dos estudantes de baixa renda familiar nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES),

aumentando a possibilidade do exercício pleno da cidadania. As disparidades socioeconômicas encontradas entre os estudantes das universidades públicas denotam a necessidade de investir, de forma mais incisiva, em uma política de assistência estudantil, contemplando as suas necessidades e contribuindo para a melhoria do seu desempenho acadêmico (UFES, 2009a, p.1).

No anexo desse documento verificamos as justificativas para a sua criação, dentre elas: a Constituição de 1988 que evidencia a educação enquanto direito social; o Plano Nacional de Educação de 2001, que definiu as novas diretrizes da educação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que, na lógica de avaliação produtivista, requisita das IFES políticas de permanência; o Reuni que prescreveu a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil; as pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que demonstraram um grande percentual de estudantes das instituições federais que demandavam atendimento de suas necessidades básicas e levantamentos da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) que explicam que "a evasão reduz a eficiência do sistema", uma vez que onera o sistema federal de educação (UFES, 2009a, p.3).

O documento explicita que a assistência estudantil na UFES se estabelece totalmente afinada com a lógica da universidade operacional da contrarreforma da educação superior, ao mesmo tempo em que responde aos anseios dos movimentos sociais de educação e às necessidades dos estudantes pobres que entram na universidade. É possível verificar que o plano traz a política enquanto um investimento no estudante no intuito de gerar dados de mais eficiência:

Isso significa que investir na assistência estudantil traz bons resultados em todos os sentidos. Os estudantes conseguem uma formação com maior aproveitamento e, conseqüentemente, a *universidade diminui seu ônus* com alunos que estendem seu curso para além do prazo normal ou que ocupam uma vaga na IFES e, posteriormente, abandonam o curso (UFES, 2009a, p.3-4, grifo nosso).

Nesse sentido, a assistência estudantil é colocada como um dos elementos para aceleração da formação do estudante. A necessidade de permanência e prevenção da evasão não ocorre para uma formação ampla, com garantia das necessidades básicas para que o estudante possa usufruir do tripé universitário de ensino, pesquisa e extensão, e sim para que ele não seja um custo para a universidade. Não se defende aqui o uso descontrolado dos recursos públicos, mas na perspectiva

de ampliação de direitos e justiça social, a razão de existir da política deve ser possibilitar uma universidade democrática e oportunizar aos estudantes da classe trabalhadora uma formação completa e abrangente, sem ter que se preocupar com necessidades básicas de alimentação, transporte, moradia, etc.

O documento apresenta três grandes objetivos estratégicos para a assistência estudantil:

Objetivo 1. Elaborar e implementar uma Política de Assistência Estudantil que possibilite a igualdade de oportunidade em relação ao exercício das atividades acadêmicas.

Objetivo 2. Institucionalizar e implementar ações para todos os estudantes de graduação, envolvendo-os no ensino, na pesquisa e na extensão, possibilitando o aprimoramento de sua formação.

Objetivo 3. Institucionalizar e implementar ações que promovam a permanência dos estudantes na universidade, prioritariamente os de baixa renda familiar, contribuindo para a redução dos índices de retenção e evasão (UFES, 2009a, p.5).

O plano também delimita algumas estratégias e seus respectivos projetos, que devem ser desencadeadas em ações para que os objetivos estratégicos sejam alcançados. Por fim, prescreve que deverá haver uma segunda etapa, com formulação de Planos de Ação, com suas respectivas ações e cronogramas de execução. Por se tratar de um plano amplo na temática de atenção ao estudante, as ações previstas são executadas por mais de uma pró-reitoria e financiada com diferentes tipos de fontes de recursos. Ou seja, a política de assistência estudantil e o compromisso com a permanência é de toda a instituição.

4.2.2. Programa de Assistência Estudantil da UFES

O principal programa desencadeado pelo Plano de Assistência Estudantil da UFES é o Programa de Assistência Estudantil (PROAES) que teve sua última versão criada pela Portaria nº 2.731 em 17 de dezembro de 2015. O PROAES tem como objetivos: I. contribuir para o acesso aos direitos essenciais de alimentação, moradia e transporte; II. promover ações de caráter psicossocial; III. proporcionar condições de acesso e permanência na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino; IV. Analisar, planejar e promover ações que visem a redução dos índices de

evasão e retenção universitária, quando motivadas por fatores socioeconômicos (UFES, 2015).

O PROAES é operacionalizado pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania da UFES (PROAECI), criada em 2014 especificamente para conduzir a política na instituição. Nos *campi* Goiabeiras e Maruípe é conduzido pelo Departamento de Assistência Estudantil (DAE), no *campus* Alegre é de responsabilidade do Seção de Atenção à Saúde e Assistência Social (SASAS) e no *campus* São Mateus é executado pela Coordenadoria de Atenção a Saúde e Assistência Social (CASAS) (UFES, 2015).

Por meio do programa, são concedidos aos estudantes cadastrados auxílios financeiros e não financeiros a partir de editais, de acordo com as demandas solicitadas. Podem se cadastrar no programa estudantes que cumprem os seguintes requisitos: **I.** estar regularmente matriculado; **II.** entregar a documentação exigida no edital; **III.** ter renda familiar bruta mensal *per capita* igual ou inferior a 1,5 salários mínimos vigentes (UFES, 2015).

O programa, tal como está posto, evidencia a seletividade e focalização presentes nas políticas sociais em tempos de neoliberalismo. Os estudantes precisam comprovar situação econômica desfavorável por meio de documentação para usufruir de benefícios. Sendo o critério estabelecido essencialmente a renda, não é possível a análise da totalidade na qual está inserido o sujeito.

Ainda que o estudante comprove todos os critérios necessários, o pagamento dos auxílios somente será realizado caso haja disponibilidade orçamentária, tal como está estabelecido no parágrafo único do artigo 4º do documento: "Todas as ações e auxílios previsto pelo PROAES-UFES estão sujeitos a disponibilidade orçamentária e financeira e dependem de repasses do Governo Federal" (UFES, 2015). Ou seja, em momento de crise e cortes orçamentários, os estudantes assistidos pelo programa não tem seus benefícios garantidos. E considerando, como já discutido nos capítulos anteriores, que o fundo público tem sido majoritariamente destinado para pagamento da dívida pública e seus juros e amortizações em nome da "governabilidade", a possibilidade de não sobraem recursos para os estudantes não é algo impossível, mesmo sabendo que os recursos para educação são mínimos em relação aos recursos destinados às instituições financeiras.

O PROAES-UFES compreende os seguintes auxílios: I. Auxílio Alimentação; II. Auxílio Material de Consumo; III. Auxílio Moradia; IV. Auxílio Transporte; V. Acesso ao estudo de Língua Estrangeira; e VI. Empréstimo Estendido de Livros (UFES, 2015).

O Auxílio Alimentação consiste em desconto de cinquenta por cento ou cem por cento na compra do tíquete do Restaurante Universitário. O percentual de desconto no valor do tíquete para o acesso ao RU será concedido mediante avaliação socioeconômica e de acordo com critérios estabelecidos em instrução normativa interna do setor responsável pela análise. Filhos de estudantes cadastrados com idade até 6 seis anos e onze meses, também serão contemplados com o mesmo desconto concedido às mães e pais cadastrados (UFES, 2015).

O Restaurante Universitário oferece somente almoço e jantar nos *campi* Goiabeiras, Alegre e São Mateus. No *campus* de Maruípe é servido somente o almoço, mesmo sendo os cursos integrais e de funcionamento até as 19 horas. É pauta dos estudantes a oferta de café da manhã, no entanto, não há previsão da oferta desse serviço. Outra questão é que o restaurante somente funciona integralmente durante o período letivo, nos períodos de férias eles não abrem ou funcionam parcialmente, prejudicando aqueles estudantes que permanecem desenvolvendo suas atividades na universidade, como bolsistas, pesquisadores, extensionistas e a comunidade universitária como um todo, que permanece em atividade durante todo o ano. Sem o restaurante universitário, ou com ele funcionando parcialmente, é necessário recorrer ao mercado de alimentação, como cantinas e restaurantes do entorno da universidade.

O Auxílio Material de Consumo consiste em recurso financeiro destinado a custear parte das despesas com material de uso didático. Atualmente o valor deste auxílio é de cinquenta reais mensais e o mesmo é pago somente nos meses em que o estudante está frequentando as aulas (UFES, 2015).

Entre os anos 2012 e 2015²⁰ houve um aumento de 68,5% no número de estudantes

²⁰ Não conseguimos os dados exatos referentes aos anos anteriores. Antes de 2012 o PROAES não contava com um sistema informatizado e os dados disponíveis na instituição geram dúvidas quanto à metodologia de contagem. Por isso optamos por adotar somente os dados entre 2012 e 2015.

atendidos com esse tipo de auxílio, como pode ser verificado na tabela cinco²¹:

Tabela 5 - Auxílio Material entre os anos 2012 e 2015

Ano	Auxílio Material			
	Set/2012	Set/2013	Set/2014	Set/2015
Estudantes Atendidos	2.700	3.103	3.567	4.551
Total gasto no mês (R\$)	135.000,00	155.150,00	178.350,00	227.550,00

Fonte: UFES (2016).

Elaboração própria

Cabe destacar que o valor de cinquenta reais é irrisório para alguns cursos que exigem material didático de alto custo, como é o caso dos cursos de odontologia e artes. Portanto, tal auxílio aparece como residual, não cobrindo todas as despesas com o material necessário para realização do curso, ratificando aquela ideia que alguns cursos "não são para pobres". Assim, estudantes que não conseguem custear as despesas com material precisam trabalhar enquanto fazem o curso ou chegam a evadir por não terem condições de concluí-lo.

O Auxílio Moradia é destinado a custear parte das despesas com moradia dos estudantes que migraram da cidade de origem para as cidades de localização dos *campi* e adjacências, para poderem frequentar a universidade. Para usufruir deste auxílio, o estudante deve comprovar o gasto com aluguel por meio de documentação (UFES, 2015). O valor do auxílio moradia é de duzentos reais desde sua criação, em 2009, não sendo suficiente face a cobrança de valores mais elevados pelo mercado imobiliário em meio à intensa especulação.

O aumento de estudantes atendidos nessa modalidade de auxílio foi de 110%, ou seja, houve uma considerável ampliação da demanda por moradia pelos estudantes de graduação:

²¹ O número de estudantes atendidos se refere aos meses de setembro de cada ano. Foi escolhido esse mês para que os estudantes que ingressam e se cadastram nos segundos semestres fossem contabilizados.

Tabela 6 - Auxílio Moradia entre os anos 2012 e 2015

Ano	Auxílio Moradia			
	Set/2012	Set/2013	Set/2014	Set/2015
Estudantes Atendidos	1.080	1.626	1.797	2.272
Total gasto no mês (R\$)	216.000,00	325.200,00	359.400,00	454.400,00

Fonte: UFES (2016).
Elaboração própria

Deve ser considerado que a política de moradia estudantil na UFES prioriza o repasse de recursos em vez da construção de equipamentos públicos. Dessa forma, quase meio milhão de reais por mês foi gasto, em 2015, com transferência de renda para pagamento de aluguéis.

O *campus* de Alegre possui uma estrutura denominada pelos estudantes como alojamento estudantil, voltado para estudantes do sexo masculino, no entanto, a gestão da universidade não vem priorizando a manutenção deste espaço, resultando em uma estrutura precária que não atende satisfatoriamente às necessidades de uma residência estudantil. O alojamento de Alegre sequer é considerado no PROAES, ainda assim, os estudantes do *campus* consideram aquele espaço como um importante local de acolhimento e se auto-organizam para que ele funcione.

A ausência de moradias estudantis contribuem para que os estudantes que necessitam dessa política fiquem "a mercê" dos altos valores dos alugueis resultados da especulação imobiliária. Além do aluguel, o estudante precisa arcar com despesas como energia, taxas de condomínio, água, gás, internet, etc. Além do que, a vivência coletiva entre os estudantes traz benefícios como a convivência e solidariedade entre seus pares.

O Auxílio Transporte é destinado a custear parte das despesas de locomoção até a Universidade (UFES, 2015). O valor deste auxílio é o mesmo valor que o estudante paga em uma cartela de passe escolar com cinquenta bilhetes, atualmente R\$ 68,75. Para recepção deste valor o estudante precisa comprovar que reside há mais de três quilômetros do *campus* onde ele estuda.

O Empréstimo estendido de livros consiste na ampliação do prazo de permanência

com o livro nas Bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da UFES (UFES, 2015). Todos os estudantes cadastrados poderão permanecer com os livros das Bibliotecas do Sistema de Bibliotecas da UFES por até dois meses ininterruptos. Quando as bibliotecas não possuem a quantidade de livros suficientes para todos os estudantes, este serviço gera insatisfação entre os estudantes não cadastrados, e estes acabam por culpabilizar os estudantes cadastrados por permanecerem com os livros, quando na verdade o problema é a falta de investimento público que gera escassez nos serviços.

O acesso ao estudo de Língua Estrangeira consiste na oferta de bolsas de estudos para um dos cursos de língua estrangeira no Centro de Línguas da UFES aos estudantes cadastrados no PROAES-UFES. A distribuição das bolsas ocorre conforme disponibilidade orçamentária e em condições delimitadas mediante edital próprio (UFES, 2015). Este programa não abrange a totalidade dos estudantes cadastrados pelo PROAES. São ofertadas uma quantidade específica de bolsas semestralmente e o estudante que manifesta o desejo de cursar a língua estrangeira passará por um sorteio para a distribuição das vagas. No último edital (EDITAL Nº 21/2015-PROAECI) foram ofertadas 150 vagas distribuídas entre os idiomas inglês, francês e alemão nos níveis iniciantes e não iniciantes.

A concessão dos auxílios financeiros é realizada por meio de depósitos mensais em conta bancária dos estudantes (UFES, 2015). Nos últimos cinco anos houve um aumento de 91% no número de estudantes atendidos por meio dos auxílios financeiros, aumento esse superior ao aumento das matrículas nos cursos de graduação:

Tabela 7 - Estudantes cadastrados no PROAES entre os anos 2012 e 2015

Ano	Matrículas na Graduação	Cadastrados no PROAES	Porcentagem Estudantes no PROAES
2012	17.957	2.700	15%
2013	18.741	3.103	17%
2014	18.266	3.567	20%
2015	18.727	4.551	24%

Fonte: UFES (2016).
Elaboração própria

Consideramos a ampliação do atendimento um avanço, no entanto, as políticas de transferência de renda geram uma monetarização e a compra de serviços considerados básicos, em vez de ofertá-los na lógica pública por meio de equipamentos públicos e serviços. Esse processo focalizado ainda aparece insuficiente, uma vez que os recursos transferidos muitas vezes são insuficientes e incapazes de prover das necessidades básicas dos usuários das políticas.

