

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

PRISCILLA RODRIGUES SOUZA CAMPOS

**O PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:
UMA ANÁLISE DA FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA MENDES
PIMENTEL**

Belo Horizonte

2017

PRISCILLA RODRIGUES SOUZA CAMPOS

O PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:
uma análise da Fundação Universitária Mendes Pimentel

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Gestão Pública
da Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito à obtenção
do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Geralda Luíza de
Miranda (UFMG).

Coorientador: Prof. Ms. Leonardo Barros
Soares (UFMG).

Belo Horizonte

2017

PRISCILLA RODRIGUES SOUZA CAMPOS

O PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL:
uma análise da Fundação Universitária Mendes Pimentel

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Gestão Pública
da Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito à obtenção
do título de bacharel em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dra. Geralda Luíza de Miranda
(Orientadora)

Prof. Ms. Leonardo Barros Soares
(Convidado)

Belo Horizonte
2017

Dedico este trabalho a minha mãe e minha avó, Christiane e Maria, por sempre me apoiarem e nunca medirem esforços para ajudar em todas as etapas da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus, que me deu saúde e força durante essa caminhada. À minha mãe, avó, tias, tios, irmãos, meu namorado Rodrigo, e a toda minha família que, sempre estiveram presente na minha vida me ajudando, incentivando e apoiando, principalmente, para alcançar esse objetivo.

Aos amigos e colegas, principalmente Lilian Mara, Katyane Sousa e Alessandro Brito, pelos momentos compartilhados e por sempre me auxiliarem quando precisei.

À minha orientadora Professora Geralda Luíza de Miranda, pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho, ao Professor Leonardo Barros Soares por sua cordialidade, compreensão e paciência na orientação e incentivo desde o início deste estudo.

A todos os professores do Curso de Gestão Pública, que foram tão importantes para meu desenvolvimento acadêmico.

Enfim, a todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise da estrutura do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que é prestada por intermédio da Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP). O objetivo foi verificar o funcionamento dos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela UFMG e também suas especificações. Consideramos que essa política compõe um Estado de bem-estar social, fazendo parte de um conjunto de políticas sociais que foram criadas ao longo dos anos, em especial no campo da educação. Diante disso, buscou-se resgatar as discussões teóricas sobre a origem e desenvolvimento de um Estado de bem-estar social. Além disso, fizemos uma descrição da evolução do Sistema Brasileiro de Proteção Social e sua configuração atual como também as transformações que ocorreram na política brasileira de educação, com ênfase no nível superior, e em especial, as universidades públicas nas últimas décadas. Por fim, nos debruçamos sobre o caso da FUMP, discutindo criticamente dados relativos ao número de alunos beneficiados e tipos de auxílio ofertados à comunidade da UFMG.

Palavras-chave: Plano Nacional de Assistência Estudantil; Universidade Federal de Minas Gerais; Fundação Universitária Mendes Pimentel; *Welfare State*; Instituições Federais de Ensino; Ministério da Educação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Organograma do Ministério da Educação.....	50
GRÁFICO 1: Orçamento das Universidades Federais referente ao Pnaes	60
GRÁFICO 2: Número de beneficiários por ano	72
GRÁFICO 3: Procedência dos beneficiários por ano	73
GRÁFICO 4: Estudantes assistidos por tipo de escola cursada.....	74
GRÁFICO 5: Número de beneficiários por escolaridade	75
GRÁFICO 6: Valor recebido pela FUMP do PNAES de 2009 a 2014.....	76
QUADRO 1: Preços praticados nos Restaurantes Universitários administrados pela FUMP66	
QUADRO 2: Programas e valores oferecidos pela FUMP	68

LISTA DE SIGLAS

AUM	Associação Universitária Mineira
AUMP	Assistência Universitária Mendes Pimentel
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEFET	Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNSS	Conselho Nacional Serviço Social
DDES	Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde
DIFES	Diretoria de Desenvolvimento da rede de Instituições Federais de Ensino Superior
DIPES	Diretoria de Política e Programas de Graduação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FUMP	Fundação Universitária Mendes Pimentel
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDE	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituto Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica Assistência Social

MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	Medida Provisória
PBP	Programa Bolsa Permanência
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Pronta Ação
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
PROUNI	Programa Universidade para todos
PSE	Programa de Saúde do Estudante
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades
RU	Restaurantes Universitários
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
SE	Secretaria Executiva
SEB	Secretaria de Educação Básica
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESu	Secretaria de Educação Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USP	Universidade São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. WELFARE STATE, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS	15
1.1. Sobre o conceito de <i>Welfare State</i>	15
1.2. Cidadania e direitos sociais: algumas definições importantes para pensar o caso brasileiro	20
1.3. Sistema de proteção social no Brasil.....	24
1.4. Considerações finais	31
2. EDUCAÇÃO SUPERIOR E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: UMA RECAPITULAÇÃO HISTÓRICA	32
2.1. As Políticas Educacionais no Brasil: um panorama histórico da Educação infantil à Educação Superior.....	32
2.1.1. A evolução da educação básica.....	33
2.1.2. A Evolução do ensino superior.....	39
2.1.3. Ensino Superior no Brasil: falando da legislação do setor	44
2.2. Ensino Superior no Brasil: sua estrutura Institucional	46
2.2.1. As Instituições de Ensino Superior.....	46
2.2.2. O Conselho Nacional de Educação (CNE).....	48
2.2.3. O Ministério da Educação (MEC) no Brasil	49
2.3. Ensino Superior no Brasil: um panorama sobre os planos nacionais de educação I e II.....	50
2.3.1. Alguns programas e ações do MEC em relação ao ensino superior.....	53
2.4. Considerações finais: a recente criação de uma política de Assistência Estudantil do ensino superior no Brasil	57
3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL SOB INVESTIGAÇÃO: O CASO DA FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA MENDES PIMENTEL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	59
3.1. O Plano Nacional de Assistência Estudantil.....	59
3.2. O Plano Nacional de Assistência Estudantil dentro da UFMG	61
3.2.1. A Fundação Universitária Mendes Pimentel	62
3.2.1.1. Critérios para concessão dos benefícios da FUMP	64
3.2.1.2. Programas de Assistência estudantil	65
3.2.1.2.1. Alimentação	66
3.2.1.2.2. Moradia Universitária.....	66

3.2.1.2.3.	Assistência à saúde.....	67
3.2.1.2.4.	Bolsas de auxílio financeiro	68
3.2.1.2.5.	Bolsa acesso à informação digital	69
3.2.1.2.6.	Bolsas/estágios.....	69
3.2.1.2.7.	Bolsa de acesso a material acadêmico	69
3.2.1.2.8.	Bolsa de acesso ao livro Bernardo Álvares	70
3.2.1.3.	Os números da FUMP	70
3.3.	Considerações finais	76
4.	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

INTRODUÇÃO

O sistema educacional no Brasil vem passando, nos últimos 15 anos, por várias transformações para garantir e ampliar o acesso da população aos variados níveis da educação¹. De acordo com os indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2015, observou-se um crescimento do acesso à educação infantil de 2004 para 2014, que subiu de 13,4% para 24,6% na faixa de 0 a 3 anos de idade, e de 61,5% para 82,7% na faixa de 4 a 5 anos. Já na proporção de jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam a escola, houve um aumento de 2,4 pontos percentuais. Outro ponto abordado pelo IBGE é a taxa de conclusão do ensino médio que passou de 45,5% para 60,8%. Já os dados sobre a educação superior mostraram que a proporção de jovens entre 18 e 24 anos de idade que frequentavam o ensino superior, sendo essa a faixa considerada adequada, passou de 32,9%, em 2004, para 58,5%, em 2014.

Grande parte da expansão educacional superior aconteceu por intermédio de políticas públicas de incentivo ao ensino superior para a população de baixa renda no Brasil, como o Programa Universidade para Todos (ProUni)² e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)³, além das políticas públicas de ação afirmativa, como as cotas⁴. Já um fator que contribuiu diretamente para o aumento do número de matrículas nas instituições públicas nos últimos anos foi a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

¹ Apesar do aumento no investimento em educação, o Brasil ocupava, em 2014, a 38ª posição de um total de 40 países e territórios avaliados pelo ranking internacional de educação da Pearson, empresa de desenvolvimento de soluções para a área, ganhando apenas de México e Indonésia. O Brasil está entre os que registraram queda no índice de desempenho escolar e habilidades cognitivas, ao lado de Argentina e México, que também estão no grupo das seis nações com a maior variação negativa em relação à média global. O estudo *The Learning Curve 2014* (A Curva de Aprendizado 2014) foi publicado em maio de 2014 e classifica o desempenho educacional de 39 países e de Hong Kong a partir de fatores relacionados às mudanças de desempenhos globais de educação e à importância das habilidades pessoais para o século 21.

² A descrição de alguns programas citados será vista de forma mais aprofundada no decorrer do trabalho, mas em caráter introdutório esclareço que o Prouni é um programa do Ministério da Educação, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

³ O Fies é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001.

⁴ A política de cotas foi instituída pela Lei 12.711, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2012. A lei reserva no mínimo 50% das vagas das instituições federais de ensino superior e técnico para estudantes de escolas públicas, que são preenchidas por candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à presença desses grupos na população total da unidade da Federação onde fica a instituição.

(Reuni)⁵, instituído em 2007, que ampliou o número de vagas e cursos oferecidos nas Universidades Federais, possibilitando um espaço mais democrático nas universidades. Esses programas possibilitaram um aumento do acesso da população de baixa renda e de estudantes provenientes de escolas públicas às universidades federais. No entanto, além do acesso, o Governo Federal também precisava garantir condições econômicas de permanência até a conclusão do curso para esses alunos.

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)⁶ apresenta em sua história um notável programa de assistência estudantil para os estudantes de baixa renda da instituição. Desde 1927, ano da sua criação, a então Universidade de Minas Gerais já contava com movimentos da comunidade universitária para a criação de uma assistência estudantil, defendida pelo primeiro reitor da Universidade, o professor Francisco Mendes Pimentel. Em 1929 criou-se a primeira organização de assistência estudantil dentro da Universidade, a Associação Universitária Mineira (AUM). No entanto, em 1936 as atividades de assistência da universidade passaram a ser responsabilidade da Assistência Universitária Mendes Pimentel (AUMP), criada pelo professor José Baeta Vianna, que era um dos entusiastas do projeto de assistência estudantil. Durante sua trajetória, a Universidade passou por várias transformações que impactaram diretamente a assistência estudantil, provocando mudanças na estrutura da AUMP. A criação do Fundo de bolsas, em 1972, constituído pelos recursos da taxa de matrícula e da anuidade paga pelos estudantes foi um acontecimento significativo já que garantia um orçamento próprio para a assistência estudantil dentro da Universidade.

Em 1973 a AUMP se torna Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP) e passa a ser reconhecida na mesma década como entidade filantrópica, conferindo maior autonomia e viabilizando a isenção de impostos e o estabelecimento de convênios. Esse fato foi muito importante para consolidar a política de assistência na

⁵ O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e tem o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

⁶ A UFMG é a mais antiga universidade de Minas Gerais, foi criada em 1927 com o nome de Universidade de Minas Gerais (UMG) como uma instituição privada e subsidiada pelo Estado. Surgiu a partir da união das quatro escolas de nível superior então existente em Belo Horizonte. Em 1949, a UMG foi federalizada e incorporou ao seu patrimônio territorial uma extensa área na região da Pampulha onde hoje está localizado seu campus principal. O nome atual - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - só foi adotado em 1965.

UFMG. A FUMP oferece aos discentes de baixa renda daquela instituição um conjunto de programas que visam garantir as condições socioeconômicas e culturais para a conclusão de seus cursos. O Ministério da Educação, em 2008, criou o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cujos recursos possibilitaram a FUMP condições de manter seus programas de assistência estudantil que possuem uma demanda crescente.

O PNAES apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior (IFES) e está disposto no Decreto Nº 7.234/2010 (BRASIL, 2010). A política tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal por meio da oferta de assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações devem ser executadas pela própria instituição de ensino que também são responsáveis por acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa.

Este trabalho tem o objetivo de analisar o PNAES dentro da UFMG e verificar o funcionamento dos programas de assistência estudantil que são prestados na universidade por meio da FUMP. Consideramos que essa política compõe o Estado de proteção social, sendo importante discutir suas características conceituais.

Diante dessa relação, inicialmente apresentamos uma revisão bibliográfica de alguns autores que tratam do *Welfare State*, descrevendo os principais argumentos para sua emergência, e da cidadania, especialmente seu desenvolvimento no âmbito dos direitos sociais. O primeiro capítulo então, intitulado *Welfare State*, cidadania e políticas sociais, apresenta a sistematização dessa revisão, onde pretendemos explicar o desenvolvimento de um sistema de proteção social que inclui o direito à educação como um de seus elementos constitutivos.

O capítulo seguinte é uma descrição sobre a ampliação do acesso à educação no Brasil, mediante a análise da formação de suas estruturas e diretrizes, e ao surgimento das políticas educacionais para o ensino superior. Por fim, no terceiro capítulo, nos referimos ao nosso estudo de caso, o Plano Nacional de Assistência Estudantil e as especificações dos programas realizados na UFMG por intermédio da FUMP, com o objetivo de analisar a estrutura do programa e as condições de acesso dos discentes da UFMG.

Finalizando, faremos as considerações finais e conclusões que este trabalho propiciou. Esperamos contribuir para o aumento do conhecimento em relação ao PNAES e estimular o debate da assistência estudantil como um fator de extrema importância para o desenvolvimento de um espaço mais democrático nas universidades públicas.

1. WELFARE STATE, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo pretende-se apontar algumas contribuições teóricas que possibilitam compreender o surgimento de um sistema de proteção social no Brasil, principalmente a estrutura e o desenvolvimento das políticas públicas sociais. Para isso consideramos importante compreender a relação entre o que se convencionou chamar *Welfare State*, o desenvolvimento da cidadania e a discussão sobre o direito à educação.

Primeiramente, apresentaremos algumas características, conceitos e teorias que consideramos importante para descrever o surgimento do que chamamos de um *Welfare State*. Para isso nos debruçamos sobre obras clássicas de autores tais como Thomas Henry Marshall (1967), Gösta Esping-Andersen (1991), José Murilo de Carvalho (2001), Marta Arretche (1995), José Celso Cardoso Jr. e Luciana Jaccoud (2005), dentre outros que considerarmos necessário para caracterizar essa forma de proteção social.

Não temos a intenção de aprofundarmos em contextos históricos, mas antes, retratar o que julgamos necessário para a compreensão da criação de um Estado de Bem-Estar social e alguns de seus desdobramentos, dando ênfase no surgimento deste no Brasil. Desta forma, analisaremos neste capítulo o que está por trás da existência do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no Brasil, que é o contexto amplo em que se situa o objeto de pesquisa deste trabalho.

1.1. Sobre o conceito de *Welfare State*

Segundo Esping-Andersen (1991), uma das principais referências no campo das políticas públicas sobre o tema em questão, uma definição comum para o *Welfare State* é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir

o bem-estar básico dos cidadãos. Sendo assim, em um *Welfare State* - ou simplesmente Estado de bem estar social - deve existir um conjunto de bens e serviços que são oferecidos e garantidos aos cidadãos por intermédio do Estado, originando um bem-estar para a população. De acordo com a autora Margareth Carneiro (2010), pode ser denominado também de Estado-providência, sendo um tipo de organização política e econômica que posiciona o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e regulador da economia.

É importante ressaltar que, de acordo com Andersen, existe um debate bem amplo sobre o *Welfare State*, com diversas teorias para explicar sua emergência e desenvolvimento. Para ele, no entanto, “dois tipos de abordagem dominam as explicações dos *Welfare States*: uma enfatiza estruturas e sistemas globais; a outra, instituições e atores” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91). Debrucemo-nos com mais vagar sobre cada uma dessas abordagens.

Primeiramente, conforme este autor, a abordagem de sistemas e estruturas busca destacar mais as similaridades entre os países do que suas diferenças, então o “fato de ser industrializada ou capitalista sobrepõe-se a variações culturais ou diferenças nas relações de poder” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91). Uma de suas variantes seria a teoria de sociedade industrial, onde a industrialização transforma a política social em necessária e possível,

“[...] necessária, porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado. O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a “função de bem-estar social” é apropriada ao Estado-nação”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.91)

Segundo ele, esta forma de raciocínio influenciou a denominada “lógica do industrialismo”, na qual à medida que a economia industrial moderna destrói as instituições sociais tradicionais o *Welfare State* emerge.

Outra versão seria que a burocracia moderna, como forma de organização racional, universalista e eficiente, possibilitou o *Welfare State*. Ela seria um instrumento de administração dos bens coletivos e também um centro de poder em si, promovendo então seu próprio crescimento.

Por fim, abandonando a teoria clássica, temos a versão do novo estruturalismo marxista que têm seu ponto de partida analítico na teoria de que o

Welfare State resulta do modo de produção capitalista. Sendo assim, a reforma social estaria vinculada às contradições criadas pela acumulação de capital. De acordo com essa teoria, os Estados de bem-estar social não precisam ser promovidos por agentes políticos, pois o Governo se posiciona de maneira a satisfazer as necessidades coletivas do capital.

Já a segunda abordagem, ou seja, aquela que enfatiza instituições e atores, em sua variação institucional discute sobre a teoria da democracia e não faz referência a qualquer classe ou agente social em particular. Em sua formulação clássica afirmava que as maiorias favoreceriam a distribuição social como forma de compensação da fraqueza ou dos riscos do mercado e suas formulações modernas apresentam muitas variantes. Ainda segundo o autor, “Uma delas identifica estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir também os direitos sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.94). Já outra variante garante que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, estimulando assim gastos públicos crescentes.

