

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Thássia Cristina da Silva Soares

SERVIÇO SOCIAL E EDUCAÇÃO

O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades federais de Minas Gerais sob a normatividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (2010-2024)

JUIZ DE FORA

2026

THÁSSIA CRISTINA DA SILVA SOARES

SERVIÇO SOCIAL E EDUCAÇÃO

O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades federais de Minas Gerais sob a normatividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (2010-2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de doutora. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Gonçalves Pereira de Paula

Linha de Pesquisa: Serviço Social e sujeitos sociais

JUIZ DE FORA

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Soares, Thássia Cristina da Silva .

Serviço social e educação : O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades federais de Minas Gerais sob a normatividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (2010-2024) / Thássia Cristina da Silva Soares. -- 2026. 328 p.

Orientadora: Luciana Gonçalves Pereira de Paula

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2026.

1. Educação superior. 2. Universidade. 3. Assistência estudantil. 4. Trabalho profissional. 5. Serviço Social. I. Paula, Luciana Gonçalves Pereira de, orient. II. Título.

Thássia Cristina da Silva Soares

Serviço Social e Educação: O trabalho
de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades federais de Minas Gerais sob a normatividade do
Programa
Nacional de Assistência Estudantil (2010-2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito parcial à obtenção do título de Doutora
em Serviço Social. Área de concentração: Questão
Social, Território, Política Social e Serviço Social

Aprovada em 11 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Gonçalves Pereira de Paula - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Máisa Miralva da Silva
Pontifícia Universidade Católica do Goiás

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Ana Maria Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 01/06/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Gonçalves Pereira de Paula, Chefe de Departamento**, em 18/06/2026, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Ferreira, Professor(a)**, em 26/06/2026, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Máisa Miralva da Silva, Usuário Externo**, em 07/07/2026, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ney Luiz Teixeira de Almeida, Usuário Externo**, em 08/07/2026, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rubens Luiz Rodrigues, Professor(a)**, em 14/07/2026, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Dirce Pereira da Silva Soares e João Batista Soares de Souza, família insubstituível que Deus me deu por graça, raiz de onde brotam meus valores e meus sonhos, força que sustenta minha caminhada e presença constante em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Concluir uma tese é quase um rito de passagem, um marco na vida acadêmica e pessoal. Formalmente ela se concretiza na escrita de um único sujeito diante de um percurso, frequentemente, marcado pela solidão. Entretanto, toda travessia intelectual é, também, uma travessia humana e nenhum caminho dessa natureza se realiza na solidão absoluta.

Ao longo desses anos, inúmeros acontecimentos atravessaram minha trajetória, e a tese se manteve como presença constante, ora em compasso mais sereno, ora em momentos de profunda intensidade. Independentemente dos ritmos e circunstâncias desse percurso, nunca estive só, sempre houve com quem compartilhar reflexões, dúvidas, aprendizados, necessidades e as conquistas de cada etapa. Foram períodos atravessados por renúncias, mudanças e inquietações que contribuíram para meu amadurecimento intelectual e acadêmico, mas, sobretudo, para a minha formação humana. Ao concluir este estudo, o momento dos agradecimentos surge como um respiro necessário no rigor do percurso acadêmico, ocasião em que reconheço as presenças que deram sustentação a esta travessia.

Na fé que me acompanha, reconheço que a presença de Deus se manifesta continuamente em minha vida, por meio de sinais que se revelam no tempo oportuno e conforme os desígnios divinos. A conclusão desta tese constitui, para mim, mais uma expressão dessa graça. Agradeço e entrego todo o percurso do doutoramento a Deus, à Mãe Nossa Senhora sob seus diversos títulos, em especial Nossa Senhora da Cabeça, a Santa Rita de Cássia e aos anjos que, em intercessão, sustentam e iluminam minha caminhada. Assim, “Pai, eu te dou graças porque me ouviste. Eu sei que sempre me escutas” (João 11, 41-42).

Na travessia da vida, reconheço em minha família as presenças mais essenciais e singulares. Em meus pais, encontro sabedoria, força silenciosa e amor constante, que me orienta e oferece a coragem necessária para seguir adiante. Esta conquista também lhes pertence, pois foram vocês que tornaram possível sonhar, resistir e perseverar. A cada um, dedico, com profunda gratidão, um reconhecimento particular.

À minha mãe, Dirce Pereira da Silva Soares, presença de ternura firme e cuidado, que ao longo de minha trajetória foi incentivo e direção. Em sua sabedoria, sustentada pela fé e expressa em gestos simples e conselhos atentos, encontrei o prumo seguro que realinha meus passos e me reconduz ao essencial. Sua força serena sustenta minha caminhada mesmo nos momentos mais árduos. A você devo não apenas o apoio incondicional, mas também os valores que orientam minha caminhada e a confiança para seguir adiante. Receba meu amor, reconhecimento e profunda gratidão por mais esta conquista.

Ao meu pai, João Batista Soares de Souza, por sua presença segura e sua fé constante, que iluminaram meu caminho ao longo desta trajetória. Seu esforço incansável e sua maneira firme e generosa de cuidar constituíram o alicerce para que eu pudesse perseverar. Em sua trajetória marcada pela luta, pela dignidade e por uma sabedoria genuína, simples e profunda, encontrei inspiração e direção para enfrentar os desafios deste percurso. Receba, com todo o meu carinho e reconhecimento, a gratidão sincera por tornar possível mais esta conquista.

Aos amigos e amigas (cuja referência é feita de modo conjunto, em razão do grande número e da importância de todos) que, ao longo desta trajetória, compartilharam não apenas momentos de alegria, mas também as inquietações, os desafios e as incertezas próprias de um percurso acadêmico exigente. A presença de vocês, traduzida em escuta atenta, palavras de incentivo e gestos de afeto, tornou o caminho mais leve e significativo. Registro, de modo especial, minha gratidão a Luiz Carlos de Souza Junior, pelo incentivo, pelas reflexões generosamente partilhadas e pelo apoio constante. A todos, expresso meu apreço pela presença amiga e pelo apoio que fortaleceu nesse percurso.

À equipe de trabalho da PROAE/UFJF, de modo especial, à equipe de Serviço Social, que, com espírito colaborativo e compromisso profissional, assegurou a continuidade das atividades durante meu período de afastamento, permitindo que eu me dedicasse à construção desta tese com maior tranquilidade. A experiência compartilhada no trabalho reafirmou a importância do compromisso ético, da cooperação e do aprendizado mútuo. A todos, expresso meu reconhecimento e agradecimento.

Às pró-reitoras em exercício na PROAE durante o período do meu doutorado, Professoras Cristina Simões Bezerra e Viviane de Souza Pereira. A perspectiva de gestão assumida por vocês, enquanto assistentes sociais no exercício da pró-reitoria, reafirma o compromisso ético com a valorização do trabalho e expressa a compreensão de que a produção do conhecimento e o fortalecimento da pesquisa se constroem para além da docência, no diálogo com aqueles que vivenciam cotidianamente o exercício profissional. Obrigada Cristina, por instituir, no âmbito do setor, uma postura institucional pautada no respeito aos direitos, possibilitando o afastamento para qualificação com dignidade. Obrigada Viviane, pela continuidade dessa orientação, marcada por uma gestão responsável, equilibrada e aberta à interlocução.

Às minhas orientadoras, Professoras. Ana Livia de Souza Coimbra e Luciana Gonçalves Pereira de Paula pelo aceite na condução deste processo, pela direção intelectual que qualificaram este percurso investigativo. As orientações foram decisivas não apenas na construção teórico-metodológica deste estudo, mas também na formação de um olhar mais

crítico e atento à complexidade da realidade social. Agradeço pela confiança, pela paciência diante das inquietações próprias do processo de pesquisa e pelas contribuições que tornaram possível a concretização deste trabalho. Recebam meu profundo reconhecimento e agradecimento.