Por meio do PROAES também são oferecidos auxílios universais, ou seja, sem que o estudante esteja cadastrado no Programa. São eles: **I.** Atenção psicossocial; **II.** Assistência à saúde por meio de projetos desenvolvidos em parceria com o Departamento de Atenção à Saúde, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (DAS/PROGEP) desta Universidade; **III.** Assistência em Enfermagem desenvolvido nos *campi* de Alegre e São Mateus.

Para permanência do estudante no programa, a Portaria 2.731/2015 delimita alguns critérios, como: **I.** Estar matriculado em disciplinas cuja carga horária total alcance no mínimo 240 horas semestrais; **II.** Ter aprovação em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), das disciplinas cursadas no semestre; **III.** Manter atualizada as informações referentes à condição socioeconômica da família (UFES, 2015).

O estudante que descumprir as condicionalidades deverá comparecer nos setores responsáveis pela gestão do PROAES para avaliação de sua situação cadastral e será encaminhado para monitoramento e avaliação com objetivo de regularização da situação acadêmica. O estudante que não regularizar sua situação será desligado do programa durante o prazo mínimo de um semestre (UFES, 2015).

As condicionalidades no campo da situação acadêmica nos permitem verificar como a assistência estudantil é funcional ao projeto de eficiência e aligeiramento proposto pelo Reuni. O estudante, que agora consegue entrar na universidade por meio das políticas afirmativas, para "ter direito" a receber os auxílios da assistência estudantil e cursar seu curso de graduação, é demandado a cumprir uma série de deveres distintos dos demais estudantes sob o risco de perder os auxílios que a ele serve para manutenção na universidade. Nesta perspectiva, a assistência estudantil é efetivada, também na UFES, como um investimento no aluno *com exigências de*

contrapartidas e condicionalidades, o que faz com que a política perca a perspectiva do direito.

Sem contar que muitas vezes o estudante não consegue cumprir a carga horária mínima de 240 horas semestrais por precisar de trabalhar²², pois os auxílios assistenciais e as demais políticas sociais não são suficientes para que ele somente curse sua graduação. Ademais, muitos estudantes não conseguem cumprir os critérios acadêmicos por problemas que extrapolam as questões socioeconômicas, como o processo de ensino-aprendizagem, relação aluno professor, falta de identificação com o conteúdo, etc.

De acordo com o último edital para cadastramento no PROAES (EDITAL Nº 17/2015-PROAECI/UFES), a comprovação da renda ocorreu através da apresentação de uma extensa lista de documentos de todos os membros da família²³ em período determinado.

Apesar de nas normativas estar estabelecido a renda de 1,5 salários mínimos, a portaria, em seu artigo 27, afirma que "Os auxílios do PROAES – UFES serão concedidos até o limite orçamentário do PNAES disponibilizado pela Reitoria à PROAECI" (UFES, 2015). Ou seja, mesmo o estudante demonstrando atender aos critérios para inclusão no programa, não há garantia de pagamento dos auxílio.

Este artigo explicita que a abrangência dos auxílios está *condicionada aos limites orçamentários da instituição*. Ou seja, não há a obrigatoriedade de inclusão de todos os estudantes que possuem o perfil do programa.

Sobre mecanismos de gestão e controle democráticos, a política de Assistência Estudantil é gerida no âmbito do governo federal pelo MEC e localmente através das Universidades Federais. Cada instituição define como a política será executada internamente, a partir das diretrizes estabelecidas pelo PNAES.

²² O estudante atendido pela política de Assistência Estudantil pode trabalhar regularmente, o único critério utilizado atualmente para seu ingresso no PROAES é ter a renda per capita familiar bruta de até 1,5 salários mínimos, independente de quais membros familiares realizam atividades remuneradas. Dessa forma, muitas e muitos estudantes atendidos pelo Programa realizam no mínimo dupla jornada: trabalham em um ou dois turnos e estudam nos contraturnos de trabalho.

²³ O conceito de família estabelecido no edital foi "a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio".

Na UFES, a PROAECI é a pró-reitoria responsável por executar a política de Assistência Estudantil. De acordo com a análise documental e verificação no *site* e *fanpage* do *facebook* da pró-reitoria, não há canais específicos de participação²⁴. Desta forma, os estudantes, grandes interessados na condução da política, a comunidade universitária e a comunidade externa não participam do processo de planejamento, execução, controle, avaliação e fiscalização desta política de promoção de cidadania.

Apesar dos limites e contradições pontuadas, temos que considerar o avanço da implementação desta política na UFES nos últimos anos, uma vez que, mesmo focalizada e residual, atende aos estudantes que apresentam este recorte de renda, possibilitando parte dos recursos financeiros para subsidiar sua permanência no ensino superior.

4.3. A Assistência ao Estudante de Graduação no Planejamento do Governo Federal

O Plano Plurianual (PPA) é um importante instrumento de planejamento em nível federal. Nele são definidas as diretrizes para a administração pública, juntamente com seus objetivos e metas, a serem alcançadas no período de vigência do plano. É o instrumento legal com maior alcance temporal, ele delimita as diretrizes para a aplicação dos recursos pelo período de quatro anos.

Por meio do PPA é possível inferir como governo que elaborou o plano enxerga o Estado e o que ele considera prioridade para destinação dos recursos públicos. Visto que uma das premissas do PPA é a continuidade da execução de políticas públicas importantes, a implementação do plano ocorre no segundo ano do governo, assim, o governo subsequente executará o último ano do PPA do governo anterior, garantindo

²⁴ A universidade possui o Conselho Universitário como órgão superior deliberativo e consultivo em matéria de política universitária, administrativa, financeira, estudantil e de planejamento que possui quatro representações discentes; e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) com funções deliberativas e consultivas em matéria de supervisão de ensino, de pesquisa e de extensão com seis representações discentes. Ambos os espaços possuem baixa proporção de participação do corpo discente em relação à participação da gestão e dos docentes e possuem uma amplitude de matérias, não sendo espaços privilegiados para discussões no âmbito da assistência estudantil.

a continuidade das ações.

O período de 2007 a 2015, período de implementação do PNAES no Brasil, abrangeu a vigência parcial de três PPAs: 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. O PNAES foi criado por portaria do MEC em dezembro de 2007, para ser implementado a partir de 2008, mas consideramos importante analisar o PPA 2004-2007 para verificar se já havia alguma menção a esse programa e como aparece o ensino superior no planejamento daquele momento.

O PPA 2004 - 2007 foi instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004), sendo o primeiro plano construído na gestão do Partido dos Trabalhadores. Embora não tenha sido um período de grandes mudanças na política econômica, é possível perceber, nesse plano, uma maior atenção para o campo social

Neste contexto de transição, o planejamento estratégico das ações de Governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de *consolidar a estabilidade macroeconômica no País*: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos e consequente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica e manutenção *de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo* (BRASIL, 2003, p.16, grifo nosso).

De acordo com essa passagem sobre as estratégias do governo, verifica-se que a gestão colocou a política macroeconômica como restrição para implementação das políticas sociais, sendo prioritário garantir a reprodução do capital por meio da ampliação da demanda de mercadorias ao mesmo tempo em que se deve manter a política fiscal de superávits primários.

O Megaobjetivo número 1 desse plano é a "Inclusão Social e redução das desigualdades sociais". Dentro desse, a educação aparece como meta prioritária número 2. Naquele momento, elegeu-se a educação básica como primordial, considerando a urgência do combate ao analfabetismo devido a grande quantidade de jovens e adultos iletrados no país. Justificou-se esse foco com a alegação de que o ensino superior não apresentava maior urgência, naquele momento, em relação à educação básica:

No ensino superior, a situação pode ser considerada menos dramática,

apesar da oferta limitada de vagas nas universidades públicas reforçar a exclusão de grande parcela dos candidatos a uma educação gratuita e de qualidade: em 2000, dos cerca de 3,2 milhões conluentes do ensino médio, 1,2 milhões entraram nas universidades, sendo que apenas 274 mil em universidades públicas (BRASIL, 2003).

O PPA 2004-2007 teve como principal fonte o Orçamento Fiscal e Seguridade Social²⁵, representando 74,5% do total de recursos, em seguida, as Agências Especiais de Crédito²⁶ com 10,7% e depois os Investimentos das Estatais com 7,8%. As maiores destinações foram para os Programas Finalísticos²⁷, representando 90,4% dos recursos previstos.

A Assistência Estudantil estava inserida no Programa 1073 - Universidade do Século XXI, um programa finalístico, que teve como objetivo ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento. Para a ação 4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação, foi planejado a destinação de cerca de R\$ 99 milhões para execução do programa em todo o Brasil no decorrer dos quatro anos, o que representa 0,36% do total do Programa Universidade do Século XXI.

Em todo o período do PPA 2004-2007 as ações da Assistência Estudantil ocorreram de forma isolada. Não havia ainda uma regulamentação de âmbito nacional. Os recursos planejados foram aqueles custeados pelas próprias instituições de ensino. Dessa forma, percebe-se que o Ensino Superior, bem como a Assistência Estudantil, naquele momento, não estava na "ordem do dia" do governo federal.

O PPA 2008 - 2011 foi instituído pela Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Teve como principal fonte o Orçamento Fiscal e Seguridade Social, representando 65,5%, menos do que o último plano; em seguida, os recursos das Agências

²⁵ O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento é o orçamento que registra os investimentos (aquisição de bens componentes do ativo imobilizado) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, nas despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º do art. 195 da Constituição (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario/esfera-orcamentaria>).

²⁶ Essas agências permitem a concessão de crédito ao governo que, por sua vez, emite títulos da dívida pública com a promessa de pagamento do valor acrescido de juros.

²⁷ Programas do qual resultam a oferta de bens e serviços diretamente voltados à sociedade. Pelos quais são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.

Especiais de Crédito, com 20%, o dobro em relação ao PPA anterior, o que representa maior endividamento do Estado; e depois, os recursos de Investimento das Estatais, com 7,2%. Os maiores gastos continuaram sendo voltados para os Programas Finalísticos, porém com uma queda de quase 10% em relação ao período anterior, em 2008-2011, 82% dos recursos foram destinados aos programas finalísticos.

Educação e Cultura compuseram a meta 13. No que se refere especificamente ao ensino superior, a meta foi a criação de 330 mil vagas na rede federal. Tal objetivo teve como estratégia o Reuni, programa que vislumbrou a ampliação das vagas nas instituições federais de ensino superior sem considerar os déficits anteriormente acumulados e privilegiando a quantidade em detrimento da qualidade. Tal direcionamento serviu para que fosse possível ampliar a política e o número de jovens no ensino superior sem alterar significativamente a distribuição dos recursos do fundo público, uma vez que grande proporção dos recursos do fundo público continuaram sendo destinados ao pagamento da dívida. Ou seja, ampliaram-se as políticas educacionais sem alterar o custeio de manutenção do capitalismo parasitário.

Em dezembro de 2007 foi criada a portaria que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, o que resultou na transferência de recursos do tesouro nacional pelo MEC às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em 2010 o PNAES se transformou em Decreto Lei. Assim, no período desse PPA, a Assistência Estudantil passou a contar com um conjunto de princípios e diretrizes que nortearam a implementação de ações em nível nacional.

Nesse plano, a Assistência Estudantil se inseriu dentro do Programa 1073 denominado Brasil Universitário, e na ação 4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação - foi planejado a destinação de cerca de R\$ 951,5 milhões, um aumento de 860% em relação ao plano anterior, se considerado o valor nominal. O aumento acentuado está relacionado com a normatização em nível nacional da política. A ação 4002 passou a representar 1,65% dentro do Programa Brasil Universitário.

O PPA 2012 - 2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, apresentou uma nova estrutura, na qual não foram especificados os valores dos

financiamentos dos programas. As fontes do orçamento fiscal para esse plano representaram 68%, as receitas extraorçamentárias previstas totalizaram 25% e os investimentos das Estatais foram da ordem de 7%. Não se usou mais a nomenclatura programas finalísticos e sim programas temáticos, nos quais se inseriu a Educação Superior.

O PPA 2012-2015 não definiu os valores específicos para a ação 4002. No que tange à Assistência Estudantil, o Plano sobre Educação Superior apresentou o seguinte objetivo e metas correspondentes:

Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.

- Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente afrodescendentes.

- Ampliar o número de vagas em graduação presencial em universidades federais, com foco em cursos noturnos, em consonância com o PNE 2011-2020

- Elevar a relação aluno/professor nas Instituições Federais de Ensino Superior, em consonância com o PNE 2011- 2020

- Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020

- Elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020

- Elevar o número de campi da Rede Federal de Educação Superior para 324

- Elevar o número de universidades federais para 63 Apoiar Entidades de Ensino Superior Não Federal (BRASIL, 2012, p. 161-162).

Percebe-se que permanecem as diretrizes da contrarreforma universitária. Ampliam-se as medidas no campo da educação visando atender aos índices requisitados pelas instituições multilaterais, ao mesmo tempo em que gera um consenso na população usuária, uma vez que se atende *parcialmente* pautas históricas dos movimentos sociais de educação. Essas medidas, embora sejam também respostas às pressões sociais, são efetivadas de forma a permitir a expansão da educação privada, a queda da qualidade em nome da eficiência dos gastos, e a ampliação sem destinação dos recursos necessários para tal.

Embora se verbalizasse em todos os PPAs a necessidade de programas que visassem a inclusão social e a redução das desigualdades sociais em todas as áreas, não se abriu mão das necessidades de reprodução do sistema em sua fase predominantemente financeirizada. Esse tipo de regime demanda estabilidade macroeconômica, geração de superávits primários e promessa do pagamento dos juros da dívida pública, para isso, esse setor diligencia grande parte dos recursos do fundo público.

Assim, percebe-se que, embora apareça uma maior preocupação com os indicadores sociais, tal preocupação está condicionada pelas demandas do capital. Dessa forma, as políticas sociais, desde o início dos governos do PT, não tem sido implementadas com caráter reformista e redistributivo, embora seja inegável o avanço se comparados com os governos anteriores.

4.4. A Assistência Estudantil no Planejamento da UFES

Em nível local, foram analisados os seguintes instrumento de planejamento: Planejamento Estratégico 2005-2010, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2005-2010, PDI 2010-2014 e PDI 2015-2019.