Para Esping-Andersen (1991), uma variação importante seria a tese da mobilização de classe que enfatiza as classes sociais como os principais agentes de mudança e afirma que o equilíbrio do poder das classes é determinado pela distribuição de renda. Nessa teoria, então,

[...] a política parlamentar é capaz de sobrepor-se ao poder hegemônico e pode ser levada a servir interesses antagônicos aos do capital. Além disso, a teoria da mobilização de classe supõe que os *Welfare States* fazem mais do que simplesmente aliviar os males correntes do sistema: um *Welfare State* "social-democrata" vai estabelecer por si mesmo as fontes de poder cruciais para os assalariados e assim fortalecer os movimentos de trabalhadores. Como Heimann (1929) afirmou originalmente, os direitos sociais podem fazer as fronteiras do poder capitalista retrocederem”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.95)

O autor ressalta a existência de diversas objeções válidas a esta tese, porém seus problemas fundamentais podem ser resolvidos com a abordagem das alianças de classe, onde é mais importante pensar em termos de relações sociais do que apenas em categorias sociais.

Além das diversas teorias explicativas para a emergência e desenvolvimento do *Welfare State*, o fenômeno tem demonstrado diferentes formas de progressão dos sistemas de proteção, apresentando combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família. Para Andersen, cada regime de *Welfare State*

oferece diferentes soluções políticas para os conflitos distributivos no interior das sociedades e que esses seriam o resultado, predominantemente, de três fatores importantes: das estruturas de coalizão política de classe; da capacidade de mobilização do poder de classe, principalmente da trabalhadora; e do legado histórico da institucionalização do regime. Desta forma, o autor propõe três modelos de *Welfare State* que apontam as características distributivas e institucionais dos sistemas de proteção social de alguns países, permitindo compreender as similaridades e diferenças dos serviços sociais prestados nos diversos Estados.

No primeiro modelo, denominado pelo autor de *Welfare State* “liberal”, existiria uma predominância da assistência social e os direitos estariam ligados à comprovação da necessidade. Além disso, apresentam reduzidas transferências sociais, modestos planos de previdência e acentuadas práticas de mercado. Neste modelo as regras para qualificação aos benefícios, que são tipicamente modestos e atingem, majoritariamente, uma clientela de baixa renda, são limitadas e geralmente associadas ao estigma. O Estado estimula o mercado passiva e ativamente, ao garantir o mínimo de intervenção estatal e ao subsidiar diversos serviços prestados pelo mercado. De acordo com Esping-Andersen (1991), essa forma de *Welfare State* é predominante, principalmente, nos países de origem anglo-saxônica como os Estados Unidos, Canadá e a Austrália.

O segundo modelo, nomeado de “corporativista” ou conservador, dispõe de uma previdência social estatal e compulsória com direitos bastante amplos, porém ligados à classe e ao status. Existe também uma dependência em relação ao mercado uma vez que os benefícios oferecidos dependem quase inteiramente de contribuições. Possuem forte influência da Igreja e por isso demonstram compromisso com a preservação da família tradicional. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 109), “a previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade”. Para o autor esse regime agrupa países como a França, a Alemanha, a Áustria e a Itália, e nele predomina a conservação das diferenças de status.

O último modelo, presente nos países escandinavos, oferece benefícios básicos e iguais para todos, independentemente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado. É denominado como “socialdemocrata” e pode ser considerado um sistema mais solidário, pois busca promover a igualdade através

dos melhores padrões de qualidade e não somente suprir as necessidades mínimas. Este modelo busca garantir direitos idênticos a todos os trabalhadores, ele “exclui o mercado, e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar” (ESPING-ANDERSEIN, 1991, p.110).

O regime socialdemocrata, para Andersen, é uma fusão peculiar entre o liberalismo e socialismo. É um sistema comprometido com a garantia do pleno emprego, que capacita à independência individual, mas oferece o direito de proteção à renda, além de assumir a responsabilidade direta pelo cuidado com os desvalidos, os velhos e as crianças. Esse modelo tem um enorme custo de manutenção e, portanto, para o autor, nele é preciso que os problemas sociais sejam minimizados e os rendimentos maximizados, resultando em um maior número possível de pessoas trabalhando e o menor número possível vivendo de transferências sociais.

Esping-Andersen (1991) evidencia que não existe um único caso puro de *Welfare State*, mas que se usarmos como parâmetro para defini-los a qualidade dos direitos sociais, a estratificação social e o relacionamento entre Estado, mercado e família, então o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes. Diante disso, esses modelos permitem-nos caracterizar a forma predominante dos sistemas de proteção social e utilizá-los para comparar entre os diferentes regimes existentes e também para compreender as diversas respostas e comportamento de um país diante dos riscos sociais.

Para Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

“[...] apesar das diferenças nas análises das causas de sua emergência, diferentes autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-Estar consolidados para o século XX, em grande número de países, podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais tendo por objetivo realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo em face de alguns riscos e vulnerabilidades sociais”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 183)

Abordaremos uma descrição sobre a evolução do sistema de proteção social no Brasil nas próximas seções, mas, consideramos importante salientar que, no país, “a ação social do Estado foi uma das respostas à questão social representada pela pobreza operária, disputando, ao menos desde a década de 1920, com outras alternativas, a gestão da questão social” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p.189).

Assim, conforme os autores, a questão social no Brasil configurou-se através do trabalho por intermédio da política social de cunho corporativo. O projeto de bem estar era baseado no desenvolvimento da produção econômica nacional e na ampliação do assalariamento. Até 1980, a proteção social das populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado eram conduzidas por “forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 190).

Foi a partir de 1988 que as políticas sociais se consolidaram por meio da afirmação de direitos sociais da cidadania. Com a nova Constituição, a intervenção do Estado, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a abranger uma esfera mais ampla da vida social objetivando equalizar o acesso a oportunidades e também enfrentar as condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza. Assim podemos perceber que as políticas sociais no Brasil passaram a incorporar algumas características do modelo social-democrata.

Antes de descrever uma evolução mais detalhada do sistema de proteção social brasileiro julgamos importante destacar, brevemente, o contexto histórico em que se desenvolveu a construção da cidadania no Brasil, os direitos sociais e alguns de seus desdobramentos.

1.2. Cidadania e direitos sociais: algumas definições importantes para pensar o caso brasileiro

A grande desigualdade social vivenciada no Brasil é um fator que contribuiu para que a evolução da cidadania ocorresse de forma diferente daquela verificada na Inglaterra, conforme descrição de Marshall (1967). Historicamente, a colonização Portuguesa no Brasil não colaborou para a criação de um Estado igualitário. A sociedade era escravista, patriarcal e marcada por grande diferenciação social. O poder público era indistinguível do poder privado e havia forte influência da igreja nas funções públicas. Podemos considerar que a situação da cidadania no Brasil

colônia⁷ era deplorável, pois, no dizer de Carvalho (2001, p. 23-24), “[...] não havia sociedade política; não havia ‘repúblicas’”, isto é, não havia cidadãos da forma como compreendida por Marshall. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos e dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares.

Carvalho (2001) aponta que a educação não era uma preocupação no período colonial e isso, em conjunto com outros fatores, dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos dos cidadãos. Ele diz que em 1872, apenas 16% da população brasileira era alfabetizada, e que em relação ao ensino superior a situação não era melhor, pois Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia. Somente após a chegada da corte, em 1808, as escolas superiores foram admitidas. (CARVALHO, 2001, p.23) Segundo o autor a herança colonial era por demais negativa.

Para ele, quando chegou ao fim o período colonial, a maioria da população era excluída dos direitos civis e políticos e também não existia um sentido de nacionalidade. Após a independência do Brasil, não ocorreram mudanças substanciais no cenário descrito, e a manutenção da escravidão não colaborou para o avanço dos direitos civis.

Entretanto, apesar dos avanços, os brasileiros continuavam analfabetos, as eleições eram constantemente fraudadas, tumultuadas e havia pressão de chefes políticos, através de coação ou barganhas, sobre os votantes. Nem mesmo a Proclamação da República, em 1889, conseguiu trazer mudanças significativas, pela perspectiva de representação política.

Com tão pouco avanço nos direitos políticos e com direitos civis precários e restritivos era ainda difícil falar de direitos sociais. De acordo com Carvalho (2001, p. 61), não cabia ao Estado proporcionar assistência social, “a assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares”. O atendimento destinado aos pobres era realizado por instituições privadas, e também existiam irmandades religiosas e sociedades de auxílio mútuo que ofereciam aos seus membros benefícios - como auxílio funerário, apoio para tratamentos de saúde,

⁷ O período colonial corresponde entre a chegada dos primeiros portugueses ao Brasil, em 1500, e a Independência, no ano de 1822.

empréstimos, e até pensões para viúvas - proporcionais às suas contribuições. No meio rural, a pequena assistência que existia era exercida pelos coronéis.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 190), dizem que “no Brasil, e não só aqui, a história da intervenção social em prol dos pobres teve início em ações e instituições de caráter assistencial não estatal, movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade”.

Durante o período da primeira república, Carvalho diz que a intervenção na área social era limitada e na área trabalhista não era admitido a ação do Estado. Apesar disso, nesse período foi criada a primeira lei eficaz de assistência social, uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários⁸, em 1923. E três anos mais tarde foi criado, para os funcionários da União, um instituto de previdência. O sistema das caixas expandiu-se para outras empresas e, apesar de modestas e limitadas, tornaram-se o germe da legislação social da década seguinte.

Com o início da nova república⁹ houve uma aceleração nas mudanças da área social. Em 1930, foi criado o Ministério do trabalho, Indústria e Comércio, que agiu rapidamente em três direções: trabalhista, previdenciária e sindical.

Carvalho diz que na área trabalhista, criou-se o Departamento Nacional do Trabalho em 1931 e, no ano seguinte, foi decretado a jornada de 8 horas na indústria e no comércio. Foi regulamentado, no mesmo ano, o trabalho feminino e de menores, criado a carteira de trabalho e as Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento. Já em 1933 e 1934 ocorreu a regulamentação do direito de férias para bancários, comerciários e industriários. A vasta legislação publicada resultou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, que permanece até hoje com poucas modificações de fundo.

Já na área da previdência a partir de 1933 ocorreram os grandes avanços. Criou-se “o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), dando início a um processo de transformação e ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) da década de 20” (CARVALHO, 2001, p. 113). E “ao longo da década, foram criados outros institutos para as categorias dos comerciários (1934),

⁸ Suas características principais eram: contribuição dividida entre o governo, os operários e os patrões; administração atribuída a representantes de patrões e operários, sem interferência do governo; organização por empresa. (CARVALHO, 2001, p. 63)

⁹ Período da história do Brasil entre 1930 e 1945, governado por Getúlio Vargas de forma contínua.

bancários (1935), industriários (1938) e os empregados em transportes e cargas (1938)". (BATICH, 2004). É importante destacar que, segundo Batich (2004), não eram padronizados os valores e as formas dos benefícios previdenciários dos IAPs, pois cada categoria de atividade os estabelecia livremente.

Somente em 1966 ocorre uma uniformização do sistema previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que agregava todos os IAPs deixando de existir diferença em relação ao valor e tipos de benefícios que existiam entre eles. De acordo com Batich (2004), nos anos 70, foram estabelecidos novos tipos de benefícios previdenciários e também incluído categorias que antes não tinham nenhuma cobertura. "A previdência tornou-se um instrumento oficial de redistribuição de renda entre trabalhadores, uma vez que todos os contribuintes urbanos deviam pagar essa nova despesa". (BATICH, 2004, p. 35).

Em 1990, por fim, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), substituindo o INPs, sendo desde então a prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira.

Contudo, o que queremos registrar é que o período de 1930 a 1945 permitiu um grande avanço da legislação social. Através dele "foi implementado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores" (CARVALHO, 2001, p. 123-124). De acordo com o autor, o governo brasileiro expandiu o direito social antes do direito político.

Percebemos que a expansão dos direitos sociais foi promovida, principalmente, por movimentos trabalhistas. Segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

"[...] a literatura brasileira sobre o tema tem apontado que, em consonância com a experiência internacional, a atuação social do Estado teve origem no aparecimento das classes trabalhadoras urbanas e no esforço de dar resposta aos conflitos que marcaram as relações capital-trabalho num contexto de crescente industrialização". (CARDOSO Jr.; JACCOUD 2005, p.188)

Esping-Andersen (1991, p. 228) diz que a política social se tornou para a classe trabalhadora uma arena para a acumulação de recursos de poder, onde substituir as trocas via mercado pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais, seria seu princípio de atuação.

No Brasil, conforme Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a consolidação de um eixo de políticas públicas no campo da assistência social se estabeleceu somente após a Constituição de 1988, pois o país era herdeiro de um forte projeto corporativo e uma extensa tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia.

De acordo com os autores, na Constituição de 1988 estavam espelhados os ideais universalistas vinculados a uma ideia ampliada de cidadania, buscando assim a expansão da cobertura de políticas sociais. A nova Constituição “tentará superar um sistema marcado pelo autofinanciamento, excludente e não distributivo, procurando instituir as bases para a organização de um sistema universal e garantidor de direitos” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 193). O sistema que então surgia, em que pesem os inegáveis avanços, também se constituía de políticas diferenciadas, ordenadas por diversos princípios de acesso, financiamento e organização institucional, refletindo suas trajetórias não homogêneas e as escolhas realizadas no campo político.

O texto constitucional criou novas garantias de proteção social e ao mesmo tempo exigiu esforços de reorganização das políticas então existentes. Para os autores temos hoje “um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 194).

Diante disso, na próxima seção trataremos a trajetória da consolidação de um sistema de proteção social no Brasil.

1.3. Sistema de proteção social no Brasil

Usaremos como referência principal nesta seção a obra de Luciana Jaccoud, “Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo”, cujo quinto capítulo de José Celso Cardoso Jr. (2005), nos oferece um panorama do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

A Proteção Social é um conceito extenso para compreender as formas convencionais estabelecidas pela sociedade para proteger a sua população. Abrange todo um conjunto de ações e programas que objetivam combater as

desigualdades e promover uma melhoria na vida social dos indivíduos. Mediante certas condições históricas emerge a proteção social assumindo diferentes formas dependendo da trajetória política e econômica do Estado.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) definem três vertentes históricas para a organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). A primeira configura-se através da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930. A segunda foi estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica e voltada ao atendimento de certas situações de pobreza. E a terceira é que as políticas sociais estão assentadas na afirmação de direitos da cidadania que a partir de 1988, através da nova Constituição se consolidou no país.

Ressaltamos que os autores definem o SBPS como um conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, objetivando a cobertura de riscos sociais, garantindo os direitos sociais, equalização as oportunidades e enfrentando as condições de destituição e pobreza (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005). Para eles, existem quatro eixos que compõem o SBPS, que são o Trabalho, Assistência Social, Direitos Sociais de cidadania e Infraestrutura Social.

Pela perspectiva da primeira vertente deu-se, através da ação política da classe trabalhadora, a consolidação da ação social do Estado, na década de 1930, caracterizada pela constituição de caixas de seguro social organizadas por setor econômico, geridas e financiadas por empregadores, empregados e pelo Estado, visando proteger os trabalhadores e seus familiares de certos riscos coletivos. “Tal modelo desenvolveu-se articulado com um amplo esforço de regulamentação do mundo do trabalho assalariado” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 189).

Porém, às populações não participantes do processo de acumulação se encontravam fora do alcance do sistema de proteção social. Então:

“[...] os projetos de modernização da economia e da sociedade no Brasil [...] previam a integração dos pobres, principalmente os urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 189).

Desta forma, aqui, a história da intervenção social a favor dos pobres iniciou-se por intermédio de instituições e ações de caráter assistencial não estatal,

movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade, sendo à base da segunda vertente. Para Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

“[...] em seus traços gerais, o processo de construção da intervenção social junto aos pobres organizou-se em larga medida por meio de um aparato assistencial de origem privada, o qual contava com apoio estatal no campo do financiamento direto e indireto”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 190)

Nas décadas de 1980 e 1990 ocorreu uma ampla agenda de reformas no que se refere à ação social do Estado, resultando em mudanças significativas no perfil do SBPS. A promulgação da Constituição de 1988, “alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005).

Pelo ângulo da terceira vertente, a Constituição de 1988 representou avanços na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, oferecendo às políticas sociais uma perspectiva mais generosa de proteção social. Podemos destacar como seus principais avanços a instituição da seguridade social, articulando e integrando políticas de seguro social, assistência social e saúde; A instituição do Sistema Único de Saúde (SUS); o reconhecimento da assistência social como política pública; o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva a trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador.

A partir dos quatro eixos que compõem o SBPS iremos, de forma resumida, mostrar a evolução dos direitos sociais no Brasil segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

No Eixo do Emprego e do Trabalho, pode-se dizer que a institucionalização do SBPS iniciou-se em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que funda através das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) um modelo de proteção social organizado por empresa. Esse modelo, nos anos de 1930, evolui para a montagem de um sistema corporativista de relações de trabalho, resultando na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), onde a proteção previdenciária era organizada por categorias profissionais. As intensas produções legislativas no campo social e do

trabalho, como vistos anteriormente, culminaram, em 1943, na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A unificação institucional dos IAPs em 1966 originou a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e no mesmo ano ocorreu à criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Entre outros avanços, podemos afirmar que “entre 1930 e 1980, no campo da ação social do Estado, vigora um princípio de justiça fundado na lógica da proteção do trabalhador assalariado” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 201).

No eixo da Assistência Social, criou-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNS), em 1938, que regulamentavam subvenções federais à Assistência Social, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, porém, neste contexto, as ações sociais tratavam parcialmente do tema da pobreza. De acordo com Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), a política nacional de assistência social consolidou-se a partir de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (BRASIL, 1993).