Agradeço aos professores que compuseram a banca de qualificação, cujas contribuições foram essenciais para o amadurecimento teórico e metodológico deste estudo. Ao professor Rubens Luiz Rodrigues, pela generosidade ao autorizar minha participação em suas disciplinas, ampliando horizontes formativos e reflexivos. Ao professor Ney Luiz Teixeira de Almeida, pela pronta disponibilidade em orientar em uma disciplina de estudo individual que, além de um privilégio, constituiu importante referência para a estruturação desta tese. Registro aqui meus agradecimentos pelas valiosas contribuições advindas de profissionais de elevada competência e compromisso acadêmico.

Aos profissionais que integram o corpo técnico-administrativo do PPGSS/UFJF, pelo trabalho competente e dedicado que assegura o funcionamento e a continuidade das atividades do Programa. A atuação responsável e a disponibilidade no atendimento às demandas acadêmicas foram fundamentais ao longo desta trajetória. Registro meu apreço pela contribuição silenciosa e indispensável para a realização deste percurso formativo.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição que, desde 2005, quando iniciei minha trajetória na graduação, tornou-se espaço fundamental em minha vida, marcado pela formação intelectual, pelo crescimento pessoal, pelo exercício profissional e pela construção de vínculos e amizades. É também neste lugar que agora concluo o mais elevado grau da cátedra acadêmica, reafirmando o significado desta universidade como expressão da educação pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada. Registro meu apreço e respeito por tudo o que representa em minha trajetória.

Esta tese, que agora se encerra, é fruto de uma longa travessia formativa, tecida por encontros, apoios, diálogos e afetos que marcaram profundamente minha trajetória. A todos que contribuíram para minha formação, desde a alfabetização até os desafios da vida acadêmica, registro meu reconhecimento pelos ensinamentos, pela presença e pelas oportunidades de aprendizado, especialmente àqueles comprometidos com uma educação emancipadora, que ajudaram a cultivar o pensamento crítico e a esperança ativa. A cada pessoa que caminhou e ainda caminha ao meu lado, deixo meu agradecimento sincero, pois esta conquista também é expressão dessa construção coletiva.

Obrigada por viverem essa travessia comigo!

EPIÍGRAFE

[...]

*Um dia me disseram
Quem eram os donos da situação
Sem querer eles me deram
As chaves que abrem essa prisão*

*E tudo ficou tão claro
O que era raro ficou comum
Como um dia depois do outro
Como um dia, um dia comum*

*A vida imita o vídeo
Garotos inventam um novo inglês
Vivendo num país sedento
Um momento de embriaguez*

***Somos quem podemos ser
Sonhos que podemos ter***

*Um dia me disseram
Que as nuvens não eram de algodão
Sem querer eles me deram
As chaves que abrem essa prisão*

*Quem ocupa o trono tem culpa
Quem oculta o crime também
Quem duvida da vida tem culpa
Quem evita a dúvida também tem*

*Nós todos temos um pouco de culpa
Mas nós...*

***Somos quem podemos ser
Sonhos que podemos ter (E teremos!).***

Engenheiros do Hawaii
Somos Quem Podemos Ser
Composição: Humberto Gessinger

RESUMO

Esta tese analisa o trabalho de assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais do estado de Minas Gerais durante a vigência do Decreto nº 7.234/2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Parte-se do entendimento de que a expansão do acesso à educação superior pública brasileira, intensificada a partir dos anos 2000 pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e pela Política de Ações Afirmativas, ampliou a presença de frações da classe trabalhadora nas universidades federais e colocou a permanência estudantil como dimensão estratégica para a efetivação do direito à educação. Entretanto, esse processo ocorreu no contexto das transformações do Estado sob a hegemonia neoliberal, marcado pela contrarreforma das políticas sociais, pela focalização das ações públicas e pela racionalização do gasto social. Parte-se da hipótese de que, nesse contexto, a normatização do PNAES imprime determinações específicas à organização do trabalho profissional nos setores de assistência estudantil, conferindo centralidade à análise socioeconômica e à elaboração de instrumentos técnico-administrativos voltados à definição do acesso a bolsas e auxílios estudantis. Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa fundamenta-se na teoria social crítica e adota o método materialista histórico-dialético como perspectiva analítica. A investigação articulou pesquisa bibliográfica e documental à pesquisa empírica realizada nas 11 universidades federais de Minas Gerais, com a participação de 33 assistentes sociais por meio de questionário estruturado. Os resultados evidenciam que o trabalho profissional se desenvolve em contextos marcados por restrições orçamentárias, insuficiência de equipes e diversificação das demandas. Nesse cenário, a regulamentação do PNAES confere centralidade à análise socioeconômica como principal eixo da intervenção profissional, expressão da racionalidade que organiza o trabalho e conforma as políticas sociais sob a égide do neoliberalismo, pautada pela focalização, seletividade e gestão de recursos escassos. Os achados confirmam a hipótese da pesquisa ao demonstrarem que o exercício profissional se constitui em um espaço tensionado entre a autonomia relativa do assistente social e as determinações institucionais que condicionam o processo de trabalho. Desse modo, o estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre as mediações entre política educacional, contrarreforma do Estado e trabalho profissional na assistência estudantil das universidades federais.

Palavras-chave: Educação superior; universidade; assistência estudantil; trabalho profissional; Serviço Social.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the work of social workers in the units responsible for student assistance at the federal universities in the state of Minas Gerais during the implementation of Decree No. 7,234/2010, which established the National Student Assistance Program (PNAES). It is based on the understanding that the expansion of access to Brazilian public higher education, intensified since the 2000s through the Program for the Support of Federal University Restructuring and Expansion Plans (REUNI) and the Affirmative Action Policy, increased the presence of working-class students in federal universities and made student retention a strategic dimension for ensuring the right to education. However, this process took place within the broader context of State transformations under neoliberal hegemony, characterized by the counter-reform of social policies, the targeting of public actions, and the rationalization of social spending. The study hypothesizes that, in this context, the regulation of PNAES imposes specific determinations on the organization of professional practice in student assistance units, assigning a central role to socioeconomic assessment and the development of technical-administrative instruments aimed at determining eligibility for student scholarships and financial aid. From a theoretical and methodological perspective, the study is grounded in critical social theory and adopts the historical-dialectical materialist method as its analytical framework. The research combined bibliographic and documentary analysis with empirical research conducted at the 11 federal universities in Minas Gerais, involving 33 social workers who completed a structured questionnaire. The findings show that professional practice takes place in institutional contexts marked by budget constraints, insufficient staffing, and increasingly diverse demands. In this scenario, the regulation of PNAES places socioeconomic assessment at the core of professional intervention, reflecting the rationality that shapes work organization and social policies under neoliberalism, guided by targeting, selectivity, and the management of scarce resources. The findings confirm the research hypothesis by demonstrating that professional practice is situated within a field of tension between the social worker's relative professional autonomy and the institutional determinations that shape the labor process. Thus, this study contributes to advancing the debate on the mediations between educational policy, the counter-reform of the State, and professional practice in student assistance within Brazilian federal universities.

Keywords: higher education; university; student assistance; professional practice; Social Work.