O Planejamento Estratégico da UFES para o período de 2005 a 2010 foi instituído pela Resolução nº 26/2005. Nesse planejamento não há qualquer menção sobre o tema assistência estudantil e permanência. Possui uma Área Estratégica denominada Ensino, Pesquisa, Extensão, Assistência e Gestão, mas o termo assistência se refere a serviços à sociedade no geral, na perspectiva de integração entre ensino, pesquisa e extensão, que contribuam para o entendimento das necessidades das comunidades interna e externa. A ausência do tema Assistência Estudantil demonstra a falta de compromisso da universidade com a política naquele momento. Insta considerar que foi nesse período que houve a regulamentação do PNAES em nível nacional.

O Plano de Desenvolvimento Institucional 2010 a 2014 foi regulamentado pela Resolução nº 28/2010. Nesse documento, o termo Assistência continua aparecendo como uma área estratégica de forma mais ampla, mas não se relaciona em nenhum

momento com a Assistência Estudantil. A Assistência Estudantil aparece em outro item dentro do capítulo "Política Acadêmica, Institucional e Diretrizes Pedagógicas" denominado "Organização Estudantil e Assistência ao Estudante". Sobre o tema, o documento faz um levantamento das ações executadas pela universidade e voltadas para o estudante:

Por meio de programas assistenciais busca-se assegurar, aos Estudantes, apoio psicológico, atendimento odontológico-ambulatorial e creche. A assistência ao estudante concretiza-se através das ações de Unidades como: Secretaria de Assuntos Comunitários (SAC), Secretaria de Inclusão Social (SIS), Restaurante Universitário (RU), Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), Centro de Educação Infantil (CRIARTE), entre outros.

[...]

No âmbito da assistência prestada especificamente ao estudante, vale ressaltar as ações desenvolvidas pela Secretaria de Inclusão Social por meio do Programa de Permanência (Projeto Auxílio Alimentação, Projeto Auxílio Moradia, Transporte Escolar, Aquisição de Material de Apoio Didático etc.).

[...]

Soma-se a essas ações, o apoio à moradia estudantil para parte dos estudantes do Centro de Ciências Agrárias (CCA), localizado no Campus de Alegre, distante 220 km da Capital, Vitória (UFES, 2010, p.56;58).

A Assistência Estudantil, de acordo com tal regulamentação, era efetivada de forma dispersa por vários setores. Eram ofertados alguns auxílios, isenção de taxas e descontos. A concessão de auxílios básicos como alimentação, moradia, transporte escolar, aquisição de material de apoio didático etc. era prevista via transferência de renda, e não pela construção de equipamentos públicos.

O restaurante universitário aparece como programa que atende a toda a comunidade universitária via subsídio no valor da refeição, no entanto, atende de forma diferenciada aos estudantes que participam de um cadastro de seleção:

Os Restaurantes Universitários (RUs) fornecem alimentação a preços subsidiados, além de descontos integrais aos estudantes contemplados nos Projetos de Assistência Estudantil. A concessão da gratuidade e de desconto em relação ao preço padrão obedece a um cadastramento realizado na SAC pelos Assistentes Sociais dos diferentes campi (UFES, 2010, p.57).

Esse PDI tem como um dos objetivos consolidar as ações de inclusão social, para

tanto, lança como meta atingir 50% das vagas ofertadas por Vestibular com as políticas de inclusão. Tal meta se refere mais especificamente ao campo do ingresso, no entanto, a entrada de estudantes por meio de políticas afirmativas requer políticas de permanência efetivas, capazes de gerar condição de permanência e conclusão no curso.

No campo mais específico da Assistência Estudantil, o plano lançou como meta a Elaboração e implementação do Plano de Assistência Estudantil entre 2010 e 2014. Cabe considerar que um plano de Assistência Estudantil institucional fora criado em 2009 estando este ainda vigente.

O PDI 2015 - 2019, normatizado pela resolução nº27/2014, é resultado da revisão do PDI 2010-2014, no entanto, demonstra grandes avanços em suas propostas para a Assistência Estudantil em relação ao anterior.

Nesse PDI, a Assistência Estudantil aparece dentro da estratégia Assistência. Durante a explanação sobre a efetivação da política na universidade, são apresentados programas assistenciais que tem como objetivo assegurar aos estudantes apoio psicológico, atendimento odontológico-ambulatorial e creche. A assistência ao estudante concretizava-se pelas ações de unidades como: Departamento de Atenção à Saúde (DAS) e Departamento de Gestão de Restaurantes (DGRU), pertencentes à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP); Divisão de Assistência Estudantil (DAE) da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania (PROAECI); Pró-Reitoria de Extensão (PROEX); Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); e Centro de Educação Infantil (CRIARTE), entre outros. Mais uma vez demonstra que a Assistência Estudantil é operacionalizada por vários setores. Não obstante, um grande avanço foi a criação de uma pró-reitoria específica para atenção ao estudante, a PROAECI.

A Divisão de Assistência Estudantil (DAE)²⁸, instituída com a criação da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania (PROAECI), *é a responsável pelos projetos voltados aos estudantes, prioritariamente os cadastrados no Programa de Assistência Estudantil da UFES*, no intuito de acompanhar a crescente demanda apresentada pela nova configuração do perfil acadêmico. A DAE é responsável pelo gerenciamento de benefícios

²⁸ No âmbito da PROAECI não há uma Divisão de Assistência Estudantil, e sim um Departamento de Assistência Estudantil.

financeiros e não financeiros, nos termos da Portaria 2.625/2012-R²⁹, como, por exemplo: auxílio-alimentação, que consiste em percentual de desconto no preço da refeição dos restaurantes universitários, de acordo com as Resoluções nº 36/2009 e nº 56/2014 do Conselho Universitário; auxílio-moradia; ajuda de custo para participação em eventos, nos termos da Resolução nº 50/2013³⁰ do Conselho Universitário; assistência à saúde, prestada pelo Departamento de Atenção à Saúde (DAS); dentre outros (UFES, 2015, p.43-44).

No campo das estratégias, o PDI 2015-2019 representa um grande avanço no que trata da ampliação das ações de permanência dos estudantes universitários. Como ampliação e melhoria do atendimento do Restaurante Universitário, principal programa da área de atendimento universal, temos no plano os seguintes projetos:

Projeto Estratégico 1: Oferecimento de 3 refeições diárias em todos os campi. Projeto Estratégico 2: Revisão dos valores cobrados dos visitantes não vinculados à UFES. Projeto Estratégico 3: Dotação de infraestrutura para cadastramento e recarga em todos os campi. Projeto Estratégico 4: Climatização do Restaurante Universitário. Projeto Estratégico 5: Reestruturação física para ampliação dos restaurantes de Goiabeiras e Maruípe. Projeto Estratégico 6: Viabilização da oferta de espaços para restaurantes alternativos ao RU. Projeto Estratégico 7: Criação de um Sistema de Compras que priorize a aquisição de alimentos dos pequenos agricultores e agricultura familiar. Projeto Estratégico 8: Priorização de compras de alimentos sem uso de agrotóxicos (UFES, 2014, p.59).

Outra estratégia importante a ser destacada é a ampliação na concessão de auxílios da assistência estudantil. Pois atualmente os auxílios fornecidos possuem valores abaixo das necessidades dos estudantes:

Projeto Estratégico 1: Aumento do acesso aos auxílios. Projeto Estratégico 2: Criação de Programa de Bolsas de Assistência Estudantil Cidadã. (migração do PAD). Projeto Estratégico 3: Elaboração e implementação de Política de Habitação Para Estudantes (UFES, 2014, p.59).

Ampliar as vagas na creche e fomentar a cultura, o lazer e o esporte também,

²⁹ Essa portaria foi substituída pela Portaria nº 2.731 em 17 de dezembro de 2015.

³⁰ De acordo com a portaria nº 50/2013, a ajuda de custo para participação em eventos não é operacionalizada no âmbito da Divisão de Assistência Estudantil (atualmente departamento), e sim pelos colegiados de curso junto a outras instâncias administrativas da universidade, tal como está disposto no art. 1º: "O aluno de Curso de Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo, devidamente matriculado, que necessitar de apoio financeiro para participar de atividades/eventos de caráter técnico-científico, didático-pedagógico (acadêmico), esportivo, cultural, em território nacional e internacional, deverá encaminhar, por intermédio do Coordenador de Curso, do Professor-Responsável/Professor-Orientador, solicitação de ajuda financeira, que será autorizada pelo Diretor de Centro e encaminhada ao Pró-reitor de Administração (PROAD) desta Universidade para a análise de viabilidade de pagamento" (Resolução nº 50 de 29 de agosto de 2013).

aparecem como estratégias nesse plano³¹. Tais áreas também são previstas no PNAES como ações que devem ser destinadas ao atendimento dos estudantes no âmbito da assistência estudantil.

No que tange ao financiamento, verifica-se um grande avanço na estratégia 13 que propõe Implantar o orçamento participativo, por meio da "Formulação de diretrizes para que o orçamento se torne participativo" e "Promoção de audiência pública" (UFES, 2014, p.64). Discutir coletivamente o orçamento da universidade é de fundamental importância para que os recursos públicos destinados para o ensino superior sejam alocados de acordo com os interesses da comunidade universitária, superando qualquer possibilidade de destinação por interesses de uma determinada gestão ou de um pequeno grupo empoderado e que diverge dos interesses e necessidades coletivas.

Tais instrumentos de planejamento não garantem a efetivação de suas propostas, mas nos trazem elementos para compreender o lugar da política na UFES, o nível de tensionamento da luta de classes e o momento histórico e social vivenciado.

Em síntese, percebeu-se que a assistência estudantil ganhou espaço no planejamento em nível nacional especialmente a partir do ano de 2008, quando há mais foco no ensino superior e maior destinação de recursos. Em nível local, a Assistência Estudantil somente aparece no PDI de 2010-2014, ainda assim, de forma difusa e desarticulada. Entretanto, no PDI de 2015-2019 é possível verificar uma série de avanços, pelo menos no que se refere às propostas para futuras implementações. Espera-se que tais propostas possam ser efetivas, no entanto, num contexto de tantas contradições e cortes orçamentários, corre-se um grande risco dessas não saírem do documento. Por isso, da importância de muitas lutas sociais para se reformatar a distribuição do fundo público em favor das necessidades sociais.

³¹ Atualmente a UFES possui um Centro de Educação Infantil, o Criarte, que atende crianças de zero a seis anos. Essa unidade atende filhos de servidores, de estudantes e crianças da comunidade externa. As vagas, no entanto, não tem sido suficientes para as estudantes, o que tem acarretado na dificuldade de permanência no curso de graduação. Visando lançar propostas, em 2015 foi constituída uma comissão formada por estudantes de graduação e servidores que trabalham na Criarte e na PROAECI para elaboração de um documento contendo um diagnóstico e sugestões (http://proaeci.ufes.br/sites/proaeci.ufes.br/files/field/anexo/relatorio_final_-_gt_creche.pdf).

4.6. Formas de Financiamento

Com a Constituição de 1988, a porcentagem dos recursos que a União deveria destinar à educação foi ampliada para 18% das receitas de impostos. Apesar das conquistas constitucionais, nos anos 1990, se iniciou no Brasil um processo de reformas administrativas voltadas para um novo regime de acumulação, o capitalismo parasitário. Este requisitou do Estado transformações desde o seu modelo de financiamento até a forma como deveria se efetivar as políticas públicas. A educação, num contexto de falta de diretrizes, debilidade de instrumentos legais de controle e constantes conflitos corporativos e institucionais, não apresentou grandes avanços que se refere ao seu processo de financiamento (CORBUCCI; MARQUES, 2003).

Corbucci e Marques (2003) agrupam os modelos de financiamento em duas categorias: básico e suplementar e apresentam quatro subdivisões do financiamento básico:

- Incremental ou Inercial, que "envolve práticas de destinação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição [...] variam segundo cenário econômico e político" (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 10).
- Por fórmulas, que "envolve a combinação de variáveis relativas à manutenção da instituição, desde o número de docentes e alunos, até indicadores tidos como de desempenho, de modo que se obtém índices de eficiência" (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 10).
- Por contratos de gestão, que "tendem a ser orientado pelos objetivos de determinada política pública, em que são definidos recursos mediante contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes, com o setor privado), *vis-à-vis* o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas preestabelecidas" (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 10).
- Por aporte de "subsídios a estudantes, as anuidades a ser pagas [sic] por estes pode ser objetos de empréstimos subsidiados pelo Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a conclusão dos estudos" (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 10).

Segundo esses autores, a partir do ano de 1994, o modelo de financiamento das

universidades deixa de ser o incremental passando a ser utilizado o modelo por fórmulas. A fórmula foi elaborada pela Andifes que, em negociação com o MEC, conseguiu com que fosse transformada em Decreto presidencial (CORBUCCI; MARQUES, 2003). Dessa maneira, a quantia de recursos orçamentários a ser destinada às universidades federais passou a ser definida pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que indicam, por meio de um cálculo, o percentual ou valor que deve se direcionado para cada instituição de ensino.

[...] a definição dos orçamentos global e institucional para manutenção e investimento das Ifes resulta de um processo que comporta três fases distintas. Em seguida, o orçamento global é distribuído segundo as regras estabelecidas pelo modelo Andifes, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às Ifes, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-o então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (MARINHO; FAÇANHA, 1999, p.20, APUD CORBUCCI; MARQUES 2003, p.11)

Atualmente, o decreto presidencial que dispõe sobre os procedimentos orçamentários para a destinação de recursos às universidades é o de nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Ele estabelece os procedimentos orçamentários e financeiros e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais. Para tanto, requer observância da matriz de distribuição na alocação de recursos destinados a despesas da Educação classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital. Tal matriz considera:

I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;

II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;

III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

IV - o número de registro e comercialização de patentes;

V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e

VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010b).

Este decreto institucionaliza a alocação de recursos de custeio e capital nas Ifes de forma a privilegiar a produtividade. Embora consideremos importante avaliar as políticas públicas e delimitar critérios para definição dos recursos, os indicadores definidos por esse decreto desconsideram algumas diferenças elementares entre as universidades. Instituições mais recentes possuem diferenças importantes em relação às instituições mais antigas, por exemplo.