Esta Lei instituiu uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres. São definidas pela Loas quatro tipos de ações para a assistência social: benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais.

Por meio da Constituição de 1988 foi reconhecida a assistência social como direito do cidadão e resgatado a responsabilidade do Estado no atendimento às populações vulneráveis tradicionalmente público-alvo da assistência. Destaca-se que a Constituição ampliou o acesso da assistência a outros grupos, garantido que ela seria prestada *a quem dela necessitar*.

“A Constituição de 1988 e a Loas buscam realizar uma definição mais clara, apesar de ainda imprecisa, do público-alvo (crianças, jovens, idosos, portadores de deficiência e famílias), dos critérios de elegibilidade (cortes etários e de renda) e das ações assistenciais. Com isso, políticas assistencialistas antes discricionárias (por definição, circunstanciais e sujeitas a manipulações clientelistas e eleitorais) puderam tornar-se políticas de Estado, sujeitas a regras estáveis e, em alguns casos, de aplicação universal”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p.220)

No eixo dos Direitos Sociais de Cidadania fazem parte as políticas de saúde e o ensino fundamental. Apesar do reconhecimento destas duas políticas terem sido

realizadas em momentos diferentes, elas identificam-se hoje, no Brasil, com a própria ideia de cidadania social.

Durante mais de 40 anos o atendimento médico-hospitalar era uma garantia restrita aos trabalhadores vinculados ao sistema de previdência social. Somente a partir da década de 1970 a assistência médica desse sistema assumia uma nova configuração, ampliando sua cobertura. Em 1971, por meio do PRORURAL/FUNRURAL¹⁰, a Previdência Social realizou a incorporação da população rural - condicionada a disponibilidade orçamentária - aos serviços médico-hospitalares. Em seguida, ampliou o acesso também aos autônomos e empregadas domésticas.

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência Social e este implementou, no mesmo ano, o Plano de Pronta Ação (PPA), que garantia atendimento de emergência pela rede de serviços médicos da Previdência Social, independente do paciente ser ou não a ela assegurados. Em 1975, o governo federal organiza o setor Saúde de forma sistêmica, define as competências do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social. E, por fim, na década de 1980, se firmou “a bandeira da unificação das diferentes redes de prestação de serviços de saúde, da universalização do acesso à saúde e seu reconhecimento como direito social universal”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005)

O marco da política de assistência social da saúde no país foi a instituição de um Sistema Único de Saúde (SUS), representando a culminância do processo de construção de uma nova política nacional de saúde, por meio da Constituição de 1988, “cujos princípios são os da universalidade e da integralidade, deslocando-se a política da saúde para o campo dos direitos do cidadão” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005).

O SUS foi organizado a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada e contando com oferta pública e privada de serviços, sendo um modelo descentralizado de gestão financiado pelas três esferas de governo e “visando apoiar a estratégia de universalização dos serviços de saúde e reorientar o modelo de prestação de serviços, várias iniciativas foram realizadas durante a década de 1990” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005).

¹⁰ Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.

Vimos que a saúde se consolidou como uma política universal e um direito social da cidadania apenas em 1988. No campo da Educação, no entanto, este processo ocorreu diferentemente.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 191) apontam que “a educação pode ser identificada como o mais antigo campo de ação social do Estado no Brasil”. Desde a Constituição de 1891 a educação primária é reconhecida como obrigatória, mas, foi em 1930 que organizou no país um Sistema Nacional de Educação, a partir de um grande esforço para a regulamentação setorial. Nesse ano foi criado o Ministério da Educação e Saúde. Até 1946, foram criados o Conselho Nacional da Educação, a Comissão Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Instituto Nacional do Livro, entre outras instituições no campo da educação. Em 1942, ocorre a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Industrial e, no ano seguinte, da Lei Orgânica do Ensino Comercial, criando então os serviços nacionais de aprendizagem industrial e comercial, o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

Após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 ocorreu uma expansão do sistema educacional. A Constituição de 1967 decreta a ampliação da obrigatoriedade do ensino primário de quatro para oito anos. Em 1983, a Emenda João Calmon¹¹ estabelece vinculações para gastos em educação nos três níveis de governo.

A Constituição de 1988 afirmou a universalidade do ensino fundamental e ampliou o valor dos recursos da União vinculados ao ensino estabelecendo, nos dez anos subsequentes à sua promulgação, um valor mínimo dos recursos vinculados à Educação para serem aplicados no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Por fim, destacamos a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) em 1996, que responsabiliza à União a coordenação da política nacional de educação.

Finalmente no Eixo da Infraestrutura Social, frequentemente classificadas como políticas urbanas, que abrange as políticas de habitação e saneamento. Primeiramente, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), as duas áreas citadas,

¹¹ Emenda Constitucional nº 24, de 1983, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

se estruturaram como políticas públicas tão-somente após 1964. Anteriormente, as soluções para os problemas habitacionais e de saneamento se davam, em grande medida, no âmbito privado, pois inexistiam políticas de escala e escopo nacionais.

As políticas urbanas podem ser separadas em três momentos: 1964-1985; 1986-1994 e 1995-2002. No primeiro período, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), fundado com os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, também com recursos do então criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O eixo central da política habitacional construída nesse período estava atrelado ao mercado de trabalho formal, o FGTS era a forma predominante para que a classe trabalhadora financiasse a compra ou a construção da casa própria.

Em relação ao saneamento, em 1971, aconteceu o lançamento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), por meio do qual se organiza a ação estatal no setor. Houve uma grande expansão dos serviços de saneamento, com ênfase, no abastecimento de água.

O segundo período é marcado pela inexistência de uma política habitacional sistemática e extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986. Nesse período o setor passou por séria crise institucional e indefinição de rumos. Tal qual ocorreu com o setor habitação, a extinção do BNH reduziu o status da política nacional de saneamento e engendrou uma prolongada crise institucional e de gerenciamento político no setor.

O último período possui grande importância, com a criação da Política Nacional de Habitação, em 1996 - encerrando assim o modelo anterior, que era acusado de regressivo e insuficiente frente ao déficit habitacional brasileiro - surgem vários programas com o intuito de reestruturar o setor habitacional.

Para o setor de saneamento, criou-se uma nova Política Nacional de Saneamento estruturada, nesta fase, a partir do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Essa nova política tinha como finalidade reorganizar o papel do setor público na condução das ações de saneamento e desenvolveram para isso alguns programas.

1.4. Considerações finais

Então, sobre estes quatro eixos que compõem o SBPS, Cardoso Jr. e Jaccoud dizem que eles

“[...] não devem, assim, ser lidos de forma estanque, mas sim como um conjunto de situações que vão se formando ao longo do processo histórico de desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, cuja fotografia em dado momento não é, vale ratificar, o resultado final, mas simplesmente parte de um processo dinâmico e contraditório de construção”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 251)

Em resumo, a extensa abordagem dos eixos acima mencionados serve como um panorama amplo para a visualização da abrangência do sistema de proteção social desenvolvido no Brasil nos últimos 100 anos. Como vimos diversos fatores contribuíram para estabelecer a rede de proteção social originadas no Brasil, primeiramente era um sistema estruturado essencialmente no eixo trabalho-emprego e em políticas assistenciais filantrópicas. Posteriormente, principalmente após a Constituição de 1988, foi incorporando políticas sociais fundamentadas na cidadania através de políticas universais, onde a educação desempenha um papel de extrema importância para a formação dos cidadãos. Podemos, portanto, afirmar, segundo o esquema tipológico de Esping-Andersen (1991) esboçado neste capítulo, que o modelo de seguridade social adotado pelo país após a retomada da democracia se configura como uma espécie de modelo “híbrido” que agrega características oriundas de seus primórdios corporativistas e de elementos socialdemocratas instituídos pela nova Carta Magna.

Por fim, para Jaccoud e Cardoso Jr. (2005, p. 255), a divisão do SBPS em quatro eixos facilita a compreensão acerca das dinâmicas que regem as políticas sociais, assim como dos variados discursos e projetos em disputa. Os autores consideram o SBPS um componente fundamental para a “construção de um Estado mais democrático e uma sociedade menos desigual”. A exposição, ainda que panorâmica, destes eixos serviu para situar o lugar da política de educação na evolução do quadro geral de políticas sociais do estado brasileiro.

No próximo capítulo desta monografia, vamos nos debruçar sobre as especificidades da política educacional no país, cujo caráter de política social já foi acima explicitado. Vale a pena conhecermos um pouco mais sua conformação legal e institucional, de modo a entender o contexto de regras e atores que conformam o

“palco” em que atua o Plano Nacional de Assistência Estudantil, objeto de análise ao final deste trabalho.

2. EDUCAÇÃO SUPERIOR E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: UMA RECAPITULAÇÃO HISTÓRICA

No capítulo anterior, nós apresentamos a lente através da qual poderemos “ler” a emergência da política de educação e, em especial, a política de assistência estudantil no ensino superior, como uma das manifestações do *Welfare State* brasileiro. Este capítulo, por sua vez, tem como objetivo apresentar a política de assistência estudantil no Brasil, destacando alguns aspectos de sua regulamentação, suas especificidades e implementação. Antes, apresentaremos um panorama amplo da evolução das políticas educacionais no País, com ênfase no período republicano, e o desenvolvimento normativo da educação superior, principalmente após a Constituição de 1988. Por fim, também apresentaremos a atual arquitetura institucional responsável por gerir as políticas públicas educacionais.

Neste capítulo usaremos como referência principal a obra de Luciana Jaccoud e Cardoso Jr., “Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005), de Helena Sampaio, “Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990” (SAMPAIO, 1991) e o balanço social da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação, “A democratização e expansão da educação superior no país 2003–2014”, (BRASIL, 2014), dentre outros, que nos oferecem uma análise evolutiva e estrutural do sistema educacional Brasileiro.

2.1. As Políticas Educacionais no Brasil: um panorama histórico da Educação infantil à Educação Superior

Atualmente, originam-se da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996) a estrutura e funcionamento da educação brasileira, sendo que esta lei está vinculada às diretrizes gerais da Constituição Federal de 1988, e também às respectivas Emendas Constitucionais em vigor. De acordo com essa lei, o sistema educacional brasileiro divide-se em:

educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior. A lei também estabelece as modalidades de educação e ensino que complementam o processo de educação formal por meio de: Educação de jovens e adultos (EJA), Educação profissional, Educação especial, Ensino presencial, Ensino semipresencial, Educação à distância e Educação continuada.

Não é nosso intuito descer aos detalhes de cada uma destas modalidades, mas apenas prover uma visão panorâmica da evolução histórica dos três níveis de ensino, dando ênfase especial à gênese do ensino superior no Brasil.

Em resumo, segundo a Lei n.º 9.394/96, no artigo 22, a educação básica tem como objetivo desenvolver o educando, garantindo uma formação comum indispensável para o exercício da cidadania e proporcionar-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (BRASIL, 1996).

Por sua vez, no artigo 43, a educação superior apresenta, dentre outros, como objetivo: incitar a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; formar graduados em diferentes áreas de conhecimento, capacitados para atuar em setores profissionais e para participar no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar para a sua formação contínua, e também proporcionar uma divulgação de conhecimentos culturais.

O relatório publicado pela Unesco (BRASIL, 2002), por sua vez, destaca que, atualmente, a educação superior no Brasil constitui-se de um sistema complexo e diversificado de instituições públicas e privadas com uma diversidade de cursos e programas, e além disso, contém variados níveis de ensino, desde a graduação até a pós-graduação lato e stricto sensu.

Sabemos que para alcançar a atual configuração, o sistema educacional brasileiro percorreu um longo caminho, por isso, a seguir descrevemos, de forma sintética, a evolução dos dois níveis de ensino: básico e superior.

2.1.1. A evolução da educação básica

No capítulo anterior, ao tratar do desenvolvimento da cidadania social foram utilizados alguns dados históricos da evolução da educação básica no Brasil. Neste tópico, porém, serão revistas algumas dessas evoluções, no intuito de tornar

coerente as nossas descrições. Contudo, é importante esclarecer que para esse nível de ensino realizamos uma breve descrição, pois nosso foco se encontra no próximo tópico, que descreve o progresso do ensino superior.

De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 232), apesar da educação primária ser reconhecida como obrigatória para os cidadãos brasileiros desde a Constituição Federal em 1891, somente a partir de 1930 se organizou no país um Sistema Nacional de Educação. Neste ano, houve a criação do Ministério da Educação e Saúde, e nos anos posteriores foram enfrentados

“[...] os desafios de elaboração de um Plano Nacional de Educação, da regulamentação do financiamento do ensino público, da fixação das competências nos diferentes níveis de governo e do reconhecimento da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário”. (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 232)

Em 1934 foi promulgada a nova Constituição Federal, no dia 16 de julho, que apresentava todo um capítulo às questões educacionais e pela primeira vez trazia em seu texto constitucional a questão do financiamento da educação, estabelecendo em seu art. 156: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934).

A Constituição estabelecia também que, para a realização do ensino nas zonas rurais, deveria ser reservado pela União o mínimo de vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Além disso, era determinado, dentre outros, que:

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.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 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).

De acordo com Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), podemos considerar que até 1946, desenvolveu-se um amplo movimento de construção legal e institucional visando à consolidação da estrutura da educação nacional. Para o autor, nesse

período, criou-se a Comissão Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Conselho Nacional da Educação, o Instituto Nacional do Livro, dentre outras instituições na área da educação.

Apesar de toda a evolução registrada, a Constituição que foi outorgada em 1937 foi instrumento de notável retrocesso em matéria educacional. De acordo com Veronese e Vieira (2003), nela era concedida grande privilégio ao ensino particular e a educação se tornava uma responsabilidade exclusiva das famílias e da sociedade civil. Além disso, o texto constitucional não continha nenhuma indicação dos recursos que deveriam utilizados pela União e pelos Estados para a criação e manutenção dos sistemas de ensino.

Nesse período também, foi paralelamente implantado o ensino profissionalizante, direcionado para as classes “menos privilegiadas” o que, segundo os autores, criava um sistema de ensino com caráter dual com a finalidade de “atender separadamente as demandas de formação geral das classes médias e das elites, e uma necessidade de preparação da mão-de-obra industrial pela via do ensino profissionalizante” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 233).

Segundo Veronese e Vieira (2003), em 1946 foi instituído um novo Governo e o Congresso Nacional promulgou uma nova Constituição. Tentou-se recompor o modelo educacional que se criou na Constituição de 1934 e que foi completamente esquecido pela Carta outorgada em 1937. A Constituição então estabeleceu que a União fosse competente para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, que o Estado deveria assegurar a oferta de ensino público em todos os níveis e também retornaria com a obrigação da aplicação de percentuais mínimos da renda dos impostos em educação previstos na Constituição de 1934.

No ano de 1967, uma nova Constituição estendeu a obrigatoriedade do ensino básico primário de quatro para oito anos, mas também representava retrocessos educacionais como a abolição dos percentuais orçamentários a serem aplicados em educação.

Destaca-se neste ano a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)¹², objetivando alfabetizar a população urbana de mais de quinze anos ainda analfabeta.

Na década de 1970 ocorre uma forte expansão do ensino, atingindo todos os seus níveis. Segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), em 1971 promulgou-se a reforma do ensino do primeiro e segundo graus, quando podemos destacar a consolidação da profissionalização como propósito do ensino médio, a inclusão do ensino supletivo e a ordenação da obrigatoriedade do ensino primário de oito anos. Mas de acordo com os autores, apesar dos avanços, “mantinha-se uma indefinição no que se refere às atribuições de cada esfera de governo em relação à oferta de serviços em educação”. (JACCOUD; CARDOSO Jr., 2005, p. 234)

A Constituição de 1988 trouxe uma nova sistemática para o orçamento da União destinado a educação, recuperando a aplicação de percentuais mínimos da renda dos impostos em educação e dispondo sobre o percentual vinculado ao ensino, que passou a ser 18% do valor dos recursos da União e preservava em 25% o percentual mínimo de aplicação para estados e municípios. Além disso, a nova Constituição estabelecia que, “nos dez anos subsequentes à sua promulgação, um mínimo de 50% dos recursos vinculados à Educação fossem aplicados no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo”. (JACCOUD; CARDOSO Jr., 2005, p. 234)

O ano de 1996 traz a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) (BRASIL, 1996), que apresenta uma clara definição sobre as responsabilidades pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo. Para os autores, a nova LDB determinou que a União fosse responsável pela coordenação da política nacional de educação. Referindo-se à educação básica, além da responsabilidade pela normatização e pelo estabelecimento de um padrão, materializada inclusive no estabelecimento de um custo mínimo por aluno, a União

¹² O Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) foi um projeto do governo militar brasileiro criado pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967 que ordena sobre a alfabetização funcional de jovens e adultos que abandonaram a escola, e portanto estavam acima da idade escolar convencional. Foi uma substituição ao Plano Nacional de Alfabetização, de 1964, implementado no Governo João Goulart e orientado pela proposta pedagógica do professor Paulo Freire, que selecionava, contratava e preparava muitos jovens para serem alfabetizadores. O programa foi eliminado pelo golpe militar.

exerceria um papel redistributivo e supletivo. Já a oferta do ensino fundamental é afirmada como responsabilidade de estados e, principalmente, de municípios.