RESUMEN

Esta tesis analiza el trabajo de los trabajadores sociales en los sectores responsables de la asistencia estudiantil en las universidades federales del estado de Minas Gerais durante la vigencia del Decreto n.º 7.234/2010, que instituyó el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES). Se parte del supuesto de que la expansión del acceso a la educación superior pública brasileña, intensificada a partir de la década de 2000 mediante el Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) y la Política de Acciones Afirmativas, amplió la presencia de sectores de la clase trabajadora en las universidades federales y situó la permanencia estudiantil como una dimensión estratégica para la efectivización del derecho a la educación. Sin embargo, este proceso tuvo lugar en el contexto de las transformaciones del Estado bajo la hegemonía neoliberal, caracterizado por la contrarreforma de las políticas sociales, la focalización de las acciones públicas y la racionalización del gasto social. Se plantea la hipótesis de que, en este contexto, la regulación del PNAES imprime determinaciones específicas a la organización del trabajo profesional en los sectores de asistencia estudiantil, otorgando centralidad al análisis socioeconómico y a la elaboración de instrumentos técnico-administrativos destinados a definir el acceso a becas y ayudas estudiantiles. Desde el punto de vista teórico-metodológico, la investigación se fundamenta en la teoría social crítica y adopta el método materialista histórico-dialéctico como perspectiva analítica. La investigación articuló el estudio bibliográfico y documental con una investigación empírica realizada en las 11 universidades federales de Minas Gerais, con la participación de 33 trabajadores sociales mediante un cuestionario estructurado. Los resultados evidencian que el trabajo profesional se desarrolla en contextos marcados por restricciones presupuestarias, insuficiencia de equipos y diversificación de las demandas. En este escenario, la regulación del PNAES otorga centralidad al análisis socioeconómico como principal eje de la intervención profesional, expresión de la racionalidad que organiza el trabajo y configura las políticas sociales bajo la égida del neoliberalismo, orientada por la focalización, la selectividad y la gestión de recursos escasos. Los hallazgos confirman la hipótesis de la investigación al demostrar que el ejercicio profesional constituye un espacio tensionado entre la autonomía relativa del trabajador social y las determinaciones institucionales que condicionan el proceso de trabajo. El estudio contribuye a profundizar el debate sobre las mediaciones entre la política educativa y el trabajo profesional en la asistencia estudiantil de las universidades federales.

Palabras clave: educación superior; universidad; asistencia estudiantil; trabajo profesional; Trabajo Social.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal do Serviço Social
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRESS/MG	Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FORGEPE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Gestão de Pessoas
GATT	Acordo Geral das Tarifas e Comércio
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HU	Hospital Universitário
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MGI	Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
MNNP	Mesa Nacional de Negociação Permanente
NRF	Novo Regime Fiscal
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAA	Política de Ações Afirmativas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PBP	Programa Bolsa Permanência
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDIC	Plano de Desenvolvimento Institucional Consórcio das Universidades Federais
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEP	Projeto Ético-Político
PIB	Produto Interno Bruto
PIBEX	Programa Institucional de Bolsa de Extensão Universitária
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SiSU	Sistema de Seleção Unificado
STF	Supremo Tribunal Federal
TAE	Técnico Administrativo em Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFCA	Universidade Federal da Região do Cariri
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESSPA	Universidades Federais do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Distribuição de assistentes sociais nas universidades mineiras

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução do orçamento total das universidades
Gráfico 2	Valores destinados à execução da assistência estudantil nas universidades
Gráfico 3	Frequência de participação em eventos da categoria/área profissional
Gráfico 4	Experiência profissional antes da implementação do PNAES
Gráfico 5	Áreas da assistência estudantil com atuação de assistentes sociais
Gráfico 6	Finalidade do resultado das análises socioeconômicas
Gráfico 7	Composição das equipes dos setores responsáveis pela assistência estudantil
Gráfico 8	Definição das atribuições e funções dos assistentes sociais no setor de assistência estudantil
Gráfico 9	Instrumentos utilizados no exercício profissional na assistência estudantil
Gráfico 10	Instrumento utilizado para seleção dos discentes
Gráfico 11	Existe alguma atividades que não se configuram competência e/ou atribuição profissional?
Gráfico 12	Grau de autonomia técnica no exercício profissional
Gráfico 13	Grau de autonomia profissional no exercício profissional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	192
UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA NO NEOLIBERALISMO: A CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA NO SÉCULO XXI	
292.1 Do liberalismo ao neoliberalismo: abordagem macroestrutural e consolidação no capitalismo contemporâneo	312
2.2. A hegemonia do capital para a educação superior: as diretrizes dos organismos multilaterais para países de capitalismo dependente	412
2.2.1. Reverberações da política neoliberal na concepção de educação	562
2.3 Do contexto geral a realidade brasileira: as relações entre Estado e universidade	602
2.3.1 Formação social e o padrão dependente de educação superior: fundamentos da heteronomia universitária no Brasil	622
2.4 Contrarreformas estruturais do Estado e da educação superior no contexto de financeirização do capital: os anos 1990 no Brasil	672
2.5. Reestruturação e expansão do ensino superior brasileiro diante as demandas neoliberais no século XXI	803
O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CONJUNTURA, REGULAMENTAÇÃO, PERSPECTIVA E A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES	1123
1.1 A gênese sócio-histórica do marco normativo da assistência estudantil	1143
1.2 Das propostas à regulamentação: o Programa Nacional de Assistência Estudantil nas universidades federais	1223
1.3 O Decreto PNAES na dinâmica das políticas sociais: expansão do acesso, manutenção da permanência e regulação neoliberal	1273
1.3.1 Políticas sociais na era neoliberal: a perspectiva reversa da totalidade social	1273
1.3.2 Políticas de ações afirmativas nas universidades federais: entre a ampliação do acesso e desafios à permanência	1323
1.4 Perspectivas e concepções em torno da compreensão da assistência estudantil	1373
1.4.1 A continuidade da trajetória discente nas universidades federais: perspectivas analíticas e fundamentos teóricos	1393
1.3.2 Assistência estudantil: a política social no âmbito da educação superior federal	1474
SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE CONTRARREFORMA DO ESTADO: A RELAÇÃO ENTRE AS DETERMINAÇÕES CONJUNTURAIS E O TRABALHO PROFISSIONAL	1594
1.1. Serviço Social como trabalho e profissão: aspectos sócio-históricos	1614
1.1.1 As determinações estruturantes do trabalho profissional de assistentes sociais	1644
1.2 Implicações da hegemonia neoliberal no trabalho de assistentes sociais no âmbito do Estado	1714
1.2.1 Subsídios para compreender o trabalho de assistentes sociais no âmbito dos serviços	1724
1.2.2 O serviço público brasileiro na estrutura do Estado neoliberal	1804
1.2.3 Contrarreformas, reconfiguração do Estado e os impactos no funcionalismo público	1844
1.3 Serviço Social na educação: a assistência estudantil como espaço sócio-ocupacional nas universidades federais	1994
1.3.1 A trajetória sócio-histórica do Serviço Social na área da educação	2014
1.3.2 Contradições estruturais e os aspectos determinantes para a atuação profissional na Política de Educação	2085
O TRABALHO PROFISSIONAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS SOB A NORMATIVIDADE DO DECRETO PNAES (2010–2024)	2135
1. Pressupostos teórico-metodológicos e configuração do locus investigativo	2155
2. Apresentação e sistematização dos dados empíricos da pesquisa	2225
2.1 Perfil profissional dos assistentes sociais: formação e qualificação permanente	2225
2.2 A trajetória profissional e as características político-institucionais da assistência estudantil nas universidades mineiras	2255
2.3 O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades mineiras	2375
2.4 Determinações estruturais e estratégias de intervenção do trabalho profissional na assistência estudantil	2435
2.5 Compreensões e perspectivas dos assistentes sociais acerca da assistência estudantil	2615
2.5.3 Entre os dados empíricos e as mediações teóricas	2665
2.5.3.1 O Decreto PNAES como mediação no processo de reestruturação das universidades	2675
2.5.3.2 A configuração do trabalho de assistentes sociais no âmbito do Decreto PNAES	2725
2.5.3.3 A centralidade da análise socioeconômica na configuração trabalho de assistentes	

sociais na assistência estudantil

2826 CONSIDERAÇÕES FINAIS

2907 REFERÊNCIAS

300 APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

312

1 INTRODUÇÃO

A educação, enquanto dimensão constitutiva da vida social, encontra-se historicamente determinada pelas relações sociais de produção e reprodução que estruturam a sociabilidade capitalista. Longe de se configurar como esfera neutra ou autônoma, integra a dinâmica de reprodução material e ideológica da sociedade, assumindo papel estratégico na manutenção e renovação das condições de acumulação. Em razão dessa centralidade, a educação tem sido reiteradamente submetida a processos de reestruturação que expressam, em cada conjuntura histórica, as exigências do capital, revelando sua inserção no movimento contraditório da reprodução sociometabólica do sistema capitalista.