Quando se exige um alto nível de produção científica, avaliação da Capes e do número de patentes, além de se privilegiar a quantidade em detrimento da qualidade, essa forma de cálculo privilegia as IFES "produtivas", ao passo que, ao destinar menos recursos para as IFES "menos produtivas", contribui para que elas permaneçam nessa condição de subalternidade no âmbito da produção científica. Quanto menos recursos, menores e mais precárias as condições de se fazer pesquisa.

Outro elemento de avaliação para concessão de recursos às Ifes são os resultados de avaliação como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e a da Capes. Rothen (2006) explica que as avaliações podem possuir duas vertentes:

A primeira, que tem a sua origem em algumas universidades na década de 1980, tem como pressuposto que a avaliação é, por um lado, o ato autônomo da Universidade em prestar contas à sociedade e, de outro, a avaliação é uma das ferramentas de gerenciamento e de tomada de decisões das Instituições escolares. A segunda vertente, tem como base a idéia neoliberal de que o papel do estado em relação à educação consiste em avaliar as instituições escolares (ROTHEN, 2006, p.120).

Esse autor explica que a diferença básica entre as duas vertentes é o que se define por qualidade. "Na visão neoliberal, os técnicos das agências estatais é que definem o que é qualidade" enquanto na "avaliação participativa e emancipatória, a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo" (ROTHEN, 2006, p.120).

O SINAES foi elaborado pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), no início do governo Lula, com o objetivo de elaborar uma

sistemática de avaliação diferente do que foi implementada na década de 1990. A proposta inicial era de que a avaliação tivesse como pressuposto o caráter emancipatório. No entanto, no decorrer do processo, houve uma série de conflitos e disputas na comissão, resultando na redação final da Lei nº 10.641 de 2004, que instituiu o SINAES como uma avaliação que privilegia a regulação em detrimento da formação/emancipação (ROTHEN, 2006).

O financiamento condicionado a "bons resultados" nos processos avaliativos regulatórios gera grandes problemas para a constituição das universidades, pois resulta na necessidade de se expor somente os pontos positivos ao passo que se suprime os pontos fracos para não se perder recursos. Essa forma de avaliação impede que sejam problematizadas as necessidades da instituição e a implementação de medidas para superar a universidade enquanto mero espaço de formação para o mercado, desconsiderando a necessidade de produção voltada para as necessidades humanas. Ademais, gera um ciclo vicioso que amplia as necessidades, uma vez que as instituições que não produzem indicadores satisfatórios recebem menos recursos, ou seja, possuem menos condições de se superar a realidade encontrada.

Outra recorrência, é a responsabilização dos professores e estudantes pela baixa produtividade. Os membros da comunidade acadêmica são demandados a produzir cada vez mais, ainda que as condições de trabalho não sejam satisfatórias. Tal pressão ocorre para que as notas das avaliações melhorem e os programas possam receber mais recursos, ou em muitos casos, não sofram cortes de orçamento. Esse modelo, que individualiza e responsabiliza o sujeito, tende a gerar um processo de adoecimento e, em muitos casos, a produção ocorre somente para inchar o currículo *lattes*, sem o devido compromisso com a pesquisa e com as necessidades sociais.

O financiamento específico da Assistência Estudantil ocorre via transferência de recursos para a ação de código 4002 do orçamento. A ação 4002 se chama Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Além do PNAES, os recursos adquiridos por este código financiam mais dois programas: o Promisaes (Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) e o Incluir (Política de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior). A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição.

A definição da quantia de recursos que serão disponibilizados na ação 4002 é feita por uma matriz de distribuição setorial, que atualmente considera os índices Estudante equivalente³² e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³³. Essa matriz é conhecida como Matriz PNAES, uma matriz setorial específica, diferente da matriz Andifes.

Existe um acréscimo no orçamento das universidades que aderem ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu)³⁴. A UFES adotou o Sisu como única forma de ingresso nos cursos de graduação no dia 27 de abril de 2016. A adesão ao sistema pode gerar uma série de alterações no perfil dos estudantes que ingressam na universidade, uma vez que o candidato pode escolher até duas das instituições participantes em todo o território nacional e eleger até dois cursos para concorrer a uma vaga. Essa possibilidade pode aumentar o número de migrações para cursar a graduação, o que tende a gerar novas demandas no campo da assistência estudantil. Dessa forma, o acréscimo orçamentário para as IFES que aderem ao Sisu não significa necessariamente um aumento real de orçamento, podendo significar, inclusive, um incremento de demandas muito superior ao acréscimo dos recursos. Além do que, a promessa de bônus não é garantia que ela ocorra de fato, considerando o contexto de grandes cortes de orçamento para as políticas sociais.

³² A fórmula de cálculo do índice estudante equivalente considera o número de diplomados; a duração média do curso; o coeficiente de retenção; o número de ingressantes; o bônus por turno noturno; e o bônus por curso fora de sede. Para detalhamento desse cálculo acessar http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192.

³³ O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, ainda assim, não abrange todos os aspectos de desenvolvimento. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma: Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; o acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; e o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência. O índice é calculado anualmente (http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH).

³⁴ O Sisu é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, que seleciona candidatos, mediante as notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, para ocupação de vagas em cursos superiores de graduação em Instituições Públicas.

Os recursos destinados à universidade, em tese, não deverão ser inferiores ao aumento definido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de um ano para o outro (SANT'ANA, 2015). No entanto, a dotação inicial para a ação 4002, de 2016, foi inferior aos recursos destinados em 2015.

De acordo com Vilson Ongarato, membro do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), o percentual dos recursos para a Assistência Estudantil interfere diretamente nos recursos gerais da universidade, uma vez que a composição dos recursos do PNAES ocorre *pela retirada* dos recursos de custeio (FONAPRACE, 2015). Ou seja, para se ampliar recursos da ação 4002, é necessário que se aproprie dos recursos dos demais programas executados pela universidade. Essa lógica de financiamento é muito perversa, uma vez que se sabe que toda a universidade requisita manutenção e expansão de serviços. Esse modelo condiciona na retração de um serviço para que se amplie outro.

Nos últimos encontros do Fonaprace, uma das deliberações foi montar um Grupo de Trabalho (GT) para pensar e propor uma nova matriz de financiamento do PNAES para o MEC. Esse GT foi composto por membros do Forplad e do Fonaprace em 2015 e ainda não finalizou os trabalhos, mas por meios das últimas atas dos encontros do Fonaprace, é possível perceber que se deseja definir uma matriz que conte com indicadores mensuráveis e auditáveis para avaliação das ações da Assistência Estudantil, bem como que permita ampliar a justiça da distribuição dos recursos levando em consideração o perfil socioeconômico do público atendido (FONAPRACE, 2015).

4.5. As Fontes de Financiamento da Assistência Estudantil na UFES

As políticas educacionais tem a peculiaridade de serem financiadas pelas três esferas do governo: municipal, estadual e federal, nos seus respectivos níveis de responsabilidade. As universidades federais são financiadas com os recursos da União, recursos estes aplicados diretamente no sistema de ensino por meio do MEC.

É possível identificar nas fontes destinadas às universidades que sua composição é majoritariamente de recursos fiscais:

Os recursos fiscais são provenientes das receitas de impostos e taxas, os quais são aplicados a fundo perdido, sem necessidade de gerar retorno financeiro. Por esta razão, é a fonte de financiamento que apresenta *maior potencial redistributivo* (FAGNANI, 2009, p.123, grifo do autor).

Esse potencial redistributivo citado pelo autor não significa efetivamente que ele se realiza. Ou seja, ainda há muitos desafios para que haja realmente uma transição democrática na aplicação do fundo público. Há também de se considerar que os recursos adquiridos para financiamento de grande parte das políticas sociais advém do pagamento de impostos, taxas e contribuições num sistema tributário com fortes características regressivas, sendo assim, os custos da tributação sobrecarregam a população com rendimentos mais baixos.

Se considerarmos a composição das receitas a partir da incidência de tributação sobre o consumo e sobre a renda, essas fontes representam 65% das receitas arrecadas pelos municípios, estados e união. Isso quer dizer que os trabalhadores assalariados e pessoas com menores rendimentos contribuem proporcionalmente mais do que aqueles que vivem do lucro e outras formas de receitas (SALVADOR, 2012b).

[...] quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IPRJ³⁵, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões) (SALVADOR, 2012b, p. 130).

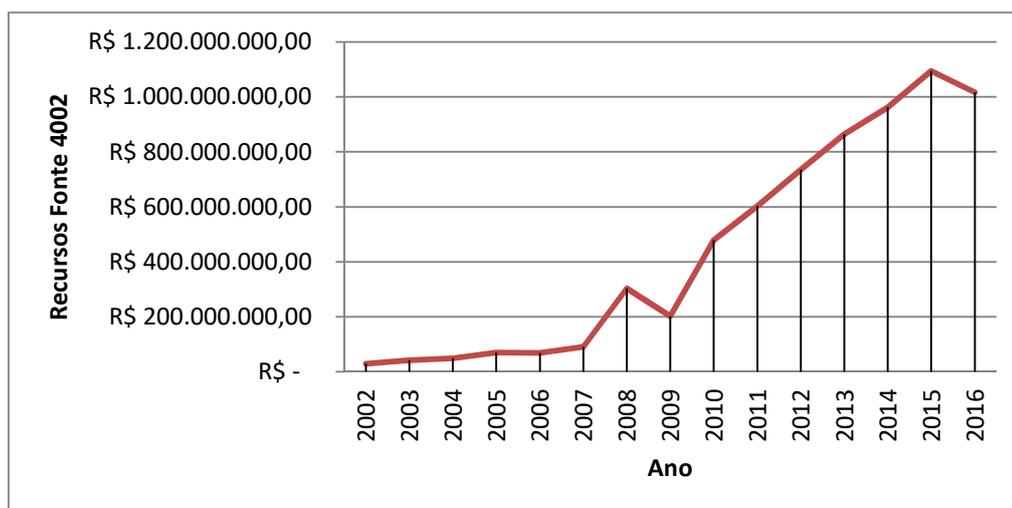
O financiamento das ações de atenção aos estudantes de graduação ocorre pela separação de parte dos recursos destinados ao ensino superior, ou seja, a assistência estudantil é financiada majoritariamente com recursos fiscais, quando se trata dos recursos destinados pela União. No entanto, é previsto também que as universidades obtenham recursos por si próprias, além dos recursos do tesouro

³⁵ IRPJ é a sigla de Imposto de Renda - Pessoa Jurídica e CSLL é a sigla de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

nacional.

A partir de 2008, é possível perceber que os recursos destinados as ações de atenção ao estudante cresceram de forma intensa no Brasil:

Gráfico 3 - Evolução da dotação inicial na ação 4002 às universidades federais entre os anos 2002 e 2016



Fonte: Orçamento Federal (2016).

Nota1: Foram considerados os valores das Dotações Iniciais.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE 2015.

Elaboração própria.

Por meio do gráfico 3³⁶, é possível verificar que a partir do ano de 2009 até 2015 os recursos foram sempre crescentes. Essa ampliação pode ser explicada pelo período de implementação do Reuni e da assistência estudantil nas universidades federais. O Reuni apontou a necessidade de assistência estudantil para permanência dos estudantes num contexto de expansão do ensino superior. Tal programa contribuiu para que, em dezembro de 2007, fosse aprovada a Portaria 39 do MEC que prevê a destinação de recursos do Tesouro Nacional para o PNAES visando a

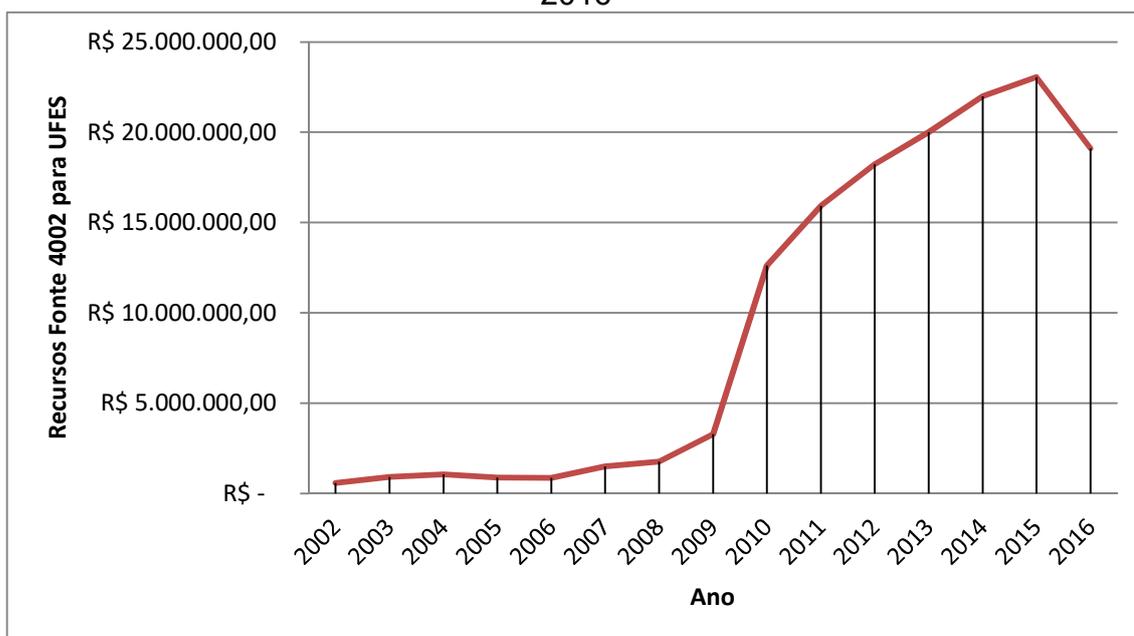
³⁶ O nosso trabalho busca compreender o financiamento da assistência estudantil após sua normatização a nível nacional. No entanto, para melhor compreensão sobre o tema no que se refere ao seu financiamento, tomamos como referência todo o período em que aparece a ação 4002 nas peças orçamentárias - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Tal escolha ocorre a partir da explicação de Fagnani (2002) sobre a importância de se usar séries históricas para reconhecer os marcos sobre determinada política.

implementação da política a partir de 2008.

Até então, os recursos previstos no orçamento para a ação 4002 eram gerados, em sua totalidade, pelas próprias instituições, e a quantia direcionada para a política era bem inferior à quantia que passou a ser destinada pela união. Em 2007, foi destinado cerca de R\$ 90,5 milhões para a política em todas as universidades federais brasileiras, em 2008, a dotação inicial foi de mais de R\$ 300 milhões³⁷ (ORÇAMENTO FEDERAL, 2016).