É importante ressaltar que “a reforma do ensino fundamental contou também com inovações oriundas da aprovação de emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)” (CARDOSO Jr.; JACCOUD, 2005, p. 234). O Fundef foi instituído em setembro através da Emenda Constitucional n.º 14/96, e consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental ao subvincular 60% dos recursos constitucionalmente destinados à Educação a esse nível de ensino. Além disso, afirma a responsabilidade de complementação dos recursos por parte da União na ocorrência de impossibilidade dos recursos alocados pelos estados e municípios de atingirem o valor fixado de um gasto mínimo por aluno. Entretanto, o Fundef só foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Durham (2003) descreve que no período de Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, ocorreram reformas importantes na área da educação como: uma quase completa universalização do nível fundamental; a transformação do sistema de financiamento desse ensino incentivando seu acesso, permanência e sucesso escolar; a implementação de uma reforma curricular tanto do nível fundamental como do médio; a modernização de todo o sistema de estatísticas educacionais, tornando-se muito eficiente; o aperfeiçoamento do sistema de avaliação do desempenho escolar; e a ampliação de programas para a capacitação do docente.

Para a autora esses oito anos de continuidade administrativa propiciaram sólidas mudanças em todo sistema, e “como consequência disto ocorreu, no final do período, um explosivo aumento das matrículas no ensino médio, decorrentes do aumento de egressos do ensino fundamental que se iniciara na década anterior” (DURHAM, 2003, p. 32). Podemos constatar esse aumento no relatório disponibilizado pelo Inep (BRASIL, 2009, p. 167) apontando que, entre 1996 e 2001, as matrículas no ensino médio passaram de 5,7 milhões de alunos para 8.398,008 milhões, representando um crescimento de 32,1%.

É importante ressaltar que a partir de 2003 as políticas educacionais ganharam vitalidade e visibilidade na agenda pública produzindo avanços nos marcos regulatórios para a Educação Básica. Das muitas iniciativas tomadas cabe destacar a busca da consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a nova ampliação¹³ da educação básica, que estabelece o ensino fundamental para 9 anos acompanhado da obrigatoriedade de matricular as crianças a partir de 6 anos completos neste nível de ensino, estabelecida pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, e por último, a criação do o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o Fundef.

De acordo com o relatório do Inep, “a criação do Fundeb representa um passo importante na construção de um modelo mais equitativo de financiamento da Educação Básica nacional”. (BRASIL, 2009, p.14). O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, possui vigência estabelecida para o período 2007-2020 e foi construído sobre as bases do Fundef. Seu diferencial consiste na ampliação do atendimento a todas as etapas e modalidades da educação básica, além de comprometer a União com patamares mínimos de financiamento, devendo atingir 10% dos recursos a partir do quarto ano de sua vigência.

Merecem destaque três inovações fundamentais incorporadas ao Fundeb:

- 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas, que se dá por etapa e modalidade da Educação Básica e, também, pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado;
- 2) a contemplação da creche conveniada para efeito de repartição dos recursos do fundo;
- 3) a contemplação da Educação Infantil pelo Proinfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento à Educação Infantil pública. (BRASIL, 2009, p. 15)

Vimos, nesta seção, alguns avanços históricos da educação básica no País. Por meio da descrição empreendida percebemos que o Governo Federal vem desenvolvendo e implementando um conjunto de ações e políticas para universalizar o acesso a educação básica. Paralelamente a essa ampliação também eram criadas

¹³ Essa mudança, de acordo com o MEC, é uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação 2011-2020, consolidado no Projeto de Lei nº 8.035/2010, em tramitação no Congresso Nacional que objetiva a universalização da educação básica.

políticas públicas para universalizar o ensino superior. Na próxima seção então descrevemos, sinteticamente, a evolução deste nível de ensino.

2.1.2. A Evolução do ensino superior

Indícios históricos apontam que não existia um ensino superior local para a população brasileira durante o período colonial, pois, segundo os autores, naquele período, “quem possuía Educação Superior ou era estrangeiro ou era membro de famílias brasileiras abastadas, enviado para uma educação em outros países, principalmente Portugal” (HUMEREZ; JANKEVICIUS, 2015, p.5).

Somente em 1808, após a vinda da Família Real Portuguesa ao Brasil, sucedeu-se a criação de Faculdades no Brasil¹⁴, sendo uma das primeiras iniciativas culturais no país. Os autores ressaltam que durante o século XIX, foi implantado um pouco mais de 10 faculdades no Brasil, e mesmo assim com muita dificuldade, pois os docentes tinham de ser importados de outros países.

Somente no século XX, foram criadas as primeiras Universidades brasileiras: a Universidade da Amazônia-Manaus, em 1909, a Universidade Federal do Paraná-Curitiba, em 1912, e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1920. Essas Universidades eram uma junção de algumas Faculdades isoladas. Notamos então que a educação superior no Brasil começou tardiamente, de acordo com Humerez e Jankevicius (2015, p. 5), “o Brasil foi o último país americano a criar uma Universidade”.

A partir da criação do Ministério de Educação e Saúde em 1930, acontecem mudanças na situação da educação superior. Em 1931, Francisco Campos, primeiro ministro da pasta, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou até 1961. O estatuto sistematiza a maneira que o ensino superior seria ministrado na universidade, a partir da criação de uma faculdade de Educação, Ciências e Letras. De acordo com Sampaio (1991), o estatuto também prevê duas modalidades de ensino superior: o sistema universitário (oficial, mantido pelo governo federal ou

¹⁴ Como curiosidade segue o ano e as faculdades criadas no Brasil no período citado: Em 1808 instituiu-se a Faculdade de Cirurgia da Bahia-Salvador e a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Em 1827 cria-se a Faculdade de Direito de Olinda e a Faculdade de Direito de São Paulo, no ano de 1839 surge a Faculdade de Farmácia de Ouro Preto, em 1876 a Escola de Minas-Ouro Preto. No ano de 1891 a Faculdade Nacional de Direito - Rio de Janeiro, em 1892 a Faculdade de Direito- Belo Horizonte, em 1893 a Escola Politécnica-São Paulo, no ano de 1896 a Escola de Engenharia Mackenzie-São Paulo e em 1898 a Faculdade de Direito de Goiás.

estadual, ou livre, mantido por particulares) e o instituto isolado. A respeito da administração central da universidade ficou estabelecido que fosse uma competência do conselho universitário e do reitor, e sobre este último, determinou-se que seria escolhido a partir de uma lista tríplice, tornando-se uma medida em vigor até hoje. Além disso, na reforma foi definido a composição do corpo docente (catedráticos e auxiliares de ensino, submetidos a concursos, títulos e provas) e imposições sobre o diretório de estudantes, sobre o ensino pago etc.

Para Franco (2008) uma organização mais sistemática do ensino superior no Brasil iniciou-se em 1934, com a criação da Universidade de São Paulo (USP). Reuniram-se faculdades tradicionais e independentes para criar à nova Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, que possuía em seu corpo docente professores pesquisadores estrangeiros, principalmente europeus. A USP tornou-se o maior centro de pesquisa do Brasil, concretizando o ideal de seus fundadores (BRASIL, 2002).

Desde 1934, a Igreja manifestava seu interesse na criação de uma universidade, cabendo aos jesuítas, à responsabilidade de organizar, administrar e orientar pedagogicamente a futura instituição universitária. Então, depois de realizados o pré-requisito legal, surge à primeira universidade católica do Brasil em 1946, tornando-se referência para a criação de outras universidades católicas no país. Outorgou-se então a ela, pela Santa Sé, no ano seguinte, o título de Pontifícia.

Segundo Sampaio (1991, p. 12), as novas universidades foram constituídas por ações de grupos políticos, intelectuais, e educadores, que não estavam necessariamente ligados ao ensino superior. “A universidade se implanta através de confrontos, negociações e compromissos, que envolviam intelectuais e setores dentro da própria burocracia estatal”.

Após um período de 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada, em 1961, a Lei nº 4.024, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. A nova Lei, apesar de possibilitar alguma flexibilidade na sua implementação, fortalecia o modelo tradicional das instituições de ensino superior vigente no país. Por meio dela era fortalecida a centralização do sistema de educação superior, já que ela concedia expressiva autoridade ao Conselho Federal de Educação, que detinha o poder de autorizar e fiscalizar novos cursos de

graduação e também deliberar sobre o currículo mínimo de cada curso superior (BRASIL, 2002).

Um fato interessante nesse mesmo ano foi a criação da Universidade de Brasília, constituindo a primeira universidade brasileira que não resultava da junção de faculdades pré-existentes. Sua estrutura era integrada, flexível e moderna, seguia o modelo norte-americano, se organizando na forma de fundação e trocando os sistemas de cátedras¹⁵ por departamentos.

Sampaio (1991) aponta que para os especialistas em ensino superior, os anos sessenta significaram anos de repressão e expansão, tanto para as universidades do Brasil quanto para as da América Latina. A repressão durante o regime militar¹⁶ repercutiu nas universidades que passaram a ser objeto de intervenção direta do governo federal. O regime confrontava o movimento estudantil, provocando reações radicais por parte deles, resultando “em grandes passeatas e embates entre os estudantes das universidades públicas e os segmentos do setor privado que apoiavam o regime militar” (SANTOS; CERQUEIRA, 2011, p. 5).

Contraditoriamente, segundo Cerqueira, após a derrota do movimento estudantil, uma profunda reforma¹⁷ ao ensino superior foi realizada pelo governo militar. Com a aprovação da Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5540/68), em 1968, foram realizadas as seguintes mudanças: os departamentos substituíram as antigas cátedras, introduziram os sistemas de créditos, o vestibular classificatório, os cursos de curta duração, o ciclo básico, a garantia da representação discente e docente, currículos mínimos fixados pelo MEC dentre outras inovações.

Por meio da referida lei a profissionalização dos docentes foi possibilitada, ocorreu ainda à criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento da pós-graduação e das atividades científicas no país. É importante salientar que a Reforma Universitária dirigia-se às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), contudo,

¹⁵ O sistema de cátedra, em que cada matéria ou área do conhecimento é de responsabilidade de um professor vitalício, o catedrático, que tem o poder de decisão, de escolher e demitir seus auxiliares. (SAMPAIO, p. 15).

¹⁶ Refere-se ao período entre 1964-1985.

¹⁷ “O Regime Militar logrou promover, na década de 70, um grande desenvolvimento econômico, o chamado ‘Milagre brasileiro’. Esta prosperidade econômica beneficiou diretamente as classes médias, que se expandiram e se enriqueceram, alimentando a demanda por ensino superior. [...] A prosperidade econômica e a relação do regime com as novas classes médias que o apoiaram talvez ajudem a entender porque, [...], no Brasil a repressão política não sustou o crescimento do ensino superior, público ou privado, mas o promoveu” (Durham, 2003, p. 17).

como o setor privado, em sua maioria, necessitava de subsídios governamentais, estas logo procuraram se adaptar a algumas de suas orientações, ultrapassando assim as fronteiras do sistema público federal. Durante este período, os resultados da política econômica do regime militar trouxeram benefícios para o setor público e para o setor privado. Santos e Cerqueira dizem que “no Brasil, ao contrário de alguns países da América Latina, a repressão política promoveu o ensino superior, tanto público quanto privado” (SANTOS; CERQUEIRA, 2011, p.6)

Logo após 1968, houve uma pressão para o aumento de vagas do ensino superior estimulando assim a expansão do setor privado, que contava com o consentimento do governo para criar inúmeras faculdades isoladas e promover a ampliação das vagas no ensino superior.

Para Sampaio “em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior vai de 93.902 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentam as maiores taxas de crescimento”. (SAMPAIO, 1991, p. 17) A autora evidencia que somente uma parte dessa demanda crescente foi atendida pelo setor público, a maior parte era incorporada pelo setor privado, que experimentava um grande crescimento, e destaca que “em 1960 as matrículas em instituições privadas representavam 44,3% sobre o total de matrículas no ensino superior, já em 1980, elas passam a representar 63,3%”. (SAMPAIO, 1991, p. 18)

É importante destacar que, durante o período militar, foram criadas nas universidades públicas cursos de mestrado e, posteriormente, doutorado, e, além disso, foram estimuladas as atividades de pesquisa. Segundo a Unesco, a partir de uma série de fatores, o desenvolvimento da pós-graduação foi impulsionado no Brasil, e atualmente, esse sistema é considerado referência, entre os países em desenvolvimento.

Durante a década de 1980, de acordo com Durham (2003, p. 20-21), o ensino superior no Brasil passa por uma fase de estagnação. Para a autora é “um tanto surpreendente que, após o período prolongado de crescimento acelerado, o sistema abruptamente pare de crescer”. A estagnação atinge tanto o setor público quanto o privado e este mais do que aquele.

Ele justifica essa estagnação através do contexto de transição política e crise econômica vivenciando no País. Politicamente pode ser caracterizado por um longo

e progressivo processo de redemocratização que se inicia após o declínio da repressão política, continua com a eleição de um presidente civil pelo Congresso em 1985, posteriormente com a eleição direta para a Presidência da República, e termina com uma nova Constituição em 1988. Economicamente, o país passa por um período de crise e inflação crescente.

Entretanto, apesar do contexto de estagnação, surge um fenômeno curioso nas instituições de ensino superior. Conforme Cerqueira, nesse período houve uma expansão dos cursos noturnos, porém concentrados nas instituições privadas, que objetivavam, principalmente, atender a uma nova demanda daquela época. O ensino noturno assim, para o autor, representava uma “oportunidade “mais fácil” de ingresso em setores da sociedade já inseridos no mercado de trabalho, impossibilitados de frequentar cursos diurnos” (SANTOS; CERQUEIRA, 2011, p. 6).

Em 1986, segundo Durham (2003), 76,5% das matrículas no setor privado ocorriam em cursos noturnos. No entanto, nas Universidades Federais a ampliação dos cursos noturnos acontecia lentamente, o percentual, para esse ano, era de apenas 16,0% e em 1999, atingia apenas 21,4% dos alunos. Para a autora é “interessante notar que exatamente nestas universidades onde o discurso exaltava a democracia e o compromisso com as classes populares, a resistência à criação de cursos noturnos foi muito grande”. (Durham, 2003, p. 23). Porém, a autora pontua que a Universidade de São Paulo era uma exceção entre as universidades públicas, pois desde 1952 nela já eram ofertado cursos noturnos, então, muito antes das grandes reivindicações em prol da democratização do acesso ao ensino superior.

Em 1988 foi proclamada a nova Constituição Federal do Brasil, trazendo muitas garantias à população, como o direito à educação. De acordo com o relatório da Unesco podemos destacar que

“[...] a Constituição Federal estabeleceu um mínimo de 18% da receita anual, resultante de impostos da União, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino; assegurou, também, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais em todos os níveis e criou o Regime Jurídico Único, estabelecendo pagamento igual para as mesmas funções e aposentadoria integral para funcionários federais. Em seu artigo 207, reafirmou a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão em nível universitário, bem como a autonomia das universidades”. (BRASIL, 2002, p. 37)

Para Durham (2003), o início da década de 90 carrega tendências importantes para o sistema educacional que tiveram continuidade. Registra-se nesse

período, de 1991 à 2000, conforme a Unesco, uma expansão de 95% no conjunto da matrícula no ensino superior nacional. É importante destacar que, conforme esta organização, o ensino superior “vem apresentando um dinamismo importante, respondendo ao aumento da demanda decorrente da demanda do crescente número de egressos do ensino médio” (BRASIL, 2002, p. 163).

Em dezembro de 1996 foi aprovada a LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), promovendo inovações importantes em todo o sistema educacional. Nela era “previsto variados graus de abrangência ou especialização nos estabelecimentos de ensino superior, públicos ou privados” (BRASIL, 2002, p.37). A partir deste ano o ensino superior passa por um crescimento cada vez maior.

Para finalizar é importante realçar que a Lei (9.394/96) atualmente é a legislação que regulamenta o sistema educacional no país representando um marco para todos os seus níveis, ela foi então responsável pela reestruturação da educação superior. Diante disso, consideramos importante dedicar a próxima seção para destacar algumas de suas contribuições para o ensino superior.

2.1.3. Ensino Superior no Brasil: falando da legislação do setor

Após 47 anos da sanção da primeira LDB (lei nº 4.024/61) criou-se a mais recente LDB, no ano de 1996, (lei nº 9.394/96). Durante este período foram realizadas diversas modificações no texto regulamentar tanto da primeira quanto da subsequente. A última lei referida foi aprovada na Câmara em 17 de dezembro de 1996, e sancionada pela Presidência da República no dia 20. Com a instituição da lei surgiu a necessidade de adequar a educação aos novos parâmetros legislativos, para se estabelecer um modelo educacional que adequasse à nova realidade do país (CERQUEIRA et al, 2009).

De acordo com estes autores, a lei 9.394/96, última LDB, não impossibilitava que a educação nacional autorizasse adaptações para sua melhoria, sendo, para os autores, a mais completa legislação em prol da educação já redigida. A LDB de 1996 proporcionou à educação importantes avanços, introduzindo inovações importantes em todo sistema. Contudo, neste trabalho interessa-nos ressaltar as principais contribuições relacionadas ao ensino superior, que é nosso principal objeto de pesquisa.

Primeiramente a nova lei especificava os variados tipos de Instituições de Ensino Superior (IES) admitidos. Conforme Durham (2003), nela definiu-se claramente a posição das universidades no sistema de ensino superior, que, para o seu credenciamento e recredenciamento passou a ser exigida a associação entre ensino e pesquisa, com produção científica comprovada¹⁸. A lei exigia das universidades a melhoria da qualificação do corpo docente e de condições mínimas de regime de trabalho, como um mínimo de um terço do quadro docente constituído por mestres e doutores e de um terço de docentes em regime de tempo integral, exigências fundamentais para a implementação das pesquisas¹⁹. De acordo com a autora estas disposições legais, apesar de parecerem burocráticas, estabeleceram critérios muito objetivos que modificaram consideravelmente o processo de criação de universidades.