No Brasil, considerando sua formação social marcada pela inserção dependente na dinâmica do capitalismo mundial, a década de 1990 inaugurou um ciclo de aprofundamento das contrarreformas estatais sob a hegemonia neoliberal, sobretudo pela forte influência de organismos multilaterais. Nesse contexto, o papel e a dinâmica do Estado foram redefinidos em distintas dimensões. No âmbito da provisão das políticas públicas, sua intervenção deslocou-se de uma perspectiva ampliada de garantia de direitos, conforme consta na Constituição Federal (CF) de 1988, para uma lógica orientada para focalização e contenção de gastos. No que se refere à organização e ao funcionamento do Estado, novas formas de gerenciamento e de técnicas administrativas foram incorporadas, as quais foram orientadas pela racionalidade gerencial que reconfigurou os processos de trabalho no setor público.

Considerando a particularidade da educação superior, nesse contexto, esta passou a subordinar-se a critérios de produtividade, eficiência e ajuste fiscal, incorporando parâmetros empresariais à gestão pública e ampliando mecanismos de controle e avaliação por desempenho. Em decorrência, a universidade pública foi submetida a um processo de reestruturação que reformulou suas funções sociais, seus padrões de financiamento e sua organização interna. Este cenário expressa a incidência das transformações mais amplas do Estado e a crescente subordinação da esfera educacional às exigências da acumulação capitalista contemporânea.

Nos anos 2000, esse processo assumiu contornos específicos em um movimento marcado por contradições. A ampliação do acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), impulsionada pelo Decreto nº 6.096/2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), promoveu significativa expansão de vagas e campi por todo o país, ao mesmo tempo em que reconfigurou a organização acadêmica e administrativa das instituições. Esse movimento foi acompanhado

pela implementação da Lei nº 12.711/2012, que ampliou o acesso de frações da classe trabalhadora, historicamente alijadas do ensino superior, fato que tem diversificado o perfil discente ao longo dos anos. Essa expansão não se restringiu ao aumento do número de vagas, sendo acompanhada também da implementação de programas e iniciativas conexas, sobretudo no campo das ações afirmativas, orientadas ao objetivo central de ampliação do acesso e elevação do percentual de graduados no país. Tais medidas integram uma estratégia mais ampla de reestruturação do sistema de educação superior, combinando expansão quantitativa, reorganização acadêmica e redefinição de metas institucionais.

Paralelamente a esse movimento de expansão do ensino superior, a permanência estudantil assumiu centralidade no debate governamental como condição objetiva para a efetivação do direito à educação. Nesse cenário, a institucionalização do Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), configurou-se como marco normativo fundamental para regulamentar e orientar as ações de assistência estudantil nas universidades federais em âmbito nacional, com o ineditismo de dotação orçamentária específica. O Programa apresenta objetivos voltados à ampliação das condições de permanência estudantil, à redução da retenção e da evasão, à promoção da conclusão da graduação, estruturando múltiplas áreas de atuação e definindo público prioritário.

Assim, o Decreto PNAES emergiu como mediação estratégica para assegurar a permanência de frações da classe trabalhadora cuja presença na universidade pública foi ampliada pelas políticas de expansão do acesso. Todavia, sua implementação ocorreu em um cenário contraditório, marcado pela consolidação da lógica gerencial de matriz neoliberal que orienta as políticas públicas no contexto da contrarreforma do Estado. Nesse contexto, tensiona-se o princípio da universalidade, ao mesmo tempo em que se reforça a dimensão focalizada da política. Esse modelo de estruturação revela que o Decreto PNAES expressa uma contradição constitutiva: por um lado, representa uma conquista histórica dos movimentos sociais ao reconhecer a permanência como dimensão indissociável do direito à educação superior. Por outro, se realiza através da adoção de critérios condicionados e por meio de orçamentos limitados que não acompanharam a complexidade das mediações inerentes ao processo de expansão do ensino superior público. Esta configuração engendra uma dinâmica na qual a ampliação do acesso convive com a focalização e a seletividade da política de permanência estudantil, evidenciando as contradições estruturais que atravessam as políticas sociais, inclusive na educação superior brasileira.

Considerando esse contexto e reconhecendo que uma das funções centrais do Estado consiste na formulação de políticas públicas e na provisão de serviços sociais como respostas às múltiplas expressões da questão social, a política de assistência estudantil passou a ocupar posição estratégica na agenda estatal, ao se constituir como instrumento de mediação das desigualdades que atravessam o acesso e a continuidade da formação no ensino superior público. Dessa forma, essa área de intervenção consolidou-se como espaço estratégico para a inserção de assistentes sociais, constituindo-se, simultaneamente, em condição objetiva para a ampliação do campo de atuação profissional nas universidades federais, especialmente a partir de 2010.

Conforme afirmam Almeida (2000) e Netto (2011), o trabalho profissional se efetiva nos espaços sócio-ocupacionais onde se articulam as determinações institucionais, as demandas e direitos dos sujeitos e as condições concretas de trabalho dos assistentes sociais enquanto trabalhadores assalariados. Para compreender essa configuração, é importante destacar que o Serviço Social integra os processos de trabalho coletivos responsáveis pela prestação de serviços sociais no âmbito das políticas públicas, particularmente nos espaços sócio-ocupacionais geridos pelo Estado, em consonância com a dinâmica da sociedade capitalista.

Enquanto profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho, o Serviço Social constitui-se como atividade especializada, assalariada, que se realiza tanto na esfera da produção quanto da reprodução social, devendo ser apreendida a partir da dimensão ontológica e histórica da categoria trabalho, conforme as formulações marxianas. Nesse sentido, o significado social da profissão somente pode ser desvelado em sua inserção na sociedade de classes, na qual emergem as demandas que lhe conferem sentido e direção. Dessa forma, as políticas públicas configuram-se como espaços privilegiados de atuação e são organizadas segundo funções políticas, ideológicas, econômicas e sociais do Estado, que, sob a hegemonia neoliberal, introduz novas formas de regulação, controle e gestão da força de trabalho assalariada.

Nessa perspectiva, as transformações contemporâneas do Estado e das políticas sociais incidem diretamente sobre as relações e condições de trabalho dos assistentes sociais, configurando o que Raichelis (2018) denomina como nova morfologia do trabalho profissional, vinculada às reconfigurações da gestão estatal. Assim, independentemente do espaço sócio-ocupacional, a análise da atuação profissional exige situá-la na totalidade social, como produto histórico marcado por continuidades e rupturas, atravessado por contradições inerentes à sociabilidade capitalista. Tal dinâmica repercute em um duplo movimento: de um

lado, redefine as condições objetivas de trabalho e, de outro, amplia e complexifica as demandas decorrentes do agravamento das expressões da questão social. Compreender o Serviço Social nessa perspectiva implica reconhecê-lo como prática social tensionada por limites estruturais e, simultaneamente, por possibilidades de intervenção crítica no interior das políticas públicas (Iamamoto, 2008).

No âmbito da sociabilidade capitalista contemporânea, particularmente sob a hegemonia neoliberal, a contrarreforma do Estado introduz novas determinações às políticas públicas e ao mundo do trabalho. Essas transformações redefinem condições institucionais, intensificam mecanismos de controle e reconfiguram formas de gestão, incidindo diretamente sobre os processos de trabalho no setor público. Como desdobramento dessas transformações, o trabalho de assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais passa a ser atravessado por novas determinações legais e institucionais, suscitando investigações com distintos enfoques teórico-metodológicos.

De modo geral, o debate sobre o exercício profissional constitui temática recorrente na produção acadêmica e, particularmente na assistência estudantil na educação superior. Estudos recentes têm problematizado algumas especificidades relacionadas à configuração do trabalho profissional, às experiências locais e à análise da relação entre orçamento e ações desenvolvidas, enfim, estudos a partir de diferentes perspectivas que se complementam e contribuem para as reflexões acerca da profissão nesse espaço sócio-ocupacional. Apesar da significativa produção acadêmica sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, persiste uma lacuna analítica quanto à tendência de centralização do exercício profissional em processos técnico-burocráticos, especialmente na operacionalização da política sob a normatividade do Decreto PNAES nas universidades federais. A identificação dessa lacuna, articulada à experiência profissional e à observação empírica da realidade investigada, orientou a formulação da hipótese e a delimitação dos objetivos desta pesquisa.