A ampliação dos recursos na assistência estudantil na UFES ocorreu de forma similar a que se dá no conjunto das universidades federais no Brasil:

Gráfico 4 - Evolução da dotação inicial na ação 4002 à UFES entre os anos 2002 e 2016



Fonte: Orçamento Federal (2016).

Nota 1: Foram considerados os valores das Dotações Iniciais.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE 2015

Elaboração própria.

Na UFES, temos uma taxa de crescimento bem acentuada no ano de 2010. Nos anos de 2007 e 2008 foram direcionados R\$ 1,5 milhões e R\$ 1,7 milhões, respectivamente, enquanto a dotação inicial de 2010 foi de R\$ 12,6 milhões, em

³⁷ Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE tomando como referência 12/2015.

valores corrigidos, representando um aumento de quase 700% nos recursos para a assistência ao estudante. (TESOURO NACIONAL, 2016).

Como já falado, além dos recursos do Tesouro Nacional, as universidades também são financiadas por meio de receitas providas pela própria instituição mediante prestação de serviços, produção de bens, convênios com instituições públicas e privadas e/ou com aluguel de patrimônios imobiliários. Na construção da peça orçamentária, essas diferentes fontes são classificadas de acordo com sua origem.

No financiamento da Assistência Estudantil da UFES, que ocorre sob o código de ação 4002, é possível verificar quatro tipos de fontes:

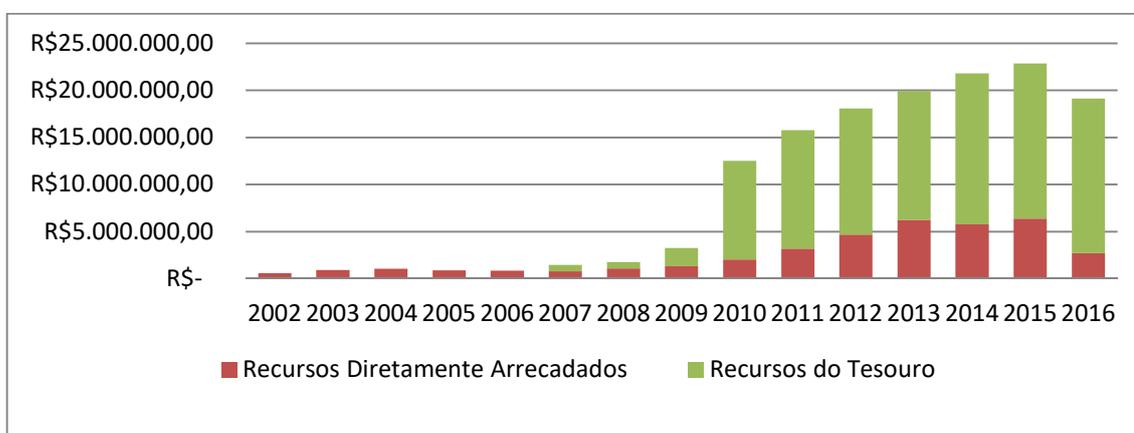
- Fonte 100 - Receitas do Tesouro Nacional, tem natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação;
- Fonte 250 - composta por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos;
- Fonte 280 - são os recursos adquiridos pela própria universidades por meio de atividades financeiras. Composta por recursos financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos.
- Fonte 281 - composta por recursos originários de convênios e instrumentos congêneres (acordos, contratos e ajustes), realizados entre a Administração direta e indireta da União e os Estados, o Distrito Federal e suas Entidades, os Municípios e suas Entidades e Instituições Privadas, para consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes. Considera-se convênio ou instrumento congênere, qualquer acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa

pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação³⁸.

Até o ano de 2006, a assistência estudantil somente foi financiada com recursos da fonte 250 e 280, ou seja, com recursos diretamente arrecadados pela universidade. No entanto, em nenhum momento, entre os anos 2002 e 2006, a universidade empenhou mais do que R\$ 600 mil (valor nominal) na ação 4002.

A partir de 2007, a universidade começou a receber recursos do tesouro nacional sob a fonte 100. Nos anos 2007 e 2008, esse tipo de recurso foi inferior aos recursos diretamente arrecadados. Somente a partir de 2009 que os recursos da fonte 100 passaram a ter maior representatividade no financiamento da assistência estudantil da UFES, como pode ser observado no gráfico 5:

Gráfico 5 - Evolução do financiamento da assistência estudantil na UFES por tipo de fonte



Fonte: Orçamento Federal (2016).

Nota 1: Foram considerados os valores das Dotações Iniciais.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE 2015

Elaboração própria

Até o ano de 2006, não havia qualquer legislação que tratasse sobre a assistência

³⁸ Classificação orçamentária disponível do sítio eletrônico do Orçamento Federal: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/ementario-2016-v1-1>

estudantil em nível de Brasil. As ações geralmente eram isoladas, cada universidade atendia aos estudantes de acordo com o compromisso e as demandas da instituição. Na UFES, as ações eram desarticuladas, havendo somente o desconto das refeições do restaurante universitários de 50, 75 ou 100%; a isenção do pagamento do diploma e o atendimento odontológico.

Somando todos os anos entre 2002 (primeiro ano em que a ação 4002 aparece na peça orçamentária) e 2006, a universidade não chegou a empenhar R\$ 2 milhões, em valores nominais, com ações no âmbito da assistência ao estudante.

A partir do ano de 2010 houve um crescimento considerável dos recursos. Esse foi o ano de aprovação do Decreto 7.234/2010 que dispõe sobre o PNAES. A partir de então, os recursos foram sempre crescentes, até a aprovação da LOA de 2016, que, pela primeira vez, diminuiu a dotação inicial da política.

Apesar dos repasses do Tesouro Nacional, a universidade continua responsável pelo financiamento do PNAES por meio dos recursos próprios. Entre os anos de 2007 e 2015, a universidade foi responsável, em média, por de 34% dos recursos destinados ao PNAES, ou seja, um terço dos custos da política de assistência estudantil foi financiado com recursos próprios. A universidade destinou, nesses nove anos, o equivalente a R\$ 31,5 milhões para a política.

Tais recursos foram arrecadados via prestação de serviços pela universidade e por convênios. Essa forma de arrecadação, de acordo com Corbucci e Marques (2003), apresenta sérias contradições, pois ao mesmo tempo em que possibilita maior celeridade à gestão institucional, também pode ser vista como "privatização" das universidades públicas. "Sob uma política governamental em que se permitiu a abertura de precedentes para soluções isoladas e casuísticas, a ocorrência de desvirtuamentos e distorções emerge como desdobramento possível (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 31).

A retração do financiamento pelo Tesouro Nacional é justificada pela necessidade de governabilidade. Além de tudo, as instituições multilaterais, como o Banco Mundial, propõe o uso de verbas privadas adquiridas por convênios com empresas e administradas pelas fundações de direito privado, além de pregar a implementação de estruturas administrativas mais flexíveis (BANCO MUNDIAL, 1994).

A arrecadação pelas próprias instituições aparece como funcional à lógica do regime de acumulação. Em termos estruturais, desresponsabiliza o Estado pelo financiamento e libera mais recursos para geração do superávit primário e, conseqüentemente, possibilita a destinação dos recursos do fundo público para a rotação do capital fictício. Em termos ideológicos, vai ao encontro do neoliberalismo, que sustenta a concepção de que o que é pago é melhor do que é público.

4.7. Perfil da Despesa Executada na Assistência Estudantil da UFES

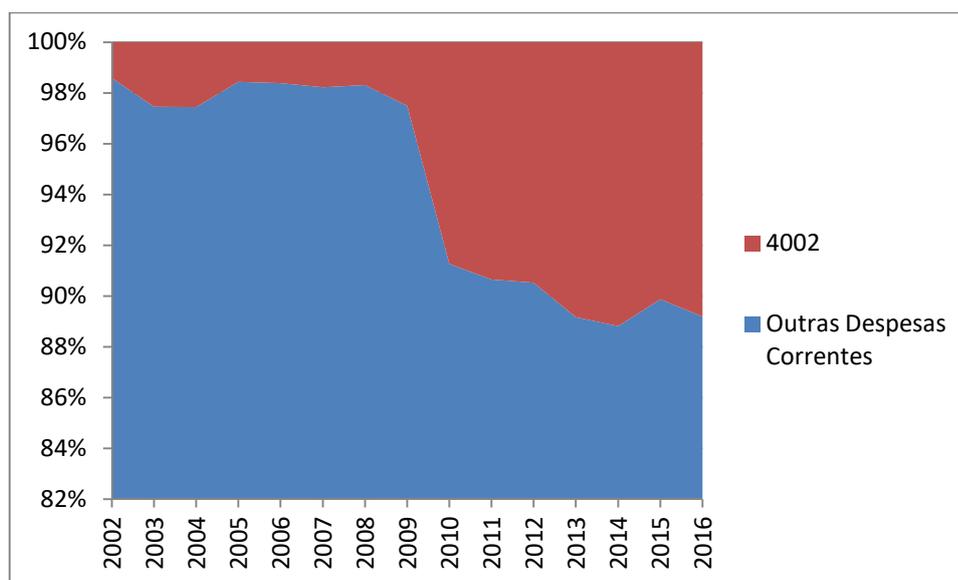
O gasto com a assistência estudantil somente pode se efetivar caso haja recursos financeiros. Ou seja, o orçamento é a autorização - a organização das finanças - mas para que ele seja executado, é necessário que os recursos estejam disponíveis.

O controle da execução do orçamento do Governo Federal é realizado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), implementado desde 1987. Esse sistema é um instrumento que pode ser utilizado tanto no registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, quanto como um sistema que oferece informações fundamentais para a gestão. Por meio dele a UFES concedeu algumas informações sobre a destinação do gasto na ação 4002.

Como já explicado, a destinação de recursos para a assistência estudantil foi crescente entre 2002 e 2015. Os recursos da Fonte 4002 aumentaram 3769%, enquanto os recursos denominados Outras Despesas Correntes (ODC) aumentaram em 391%. Os recursos classificados como ODC de uma universidade cobrem virtualmente todas as despesas que não sejam com pessoal ou investimento. É dentro desse agrupamento de recursos que se situa a fonte 4002.

Se verificarmos somente o período após a primeira regulamentação nacional da assistência estudantil, os anos entre 2008 e 2015, os recursos de assistência ao estudante de graduação aumentaram 1203%, enquanto os recursos ODC aumentaram 98%, como pode ser verificado no gráfico 6:

Gráfico 6 - Evolução dos recursos destinados Recursos da Ação 4002 dentro das Outras Despesas Correntes da UFES



Fonte: Orçamento Federal (2016).

Nota 1: Foram considerados os valores das Dotações Iniciais.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE 2015

Elaboração própria.

Considerando que o aumento do número de estudantes de graduação presencial matriculados na universidade nesse período foi de 52%, verificamos que houve um acréscimo real na destinação dos recursos, no entanto, identificamos que os recursos para a assistência estudantil aumentaram proporcionalmente muito mais que os recursos ODC, ou seja, o volume de recursos destinados para a universidade, como um todo, não aumentou de forma tão representativa quanto os recursos da ação 4002, ocorrendo uma redistribuição interna.

Outro elemento que foi verificado nos dados sobre o perfil do gasto, é que, entre 2011 e 2015, 92% dos recursos da ação 4002 foram destinadas ao custeio enquanto 8% foram destinados a despesas com investimento. As despesas com custeio

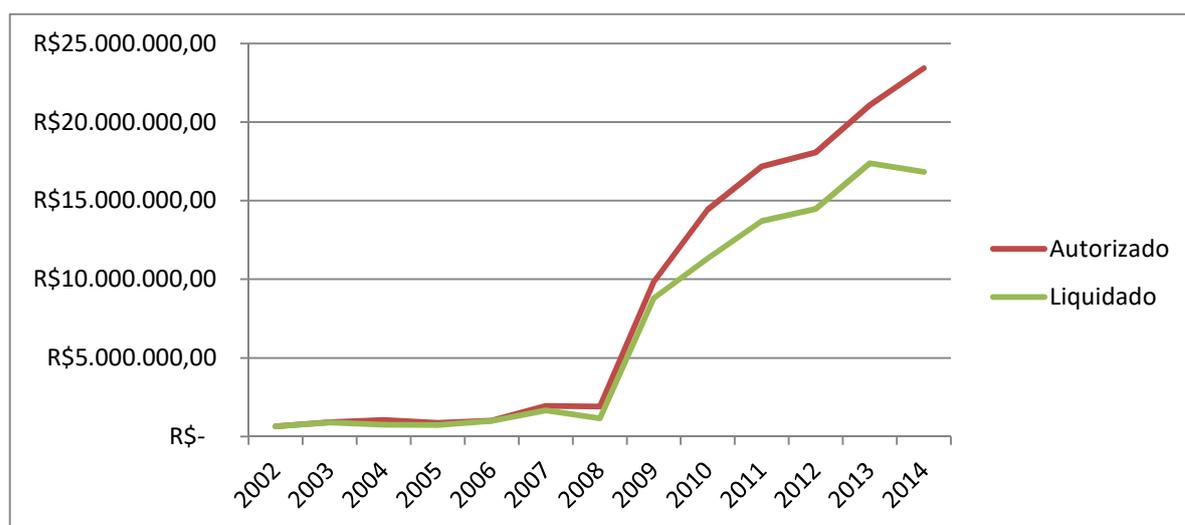
englobam os dispêndios com material de consumo, pagamento de auxílios, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, etc. Os gastos com investimentos são as despesas com planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos, material permanente, etc.

Essa distribuição dos gastos evidenciam que a universidade priorizou a transferência de renda. Considerando que a UFES não possui moradia estudantil e possui uma estrutura física precária, há uma grande demanda por investimentos. As moradias são pauta histórica do movimento estudantil. Das 18 universidades federais localizadas no sudeste do Brasil, 12 delas possuem moradias³⁹.

Outra questão a ser considerada é a diferença entre os valores autorizados e os valores liquidados pela instituição. A dotação autorizada é definida como o valor da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, deduzidos os cancelamentos correspondentes. Já a despesa liquidada é conceituada como todas as despesas quitadas até o encerramento do exercício, inclusive as despesas pagas (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015).

Para demonstrar a diferença entre os dois valores, elaboramos gráfico 7:

Gráfico 7 - Diferença entre dotação inicial e execução na ação 4002 na UFES entre os anos 2002 e 2014



³⁹ Levantamento realizado em abril de 2016 pela autora.

Fonte: Orçamento Federal (2016).