A nova LDB também exigia o recadastramento das instituições de ensino superior e de forma periódica, entretanto anteriormente seriam submetidas a um processo de avaliação. A nova norma possibilitou a correção de distorções e deficiências do sistema existente, “ameaçando a situação das universidades que não passavam de grandes unidades de ensino, as quais não mais estavam imunes a um controle periódico por parte do poder público” (DURHAM, p.33). Por meio dela ainda foi estabelecido à renovação periódica para o reconhecimento dos cursos superiores estabelecendo assim, uma frequente pressão sobre as instituições com o propósito de manter uma qualidade mínima.

A lei proporcionava uma flexibilidade aos cursos, ao prever Diretrizes Curriculares Gerais no lugar do “currículo mínimo”, que engessava o ensino, tanto o público quanto o privado, a currículos rigidamente definidos pelo Conselho Federal de Educação. Também estabelecia cursos sequenciais de curta duração para a formação básica ou complementar.

Durham (2003) ressalta que para as universidades públicas federais e estaduais a nova legislação pouco afetou, já que, devido às políticas anteriores, vinham desenvolvendo as atividades de pesquisa, titulando seus docentes e

¹⁸ Conforme Durham (2003), a associação entre ensino e pesquisa já constava na legislação anterior, porém não existia nenhum mecanismo que exigisse sua implementação pelo setor privado.

¹⁹ A aprovação destas disposições foi particularmente difícil já que, segundo Durham (2003), contava com uma fortíssima oposição do lobby privatista, e por isso, as exigências foram diminuídas da proposta original da metade para um terço.

ampliando o tempo integral. Porém para as universidades privadas “constituía uma ameaça de perda de status e autonomia”.

Nesse período o Ministério da Educação iniciou a construção de um sistema de avaliação, e sua principal iniciativa se orientava para a qualidade dos cursos criando o Exame Nacional dos Cursos, popularmente conhecido como Provão²⁰. Este exame era requisito obrigatório para a obtenção do diploma, sendo assim obrigava a participação de todos os alunos, mas não era um instrumento de aprovação ou reprovação individual e sim uma forma de classificar os cursos de diversas instituições, usando uma comparação da média obtida pelos seus estudantes.

A nova LDB (9.394/96) no seu art. 87, § 1º, institui a Década da Educação, que se inicia um ano a partir da publicação da Lei. “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996, art. 87).

Nesta seção destacamos alguns avanços possibilitados pela LDB de 1996, porém na lei são fixadas muitas outras determinações sobre o sistema de ensino superior, como sobre a expedição de diplomas, sobre a frequência obrigatória de alunos e professores nos cursos, salvo nos programas de educação à distância, sobre a duração do ano letivo regular, a obrigatoriedade da oferta de cursos noturnos nas IES públicas, a definição da carga horária mínima para os docentes das IES pública, dentre outras. No próximo tópico iremos especificar alguns órgãos que compõem a estrutura institucional do ensino superior no Brasil.

2.2. Ensino Superior no Brasil: sua estrutura Institucional

2.2.1. As Instituições de Ensino Superior

As IES brasileiras podem ser públicas ou privadas. As instituições públicas de ensino dividem-se em Federal, Estadual ou Municipal, são financiadas pelo Estado,

²⁰ O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um teste objetivo aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem.

e são mantidas pelo Poder Público de cada esfera, além de não cobrar a matrícula ou mensalidade. Já as Instituições de Ensino Superior privadas são administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, possuem ou não a finalidade de lucro. As instituições privadas que não objetivam o lucro podem ser classificadas, de acordo com a LDB, em:

Art. 20 – [...]

II - comunitárias, que incluem em sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, que atendem a determinada orientação confessional e ideológica; e

IV - filantrópicas, que prestam serviços à população, em caráter complementar às atividades do Estado (BRASIL, 1996).

Referente à sua classificação acadêmico-administrativa, as IES podem receber quatro denominações, são elas: universidades, centros universitários, faculdades e institutos federais.

Universidade: Refere-se a uma instituição acadêmica pluridisciplinar, definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que conta com uma produção intelectual institucionalizada, apresenta requisitos mínimos de titulação acadêmica (um terço de mestres e doutores) e também uma carga de trabalho do corpo docente (um terço em regime integral). Possuem autonomia para criar cursos e sedes acadêmicas e administrativas, fixar currículos e número de vagas, expedir diplomas, firmar contratos, acordos e convênios, entre outras ações, respeitadas as legislações vigentes e a norma constitucional.

Centro Universitário: é uma instituição pluricurricular, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento. Assemelha-se à Universidade no que refere a sua estrutura, entretanto não está definido na Lei de Diretrizes e Bases e não apresenta o requisito da pesquisa institucionalizada.

Faculdade: possui dois tipos. O primeiro é uma Instituição de Ensino Superior que não apresenta autonomia para conferir títulos e diplomas, os quais devem ser registrados por uma Universidade. Além disso, não tem a função de promover a pós-graduação. O segundo significado é utilizado para se referir a unidades orgânicas de uma Universidade. Ex.: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Institutos Federais: são unidades focalizadas na formação técnica, com capacitação profissional em áreas diversas. Elas oferecem ensino médio integrado

ao ensino técnico, cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e pós-graduação. Sua denominação remonta à Lei 11.892/08, que renomeou os Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets) e as Escolas Técnicas.

Além disso, os tipos de cursos oferecidos pelas IES são classificados em: Graduação, que conferem os graus de Bacharelado, Licenciatura ou Tecnologia; Pós-graduação *stricto sensu*, sendo os cursos de educação superior que compreendem os programas de mestrado e doutorado acadêmico ou profissional; Especialização ou pós-graduação *lato sensu*, são os programas abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; e programas de Extensão, voltados para a formação da educação superior, visa estreitar a relação entre universidade e sociedade.

2.2.2. O Conselho Nacional de Educação (CNE)

Atualmente o CNE é um órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95, possui a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.

O Conselho dispõe de duas Câmaras, de Educação Básica e de Educação Superior, constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos em cada Câmara, respectivamente, o Secretário de Educação Fundamental e o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, nomeados pelo Presidente da República.

Anteriormente a ideia de um Conselho superior apenas se concretizou em 1911(Decreto nº 8.659, de 05/04/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. Substituído pelo Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, mais uma vez, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95).

Por meio da Lei 9.131/95 ficaram definidas as atribuições referentes ao Conselho e às Câmaras, cabendo a estes a emissão de pareceres e decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes, cabendo, no caso de decisões das Câmaras, recurso ao Conselho Pleno.

2.2.3. O Ministério da Educação (MEC) no Brasil

O Ministério foi criado em 1930, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, logo após a chegada de Getúlio Vargas ao poder, e estava sob sua responsabilidade desenvolver atividades pertinentes a vários ministérios, como saúde, esporte, educação e meio ambiente.

Quando a área da saúde ganhou autonomia, em 1953, o Ministério passa a ser conhecido por Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1985, por meio do Decreto 91.144 de 15 de março criou-se o Ministério da Cultura desvinculando-se do MEC.

Em 1992, uma lei federal (Lei nº 8.490/1992) transformou o MEC no Ministério da Educação e do Desporto, novamente incorporando ao MEC a área do esporte. Somente em 1995, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou um Ministério dedicado ao esporte, a instituição passa a ser responsável somente pela área da educação.

Atualmente o MEC é um órgão da administração federal direta e possui como área de competência: a política nacional de educação; a educação infantil; a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; a avaliação, informação e pesquisa educacional; a pesquisa e extensão universitária; o magistério; e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Por meio do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, com redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 7 de agosto de 2013, a configuração atual do Ministério da Educação se divide em um Gabinete, sete Secretarias e mais de uma centena de entidades vinculadas, na forma de autarquias, fundações públicas e empresas públicas. O MEC possui ainda em sua estrutura o Conselho Nacional de Educação

(CNE), o Instituto Benjamin Constant e o Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES). De acordo com essa divisão apresentamos a seguir o organograma disponível no sítio da Instituição.

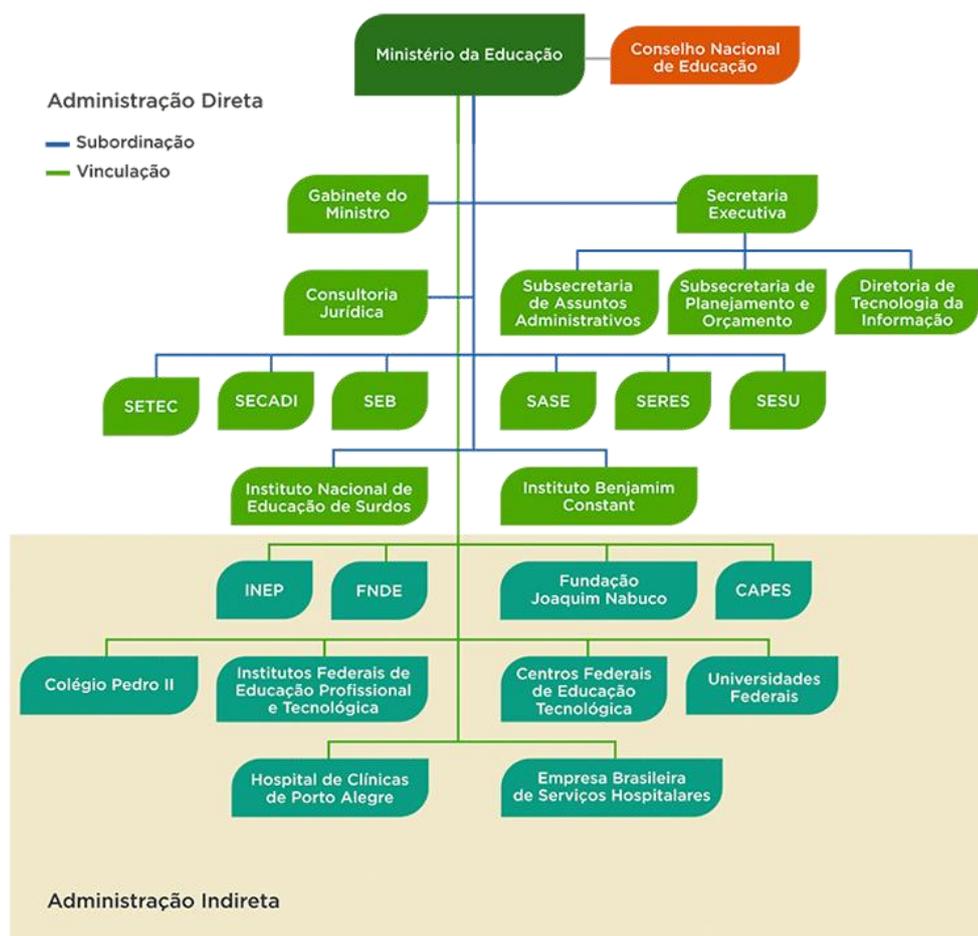


FIGURA 1: Organograma do Ministério da Educação

Fonte: Site Ministério da Educação, 2016.

Cada um dos órgãos do MEC possui atribuições específicas, e no caso do sistema de ensino superior, é a Secretaria de Educação Superior (SESu) responsável pela sua coordenação.

2.3. Ensino Superior no Brasil: um panorama sobre os planos nacionais de educação I e II

Atualmente, vigora o Plano Nacional de Educação (PNE de 2014/2024), criado sob o projeto de lei nº 8035/2010, para o decênio 2011-2020, e transformado em Lei Ordinária (Lei nº 13.005/2014) em 25 de junho de 2014. O PNE é

responsável por definir as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos.

Divide-se em quatro grupos específicos, sendo que o primeiro grupo é composto de metas estruturantes que garantam o direito à educação básica com qualidade, e desta forma promovam a universalização do ensino obrigatório, a garantia do acesso, e à ampliação das oportunidades educacionais. O segundo grupo refere-se particularmente à contração das desigualdades e à valorização da diversidade, considerados caminhos indispensáveis para a equidade. Já o terceiro bloco de metas ocupa-se sobre a valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas passadas sejam cumpridas e, finalmente o quarto grupo trata do ensino superior.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2009), podemos sintetizar como objetivos da PNE: o aumento global do nível de escolaridade da população; a melhora na qualidade do ensino em todos os níveis; a diminuição das desigualdades sociais e regionais referente ao acesso e à permanência, com êxito, na educação pública e democratização gerencial do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, seguindo os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou correspondentes.

Por meio da LDB (BRASIL, 1996) é determinada a regulamentação do Plano, que definiu como função da União, em colaboração com Estados e Municípios, a responsabilidade de organizar o PNE, que posteriormente foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, com vigência decenal. De acordo com o Inep (BRASIL, 2009), o texto da referida Lei era estruturado em capítulos e seções, traduzindo a organização da educação brasileira em seus níveis e modalidades educacionais. Portanto, o PNE apresentou em suas subdivisões, os diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas setoriais para cada nível ou etapa e modalidade de educação ou ensino, e também evidenciava temáticas relacionadas ao magistério da Educação Básica, financiamento e gestão, além de determinar sobre o acompanhamento e avaliação do Plano. É interessante destacar que essa Lei continha ao todo, cerca de três centenas de metas.

No que se refere ao ensino superior, conforme o Inep, o PNE dedicou 35 objetivos e metas das quais quatro, que se relacionavam à ampliação do papel do

Estado no seu financiamento, foram vetadas. Para o Inep “a avaliação e o monitoramento dessas 35 metas do PNE só são possíveis quando confrontados com os indicadores e, sobretudo, com o esforço governamental em alcançá-los por meio de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2009, p.226).

De acordo com Costa (2010), as principais premissas da PNE para o Ensino Superior foram:

- 1) Fornecer até o final da década, a oferta da educação superior para pelo menos 30% dos jovens entre 18 a 24 anos;
- 2) Ampliar a oferta do ensino público de modo à assegurar uma proporção de pelo menos 40% do total das vagas;
- 3) Estabelecer um amplo sistema de educação à distância;
- 4) Estabelecer um sistema de credenciamento das instituições, garantindo assim a qualidade;
- 5) Diversificar a oferta de ensino, investindo em cursos noturnos, modulares e sequenciais.(COSTA; et al., 2010, p.6)

Cabe destacar que o PNE 2014-2024, em vigor atualmente, enfatiza as metas relativas à ampliação do acesso presentes no PNE 2001-2011, acrescentando estratégias destinadas a assegurar a permanência de alunos de menor poder econômico, como:

“[...] ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico”. (BRASIL, 2014)

Por fim, gostaríamos de retratar que dois anos após a aprovação do primeiro PNE, o Brasil passou por um processo de alternância no poder, fundamental para a consolidação democrática, o novo governo tomou posse em janeiro de 2003, e entre outras preocupações no âmbito do ensino superior ainda era um desafio o alcance das metas estabelecidas. Para o Inep, a partir de 2003, as políticas educacionais ganham vitalidade e visibilidade na agenda pública e, reorientadas, produziram avanços nos marcos regulatórios tanto para a educação básica quanto para a educação superior, sobretudo na expansão e defesa de uma educação pública de qualidade a partir do binômio inclusão/democratização.

Orientados pelas metas do PNE o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva²¹, através do Ministério da Educação, desenvolveu diversos programas e projetos de lei no âmbito da educação. Sendo assim, na próxima seção vamos especificar algumas destas ações, voltadas para o ensino superior, dentre outras que foram desenvolvidas no Governo sucessor.

2.3.1. Alguns programas e ações do MEC em relação ao ensino superior

Neste trabalho queremos destacar as metas relacionadas à questão da democratização e ampliação do acesso ao ensino superior, em especial as destinadas às universidades públicas e os programas criados para alcançar cada objetivo.

A seguir, apresentaremos um breve resumo dos principais programas criados, baseados no relatório divulgado pela SESu, no período 2003 – 2013, para atingir a expansão, qualidade e democratização da educação superior.

Primeiramente temos o Programa de Extensão Universitária (ProExt), criado em 2003, com o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior à desenvolver programas ou projetos de extensão que contribuam para implementar as políticas públicas. O ProExt abarca a extensão universitária com ênfase na inclusão social.

Já em 2004, foi criado o Programa Universidade para Todos (ProUni) pela Lei nº 11.096/2005, que tem como finalidade expressa à concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais - de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) - destinados aos estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. De acordo com a lei as instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos. Quanto a concessão das bolsas, é determinado que somente os brasileiros não portadores de diploma de curso superior poderão recebê-la, há também o requisito de renda familiar per capita que não pode exceder o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio) para as bolsas integrais, e de até 3 (três)

²¹ Luiz Inácio Lula da Silva, nascido Luiz Inácio da Silva, mais conhecido como Lula é um político, ex-sindicalista e ex-metalúrgico brasileiro. Exerceu o cargo de presidente do Brasil, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011. Foi sucedido na Presidência pela candidata governista Dilma Rousseff.

salários-mínimos, para as bolsas parciais, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação. É definido também que a bolsa só poderá ser destinada:

Art. 2º [...]:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;

II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei;

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. A manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou seqüencial de formação específica, dependerá do cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico, estabelecidos em normas expedidas pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2005)

É importante mencionar que além da renda é utilizado o critério da nota obtida no Exame Nacional do ensino Médio (ENEM) para a seleção do beneficiário. Comparado aos outros programas o Prouni apresenta uma diferença importante, pois o valor financiado não é ressarcido pelo estudante. Além disso, a instituição privada que adere ao programa deve oferecer contrapartidas (em termos de bolsas) à isenção tributária que passa a ter direito²².

Antes de falarmos sobre o próximo programa consideramos importante destacar que os cursos superiores à distância também foram responsáveis pelo aumento do acesso ao ensino superior, que estavam previstos na meta do PNE, então ocorreu no Brasil um crescimento dessa modalidade de ensino, de acordo com o MEC em 2003 eram menos de 50 mil matrículas, passando para mais de 1,1 milhão em 2013. Diante disso, queremos evidenciar o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), criado em 2006, que apoia universidades públicas a ofertar cursos na modalidade de educação à distância, contribuindo para o acesso mais democrático da educação pública superior.