Partiu-se da hipótese de que, nos setores responsáveis pela assistência estudantil das universidades federais mineiras, a análise socioeconômica e a elaboração de instrumentos e documentos correlatos assumem centralidade como eixos estruturantes do cotidiano de trabalho dos assistentes sociais, especialmente no que se refere à definição do acesso a bolsas e auxílios estudantis, sobretudo após a implementação do Decreto que regulamenta o PNAES. Embora essa atividade profissional encontre respaldo na Lei nº 8.662/1993, que reconhece o estudo socioeconômico como competência profissional, sua centralidade decorre das determinações seletivas que atravessam a política social na contemporaneidade, podendo contribuir para a redução do escopo interventivo do Serviço Social, subordinando-o a funções

predominantemente operacionais e seletivas em detrimento de dimensões investigativas, pedagógicas e de planejamento no interior da assistência estudantil.

A confirmação ou refutação dessa hipótese exige investigação sistemática, rigorosa e teoricamente fundamentada, capaz de ultrapassar percepções individuais e inquietações restritas ao cotidiano imediato do exercício profissional, situando a questão em suas determinações estruturais e institucionais mais amplas. Para tanto, entende-se ser imprescindível apreendê-la como expressão de determinações estruturais inscritas na dinâmica da sociabilidade capitalista, articulada a processos mais amplos e contraditórios que conformam as políticas sociais, a gestão estatal e a organização do trabalho no interior das universidades federais.

Diante desse contexto, a presente pesquisa possui como objetivo analisar o trabalho de assistentes sociais que atuam nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais do Estado de Minas Gerais durante a vigência do Decreto nº 7.234/2010 que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Para tanto, os objetivos específicos estão articulados entre si, tendo como núcleo analítico a identificação das frentes de trabalho desenvolvidas pelos assistentes sociais que atuam nesses setores e a compreensão do contexto institucional e jurídico que conformam o trabalho profissional. Busca-se ainda caracterizar as condições e relações de trabalho nas quais esses profissionais estão inseridos, apreender a concepção de assistência estudantil que fundamenta a perspectiva de atuação desses profissionais e analisar criticamente os nexos entre a normatização do programa e a intervenção do Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional. Ademais, pretende-se refletir sobre as estratégias e possibilidades do trabalho profissional nesse espaço sócio-ocupacional e reunir subsídios que contribuam para elucidar as múltiplas determinações que atravessam o exercício profissional na assistência estudantil, ampliando o debate acadêmico e fortalecendo a atuação da categoria nessa área.

Entende-se que analisar o trabalho de assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais mineiras constitui tarefa fundamental e indispensável, considerando os processos institucionais e os dispositivos legais que incidem diretamente sobre o exercício profissional. A inserção desses profissionais na política de educação impõe o desafio de apreender, em perspectiva teórica e política, as requisições que lhes são dirigidas e sua articulação com as tendências contraditórias da educação superior brasileira.

Cabe destacar que o objeto desta tese emergiu do movimento de aproximação empírica com a realidade investigada, partindo do pressuposto de que a problematização

científica se enraíza nas expressões concretas da vida social, conforme assinala Minayo (2004), ao afirmar que nenhuma questão se constitui como problema intelectual sem antes se apresentar como problema da vida prática. Nessa perspectiva, a construção do conhecimento exige a articulação entre pensamento e ação, tomando a realidade dinâmica como fundamento da investigação e orientando-se por aproximações sucessivas ao objeto, mediante procedimentos e instrumentos que possibilitam desvelar suas determinações teóricas e práticas.

Conforme afirma Guerra (2012), o trabalho profissional de assistentes sociais realiza-se no cotidiano institucional e, independentemente da área de atuação, é atravessado por heterogeneidade, imediatividade e superficialidade das demandas. Diante dessa realidade e considerando as determinações inerentes à lógica da sociedade capitalista, é imperativo que a pesquisa ultrapasse o plano da aparência para alcançar as determinações mais profundas que conformam o objeto investigado. Nessa direção, Setubal (2007) afirma que assimilar a realidade em sua riqueza e totalidade concreta requer esforço intelectual capaz de desvelar suas múltiplas mediações, identificando não apenas suas manifestações imediatas, mas as estruturas e determinações que lhe conferem sentido histórico e social.

Nessa direção, a pesquisa fundamentou-se na teoria social crítica, adotando o método materialista histórico-dialético como perspectiva teórico-metodológica para apreender a realidade em sua totalidade concreta, contraditória e em permanente movimento, uma vez que o fenômeno investigado somente pode ser compreendido a partir das múltiplas determinações estruturais e conjunturais que o conformam. Considerando essa perspectiva, o estudo contemplou as 11 universidades federais situadas no estado de Minas Gerais, distribuídas em 32 campi. O levantamento do universo de profissionais identificou, à época, 81 assistentes sociais atuantes nos setores de assistência estudantil dessas instituições.

A coleta de dados empíricos ocorreu mediante aplicação de questionário estruturado, via formulário eletrônico, abrangendo aspectos relativos ao perfil profissional, trajetória formativa, condições e relações de trabalho, frentes de atuação e concepções acerca da assistência estudantil. Obteve-se o retorno de 33 participantes, correspondendo a cerca de 40% do universo identificado, com representação de 10 das 11 universidades federais mineiras. Os dados foram analisados articulando o material empírico ao referencial teórico crítico com vistas a apreender as determinações que incidem sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil.

O percurso teórico desta tese compreendeu pesquisa bibliográfica orientada por referenciais críticos que abordam a educação sob a hegemonia neoliberal, a reestruturação das

universidades públicas, a configuração contemporânea da assistência estudantil, o Serviço Social enquanto profissão e trabalho, bem como a redefinição das funções do Estado e suas implicações para o trabalho profissional na política educacional. As reflexões desenvolvidas articulam as dimensões política, ideológica, econômica, social e cultural que permeiam tais temáticas, permitindo situá-las na totalidade das relações sociais que as constituem. Essa estratégia possibilitou a construção de uma compreensão crítica da dinâmica do trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, apreendendo-o em suas determinações históricas, institucionais e societárias.

A tese está estruturada em quatro capítulos articulados dialeticamente, além desta introdução e das considerações finais, buscando apreender o objeto em suas determinações macroestruturais e em suas expressões concretas no cotidiano profissional.

O capítulo que inaugurou a discussão teórica tem como cerne o debate acerca da universidade pública brasileira no neoliberalismo e da contrarreforma universitária no século XXI, no qual foi realizada uma análise macroestrutural da universidade pública brasileira no contexto da mundialização do capital e da hegemonia da racionalidade neoliberal. Recuperou-se a transição do liberalismo ao neoliberalismo em diálogo com Pierre Dardot e Christian Laval, a partir da compreensão de que o neoliberalismo não se restringe a um conjunto de políticas econômicas, mas também constitui uma forma de racionalidade que reconfigura o Estado, as políticas sociais e os próprios sujeitos.

Ademais, procedeu-se à recuperação de elementos constitutivos da formação social brasileira, com vistas a situar o objeto investigado no interior de suas determinações históricas. A partir dessa compreensão, examinou-se a hegemonia exercida por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, na formulação e difusão de diretrizes educacionais destinadas a países de capitalismo dependente, evidenciando sua influência na conformação das políticas públicas no campo da educação superior. Nessa perspectiva, abordou-se a contrarreforma da educação superior, especialmente a partir dos anos 2000, período em que a universidade passa a ser orientada por critérios de desempenho, produtividade, avaliação permanente e controle orçamentário, redefinindo suas finalidades históricas, conforme assinala Marilena Chauí.