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE a preços de janeiro de 2016

Elaboração própria

Identificamos, por meio do gráfico, que ocorreram situações de mais recursos autorizados do que propriamente liquidados e que essa diferença se acentua a partir do ano 2008, quando somente 60,8% do valor autorizado foi executado. Em 2014, 72% dos recursos foram executados. A discrepância entre os dois valores pode estar sendo ocasionada por especificidades do processo orçamentário, o que não significa que não houvesse demanda por serviços.

Para verificação da destinação do orçamento foi solicitado da universidade dados que revelassem como foram realizados os gastos em cada ano pós PNAES (anexo A). No sentido de facilitar a visualização da direção dos recursos da ação 4002 nos últimos cinco anos, período pós decreto 7.234/2010. Elaboramos uma tabela síntese com a proporção de recursos recebidos por ação:

Tabela 8 - Destinação dos Recursos da Fonte 4002 na UFES entre 2011 e 2015 (%)

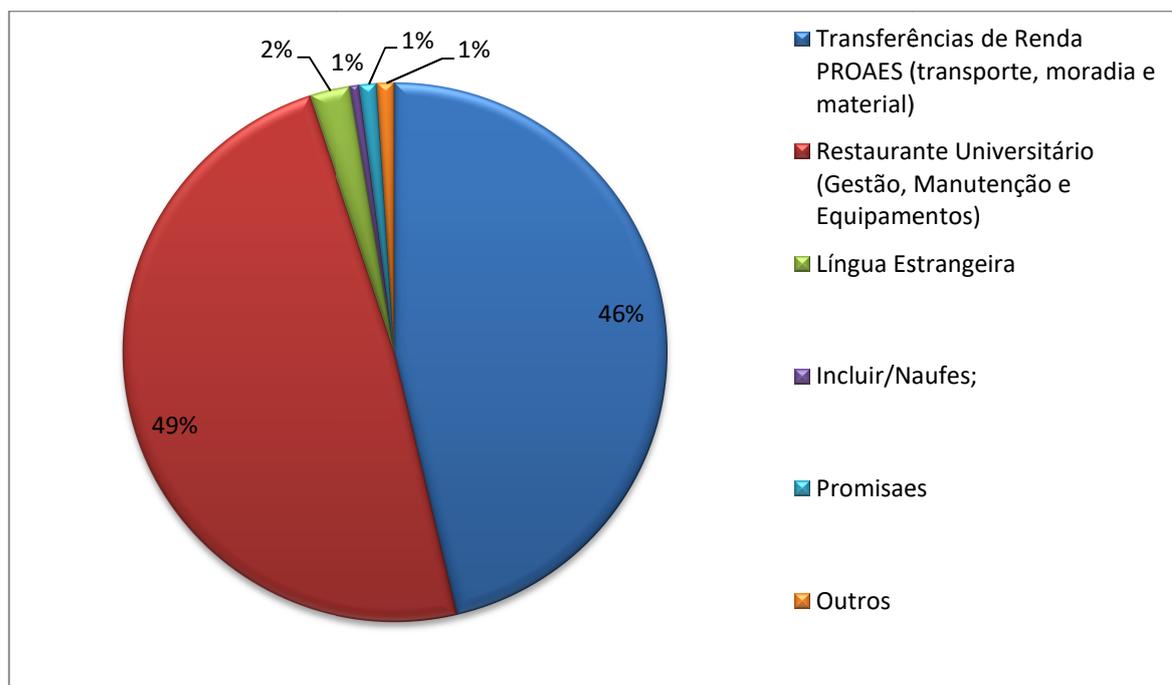
	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências de Renda PROAES (transporte, moradia e material)	41,60	34,44	45,89	55,41	54,14
Restaurante Universitário (Gestão, Manutenção e Equipamentos)	52,60	59,14	50,74	40,58	40,17
Língua Estrangeira	3,20	2,57	1,91	2,24	2,28
Saúde, esporte, cultura e lazer;	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00
Ajuda de Custo;	2,00	1,73	0,00	0,00	0,00
Incluir/Naufes;	0,00	0,55	0,10	0,52	1,59
Promissões	0,00	1,57	1,36	1,25	0,98

Energia Elétrica	0,48	0,00	0,00	0,00	0,00
PIAA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,84

Fonte: UFES (2016).
Elaboração própria

Com já explicado, os recursos para a ação de código 4002 do orçamento, denominado Assistência ao Educando do Ensino de Graduação, além do PNAES, financiam os programas Promisae e Incluir, sendo que a distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição. Incluir e Promisae somente passaram a ser operacionalizados na universidade por meio do financiamento da ação 4002 a partir de 2012, e os valores direcionados para eles não superaram 3% do total de recursos a cada ano. Como pode ser verificado no gráfico 8:

Gráfico 8 - Média da destinação dos recursos da ação 4002 entre os anos 2011 e 2015



Fonte: UFES (2016)
Elaboração própria.

Consideramos no gráfico a média dos valores gastos com as principais ações que receberam recursos da 4002. Nele, é possível verificar que uma grande quantia dos recursos foi destinado ao restaurante universitário e no pagamento dos auxílios financeiros aos estudantes cadastrados no PROAES.

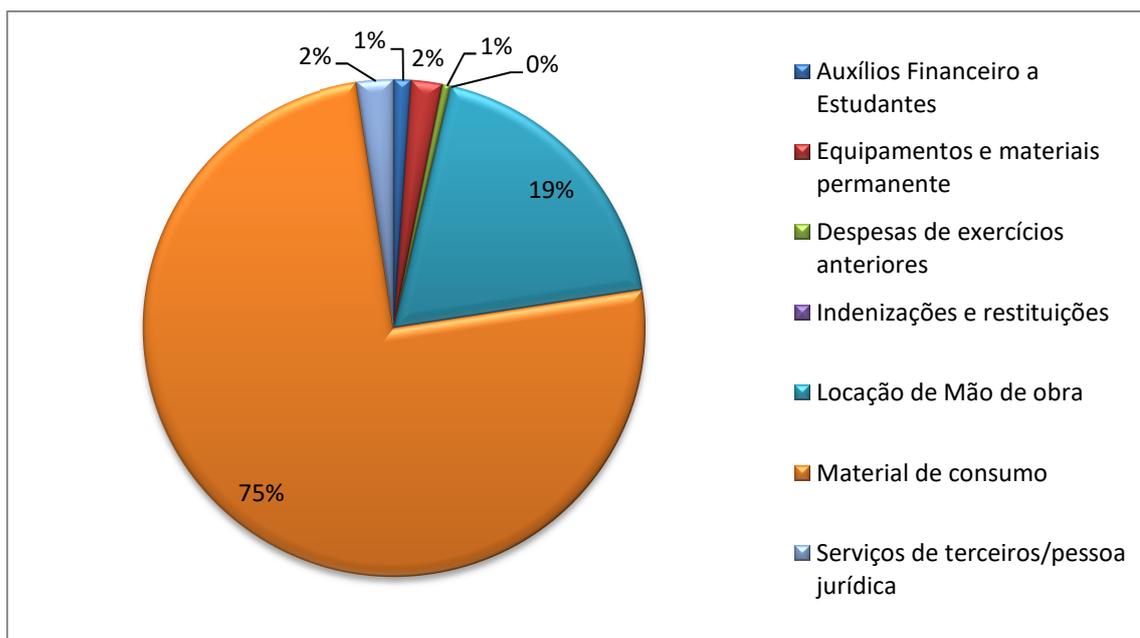
O PROAES, programa que efetiva a assistência estudantil na UFES, compreende as ações de transferência de renda (auxílio transporte, auxílio moradia e auxílio material), a alimentação e a inclusão em cursos de língua estrangeira (UFES, 2015). Dessa forma, se considerarmos tais ações, podemos dizer que a grande maioria dos recursos foram gastos com esse programa. No entanto, há uma grande dificuldade de se auferir a quantia de recursos gastas com o PROAES no que se refere à alimentação.

4.6.1. Restaurante Universitário:

Os gastos com restaurante durante esse período foram entre 40% e 60% de todos os recursos advindos da fonte 4002, ou seja, uma parte muito significativa do orçamento tem sido direcionada para manutenção do Restaurante Universitário.

De acordo com os dados fornecidos pela Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (ProPlan) os recursos foram gastos com gás natural, manutenção de equipamentos, gestão dos restaurante e construção de cozinha industrial, etc, se inserindo nas seguintes rubricas com as seguintes proporções de gastos:

Gráfico 9 - Destinação dos recursos da ação 4002 no Restaurante Universitário da UFES entre os anos 2011 e 2015



Fonte: UFES (2016)
Elaboração própria.

Pelo gráfico, podemos perceber que a grande maioria dos recursos estão sendo destinados à aquisição de material de consumo⁴⁰, ou seja, grande parte dos gastos estão sendo realizados com a compra de gêneros alimentícios, materiais não duráveis de cozinha, produtos de higienização, etc. O que nos desperta atenção, no entanto, é o alto gasto com a locação de mão de obra⁴¹. Nos últimos cinco anos, cerca de R\$ 7,7 milhões foram gastos com essa rubrica. Esse tipo de despesa

⁴⁰ De acordo com o Manual de Despesa Nacional, podem ser classificados como materiais de consumo: Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao vôo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro.

⁴¹ De acordo com o Manual de Despesa Nacional, podem ser classificados como Locação de Mão de obra: Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

evidencia o processo de terceirização/privatização do serviço público, pois se refere à prestação de serviço de pessoa jurídica para a universidade. Essa medida é concebida, no contexto atual, como uma solução de gerenciamento do processo de prestação de serviços. No entanto, essa saída, ao mesmo tempo em que fortalece o setor privado, reduz os gastos com encargos sociais diretos, diminui os salários, flexibiliza os contratos, reduz tamanho do aparelho administrativo estatal, diminui a quantidade de trabalhadores efetivamente vinculados à universidade, etc. Tudo isso, adensando o processo de precarização do trabalho e desresponsabilização do Estado.

Outro questionamento que deve ser feito em relação aos recursos direcionados ao RU é se esse tipo de gasto realmente devem ser financiado, nessa proporção, pela ação 4002.

De acordo com o Programa de Assistência Estudantil da UFES, a alimentação ocorre via desconto nos valores das refeições para estudantes cadastrados, que pagam R\$ 0,75 ou possuem gratuidade. Todavia, todas as refeições destinadas aos estudantes e servidores da universidade são subsidiadas, ou seja, qualquer estudante da UFES paga R\$ 1,50 por refeição, e servidores pagam R\$ 4,50, quando a média do custo real das refeições para a universidade é de R\$ 8,90⁴².

Dessa forma, quando se destina recursos da fonte 4002 para o Restaurante Universitário, esse valor está contribuindo para subsidiar a totalidade das refeições oferecidas - aquelas direcionadas para estudantes cadastrados, não cadastrados e servidores.

Não fazemos aqui nenhuma objeção quanto ao subsídio de refeições no restaurante universitário, no entanto, os recursos da fonte 4002 estão sendo utilizados, com grande representatividade, no custeio de manutenção e terceirização da universidade.

Outra questão quanto a destinação do recurso é se é regular a destinação dos recursos da ação 4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação - para

⁴² Esse valor se refere a uma média dos preços das refeições entre os quatro campi da universidade. Os custos das refeições nos campi Alegre e São Mateus são inferiores aos custos das refeições em Goiabeiras e Maruípe.

subsidiar refeições dos servidores da universidade. A peça orçamentária prevê a programática orçamentária 2109.2012 denominada Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares. Os recursos dessa ação são pagos aos servidores diretamente por meio da folha de pagamento⁴³. Assim, a princípio, nos parece que pode estar havendo uma duplicidades de fontes subsidiando a alimentação dos servidores públicos.

Defendemos aqui o subsídio da alimentação para toda a comunidade universitária, considerando a importância de políticas públicas universais. No entanto, tal política poderia ser financiada com outras ações da ODC, uma vez que os recursos da assistência estudantil são insuficientes para atender as necessidades básicas do público alvo da política.

4.6.2. Transferência de Renda

Outro dado que nos parece relevante é a grande quantia de recursos direcionados para a transferência de renda. Se somarmos todo o valor direcionado diretamente ao estudante, temos em média 49,1% dos recursos sob a rubrica 339018, que significa auxílio financeiro a estudantes. Esses recursos foram pagos, em sua grande maioria, aos estudantes do PROAES, mas também foram contabilizados os valores transferidos via Promisaes e Incluir.

As políticas que priorizam as transferências de renda contribuem para o processo de monetarização em substituição à construção de equipamentos e serviços públicos. Os estudantes que recebem tais auxílios financeiros adquirem no mercado produtos e serviços para suprirem as suas necessidades básicas. Ficando reféns do processo de especulação e inflação. Ademais, os recursos transferidos no PROAES são insuficientes para custeio da moradia e material de uso didático.

⁴³ Uma das pautas dos sindicatos de servidores da educação federal é o aumento do valor pago no auxílio alimentação, no entanto, não temos condição de, neste trabalho, problematizar sobre o tema, embora reconheçamos legítimas as pautas dos trabalhadores da educação.

4.8. Magnitude: Direção dos Gastos e a Composição dos Serviços

Um importante indicador sobre financiamento das políticas públicas, segundo Fagnani (2009), é a magnitude do gasto social. Este indicador "contribui para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental que se está avaliando" (FAGNANI, 2009, p. 122).

Em 2015, dos 18.727 estudantes matriculados nos cursos de graduação, cerca de 3 mil estudantes matriculados nos cursos de pós-graduação, e 4 mil estudantes de graduação na modalidade a distância, somente 4.551 estudantes de graduação presencial (que é o grupo que a UFES se propõe a atender) foram assistidos pela política de assistência estudantil⁴⁴. Se considerarmos o total de estudantes de graduação na modalidade presencial, este número representa cerca de 24,5% de abrangência.

A última pesquisa finalizada pelo Fonaprace em 2011 indicava que 34,42% dos estudantes de graduação da região sudeste estão inseridos nas classes econômicas C, D e E⁴⁵.

O FONAPRACE considerou em 1997 que os alunos das "categorias C, D e E" compõem "a demanda potencial da assistência ao estudante" (ANDIFES_ FONAPRACE, 1997). Encontram-se nessas categorias 44,3%, 42,8% e 43,7% dos estudantes das Universidades Federais nas pesquisas de 1996/7, 2003/4 e 2010, respectivamente, que necessitam de algum tipo de assistência estudantil: alimentação, moradia, bolsa de trabalho, atendimento médico-odontológico, psicológico, etc (FONAPRACE, 2011, p.21).