Em relação às universidades públicas foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que objetiva a ampliação ao acesso

²² As IES que aderem ao programa, por um período inicial de dez anos, devem oferecer como contrapartida uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes pagantes, não beneficiários do PROUNI, uma bolsa integral para cada 22 estudantes, desde que ofereça bolsas parciais em total equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que tiver bolsistas do programa. Essas IES se beneficiam de isenção, em proporção equivalente à ocupação das bolsas, de diversos impostos (Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social).

e permanência na educação superior, no nível de graduação, e o melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais. De acordo com o MEC, com o Reuni, o Governo Federal aprovou uma série de medidas com o propósito de retomar o crescimento do ensino superior público.

De acordo com o Decreto sua meta global consiste na elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento, o aumento da relação de alunos, de graduação em cursos presenciais, por professor para dezoito por cento. Para essas metas ficou programado um prazo de cinco anos, a contar do início de cada plano. O programa segue as seguintes diretrizes:

Art. 2º - [...]:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007)

De acordo com o MEC, para alcançar os objetivos, todas as universidades federais aderiram ao programa e mostraram ao ministério os planos de reestruturação de acordo com as orientações do Reuni.

É importante destacar que a ampliação das vagas fomentada pelo Reuni, possibilitou a entrada de um novo público nas universidades públicas, o MEC percebendo isso e também atendendo a antigas solicitações cria em 2008, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), Decreto nº 7.234 (BRASIL, 2008), objetiva a ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O Pnaes oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Suas ações são executadas através da própria instituição de ensino, que são responsáveis por acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. O Plano será visto com mais detalhes no próximo capítulo, já que é a política que rege

o funcionamento da assistência estudantil da Universidade Federal de Minas Gerais, onde se encontra nosso objeto de pesquisa.

No dia 29 de agosto de 2012 foi aprovada a Lei nº 12.711, a Lei das Cotas, que prevê assegurar a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos provenientes integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas continuam destinados a ampla concorrência.

Por meio da lei é definido, entre outros, as condições gerais de reservas de vagas, estabelecido a sistemática para o acompanhamento das reservas de vagas e as regras quanto a transição para as instituições federais de educação superior.

As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) são subdivididas da seguinte forma:

“[...] metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. (BRASIL, 2012b)

Cabe destacar que a implantação das cotas acontecerá de maneira progressiva, até alcançar a meta estabelecida de 50% da oferta total do ensino público superior federal.

É importante ressaltar também que o uso dos resultados do ENEM²³ nos processos seletivos cooperaram para a democratização do acesso à universidade, desde 2004 o exame é critério para a participação dos candidatos a bolsas de estudo do ProUni, e a partir de 2009 o exame é utilizado no sistema de seleção para o ingresso no ensino superior, ocorrendo como fase única de seleção ou combinado com os processos seletivos próprios das universidades.

Para finalizar o relatório da SESU destacou-se que nesse período foram criadas o Programa de Bolsa Permanência para estudantes das universidades

²³O ENEM foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade.

federais²⁴, o Programa de Bolsa Permanência para estudantes bolsistas do Prouni²⁵ e foram instituídas 18 novas universidades federais e 173 campi de universidades federais em cidades do interior do país.

2.4. Considerações finais: a recente criação de uma política de Assistência Estudantil do ensino superior no Brasil

Através deste capítulo esperamos demonstrar que o ensino superior no Brasil se estabeleceu tardiamente, e que a partir de 1930 o País passou por grandes mudanças na sua estrutura educacional. A criação de um Ministério responsável pelo setor educacional, de leis regulamentadoras do ensino e da legitimação de um direito à educação proporcionou um crescimento educacional em todos os níveis de ensino.

O sistema de ensino superior historicamente passou por um período de expansão, de estagnação e posteriormente tornou-se a expandir. O estabelecimento da LDB em 1996, juntamente com a nova Constituição em 1988 fortaleceram o papel da educação no País e assim proporcionaram grandes avanços no âmbito da educação.

Com a universalização da educação básica, houve um aumento direto da demanda por ensino superior, sendo assim, a expansão das IES privadas foram responsáveis pelo atendimento de grande parte desse público. O Governo precisava atender uma nova demanda que não possuía condições para ingressar nas universidades privadas ou competir de forma justa às vagas de universidades públicas, diante disso surgem pressões para a criação de políticas para a expansão do ensino superior, a fim de tornar as universidades um ambiente mais acessível, inclusivo e menos elitista.

²⁴ O Programa de Bolsa Permanência – PBP é uma ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. É importante destacar que o benefício é concedido aos alunos matriculados em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias. O recurso é pago diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício.

²⁵ A Bolsa Permanência para estudantes bolsistas do Prouni é uma ação do Governo que concede auxílio financeiro exclusivamente ao beneficiário de bolsa integral do programa que estejam matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula, a bolsa é destinada exclusivamente ao custeio das suas despesas educacionais.

Diante disso, foi desenvolvida uma série de ações e programas para aumentar o acesso à educação superior, porém apesar da expansão, muitos alunos que ingressaram nas universidades não conseguiam manter-se ou dependiam de auxílios filantrópicos para terminarem seus estudos, então era necessário que o Governo também garantisse, além do ingresso, a permanência desses alunos nas universidades.

A criação de um programa de assistência estudantil responde a essa necessidade, através de uma lei que destina uma receita especialmente para a assistência aos alunos “carentes” que passam a contar com uma garantia para enfrentar seu percurso como universitário com mais confiança.

Atualmente o PNAES destina os recursos para as universidades públicas que são responsáveis por gerenciar, controlar e distribuir, com autonomia a receita adquirida. Através da criação de bolsas, de um sistema de perfis, entre outros, ela seleciona os alunos que irão receber a assistência, dentro das características disponibilizadas na Lei.

Apesar de não ser suficiente para atender todo o número de alunos com o perfil economicamente definido, e de algumas melhorias que poderiam ser realizadas, a assistência estudantil se mostra como um fator importante para uma real democratização do ensino superior.

É importante destacar que, como vimos anteriormente, as IFES são entidades autárquicas, isto é, possuem autonomia universitária para decidirem se aderem ou não aos programas federais, como o Reuni e o PNAES, e essa autonomia é um fator relevante para explicar a variação do desenho de implementação e estruturação desses programas.

Diante disso, o objetivo do terceiro capítulo será descrever a estrutura dos programas do PNAES no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais, que é realizado por intermédio da Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP).

3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL SOB INVESTIGAÇÃO: O CASO DA FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA MENDES PIMENTEL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

No primeiro capítulo realizamos uma apresentação teórica e histórica do conceito de um Estado de bem-estar social. No segundo capítulo, visamos descrever o percurso do desenvolvimento da educação no Brasil, principalmente do ensino superior, e também sua estrutura organizacional e algumas políticas que impulsionaram sua expansão e democratização.

Já neste capítulo temos o objetivo de descrever de forma crítica o programa de Assistência Estudantil na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), entretanto consideramos necessário, primeiramente, apresentar com mais detalhes o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

3.1. O Plano Nacional de Assistência Estudantil

O MEC aprovou em 2007 o PNAES, elaborado após pesquisas realizadas pelo órgão de assessoramento denominado Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), dispendo das diretrizes que guiam a definição de programas e projetos de ações assistenciais estudantis. (NOBRE, 2011).

O plano então foi criado em 2008 e tem como finalidade a ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Disposto no decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, e executado no âmbito do Ministério da Educação, o PNAES tem como objetivo:

Art. 2º - [...]:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

(BRASIL, 2010)

O PNAES determina que as ações de assistência estudantil devam ser desenvolvidas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e

aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

As instituições federais de ensino superior são responsáveis por definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação que serão beneficiados e também pelo acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do programa. Em relação ao beneficiário foi determinado que, prioritariamente, serão atendidos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejudicar os demais critérios estabelecidos de acordo com a realidade de cada IFES.

De acordo com o Ministério da Educação (MEC), em seu primeiro ano, o programa recebeu aproximadamente R\$ 101 milhões em investimentos; em 2009, foram R\$ 197 milhões; em 2013, R\$ 603 milhões e em 2014 R\$ 742 milhões. A distribuição desses recursos entre as instituições ocorre conforme o índice de desenvolvimento humano do município de localização, o número de alunos e as vagas oferecidas por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) do MEC em cada uma delas. A seguir o Gráfico 1 da evolução dos recursos do PNAES disponibilizado pelo relatório da SESu:

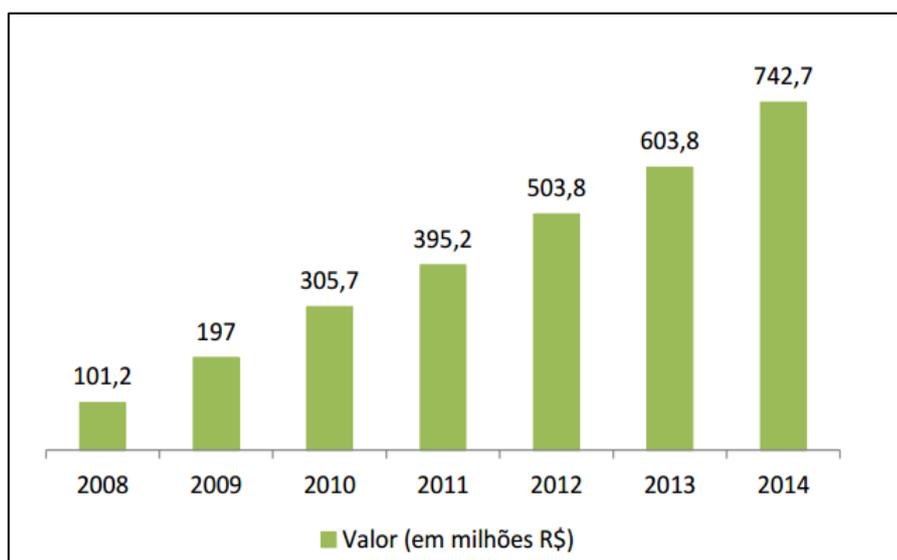


GRÁFICO 1: Orçamento das Universidades Federais referente ao Pnaes

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. (2012a)

Conforme exposto, o volume de recursos investidos no Programa desde 2008 registrou um crescimento superior a 700%, sendo uma evolução considerável de acordo com a SESu.

Por fim gostaríamos de ressaltar que, de acordo com o relatório, em 2013, o programa proporcionou mais de 1,4 milhão de benefícios a estudantes divididos entre todas as instituições federais de educação superior.

No próximo tópico iremos expor as atividades de assistência estudantil conduzidas pela UFMG.

3.2.O Plano Nacional de Assistência Estudantil dentro da UFMG

A UFMG é uma instituição pública de ensino superior, localizada na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais²⁶. Possui 4 campi universitários, 20 unidades acadêmicas, cerca de 75 cursos presenciais, 5 cursos a distância, 425 convênios com instituições no exterior, 174 programas de extensão e um total de 48.949 alunos distribuídos entre os cursos de graduação (presencial e a distância), pós-graduação e educação básica e profissionalizante. Em suma, trata-se de uma das maiores e mais importantes instituições de ensino superior do país.

Historicamente, foi criada em 1927, como Universidade de Minas Gerais (UMG), resultando da união de quatro escolas de nível superior existentes em Belo Horizonte²⁷. A UMG era uma instituição privada, subsidiada pelo Estado, e permaneceu na esfera estadual até 1949, ano em que foi federalizada.

Na década de 40, a Universidade incorporou ao seu patrimônio territorial uma extensa área, na região da Pampulha, para a construção da Cidade Universitária, onde é hoje o Campus Pampulha. Os primeiros prédios erguidos no campus foram o Instituto de Mecânica (atual Colégio Técnico) e o da Reitoria. Apenas nos anos 60 o campus começou a ser efetivamente ocupado pela comunidade universitária, a partir da construção dos prédios que atualmente abrigam a maioria das unidades acadêmicas. Somente em 1965 a Universidade adotou o nome, como hoje é conhecida.

²⁶ Atualmente Minas Gerais é o Estado que mais possui universidades federais no país, sendo 11 IFES segundo dados do Reuni: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Murici, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal de Itajubá, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de São João Del Rei e a Universidade Federal de Minas Gerais.

²⁷ Faculdade de Direito, Escola de Odontologia, Faculdade de Medicina, e a Escola de Engenharia.

Em relação à assistência estudantil, mais especificamente, a UFMG dispõe de uma infraestrutura ampla, comportando cinco restaurantes universitários e oferecendo 740 vagas na moradia universitária (distribuídas em três unidades). A UFMG possui uma instituição responsável por prestar a assistência estudantil (controlando o acesso às bolsas, aos programas de assistência à saúde, dentre outros) a Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP), que difere do modelo usualmente adotado em outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que usualmente concentram suas atividades de assistência estudantil em modelos mais clássicos tais como Pró-Reitorias, por exemplo. A peculiaridade desta instituição a torna um objeto interessante para um aprofundamento do debate sobre assistência estudantil no Brasil, e é sobre ela que nos debruçaremos no decorrer deste capítulo.

3.2.1. A Fundação Universitária Mendes Pimentel²⁸

A FUMP é uma instituição sem fins lucrativos, responsável por prestar a assistência estudantil aos alunos de baixa condição socioeconômica da UFMG. Vinculada estatutariamente a esta IFES, ela desenvolve os programas de Assistência Estudantil, propondo facilitar aos discentes o acesso à alimentação, saúde, moradia, transporte, aquisição de material escolar e outros projetos que os auxiliam a obter um bom desempenho acadêmico, diminuindo a evasão da Universidade.

Conforme descrito no site da Instituição, sua história começou pouco tempo após a criação da UMG, em 1927. Como a Universidade possuía um ensino pago e o acesso da população pobre era dificultoso, logo surgiu uma grande articulação da comunidade universitária pela assistência estudantil, contando com o apoio do primeiro reitor da UMG, o professor Francisco Mendes Pimentel.

Então, em 1929, surge a primeira estrutura de assistência estudantil da Universidade, denominada de Associação Universitária Mineira (AUM). No ano de 1936 a Assistência Universitária Mendes Pimentel (AUMP), criada pelo professor José Baeta Vianna, assume as atividades de assistência da UMG.

²⁸ Todas as informações desta seção se baseiam amplamente nas informações disponibilizadas pela própria instituição em seu site: www.fump.ufmg.br

A partir de 1949, após o processo de federalização e da instituição da gratuidade no ensino da UMG, a Associação vivencia uma instabilidade financeira, pois as mudanças ocorridas na Universidade afetaram negativamente os recursos que eram utilizados para os programas de assistência.

No ano de 1960 a AUMP passa por um processo de reestruturação liderado pelo professor Aluísio Pimenta, que em 1964 assume a Reitoria e se dedica à reorganizar a assistência na UMG. Um ano depois, em 1965, a UMG é nomeada de UFMG, trazendo um novo estatuto que determinava que a AUMP passasse a atender a todos os estudantes da Universidade através de assistência social, oportunidades de estágio ou trabalho, serviços médicos e dentários, amparo financeiro para aquisição de material didático, assistência jurídica além de uma alimentação sadia a custo acessível.

Em 1966, a AUMP fica responsável por administrar os Restaurantes Universitários criados nas escolas. A Criação de um Fundo de Bolsas, em 1972, instituído pelos recursos da taxa de matrícula e da anuidade paga pelos estudantes garantia um orçamento próprio para a assistência estudantil.

No ano seguinte, 1967, a AUMP se torna FUMP e passa a ser reconhecida, na mesma década, como entidade filantrópica. É importante destacar que, durante o Regime militar, a FUMP enfrentou vários desafios, principalmente em relação a gestão dos restaurantes universitários, que por pouco não levaram a Instituição à falência.

Em 1987, a reitoria assume o custeio dos restaurantes. Nesse ano também a FUMP consegue reorganizar suas contas e ampliar suas formas de receita. Após obter o equilíbrio no seu orçamento, a fundação expande sua estrutura de apoio ao estudante e passa a administrar o Programa Permanente de Moradia Universitária da UFMG.

Foi inaugurado, em 2001, o complexo da Moradia Universitária Ouro Preto I, em Belo Horizonte, e no ano seguinte começa a funcionar a moradia de Montes Claros. No ano de 2006 começa a funcionar a nova Moradia Ouro Preto II, localizada também em BH.

Em 2008 o Supremo Tribunal Federal (STF) considera inconstitucional a Contribuição ao Fundo de Bolsas (CFB) resultando na queda recursos da instituição,

que estava vinculada à matrícula. Porém a criação do PNAES através do MEC destina recursos que ajudam a FUMP a manter os programas de assistência destinados aos estudantes de baixa condição socioeconômica. No mesmo ano a FUMP iniciou a Campanha de Contribuição Voluntária ao Fundo de Bolsas voltada para toda a comunidade acadêmica, assim arrecada recursos que, em conjunto com a verba do PNAES, contribuem para manter os programas de assistência oferecidos pela Fundação.

Em 2010 a FUMP adquire a nova sede próxima ao campus Pampulha da UFMG, ampliando sua capacidade física de atendimento aos alunos e alunas que demandam assistência estudantil. Nesta sede são realizadas as entrevistas para a concessão de benefícios, a partir dos critérios descritos abaixo.

3.2.1.1. Critérios para concessão dos benefícios da FUMP

De acordo com a fundação, seus beneficiários devem ser prioritariamente estudantes de graduação de cursos presenciais da UFMG, regularmente matriculados e frequentes que carecem de algum apoio para permanecer na Universidade.