A análise revelou que a contrarreforma da educação superior intensifica os mecanismos de controle das universidades e interfere em sua autonomia e organização interna. Assim, conforme apontam István Mészáros e Roberto Leher, a educação superior, sob a racionalidade neoliberal, é tensionada entre sua função pública e a lógica mercantil. Diante dessa conjuntura, com base nas reflexões de Gaudêncio Frigotto, Márcio Giusti Trevisol, Maria de Lourdes Pinto de Almeida e Ney Luiz Teixeira de Almeida, é possível afirmar que a

educação não se configura como esfera neutra, encontrando-se inscrita nas relações de classe que estruturam a sociabilidade capitalista.

O capítulo seguinte dedicou-se à análise do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), problematizando a assistência estudantil como dimensão constitutiva do direito à educação superior e situando-a no interior das transformações das políticas sociais sob a lógica da contrarreforma do Estado. Recuperou-se o percurso histórico das iniciativas de assistência estudantil no Brasil até sua consolidação como programa nacional, regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010, evidenciando que a ampliação do acesso à educação superior - impulsionada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e pela Política de Ações Afirmativas - impôs a necessidade do debate acerca das condições de permanência, em suas dimensões material e imaterial. À luz das contribuições teóricas de Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti, o Decreto nº 7.234/2010 foi analisado no contexto da disputa pelo fundo público, sendo compreendido como uma política de caráter híbrido, uma vez que expressa, simultaneamente, o resultado das lutas sociais pela ampliação do direito à permanência estudantil e os limites estruturais e orçamentários próprios das políticas sociais no capitalismo contemporâneo, os quais tensionam sua pretensão de universalidade e condicionam sua materialização.

No conjunto das reflexões, as diferentes perspectivas e concepções que permeiam a assistência estudantil foram apresentadas no debate, compreendendo-a como campo de disputas teóricas, institucionais e político-ideológicas no interior das universidades federais. As reflexões apoiaram-se nas contribuições de Natália Vasconcelos, Clara Nascimento, Rosana Heringer, Eduardo Santos e Raquel Mendes, cujas reflexões ofereceram subsídios para a problematização crítica das concepções em disputa, especialmente no que se referem à centralidade do critério de renda, seus efeitos na configuração seletiva da política e na organização do trabalho dos profissionais envolvidos. Nessa direção, a abordagem desenvolvida examinou desde os marcos normativos até os processos de operacionalização do Decreto nº 7.234/2010, incorporando, ainda, elementos que incidem sobre o exercício profissional, na medida em que a materialização da política ocorre por meio da atuação dos trabalhadores da educação nas universidades.

Para analisar o trabalho profissional de assistentes sociais nas universidades federais, o capítulo teórico abordou o Serviço Social na educação na esfera pública, situando o exercício profissional no contexto das transformações decorrentes da contrarreforma do Estado. Adotou-se como fundamento analítico a concepção do Serviço Social como especialização do trabalho coletivo, inserido na divisão social e técnica do trabalho, destacando que o exercício

profissional é condicionado pelas mediações institucionais e pelas determinações estruturais do capitalismo contemporâneo, conforme formulado por Marilda Iamamoto. Nesse campo, conforme assinalado por José Paulo Netto, o projeto ético-político do Serviço Social configura-se como mediação estratégica para o enfrentamento dessas determinações, reafirmando a direção social da profissão e contrapondo-se à sua redução a funções meramente operacionais. Recuperou-se, ainda, a historicidade da atuação do assistente social na educação, evidenciando o processo que culminou na consolidação da assistência estudantil como espaço sócio-ocupacional estratégico na educação superior.

A partir da análise de documentos normativos e marcos legais, em interlocução com Raquel Raichelis e José Paulo Netto, foram analisadas as transformações decorrentes da contrarreforma do Estado e seus desdobramentos para as condições e relações de trabalho no setor público, marcadas por intensificação, burocratização e ampliação de mecanismos de controle gerencial. Tais determinações incidem sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, tensionando sua autonomia relativa e ampliando demandas de natureza administrativa e seletiva. Nesse escopo, problematizou-se a reconfiguração das condições de trabalho no setor público com base na perspectiva analítica de Estado formulada por Karl Marx e Ernest Mandel. Destacou-se ainda o recorte analítico do trabalho em serviços, considerando que o Serviço Social se insere predominantemente nesse campo, sobretudo no âmbito das políticas sociais estatais, conforme evidencia Raquel Raichelis. Esta reflexão articulou-se às contribuições de autores como Rodrigo Souza Filho, Darcilene Cláudio Gomes, Leonardo Barbosa Silva, Sidartha Sória, Antônio Lassance e Gênesis de Oliveira Pereira, cujas análises examinaram as inflexões recentes da gestão pública e seus impactos sobre o trabalho.

No que tange à apresentação e à sistematização dos dados empíricos, articulando-os criticamente ao referencial teórico que fundamentou a investigação foi construído um capítulo específico. A análise evidenciou que os assistentes sociais atuantes na política de assistência estudantil nas universidades federais mineiras são formados por um corpo profissional qualificado, inserido, contudo, em contextos institucionais marcados por características comuns, tais como quadro reduzido de pessoal, restrições orçamentárias, diversificação de demandas e acentuada incidência de atividades de natureza administrativa.

Os resultados da pesquisa evidenciam que o trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil se desenvolve em contextos institucionais atravessados por restrições orçamentárias, insuficiência de equipes e crescente complexificação das demandas. Nesse contexto, a regulamentação do PNAES confere à análise socioeconômica um lugar central na

organização da intervenção profissional, não apenas como instrumento técnico-operativo para definição do acesso aos programas de permanência, mas como expressão da racionalidade que orienta a conformação das políticas sociais sob a hegemonia neoliberal. Marcada pela focalização, pela seletividade e pela administração da escassez de recursos, essa racionalidade redefine o processo de trabalho e imprime determinações específicas ao exercício profissional.

Nesse sentido, confirmam a hipótese desta pesquisa ao demonstrarem que o trabalho profissional se realiza em um campo de permanente tensão entre a autonomia relativa do assistente social, sustentada por sua formação crítica e pelo projeto ético-político da profissão, e as determinações institucionais que condicionam a organização e a finalidade do processo de trabalho. Ao estabelecer critérios seletivos de acesso aos benefícios em um contexto de recursos limitados, o Decreto nº 7.234/2010 conformou uma dinâmica de intervenção fortemente orientada para o atendimento de demandas imediatas e para a operacionalização de mecanismos de seleção dos estudantes. Essa configuração evidencia as contradições que atravessam a política de permanência estudantil, tensionando a construção de respostas profissionais comprometidas com a efetivação do direito à educação superior pública e com a direção social crítica do Serviço Social.

Não obstante a centralidade assumida pela análise socioeconômica na organização do trabalho profissional, os resultados da pesquisa também evidenciaram a construção de estratégias que extrapolam a operacionalização dos programas de permanência estudantil. Destacam-se, nesse sentido, o desenvolvimento de ações pedagógicas, interdisciplinares e coletivas voltadas à ampliação do alcance da política e ao fortalecimento de respostas profissionais comprometidas com a formação, o acompanhamento e a permanência dos estudantes. Tais iniciativas demonstram que, mesmo diante dos condicionantes estruturais impostos pela racionalidade neoliberal e pelas limitações institucionais, persistem possibilidades concretas de materialização da direção social crítica do Serviço Social. Assim, o exercício profissional revela-se como um espaço contraditório, no qual as determinações institucionais coexistem com a capacidade dos assistentes sociais de construir mediações que reafirmam a dimensão ético-política da profissão no âmbito da assistência estudantil.

A discussão desenvolvida ao longo da tese possui como finalidade contribuir para o aprofundamento do debate acerca do trabalho de assistentes sociais na educação superior, ao evidenciar os nexos entre política educacional, contrarreforma do Estado e exercício profissional. Ao desvelar as determinações estruturais que conformam a assistência estudantil e o trabalho nesse espaço sócio-ocupacional, o estudo oferece subsídios teórico-metodológicos para o fortalecimento da categoria, reafirmando o compromisso com a defesa

da universidade pública, gratuita, socialmente referenciada e orientada por um projeto societário emancipatório.