Nesse sentido, é possível que a UFES apresente uma demanda reprimida de cerca de 10% de estudantes com necessidades básicas não sendo atendidas pelo

44 Dado verificado na página:
http://proaeci.ufes.br/sites/proaeci.ufes.br/files/field/anexo/deferidos_final_-_25-08_0.pdf#overlay-context=editais-1

⁴⁵ A classificação econômica utilizada nesta pesquisa foi fundamentada nos critérios da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP), porém, com pequenas modificações de alguns itens (não se levou em consideração para pontuação os itens: Rádio, Videocassete e/ou DVD e Freezer. Em substituição a estes bens foram incluídos os itens: Computador e Acesso à Internet. Além disso, para o grau de instrução do chefe da família, a Pós-Graduação foi também considerada). O Critério de Classificação Econômica da ABEP enfatiza sua função de estimar o poder de compra das pessoas e famílias urbanas, abandonando a pretensão de classificar a população em termos de "classes sociais". A divisão de mercado definida é de classes econômicas. Mais informações em http://www.uftm.edu.br/proace/images/assistencianum/perfil_dos_estudantes_das_federais.pdf.

PROAES. A partir de 2003, o Fonaprace começou a considerar que a categoria B2 também necessita algum tipo de apoio institucional: "Atualmente, pertencem às classes B2, C, D e E um contingente de 67,16% - maior do que o de 2003/4, que necessitam de algum tipo de apoio institucional para a sua permanência e conclusão de curso"(FONAPRACE, 2011, p.21). Considerando o nível B2, o sudeste apresenta cerca de 60% com necessidade de apoio institucional (FONAPRACE, 2011). Assim, se considerarmos a categoria B2, é possível que haja cerca de 34,5% estudantes desassistidos ou assistidos parcialmente.

A legislação mais abrangente sobre assistência estudantil, o decreto N° 7.234, prevê somente o atendimento aos estudantes de graduação presencial com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio ou estudantes egressos de escolas públicas. No entanto, não se pode ignorar os demais estudantes (de pós-graduação, do ensino a distância ou com renda superior a 1,5 salários per capita), que também apresentam demandas por políticas públicas específicas por estarem em período de formação. Cabe ainda considerar que a universidade não possui caráter universal, ou seja, ela seleciona através de vestibular os estudantes "aptos" a cursarem seus cursos de nível superior, o que quer dizer que muitos jovens estão fora da universidade pública e distantes de qualquer política de ingresso permanência no nível superior.

Considerando os estudantes que são atendidos pelo PROAES, há também indícios de que os recursos previstos não são compatíveis com a dimensão das necessidades sociais. De acordo com Pavan (2014), em sua pesquisa sobre o perfil dos estudantes cadastrados na UFES:

A questão dos recursos é predominante nas respostas e indica a demanda dos estudantes por mais alocação dos mesmos, ou seja, mais suporte da política de assistência. [...] Um total de 291 estudantes consideraram os recursos insuficientes, havendo uma manifestação expressiva, com 70 estudantes referindo-se à questão da moradia, e outros 73 indicando que os valores dos benefícios não condizem com a realidade do estudante e/ou do município (PAVAN, 2014, p. 152).

Considerando que a amostra de pesquisa realizada por Pavan (2014) foi de 768 estudantes entrevistados, pode-se inferir que 38% deles afirmaram que os recursos transferidos não são suficientes para arcarem com as despesas mínimas para manutenção na universidade.

Outra ponto que aparece nessa pesquisa é a demanda por serviços/projetos nas áreas esportiva, cultural e de lazer, o que é apontado pela autora como uma necessidade que extrapola a reivindicação por repasses financeiros.

Há algo por trás desta reivindicação: a necessidade de os estudantes se inserirem nos espaços coletivos, quer seja pelo desejo de se envolverem em atividades recreativas que compensem a carga acadêmica à qual são submetidos ou ainda pela busca de novas possibilidades de relacionamento como forma de amenizar a distância da família/amigos, dado o considerável quantitativo de estudantes que são contemplados ou que reivindicam o auxílio moradia, conclui-se, portanto, serem residentes longe do seio familiar (PAVAN, 2014, p. 152).

Um elemento importante que contribui para entender a necessidade de se ampliar os recursos para possibilitar a expansão do atendimento, é que os estudantes entrevistados na referida pesquisa disseram que o envolvimento integral nas atividades acadêmicas e a qualidade da formação ficam comprometidos devidos às dificuldades financeiras.

A realidade mostra que muitos estudantes se desdobram em dupla jornada, trabalhando e estudando para prosseguir com os estudos, ou buscando bolsas de estudo ou estágio como forma de subsistência, sendo que estes também são escassos. Quando as dificuldades persistem, muitos trancam o curso, priorizando o trabalho ou simplesmente o abandonam dada a incompatibilidade entre estudar e trabalhar (PAVAN, 2014, p. 153).

Com recursos escassos e insuficientes, os estudantes que ingressam na universidade por ações afirmativas e necessitam dos auxílios da assistência estudantil não conseguem realizar o curso de graduação em uma relação de igualdade com os estudantes ingressantes por ampla concorrência e que possuem melhores condições socioeconômicas. Dessa forma, embora a política tenha amenizado algumas dificuldades dos estudantes, não tem garantido condições equânimes na sua formação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a construção deste trabalho tentamos compreender como ocorre o financiamento e gasto da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Espírito Santo. O caminho para tentar alcançar esse objetivo foi permeado por algumas adversidades e desafios.

Primeiramente, pela dificuldade em compreender os instrumentos necessários para realizar nossa investigação. A compreensão das peças orçamentárias e seus infinitos números, os cálculos e as correções trabalhosas, as elaborações de inúmeras tabelas e gráficos, a preparação dos instrumentos de análise quantitativa, etc. demandaram demasiada dedicação e foco. Outra dificuldade, foi o acesso aos dados necessários. As informações e dados orçamentários da UFES não são publicizados, exigindo paciência para obtê-los e perseverança para compreendê-los.

Trabalhar na mesma política que se investiga foi no mínimo gerador de crises. Ser estudante trabalhadora, em si, já dificulta o desenvolvimento do mestrado. Ademais, identificar que a política em que se trabalha, com o qual se tem compromisso (em especial com os estudantes de origem popular) e verificar que os limites atualmente são maiores que as possibilidades, foi e tem sido angustiante.

Sem contar a sobrecarga que é pensar assistência estudantil integralmente. São dois ambientes que exigem capacidades e empenhos totalmente diferentes. As demandas institucionais para uma trabalhadora que operacionaliza a política são, por vezes, bem distintas daquelas demandas de uma pesquisadora que se propõe a estudar pelo caminho da teoria crítica.

Outro grande desafio, para se responder aos questionamentos inicialmente colocados, foi conseguir fazer a aproximação com o tema financiamento da assistência estudantil sem incorrer no equívoco de analisar a política em si mesma. A assistência estudantil, se analisada isoladamente, demonstra, principalmente, indicadores de grande avanço no que se refere ao aumento dos recursos a ela destinados e na ampliação do número de estudantes atendidos.

Visando uma análise mais profunda, tentamos direcionar nossa pesquisa a partir da teoria dialético-crítica, buscando, assim, descobrir os processos sociais inseridos na totalidade da sociedade burguesa. De acordo com essa metodologia, há duas dimensões da mesma realidade: a dimensão da aparência e a dimensão da essência. A primeira se manifesta por meio dos fatos empíricos verificados de forma imediata. A segunda é o resultado das múltiplas determinações que conformam a existência das coisas.

A assistência estudantil apareceu, de forma sistematizada e em âmbito nacional, primeiramente pela portaria normativa do MEC nº 39 de 2007 e atualmente pelo Decreto nº 7.234 de 2010 que conforma o Plano Nacional de Assistência Estudantil. Se tomarmos o nível da aparência, o Programa Nacional de Assistência Estudantil tem como objetivos: 1) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; 2) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; 3) reduzir as taxas de retenção e evasão; e 4) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010a).

Esses objetivos estão explicitados na construção normativa do plano. Ao nosso ver, essa legislação tem a intencionalidade de legitimar um processo contrarreformista, ao passo que apresenta elementos e discurso de democratização. Em um processo de intensa precarização de todas as condições de vida, é necessário um arcabouço ideológico que obscureça a realidade concreta. No entanto, não é a construção de ideias que conforma a realidade concreta, ao contrário, a ideologia pode "naturalizar" processos que são históricos e sociais.

Não queremos dizer aqui que a aparência é uma realidade falsa, ela faz parte da unidade do contraditório que está em constante movimento. No entanto, se analisada em si mesma, perde aspectos da totalidade, velando a realidade concreta e multideterminada.

Ao nos aproximarmos do nosso objeto - o financiamento da política de assistência estudantil na UFES - nos deparamos com uma realidade mais complexa do que se apresentava nas normativas e nas peças orçamentárias. Não negamos que a política trouxe elementos de expansão, acréscimo de recursos e que, em parte, respondeu aos anseios dos movimentos sociais na área da educação. No entanto, com as sucessivas aproximações e buscando superar a imediatividade, percebemos, ao final do trabalho, alguns nexos que determinam a forma como se materializa o financiamento da assistência estudantil na UFES dentro do contexto do capitalismo atual.

No Brasil, a ampliação do ingresso de jovens e adultos pobres na universidade aconteceu de forma muito tardia e contraditória, em especial, após os anos 2000, quando ocorreu uma série de medidas que permitiu a ampliação do número de estudantes matriculados no ensino superior.

Com uma história carregada por heranças da colonização e dependência, o Brasil tem sua inserção no capitalismo em nível mundial de forma subalternizada. Desse modo, nunca foi interessante e necessário uma população com alto nível de escolaridade e que tivesse condições de adquirir conhecimento avançado e crítico. O desenvolvimento tecnológico esteve historicamente condicionado às necessidades da produção de mercadorias baratas voltadas para exportação.

Após a década de 1970, em nível mundial, em consequência do acentuado

decréscimo das taxas de lucro devido aos altos índices de produtividade, aumento do capital constante em relação ao capital variável e consumo inferior às necessidades do capital, o sistema capitalista entrou num processo de crise, necessitando assim de reestabelecer suas formas de constituição do valor. Nesse sentido, além do capitalismo produtivo, o capital fictício entra em cena ganhando grande proporção, configurando-se uma nova fase do capitalismo, denominada Capitalismo Especulativo Parasitário (CARCANHOLO; SABADINI, 2009). Nessa fase, predomina-se a busca por lucros (nesse caso os lucros fictícios) sem produção de riqueza, ou seja, sem que se cumpra o ciclo D-M-D'.

Adjacente às reformatações dos regimes de acumulação, o Estado também alterou sua forma de existir, visando continuar garantindo a lucratividade do sistema de classes. Nesse novo contexto, em que há a hipertrofia do capital fictício, o Estado passa distribuir o fundo público de forma diferenciada do período anterior, uma vez que esses recursos também são requisitados para rotação do capital nesse novo formato. Num contexto de crise que perdura até hoje e a busca por enriquecimento sem exploração direta do trabalho, as contradições se tornam cada vez mais latentes.

Nesses tempos, o trabalhador que ainda consegue vender sua força de trabalho se insere num processo produtivo cada vez mais flexibilizado e com menor garantia de direitos. Além da exploração da força de trabalho, há a exploração tributária, uma vez que os trabalhadores pagam uma quantia proporcionalmente maior de impostos e taxas em tudo o que consomem. Essas formas de exploração cada vez mais desumanas são necessárias para garantia da formação de mais-valia para serem transferidas para o capital fictício - como este não cria riqueza diretamente, precisa se apoderar de quem cria (e no nosso entender só há formação de riqueza pelo trabalho humano).

Consonante a esse processo, num contexto contraditório e de disputas impiedosas pelo fundo público, não poderíamos olhar a universidade pública federal no Brasil apenas em sua superficialidade. A partir dos nossos estudos, é possível verificar que a chamada democratização do ensino superior não está isenta desse processo. Numa conjuntura de disputas desleais pelos recursos, o financiamento do ensino superior é impactado, tendo a transferência de recursos menores que suas

necessidades. Ao mesmo tempo em que o sistema educacional serve para legitimação do processo de desumanização.

É verdade que se tomarmos como referência os números de ingresso e a quantidade de recursos direcionados para a universidade nos últimos anos, esses dados aumentaram significativamente. No entanto, temos alguns pontos que não podemos perder de vista para conseguirmos compreender esse processo para além da aparência:

1- Os recursos que foram incrementados para o ensino superior são os recursos expropriados da classe trabalhadora. Ou seja, se o trabalhador passou a entrar na universidade, é porque ele mesmo, via exploração, formou a riqueza necessária para compor o fundo público que financia (de forma muito residual) as políticas sociais;

2- Os recursos direcionados para o ensino superior, embora tenham aumentado significativamente, são proporcionalmente ínfimos se considerarmos aqueles recursos públicos direcionados para o pagamento de juros e serviços da dívida pública. Ou seja, não colocam em risco o enriquecimentos da pequena minoria capitalista;

3- O número de estudantes matriculados no ensino superior ainda é imensamente maior nas instituições privadas. Ou seja, se fortaleceu a perspectiva privatizante e o ensino superior enquanto mercadoria em detrimento da perspectiva do direito;

4- O ensino superior se expandiu, nesse contexto de grandes contradições, voltado majoritariamente para uma formação barata, nivelada por baixo, sem compromisso com o tripé ensino, pesquisa e extensão e com a formação crítica capaz de pensar soluções para a sociedade como um todo. Garantindo, prioritariamente, a divulgação dos valores e da ideologia burguesa ao mesmo tempo em que possibilita a formação da mão de obra necessária para o modo de produção predominante.

Nesse contexto do projeto educacional dominante, a elevação dos índices educacionais no ensino superior ocorreu por meio de medidas contrarreformistas que consolidaram a educação com baixo custo ao mesmo tempo em que possibilitaram a reprodução da ideologia dominante e a legitimação desse processo (LIMA, 2011).

A assistência estudantil se consolidou, nesse contexto, permeada pelas constituintes do modo de produção capitalista hegemônico pelo capital fictício que, por sua vez, reestabeleceu novas formas do Estado se fazer presente. Em um momento de contrarreforma de todas as políticas sociais, a assistência estudantil, poderia parecer, a olho nu, que teria passado ileso por esse processo de perda de direitos. Isso somente seria possível se olhássemos para ela somente no âmbito da aparência. No entanto, ao nos aproximarmos do objeto inserido no processo histórico e social, percebemos que ela se materializou carregando os interesses e contradições do sistema capitalista.