Para solicitar a bolsa o discente deverá passar pelas seguintes etapas: (i) preencher questionário socioeconômico; (ii) reunir os documentos solicitados pela FUMP através do e-mail do estudante; (iii) levar os documentos solicitados à FUMP; (iv) passar pela Triagem (um funcionário da FUMP irá conferir se o estudante está com todos os documentos solicitados, realizará um protocolo e encaminhará a documentação para uma análise socioeconômica²⁹); (v) entrevista – caso haja alguma dúvida em relação aos dados informados pelo estudante, ele será chamado para uma entrevista com um assistente social. Em alguns casos poderá ser realizado uma visita domiciliar ou uma solicitação de documentos complementares; e (vi) resultado – o estudante receberá por e-mail o resultado de sua análise socioeconômica.

²⁹ A FUMP possui uma metodologia específica de análise socioeconômica composta por um conjunto de indicadores sociais, econômicos e culturais. Alguns desses indicadores são pontuados e compõem uma expressão matemática, cujo resultado determinará o nível de classificação do estudante.

Depois do resultado da classificação socioeconômica, o estudante precisará realizar sua inscrição para acessar os programas, e também agendar um horário de atendimento com o assistente social de referência do seu curso.

É importante destacar que por um período de no máximo dois anos, os estudantes selecionados devem renovar a análise socioeconômica.

Conforme a FUMP, os estudantes que, no conjunto dos indicadores sociais, econômicos e culturais de seu contexto familiar, ficar constatado que não conseguem manter suas necessidades básicas e complementares na Universidade serão classificados em:

Nível I: São estudantes oriundos de famílias de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida lhes restringe as oportunidades de capacitação e inclusão. Eles apresentam indícios de vulnerabilidade social caso não recebam apoio para suprir suas necessidades básicas e correm risco de evasão logo no início de sua trajetória acadêmica.

Nível II: Estes estudantes são oriundos de famílias de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida lhes dificulta a permanência na UFMG até a conclusão de seus estudos. Embora possuam suporte familiar um pouco mais consistente, caso não recebam apoio para suprir suas necessidades básicas, poderão ficar retidos por um maior tempo para a integralização do curso ou até mesmo não conseguirem concluir a graduação.

Nível III: Estes estudantes necessitam de obter apoio para transposição de alguns impedimentos ao bom desempenho acadêmico, amenizando, assim, as dificuldades que apresentam.

Nível IV: Neste caso, trata-se de estudantes cujo conjunto de indicadores sociais, econômicos e culturais de seu contexto familiar satisfazem suas necessidades sociais básicas e complementares. Dessa forma, eles acessam somente os Restaurantes Universitários a preço subsidiado e são considerados “não classificados” para os Programas de Assistência Estudantil.³⁰

3.2.1.2. Programas de Assistência estudantil

A FUMP oferece duas categorias de programas de assistência estudantil, que estão divididas em: (i) programas básicos: alimentação, moradia universitária, assistência à saúde e bolsas de auxílio financeiro; e (ii) programas complementares: bolsa acesso à informação digital, bolsas/estágios, bolsa de acesso a material acadêmico, bolsa de acesso ao livro Bernardo Álvares e a bolsa permanência.

Tomando como base os relatórios de atividades e demonstrações financeiras de 2015, disponíveis no site da fundação, podemos descrever algumas características e valores dos benefícios oferecidos.

³⁰ Relatório de Atividades e Demonstrações Financeiras 2008 – 2015. (2016) Disponível em: <<http://www.fump.ufmg.br/conteudo.aspx?pagina=16>>. Acesso em: 10 out. 2016.

3.2.1.2.1. Alimentação

O programa de alimentação é desenvolvido pela FUMP, mediante convênio com a UFMG, através dos cinco Restaurantes Universitários (RUs), localizados nos campi Pampulha, Saúde, Montes Claros e na Faculdade de Direito, que oferecem refeições saudáveis de segunda a sábado. De acordo com a Fundação as refeições (almoço e jantar) possuem preços diferenciados para as diversas categorias, conforme a resolução nº 13/2016 do Conselho Universitário e Portaria 64/2016 da Reitoria da UFMG. A seguir o Quadro 1 com os preços praticados pelos RUs.

QUADRO 1: Preços praticados nos Restaurantes Universitários administrados pela FUMP

Níveis e convênios	Valores
Estudantes assistidos pela FUMP no nível I	Gratuito
Estudantes assistidos pela FUMP nos níveis II e III	R\$ 1,00
Adolescentes do convênio UFMG/Cruz Vermelha	
Atual nível IV válido até 31/08/2016	R\$ 2,90
Estudantes assistidos pela FUMP no nível IV-A	R\$ 2,00
Estudantes assistidos pela FUMP no nível IV-B	R\$ 2,90
Estudantes regularmente matriculados na UFMG e que não são assistidos pela FUMP	R\$ 5,60
Servidores técnico-administrativos em educação e funcionários de fundações de apoio da UFMG	R\$ 6,00
Servidores docentes e usuários especiais (obras e prestadores de serviço terceirizados)	R\$ 8,50
Visitantes	R\$11,50

Fonte: FUMP. Assistência estudantil da UFMG, (2016). Disponível em: <<http://www.fump.ufmg.br/conteudo.aspx?pagina=102>>. Acesso em: 10 out. 2016.

Aos estudantes assistidos no nível I, II e III são oferecidos gratuitamente, além dos subsídios nos valores das refeições, o café da manhã.

3.2.1.2.2. Moradia Universitária

O programa de moradia da FUMP oferece habitação a estudantes não residentes em Belo Horizonte e Montes Claros, possibilitando sua inserção na comunidade acadêmica. Além disso, o programa também facilita o intercâmbio de

professores, funcionários e visitantes da UFMG com outras instituições e outros povos, contribuindo para o cumprimento dos objetivos institucionais do ensino, da pesquisa e da extensão.

Os usuários da moradia que são classificados no nível I têm gratuidade, os demais coparticipam nos custos de manutenção da Moradia Universitária de acordo com a respectiva classificação socioeconômica, e os valores são revistos e aprovados pelo Conselho Diretor da Moradia Universitária.

Atualmente, conforme já mencionado, são oferecidos um total de 740 vagas distribuídas em três complexos universitários, dois em Belo Horizonte (Moradias Universitárias Ouro Preto I e II) e um em Montes Claros (Moradia Universitária Cyro Versiani dos Anjos).

É importante evidenciar que aos estudantes que não foram contemplados com uma vaga na moradia ou estão aguardando o processo de seleção, mas necessitam de apoio financeiro para garantir suas despesas com moradia, é ofertado o Bolsa Auxílio Moradia, que têm o valor mensal de R\$ 500,00.

3.2.1.2.3. Assistência à saúde

Com o propósito de incentivar os estudantes assistidos pela Fundação a ampliarem a autonomia e a capacidade do cuidado à saúde, a FUMP desenvolveu o Programa Saúde do Estudante (PSE). O Programa, tanto em Belo Horizonte quanto em Montes Claros, oferece atendimento médico, nutricional, psicológico e odontológico.

Em Belo Horizonte os atendimentos médico, nutricional e psicológico acontecem na sede da FUMP e o atendimento odontológico acontece na Faculdade de Odontologia/UFMG. Já em Montes Claros, o atendimento é realizado por uma equipe da Estratégia Saúde da Família (ESF), por meio de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde, a UFMG e a FUMP. Além disso, o atendimento psicológico acontece na área de saúde na Gerência da FUMP em Montes Claros, ao passo que o atendimento odontológico acontece por meio da rede credenciada.

3.2.1.2.4. Bolsas de auxílio financeiro

As bolsas de auxílio financeiro englobam programas que oferecem suporte para os beneficiários em relação a diversas áreas, como transporte, aquisição de material escolar, moradia dentre outros. O Quadro 2 a seguir sintetiza as bolsas oferecidas e seus respectivos valores.

QUADRO 2: Programas e valores oferecidos pela FUMP

Programas básicos de auxílio financeiro	Valor	Descrição
Bolsa Auxílio Transporte	R\$140,00	Benefício mensal aos estudantes classificados nos níveis I, II e III para auxiliar no pagamento de despesas com deslocamento para a UFMG.
Bolsa Auxílio à Educação Pré-Escolar	R\$200,00	Benefício mensal, por filho, para os estudantes assistidos que necessitam de apoio financeiro para garantir o cuidado dos filhos com idade de zero a cinco anos e 11 meses.
Bolsa Auxílio Moradia Maternidade	R\$800,00	Benefícios às estudantes classificadas nos níveis I, II e III que participam do Programa Permanente de Moradia Universitária e optam em sair do programa por engravidar durante o curso.
Bolsa de Manutenção Baeta Vianna	R\$ 400,00 ou R\$ 240,00.	Benefício mensal aos estudantes da graduação classificados no nível I e que apresentam situação de vulnerabilidade social e risco de evasão acadêmica.
Bolsa de Manutenção Bernardo Álvares	R\$ 200,00 (Coltec) ou R\$ 400,00 (Graduação)	Bolsa mensal para os estudantes do Ensino Médio do Colégio Técnico e aos estudantes de graduação, ambos classificados no nível I, que apresentam bom rendimento acadêmico.
Programa Apadrinhamento Bolsa	R\$400,00	Benefício mensal aos estudantes de graduação classificados no nível I, que apresentem bom rendimento acadêmico. É mantido com doações mensais de pessoas físicas e jurídicas.
Bolsa de Apoio Acadêmico Mendes Pimentel	R\$ 300,00 (int.) ou R\$ 180,00 (parc.)	Benefício mensal aos estudantes da graduação classificados nos níveis II e III para custear as despesas acadêmicas.

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP (2016)

Além dessa ampla gama de programas, bolsas e benefícios há, ainda, uma série de Programas complementares.

3.2.1.2.5. Bolsa acesso à informação digital

O Programa tem o objetivo de ofertar aos estudantes uma oportunidade para comprar um notebook com o objetivo de facilitar a inclusão digital e a realização das atividades acadêmicas fundamentais à sua formação. O benefício é concedido aos estudantes por meio de Bolsa no valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) e somente uma vez durante toda sua trajetória acadêmica na UFMG.

A seleção para a bolsa ocorre a cada semestre letivo conforme disponibilidade orçamentária e segue uma lista de critérios de acesso. Cabe ressaltar que caso o estudante contemplado no Programa desistir da sua vaga na UFMG antes de dois anos de curso terá que devolver imediatamente o equipamento à FUMP, que providenciará sua doação.

3.2.1.2.6. Bolsas/estágios

O Programa de Bolsa de Formação Profissional Complementar é uma bolsa de estágio ofertada através da Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH) e do Hospital das Clínicas (HC/UFMG). A FUMP desenvolve o programa e é responsável por encaminhar os estudantes de graduação, classificados socioeconomicamente, para realizar as atividades de estágio em diversos departamentos e unidades da Universidade. O valor mensal da bolsa em conjunto do auxílio transporte é de R\$ 682,00, sendo 20 horas de atividades semanais.

O Programa de Bolsa para Complementação Educacional, por sua vez, é um convênio entre a Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte e a FUMP, seu objetivo é oferecer bolsas de estágio aos estudantes de graduação da UFMG, prioritariamente os assistidos pela Fundação, no Programa “Posso Ajudar? Amigos da Saúde”. O valor mensal da bolsa em conjunto do auxílio transporte é de R\$ 680,00, sendo 20 horas de atividades semanais.

3.2.1.2.7. Bolsa de acesso a material acadêmico

Este programa oferece aos estudantes de graduação assistidos pela FUMP uma oportunidade para adquirir material acadêmico básico, facilitando assim a realização das atividades acadêmicas necessárias à sua formação.

- a) Nível I – bolsa no valor de R\$ 400,00
- b) Nível II – bolsa no valor de R\$ 300,00
- c) Nível III – bolsa no valor de R\$ 200,00
- d) Estudantes de odontologia do 3º período: R\$ 1.000,00

3.2.1.2.8. Bolsa de acesso ao livro Bernardo Álvares

Esta bolsa oferece aos estudantes de graduação, classificados no nível I, um acesso semestral para adquirir livros acadêmicos. O valor do benefício é de R\$ 150,00 e para ser contemplado o estudante deve apresentar bom desempenho acadêmico.

3.2.1.3. Os números da FUMP

Nesta seção demonstraremos alguns dados que consideramos importantes para descrever a evolução do programa de assistência estudantil desenvolvido pela FUMP, durante o período de 2008 - 2014. Todos os dados estão disponíveis no Relatório de Atividades e Demonstrações Financeiras, divulgados pelo site da Fundação, estão situados na subdivisão Prestação de contas da seção Acesso à informação.

Primeiramente iremos apresentar os dados demográficos dos estudantes beneficiários dos programas assistenciais, em sua maioria, como é descrito pela FUMP, eles são provenientes da capital, egressos de Ensino Médio em escolas públicas e matriculadas nos cursos de graduação da UFMG.

Então, conforme os relatórios da FUMP o número de alunos atendidos pelos programas a partir de 2008 vêm aumentando, com exceção de 2009, 2010 e 2011 que sofreram uma pequena queda, os beneficiários passaram de 5.065, em 2008, para 7.012, em 2014. O Gráfico 2 a seguir ilustra essa evolução.

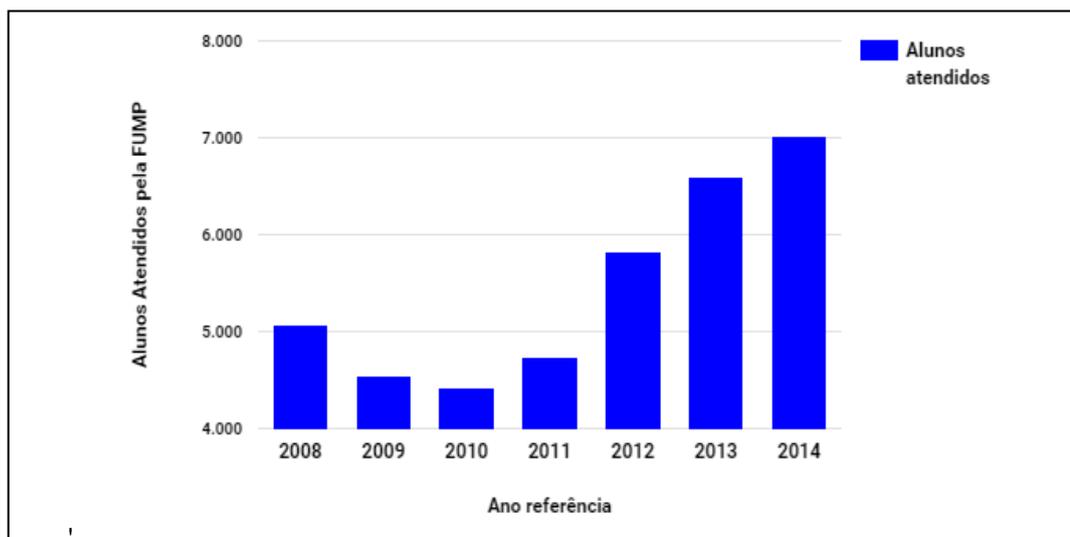


GRÁFICO 2: Número de beneficiários por ano

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP. (2016)

Em relação aos alunos atendidos, como destacados acima, sua maioria é proveniente de Belo Horizonte, sendo que dos 7.012 alunos atendidos em 2014, aproximadamente 79,66% são da capital, 18,8% vieram do interior e apenas 1,46% de outros estados. Nos anos anteriores também são majoritariamente assistidos os alunos provenientes de Belo Horizonte, sendo 51,15%, 2.591 alunos da capital, em 2008; 62,42% em 2009; 61,65% em 2010; 76,18% em 2009, 67,45% em 2012 e 66,71% em 2013.

O Gráfico 3 a seguir mostra o número de alunos atendidos que são de Belo Horizonte, do interior e de outros estados.

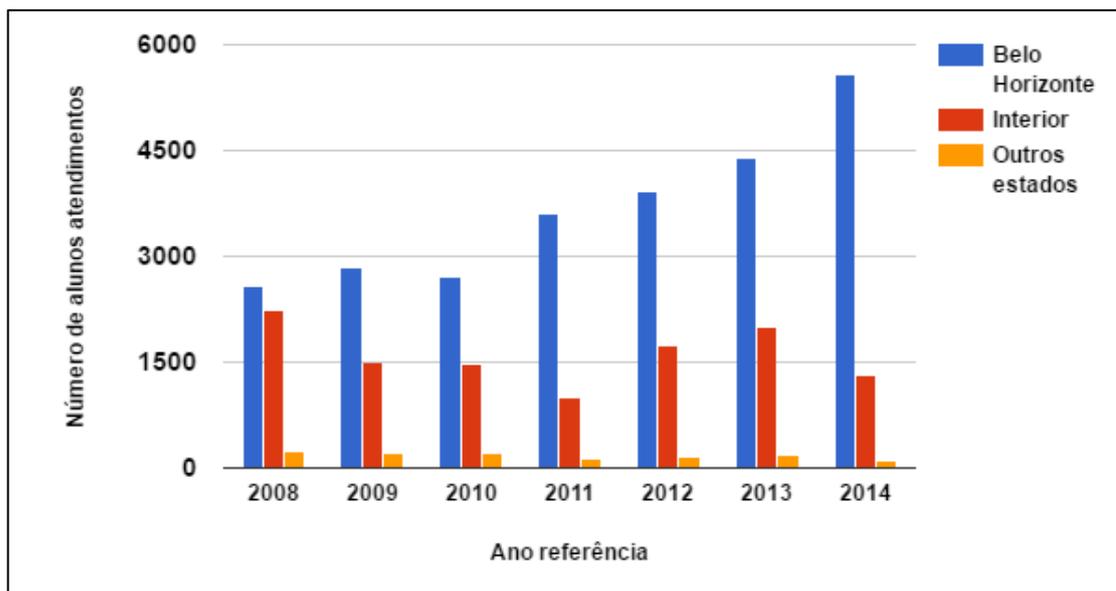


GRÁFICO 3: Procedência dos beneficiários por ano

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP. (2016)

Já a relação do tipo de escola cursada pelo beneficiário durante o Ensino Fundamental e/ou ensino médio, sua maioria, como foi mencionada, também estudou em escolas públicas. No ano de 2008, dos 5.065 alunos assistidos, aproximadamente 82,5% estudaram em escolas públicas, e durante o período analisado, essa relação desses beneficiários sempre representaram mais de 80% do total de alunos atendidos, sendo aproximadamente 84,26% em 2009, 85,08% em 2010, 81,91% em 2011, 83,13% em 2012, 88,62% em 2013 e 86,43% em 2014.