2 UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA NO NEOLIBERALISMO: A CONTRARREFORMA UNIVERSITÁRIA NO SÉCULO XXI

Compreender a essência da educação sob uma perspectiva crítica, fundamentada no materialismo histórico-dialético, exige a apreensão do pensamento hegemônico que orienta a concepção educacional na sociedade capitalista. Isso porque, nas condições objetivas que estruturam esta sociabilidade, não há pensamento ou prática social destituídos de intencionalidade: toda ação humana está inscrita nas relações sociais determinadas pelo modo de produção, não havendo neutralidade no campo da formação humana. Todavia, essa intencionalidade não se revela necessariamente de modo imediato ou consciente, podendo manifestar-se de forma difusa no interior das disputas políticas e ideológicas que atravessam a realidade concreta.

Nesse sentido, torna-se imprescindível analisar as forças sociais que constituem e reproduzem a sociabilidade capitalista, bem como as mediações que operam na dinâmica entre estrutura e superestrutura, uma vez que essas relações determinam dialeticamente os caminhos traçados na produção do conhecimento e na prática educativa. Assim, mesmo aqueles que não atuam diretamente na política institucional, na gestão estatal ou na luta de classes participam da vida social como força política, agindo em conformidade com determinados interesses de classe, ainda que de maneira não consciente. Daí a necessidade de apreender os fenômenos educacionais a partir da totalidade das relações que os engendram, superando visões fragmentadas e imediatistas. Nesse contexto, Farage (2023, p. 26) afirma que “não existe paralisia ante a história, tudo está em movimento. E de forma absolutamente dialética, até mesmo o ‘não movimento’, a aparente ‘neutralidade’ e a ‘passividade’, são movimentos políticos, que deixam a ‘outro’ a escolha de como fazer a história”.

A história da educação brasileira revela que sua constituição e configuração são determinadas pela dinâmica das relações sociais capitalistas e pela posição que o país ocupa na divisão internacional do trabalho. Nesse processo, articulam-se interesses econômicos, políticos e ideoculturais, próprios do desenvolvimento do capitalismo dependente, coexistindo permanentemente com as lutas de classes que conformam diferentes projetos societários ao longo do tempo. Essa determinação histórica se expressa desde a gênese da educação nacional até os processos recentes do século XXI, nos quais a contrarreforma da educação superior assume centralidade ao redefinir seus objetivos em consonância com as necessidades de acumulação capitalista em escala global.

Diante desse contexto, este capítulo recupera elementos estruturais e conjunturais que contribuem para a apreensão crítica do objeto de pesquisa. Para compreender a atual dinâmica educacional, torna-se necessário ultrapassar as aparências imediatas do cotidiano profissional e romper com estigmas e explicações generalistas. É fundamental analisar a totalidade da contrarreforma do ensino superior como dimensão particular do processo mais amplo de contrarreforma do Estado, conduzido pelos organismos internacionais do capital, especialmente o Banco Mundial (BM), articulado à reconfiguração das relações entre capital, Estado e sociedade no Brasil.

Assim, nesta seção, aborda-se o debate acerca da educação na sociedade neoliberal, situando a análise no marco de intensificação das políticas neoliberais e de sua hegemonia na condução das reformas educacionais. Discute-se a concepção de educação orientada pela lógica neoliberal, as especificidades da educação superior em um país de capitalismo dependente, o processo de contrarreforma do Estado e suas implicações diretas na reestruturação das universidades públicas brasileiras enquanto instituições estratégicas para a formação e reprodução social.

2.1 Do liberalismo ao neoliberalismo: abordagem macroestrutural e consolidação no capitalismo contemporâneo

O desenvolvimento histórico do pensamento liberal consolidou-se na segunda metade do século XVIII, concomitantemente à expansão do capitalismo comercial decorrente da colonização, processo que intensificou a acumulação primitiva e estimulou a ascensão da burguesia enquanto classe em formação. Mediante o fortalecimento de suas práticas econômicas e da progressiva transformação das relações de produção, essa classe passou a reivindicar protagonismo político, em confronto com a ordem feudal e seus aparelhos de poder.

Enquanto doutrina política e econômica multifacetada, o liberalismo assenta-se em bases filosóficas de pensadores como John Locke (considerado o primeiro grande teórico do liberalismo). Sua teoria política postula que todo governo legítimo se origina de um pacto ou contrato revogável entre indivíduos, estabelecido com o fim de proteger a vida, a liberdade e a propriedade. Desse modo, os fundamentos do liberalismo clássico estruturam-se na defesa da liberdade individual, dos direitos subjetivos e da propriedade privada. Sob esta base, Locke estabeleceu as bases de um governo representativo e constitucional, defendendo um Estado

limitado cuja função é primordialmente a de um árbitro passivo, organizando as instituições políticas para garantir a autonomia individual. Assim, a propriedade assume um papel central, sendo o principal motivo pelo qual os homens se unem em sociedade, precedendo, inclusive, a própria organização política.

Tomás Várnagy (2006) explica que o liberalismo é uma constituição do pensamento político que busca explicar a forma de organização da sociedade e está vinculado às condições históricas, ou seja, expressa — em termos teóricos — o projeto político burguês em ascensão. Tal formulação emerge

como consequência da luta da burguesia contra a nobreza e a Igreja, aspirando a ter acesso ao controle político do Estado e procurando superar os obstáculos que a ordem jurídica feudal opunha ao livre desenvolvimento da economia (Várnagy, 2006, p. 46).

Autores como Várnagy (2006), Silva (2017) e Moscateli (2019), abordam as concepções dos autores clássicos do liberalismo e apresentam a compreensão em que o eixo central da perspectiva liberal é a liberdade individual, sobretudo econômica, isto é, a circulação livre dos interesses econômicos para o desenvolvimento do capitalismo. Nesse modelo, a proteção da vida humana e da liberdade individual ocorre por meio do Estado, considerado uma entidade superior à sociedade civil, uma configuração racional e neutra que define leis racionais que organizam a sociedade a fim de preservar a liberdade individual. Entretanto, era preciso também controlar o próprio Estado, e por isso a necessidade de estabelecer limites do seu poder e definir as funções que este deveria desenvolver. Essa configuração gerou um novo perfil de homem, o homem burguês, que é aquele que está envolvido não apenas com os interesses econômicos, mas se apropriam também de características que potencializam o desenvolvimento econômico e social da sociedade capitalista, como a autonomia, o empreendedorismo e o racionalismo.

Assim, o liberalismo cumpre a função de naturalizar os interesses da burguesia como interesses universais, processo sustentado pela forma jurídica e pela ideologia que atuam na produção do consenso social. O indivíduo tornado “cidadão” constitui-se então como sujeito burguês: empreendedor de si, racional, competitivo — características que servem à reprodução ampliada do capital.

No final do século XIX e início do século XX, contudo, as contradições imanentes ao capitalismo tornam-se mais agudas. O imperialismo aprofunda a concentração de capitais, a exploração e a desigualdade social, alimentando a organização política do proletariado em

escala internacional. O advento da Primeira Guerra Mundial e de modo especial, a Revolução Russa de 1917, revela o enfraquecimento da ideologia liberal enquanto eixo regulador do desenvolvimento capitalista e manifestam o potencial histórico da classe trabalhadora na disputa pelo poder político. Como reação à elevação da consciência de classe e às mobilizações operárias, a burguesia reconfigura estratégias de manutenção da dominação, intensificando mecanismos de coerção e cooptação social.

A crise do capital se agravou com o movimento conhecido como *crack* da Bolsa de Nova York em 1929 e uma década depois se instaurou a 2ª Guerra Mundial, pela busca e ampliação de territórios e de mercado. Como consequência, houve a deterioração geral dos estados nacionais que utilizaram as funções do Estado para sua recuperação, especialmente no plano econômico.

Em 1973, uma grande crise desse modelo econômico alterou todo cenário e o sistema capitalista experimentou uma longa e profunda recessão. Foi nesse contexto, que as propostas de Hayek e seus companheiros ganharam espaço. Fundamentados na concepção de que o Estado de Bem-estar era o grande problema, pois nesse modelo o Estado tinha altos gastos sociais que interferiam na dinâmica da economia e na liberdade individual, os ideólogos do neoliberalismo argumentaram que a desigualdade era positiva e saudável para dinamizar as economias, a acumulação e o livre mercado.