O processo de estudo aqui empreendido possibilitou uma aproximação das condições do gasto e do financiamento com a política de assistência estudantil na UFES, considerando os nexos que determinam esse processo. Apesar de todos os desafios encontrados na trajetória de pesquisa, chegamos a algumas constatações:

- 1) A forma de distribuição de recursos para a atenção ao estudante de graduação, a chamada Matriz PNAES, privilegia aspectos e indicadores que valorizam o caráter produtivista da universidade, em detrimento de um processo democrático, participativo e que considere as reais necessidades das instituições;
- 2) O financiamento do programa de assistência estudantil é realizado majoritariamente via recursos fiscais. Tais recursos são adquiridos em sua maioria via expropriação da mais-valia por meio de impostos e taxas pagos pelos trabalhadores e pagos pelos capitalistas por meio da exploração do trabalho. Ou seja, os recursos que financiam a assistência estudantil são os recursos do fundo público produzidos pelos próprios usuários da política;
- 3) Ainda que a maior parte dos recursos que financiam a política sejam os transferidos pelo Tesouro Nacional, há uma grande representatividade dos recursos próprios adquiridos pela própria UFES para financiamento das ações. O que indica um processo de privatização interna da universidade e a possibilidade de perda de autonomia, uma vez que necessita direcionar as ações para provimento dos meios de manutenção;
- 4) A UFES somente passou a fomentar ações, de forma sistemática, voltadas a permanência dos estudantes pobres quando isso se tornou uma política em nível

nacional. Até o ano de 2007 não havia nenhuma legislação que previa esse tipo de atendimento. O que demonstra que até esse momento a universidade não empenhou esforços para tornar a universidade mais democrática e popular;

5) Ainda que saibamos que os recursos direcionados para as políticas não sejam suficientes, há diferença dos valores autorizados nas peças orçamentárias e os valores efetivamente executados. Essa diferença indica a necessidade de aprimorar o processo de planejamento para que todo o recurso disponível seja efetivamente gasto, ampliando o alcance da política;

6) A assistência estudantil na UFES se efetiva, em grande parte, com ações de transferência de renda. Ou seja, recursos diretamente depositados nas contas do estudantes que recorrem aos serviços privados para garantirem o suprimento de suas necessidades básicas;

7) A política é operacionalizada de forma seletiva, focalizada e condicionada. Uma lógica cada vez mais comum nas políticas sociais, mas que aparecem enquanto retrocesso, contrariando aspectos universalizantes e de promoção de justiça social;

8) Uma quantidade significativa de recursos da fonte 4002 foi destinada para pagamento de contratos com empresas terceirizadas no âmbito do Restaurante Universitário, indicando um processo de terceirização/privatização das políticas sociais;

9) As ações executadas não atendem efetivamente às demandas dos estudantes. O Restaurante Universitário somente oferece duas das três principais refeições do dia e os auxílios financeiros não são suficientes para proverem das necessidades básicas dos estudantes; e

10) Os critérios de permanência dos estudantes no programa responsabilizam os sujeitos atendidos pela política de forma individual e culpabilizadora ao avaliarem a quantidade em detrimento da qualidade, a rapidez da formação, e o desempenho somente por aprovações.

Tais verificações nos permitiram compreender que a assistência estudantil faz parte dos pacotes de contrarreformas operacionalizados nesses tempos. Mais especificamente sobre o processo de financiamento, ficou claro que, na correlação de forças, a classe trabalhadora está em demasiada desvantagem. Os recursos

direcionados para a assistência ao estudante de graduação tem sido insuficientes diante das demandas. A destinação do orçamento voltado para a permanência do graduando vem ocorrendo no limite dos interesses do capital. Os recursos que desde 2002 estavam sendo ascendentes, em 2016 decresceu 17% em relação ao ano anterior. Ou seja, num contexto de acirramento da crise quem "paga a conta" sempre é o trabalhador.

A assistência estudantil é uma política recente, mas que reconhecemos seus avanços e a necessidade de fortalecimento da mesma. Para que possamos empreender a luta por consolidação de uma universidade realmente democrática e popular, é necessário disputar com afinco os recursos do fundo público.

Sabemos que a distribuição da riqueza não depende de uma "boa gestão" do sistema capitalista. As políticas sociais possuem caráter contraditório, ou seja, as políticas em si não ferem o capital, mas a ampliação delas impõe limites ao processo de exploração. Dessa forma, ainda que limitada, acreditamos que a disputa pelos recursos do fundo público constitui um dos espaços no qual deve ocorrer a luta de classes nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Afonso de. **Proteção Social do Patrimônio e Sonegação Fiscal**: uma abordagem à luz da teoria crítica. 2012. 246 f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista Avaliação**, Campinas, SP, v. 13, n. 3, p.647-680, Nov. 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, RN. v. 51, n. 37, p. 95-120, 2015.

ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Ed. Gernasa, 1968.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, 1994.

_____. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. Washington, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: ED. 70, 1977.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana & MIOTO, Regina (org). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete;. **Política social**: fundamentos e história. Biblioteca básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, v. 2, 2006.

BORGO, Ivantir Antonio. **UFES**: 40 anos de história. Vitória: Edufes, 2014.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Capitalismo em crise**: Política social e direitos. São Paulo, Cortez, 2010.

BRASIL. Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005: Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 06 jun. 2014.

_____. Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 25 abr. (2007a).

_____. Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007b. Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada para investimentos vinculados à pesquisa e ao desenvolvimento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**., Brasília, 15 de jun. 2007b. . Seção I, p. 15.

_____. Decreto nº 7.234, de 20 de dezembro de 2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 20 jul. 2010. Seção I, p. 5. (2010a).

_____. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014 (2010b)

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.**, Brasília, 26 de jun. 2014. Edição Extra, p. 1.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Plano Plurianual 2004 – 2007. Mensagem Presidencial. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_%28menspresanexo%29.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Lei 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014.

CAETANO, Alexandre. A UFES e a Reforma Universitária da Ditadura: acordos MEC-USAID à reação dos estudantes. In: CAMPOS, A. P.; VIANNA, K. S. S; MOTTA, K. S. da; LAGO, R. D. (Org.). **Memórias, traumas e rupturas**. Vitória: LHPL/UFES, 2013, p. 1-19.

_____. O Movimento Estudantil na UFES e a luta contra a ditadura (1964-1968). In: FAGUNDES, P.E.; OLIVEIRA, U.J.; ANGELO, V.A. (Org.). **O Estado do Espírito Santo e a Ditadura (1964-1985)**. Vitória: GM Editora, 2014, p.114-146.

CAMPENHOUDT, Luc Van; QUIVY, Raymond. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. "Capital fictício e lucros fictícios". IN: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 24. Rio de Janeiro: junho 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Sobre a Incompatibilidade entre Graduação à Distância e Serviço Social**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/incompatibilidade_ead_e_ss_cfesscress.pdf> Acesso em: 20 jun. 2013.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, v. 9, n. 5, p. 99, 1999.

CORBUCCI, P.R.; MARQUES, P.M.F. Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 999)

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

COSTA, Luiz Claudio. **Orçamento Universidades**. Apresentação no Seminário Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/APRESENTA%C3%87%C3%83O-ANDIFES-Fev-2016-SE-23-2.pdf>>. Acesso em 30 dez. 2015.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes de; LOPES, Eliane Marta Teixeira; VEIGA, Cynthia Greive (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais. RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez: IEE, 2009

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução. Ed. Alfa-omega, São Paulo, 1975.

_____. (Entrevista) Florestan Fernandes: a pessoa e o político. **Revista Escrita/Ensaio**. Ano. IV, n. 8, p. 9-39, 1981.

FONAPRACE. Regimento, de 09 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/regimento.html>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Reunião Ordinária. 24 e 25 de agosto de 2015. Brasília, DF, Ata. Brasília, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 3a ed. - São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

GUIMARÃES, Jorge A. **Educação e Ciência no Brasil**. Apresentação no Seminário O Financiamento Sustentável da Universidade Federal, Brasília, 2015. Disponível em < http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2015/12/APRESENTA%C3%87%C3%83O-JORGE-GUIMAR%C3%83ES-ANDIFES-16_12_2015.pdf>. Acesso em 30 dez. 2015.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

LEITE, Josimeire de Omena. A Expansão da Assistência ao Estudante Universitário em Tempos Neoliberais. In: **Anais [da] VI Jornada Internacional de Políticas Públicas: O Desenvolvimento da Crise Capitalista e a Atualização das Lutas contra a Exploração, a Dominação e a Humilhação**. São Luiz: UFMA, 2013.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. Universidade Federal Fluminense (UFF) **R. Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl; **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v. III, tomo I

_____. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. v. III, tomo II

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política: Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Boitempo Editorial, 2007.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. - Porto Alegre, Artmed, 2004

MEC. Relatório da Consulta Avançada. **Sistema e-MEC**. Disponível em: file:///C:/Users/Fernanda/Google%20Drive/Mestrado%202014/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Documentos%20para%20An%C3%A1lise%20Documental/Ensino%20Superior%20por%20estados/relatorio_consulta_publica_avancada_ies_07_07_2015_22_43_25.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015a.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 15 jun. 2015b.

_____. **Portaria Normativa Nº 39**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, 2007. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf, acesso em 03/12/2015

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **O século XXI: socialismo ou barbárie?**. São Paulo: Boitempo, 2003.

MINTO, Lalo Watanabe. **O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90**. 2005. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2005.

_____. **A Educação da “Miséria”**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. 2011. 322 fls. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Educação)- Programa de História, Filosofia e Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MORAES, Livia de Cássia Godoi. Entre o chão de fábrica e os céus do Brasil: um estudo da relação trabalho e educação na indústria aeronáutica brasileira. **Revista Café com Sociologia**, v. 3, n. 1, p. 137-157, 2014.

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. **Simposio Internacional sobre Deuda Publica do OID** – Observatório Internacional da Dívida. Caracas, Venezuela, set. 2006. Disponível em: <<http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/>>. Acesso em 3 mar. 2015.

_____. Estado e Acumulação do Capital: discussão sobre a teoria da derivação. **R. Análise Econômica**, v. 5, n. 8. 1987

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Saraiva, 2010.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do Regime Militar Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida: na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, Sp, v. 53, n. , p.88-99, fev. 2014. Semestral. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1194016701.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2014.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em 12 set. 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício de. **Economia Política e finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamentos Anuais. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>> Acesso em 05 jan.2016.

PAULA, Cristiana Maria de. **Neoliberalismo e Reestruturação da Educação Superior no Brasil: O REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a universidade federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PAVAN, Flávia Rossi Vacari. **Definições e Rumos na Implementação de uma Política Nacional de Assistência ao Estudante do Ensino Superior**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

RODRIGUES, José dos Santos. **O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria**. Campinas: Autores Associados, 1998.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **Revista Educação: Teoria e Prática**, v. 15, n. 27, p. 119-137, 2006.

SABADINI, Mauricio de Souza. Especulação financeira e capitalismo contemporâneo: uma proposição teórica a partir de Marx. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 583-608, 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a

_____. Crise do Capital e o Socorro do Fundo Público. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana & MIOTO, Regina (org). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010b.

_____. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012a.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: Evilasio Salvador; Elaine Behring; Ivanete Boschetti; Sara Granemann. (Org.). **Financerização, fundo público e política social**. 1ªed. São Paulo: Cortez Editora, 2012b.

SANT'ANA, Tomás Dias. Matriz PNAES. Apresentação na Reunião Ordinária do FONAPRACE em Agosto de 2015. Brasília, 2015

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 152-165, 2007.

SEBIM, Charlini Contarato. **A intensificação do trabalho docente no processo de financeirização da educação superior: o caso da Kroton no Estado do Espírito Santo**. 2014. 201 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao serviço público**. 6. ed. 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SENADO FEDERAL. Orçamento Anual. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 04 fev.2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Fundações privadas na universidade pública – a quem interessam? **Revista Avaliação**, Campinas, v. 7, n. 4, dez. 2002. p. 43-72.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete da. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TAVARES, Elaine. A Universidade e os Técnicos-administrativos: uma tensão permanente. In: OUURIQUES, Nildo; RAMPINELLI, W. J. **Crítica a Razão Acadêmica**. Florianópolis: Insular: 2. ed. 2012.

UFES. Resolução nº. 02/2007, de 25 de janeiro de 2007a. Aprova o Projeto Pedagógico Institucional da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www2.daocs.ufes.br/resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-022007-cun>>. Acesso em: 05 de jun. 2015.

_____. Resolução nº. 38/2007, de 03 de dezembro de 2007. Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) Vitória, 2007b. Disponível em: <<http://www2.daocs.ufes.br/resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-382007-cun>>. Acesso em 05 jun. 2015.

_____. Resolução 06/2005, de 10 de março de 2005. Planejamento Estratégico da UFES. Vitória, 2005. Disponível em: <http://www.daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_06>

_2005.pdf>. Acesso em 05 jun.2015.

_____. Relatório de Gestão 2009b. Vitória, 2010. Disponível em:
<<http://www.proplan.ufes.br/sites/proplan.ufes.br/files/field/anexo/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20UFES%20Exerc%C3%ADcio%202009.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Plano de Assistência Estudantil (UFES). 2009a, Vitória, 2009. Disponível em:
<http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_03.2009.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. **UFES, 60 anos**. Vitória: Edufes, 2014

_____. Programa de Assistência Estudantil da UFES, Vitória, 2015. Disponível em:
<http://proaeci.ufes.br/sites/proaeci.ufes.br/files/field/anexo/portaria_2731-2015-r-regulamentar_o_programa_de_assistencia_estudantil.pdf>. Acesso em 03 jan. 2016

_____. Resolução nº 28/2010, de 12 de agosto de 2010. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) para o período 2010-2014. Vitória, 2010. Disponível em:
<<http://daocs.ufes.br/resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-282010-cun>>. Acesso em: 05 fev.. 2015.

_____. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2015 – 2019 Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2014. Disponível em:
<http://proplan.ufes.br/sites/proplan.ufes.br/files/field/anexo/pdi_-_2015-2019_1.88mb_.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016.

VASCONCELOS, Natalia Batista. Assistência Estudantil: uma breve análise histórica. In: **Revista Comemorativa 25 anos do Fonaprace**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (org.). Coordenação, Andifes. UFU, PROEX: 2012. p.. 100 - 111.