É importante ressaltar que esses dados eram esperados, uma vez que alguns programas criados pelo Governo, como as cotas que vimos no capítulo anterior, proporcionaram uma ampliação dos números de estudantes provenientes de escolas públicas nas IFES, e que conseqüentemente geram um aumento na demanda por assistência estudantil, e também cabe destacar que segundo o PNAES devem ser atendidos prioritariamente os estudantes oriundos da rede pública de educação básica, então todos esses fatores contribuíram para o resultado apresentado.

O Gráfico 4 a seguir ilustra a relação dos beneficiários por tipo de escola cursada.

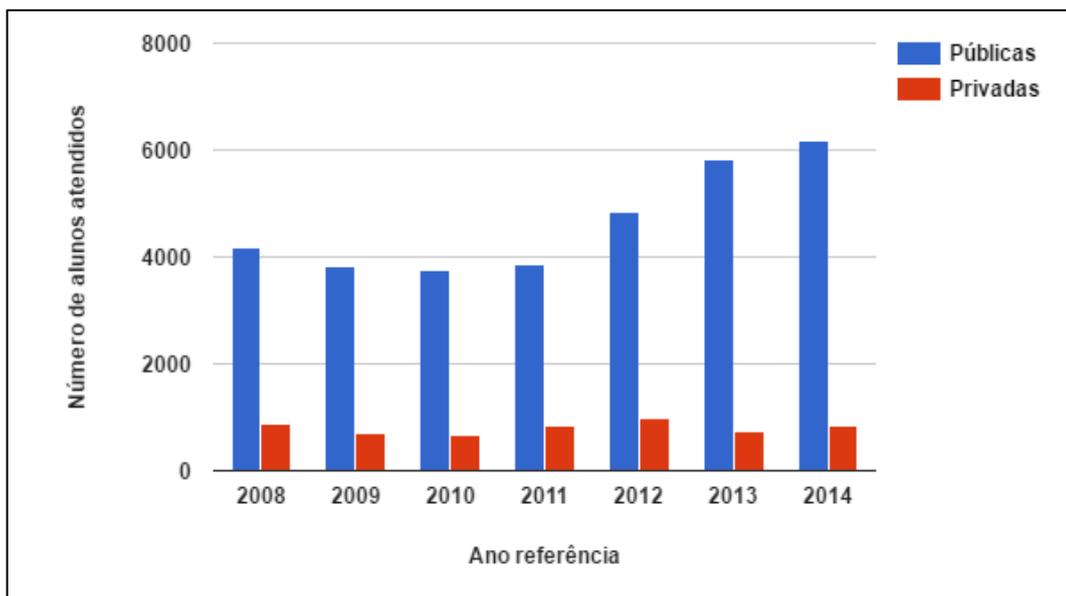


GRÁFICO 4: Estudantes assistidos por tipo de escola cursada

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP (2016)

Para finalizar a análise do perfil sociodemográfico dos beneficiados, iremos demonstrar que a maioria dos alunos atendidos são estudantes de graduação, como mencionado no início desta seção, sendo que pouquíssimos alunos atendidos cursam o mestrado, doutorado ou outros níveis de ensino.

Em 2008 mais de 4.000 beneficiários estavam na graduação, aproximadamente 82,92% do total dos alunos atendidos. Essa relação esteve sempre maior que 80% do total de alunos assistindo, sendo 86,31% em 2009, 94,52% em 2011 e 92,44% em 2014.

Essa predominância dos alunos de graduação na composição dos beneficiários está ilustrada no Gráfico 5 a seguir.

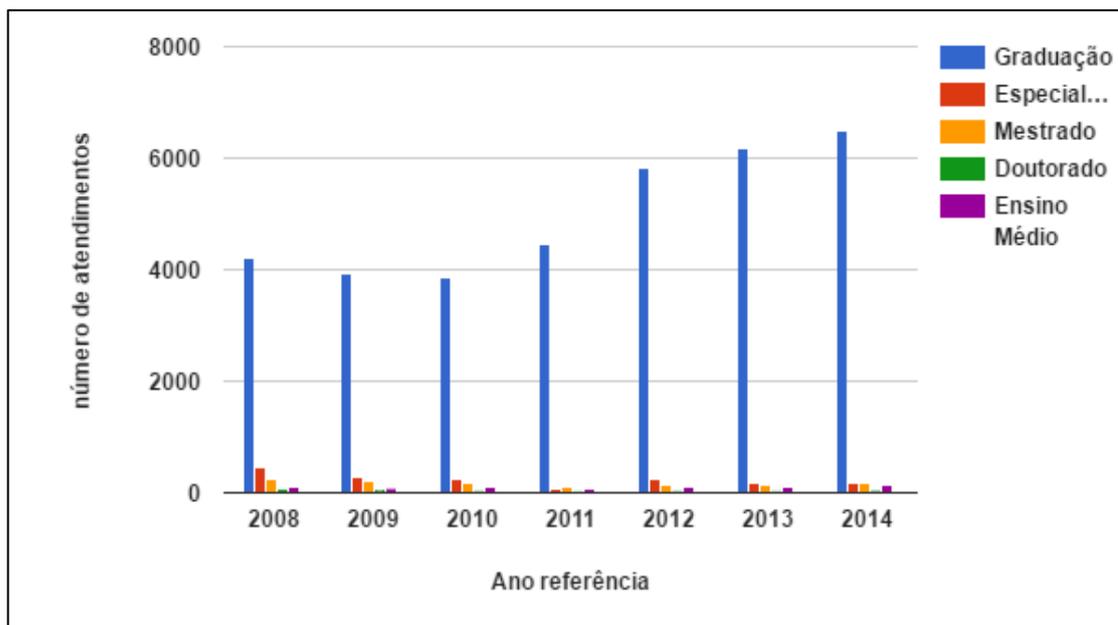


GRÁFICO 5: Número de beneficiários por escolaridade

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP (2016)

Vimos neste capítulo que o investimento total do PNAES nas IFES apresentou um grande crescimento desde sua criação impactando assim a receita das universidades para realizar os programas de assistência, sendo assim constatamos nos relatórios disponibilizados no site da FUMP a evolução dos seus recursos provenientes do PNAES.

Em 2009, o valor recebido foi R\$3.053.818,72 milhões de reais, e em 2011 foram disponibilizados R\$10.137.018,21 milhões de reais, já os anos de 2013 e 2014 representam o amplo investimento nesse programa, com o valor recebido de R\$21.500.000,00 e R\$28.062.226,40 milhões de reais, respectivamente.

No Gráfico 6 a seguir podemos visualizar esse aumento.

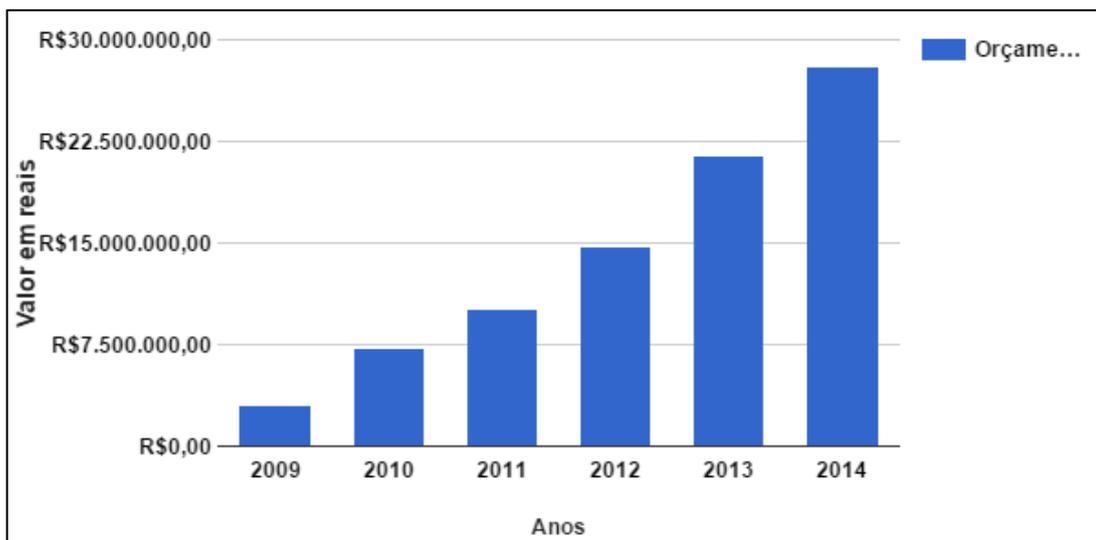


GRÁFICO 6: Valor recebido pela FUMP do PNAES de 2009 a 2014

Fonte: Elaboração com base nos sites da UFMG/FUMP. (2016)

3.3. Considerações finais

Neste capítulo vimos que no Brasil, a oferta de um ensino superior gratuito foi o fruto de um longo processo de estabelecimento de direitos, e que pouco tempo após a criação da UFMG já surgia uma demanda por assistência estudantil dentro da instituição.

Assim, a FUMP foi criada com o objetivo de oferecer assistência aos alunos necessitados, porém prestado de forma filantrópica, pois utilizavam recursos próprios e doações para custear os gastos com a assistência. Atualmente, após a criação do PNAES, a assistência aos estudantes passa a ser entendida como um direito englobando então diversas áreas, como transporte, alimentação, saúde e moradia.

Com a análise dos dados expostos podemos perceber que os programas oferecidos pela FUMP são bem estruturados, atendendo aos requisitos descritos no decreto nº 7.234 relacionados às áreas de cobertura da assistência, e exerce o objetivo do PNAES de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. A maioria dos estudantes que acessam os programas de assistência estudantil, conforme vimos, é oriunda da escola pública, majoritariamente de Belo Horizonte. Verificou-se também um crescimento

exponencial da população atendida, sobretudo aquela pertencente aos cursos de graduação.

Para fins desta pesquisa, no entanto, faz-se notar a ausência de dados relativos ao gênero e raça da população atendida, aos quais não tivemos acesso. Eles seriam importantes para estabelecermos importantes recortes demográficos no interior do grupo de alunos estudado e auferir, objetivamente, se estes segmentos, tradicionalmente marginalizados, são atendidos de forma satisfatória pela política de assistência estudantil.

Entretanto, devido aos programas de democratização do ensino superior em especial aos direcionados às IFES, a demanda por assistência estudantil demonstra um crescimento constante e traz uma preocupação quanto à sustentabilidade do programa nos próximos anos. Sendo assim além de continuar garantindo a democratização ao acesso é necessário pensar em ações para ampliar os recursos do PNAES, para que o programa continue oferecendo a todos os alunos o auxílio necessário para a conclusão dos seus estudos.

Na próxima seção iremos expor o objetivo do trabalho e as conclusões propiciadas por ele.

4. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a estrutura do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) dentro da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), estudando então a Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP), que é a instituição responsável por gerir a assistência estudantil dentro da universidade. Para concretizar este objetivo, consideramos que era necessário pensar na assistência estudantil como um direito social, fazendo parte de um conjunto de políticas sociais que foram estabelecidas ao longo dos anos, principalmente no âmbito da educação, sendo um integrante de um Estado de proteção social.

Diante disso, o primeiro passo foi conhecer o conceito de um *Welfare State*, os principais argumentos para sua emergência e desenvolvimento para em seguida tratarmos o conceito de cidadania e como ela se desenvolveu no Brasil. No primeiro

capítulo também buscamos apresentar a configuração do sistema de proteção social do Brasil, com principal ênfase na expansão do direito à educação.

No capítulo seguinte foi realizada uma descrição sobre o desenvolvimento do sistema de educação no Brasil, o surgimento das políticas educacionais, suas legislações mais importantes e sua estrutura atual. Além disso, buscamos destacar os principais programas criados que proporcionaram a ampliação do acesso ao ensino superior.

O último capítulo abordou sobre o PNAES na UFMG. Assim, descrevemos as especificações e objetivos do plano e também falamos sobre a história da assistência estudantil desenvolvida pela FUMP na universidade, além de demonstrar a estrutura do programa e as condições para o acesso. Com a exposição de alguns dados procuramos destacar a composição do grupo de beneficiários, quantos são e de onde vieram, em que tipo de escola cursaram o ensino básico, para compreender as características do público alvo do programa e comparar sua progressão ao longo dos anos.

Conforme mostrou esse trabalho, o direito à educação no Brasil ocorreu lentamente, mas hoje apresenta uma configuração sólida e um crescimento expressivo de acesso às diversas categorias da educação no país. A análise histórica do desenvolvimento da educação que realizamos, permite compreender o surgimento das políticas destinadas a esse setor, seu desenvolvimento, seus problemas e o despontar de uma demanda por políticas de assistência estudantil.

Procuramos demonstrar como está estruturada a Assistência desenvolvida pela FUMP, as bolsas que são ofertadas, os valores, os critérios para classificar os beneficiários e para sua concessão. O programa demonstra seguir as exigências do PNAES quanto às áreas de abrangência e seu público atendido.

Vimos também que o investimento financeiro do PNAES vem aumentando a cada ano e tende a demandar cada vez mais recursos para atender aos estudantes que carecem da assistência estudantil, já que o Governo prevê, como vimos, 50% das vagas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) destinadas aos alunos provenientes de escolas públicas, sendo estes majoritariamente o público assistido pela FUMP.

Este estudo possibilitou refletir sobre a importância de produzir uma discussão na Gestão Pública sobre a educação como parte de um sistema de proteção social e desenvolvido em um Estado de *Welfare State*. Então, é necessário pensar na assistência estudantil como forma de garantir o direito, de todos os cidadãos, de ter acesso à educação, além de ser uma ferramenta importante para possibilitar um espaço mais democrático nas universidades públicas de ensino. Dessa forma essa política se tornou imprescindível para diminuir a desigualdade social que existia dentro das IFES.

Todavia há aspectos nas políticas de assistência estudantil que podem ser aperfeiçoados. Nesse sentido, espera-se que a análise feita neste trabalho possa contribuir tanto para a compreensão do programa quanto para o aperfeiçoamento da política do PNAES.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-39>. Acesso em: 4 de out. 2016.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24776.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 out. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 25 de abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 20 de jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 4 out. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 7 de dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 4 de out. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 23 de dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 4 de out. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 14 de jan. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 4 out. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 7 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 29 ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n 13.005, de 25 de junho de 2014. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 26 de jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **A Educação Superior no Brasil**. Porto Alegre, nov. 2002. 335 p. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139317por.pdf>. Acesso em 3 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001–2008**. Volume 1. Brasília, 2008. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais: 2003 a 2012**. Brasília, 2012a. 56 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em 03 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Entenda as cotas para quem estudou todo o ensino médio em escolas públicas**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>. Acesso em 3 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país: 2003–2014**. Brasília, 2014. 106 p. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 3 out. 2016.

CARDOSO Jr., José C; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CARNEIRO, Margareth F. S. **Gestão Pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010. 440 p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001. 256 p.

CERQUEIRA, Aliana G. C. et al. A trajetória da LDB: um olhar crítico frente à realidade brasileira. p. 1-6, 2009. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/aliana_georgia_carvalho_cerqueira. Acesso em: 13 out. 2016.

COSTA, Danilo M., et al. O novo fenômeno da expansão da Educação Superior no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 10., 2010, Buenos Aires, **Anais**, Florianópolis, dez. 2010,. p. 1-17. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97022/O%20NOVO%20FEN%20C3%94MENO%20DA%20EXPANS%20C3%83O%20DA%20EDUCA%20C3%87%20C3%83O%20SUPERIOR%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2016.

DURHAM, Eunice R. O ensino superior no Brasil: público e privado. **Documento de Trabalho**, NUPES/USP, São Paulo, n. 3, p. 1-42, 2003. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. As Três Economias Políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 12 de out. 2016.

FRANCO, Alexandre de P. Ensino Superior no Brasil: cenário, avanços e contradições. **Jornal de Políticas Educacionais**, Paraná, n. 4, p. 53-63, jul./dez. de 2008. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n4_6.pdf Acesso em: 13 out. 2016.

HUMEREZ, Dorisdaia C.; JANKEVICIUS, José V. Evolução histórica do Ensino Superior no Brasil. p. 1-12, 2015. Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/wp->

<content/uploads/2015/05/Evolucao-Historica-no-ensino-superior-no-brasil.pdf>.

Acesso em: 03 out. 2016.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e Classe Social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57-114.

NOBRE, Anderson de M. Assistência Estudantil no ensino superior público: diagnóstico atual da UNIFAP. **Partes**, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.partes.com.br/educacao/assistenciaestudantil.asp>. Acesso em: 13 out. 2016.

SAMPAIO, Helena. A evolução do ensino superior brasileiro: 1888–1990. **Documento de Trabalho**, NUPES/USP, São Paulo, n. 8, p. 1-30, 1991. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016.

SANTOS, Adilson P.; CERQUEIRA, Eustaquio A. Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis, **Anais**, Florianópolis, dez. 2011, p. 1-17. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35836/Ensino%20Superior%20trajetoria%20historica%20e%20politicass%20recentes.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 de out. 2016.

VERONESE, Josiane R. P.; VIEIRA, Cleverton E. A Educação Básica na legislação brasileira. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 47, p. 99-125, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15281> Acesso em: 14 out. 2016.