Segundo Netto (1995), os elementos centrais que possibilitaram a queda do arranjo sociopolítico liberal e a subsequente ascensão e a legitimação global da ofensiva neoliberal estão localizados não somente na crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) presente na incompatibilidade político-econômica, como também no colapso das experiências do socialismo real no final da década de 1980. O autor explica que a crise do Estado de Bem-Estar reflete a incompatibilidade crescente entre o movimento do capital e as instituições democráticas que garantem direitos sociais e políticos. Afirma que o capitalismo, exige a eliminação dessas garantias para se reproduzir, o que acentua os ônus sociais e humanos.

Entre os fatores determinantes para a ascensão e legitimação da ofensiva neoliberal, destaca-se o colapso ideopolítico das experiências do socialismo real e as implicações políticas desse processo para a gestão do capitalismo no final do século XX. Netto (1995) argumenta que o desmoronamento do campo socialista, no fim da década de 1980 e início da de 1990, configurou um marco decisivo na conjuntura mundial, pois impactou diretamente a correlação de forças entre as classes sociais e o horizonte estratégico das lutas anticapitalistas.

Do ponto de vista político-ideológico, o colapso das formações pós-revolucionárias produziu a deslegitimação do projeto socialista, alimentando a narrativa de que não haveria

alternativa ao capitalismo — tese consagrada no discurso do “fim da história”. Com isso, a ordem burguesa recuperou uma legitimidade, ainda que fictícia, apresentando-se como a única forma de sociedade historicamente viável, definida pela liberdade de mercado e pela propriedade privada.

Netto (1995) sustenta que a contribuição política da crise do socialismo à ofensiva neoliberal pode ser compreendida em duas dimensões articuladas. A primeira diz respeito à inviabilização histórica de uma alternativa societária. O fracasso das experiências socialistas em realizar a dupla socialização exigida pelo período pós-revolucionário — a socialização do poder político e da economia — desmontou a crença na possibilidade de uma gestão democrática e coletiva dos meios de produção. A ausência de participação autônoma dos trabalhadores e a crescente burocratização dos Estados pós-revolucionários resultaram em profunda crise de legitimidade, atingindo os fundamentos políticos que sustentavam tais sociedades.

A segunda dimensão refere-se ao impulso regressivo conferido ao neoliberalismo. Ao desacreditar o socialismo enquanto alternativa concreta, a derrocada de 1989 eliminou o principal contrapeso ideológico que, até então, condicionava a dinâmica capitalista e continha sua ofensiva sobre direitos sociais. Assim, mesmo tendo origem em contradições internas do capitalismo, a agenda neoliberal encontrou respaldo político para reverter conquistas do Estado de Bem-Estar Social, aprofundando a mercantilização da vida social e restringindo liberdades democráticas conquistadas no ciclo de lutas da classe trabalhadora no século XX.

Nesse sentido, a ofensiva neoliberal constitui, como destaca o autor, a expressão direta da incompatibilidade estrutural entre o capitalismo contemporâneo e as instituições democráticas. A crise do socialismo forneceu ao capital as bases políticas para resolver essa incompatibilidade em seu favor, mediante uma agenda de regressão social, privatização de direitos e intensificação da exploração. Nesse sentido, a crise do socialismo não apenas fragilizou as perspectivas revolucionárias, como também legitimou a tese capitalista, criando condições para que o neoliberalismo se afirmasse globalmente como projeto hegemônico da burguesia. Desse modo, o colapso do socialismo contribuiu para a reestruturação do capitalismo em sua fase neoliberal, abrindo caminho para a desconstituição de direitos sociais e trabalhistas e para o fortalecimento de um Estado voltado prioritariamente à garantia da acumulação capitalista. Todo esse contexto acarretou efeitos profundos na conjuntura

internacional, especialmente ao desestabilizar o horizonte político-ideológico das lutas anticapitalistas¹.

Mesmo diante desse cenário, a proposta teórica, política e ideológica do neoliberalismo não se tornou hegemônica de modo célere e somente em 1979 o modelo neoliberal foi aplicado por Margaret Thatcher na Inglaterra (Anderson, 1995). Este modelo foi efetivado sucessivamente e de maneira distinta nos demais países da Europa e da América do Norte, considerando a particularidade de cada governo. Até o final dos anos 1980 e início da década seguinte as experiências neoliberais se multiplicaram e chegaram aos países da América Latina. Assim, o neoliberalismo se fortalecia enquanto ideologia dominante e se consolidava, até mesmo, naqueles governos que não se consideravam de direita.

No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se auto-proclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal (Anderson, 1995, p. 5).

Importa atentar para esta colocação do autor, pois no Brasil, décadas depois, esse movimento de implementação do neoliberalismo se instaurou e, apesar das mudanças terem ocorrido em grande medida nos governos de direita, as práticas e ações de cunho neoliberal foram realizadas também pelos governos de viés da esquerda.

Esse contexto internacional se materializou no Brasil com maior intensidade a partir da década de 1990, quando a fração burguesa, em consonância com organismos multilaterais, avançou na reestruturação do Estado, promovendo privatizações, flexibilização trabalhista, redução de investimentos sociais e reorientação das políticas públicas para a lógica da eficiência empresarial (Behring e Boschetti, 2011). Assim, o país integrou-se subordinadamente ao ciclo neoliberal global, reforçando sua condição dependente na divisão internacional do trabalho, como apresentado nos itens subsequentes.

O neoliberalismo apresentou como prioridade a estagnação da grande inflação dos anos 1970 e, como fim último, reativação e revigoramento do capitalismo diante da crise desse período. Ou seja, as medidas desenvolvidas “havia sido concebidas como meios” para

¹ Netto (1995) explica que esse contexto representou o enfraquecimento da alternativa socialista historicamente constituída, abrindo caminho para a reconfiguração do poder burguês em escala mundial. A derrocada da União Soviética, simultaneamente ao discurso do “fim da história”, reforçou a tese de que apenas o mercado seria capaz de organizar a sociabilidade moderna. Com o descrédito do projeto socialista, fortaleceu-se ideologicamente a narrativa neoliberal, segundo a qual a liberdade individual e a competição seriam princípios universais e indissociáveis da “natureza humana”. Desse modo, o capitalismo passou a apresentar-se como única ordem histórica possível. Essa conjuntura contribuiu para a ofensiva neoliberal, entendida como uma tentativa de despolitizar as relações sociais e restringir os mecanismos democráticos de controle do capital, promovendo um “Estado mínimo” que, na prática, favorece o capital em detrimento da classe trabalhadora.

restaurar as “altas taxas de crescimento estáveis como aquelas dos anos de ouro”. Todavia, por mais que os aspectos referentes à deflação tenham sido exitosos, “não houve recuperação da taxa de crescimento como outrora”² (Anderson, 1995, p. 6).

Desse modo, foi no final da década de 1960 e durante os anos 1970, que o neoliberalismo surgiu como a alternativa para a superação da crise econômica mundial visando atender as expectativas de acumulação do capital, a partir do esgotamento do Estado de Bem-Estar Social instaurado no keyneisismo (Bueno, 2012). Diante desse contexto de crise, o neoliberalismo encontra condições ideológicas, políticas, sociais e econômicas adequadas para se constituir como forma de organização estatal hegemônica no contexto da sociedade capitalista. Emerge, não em contraposição ao liberalismo clássico, mas como uma face radical dele, em um momento histórico, econômico e político diferente em que novos sujeitos sociais do capital assumem novos interesses.

Importa salientar que o neoliberalismo é a face da política atual do capitalismo, pois o fundamento central é o capital, que diante de situações que afetam seu processo de acumulação e desenvolvimento utiliza de estratégias para seu recrudescimento. O movimento do capitalismo revela que as crises cíclicas são possibilidades inerentes à dinâmica desse sistema³.

A fim de aprofundar esse debate, recorreremos aos estudos de Dardot e Laval que realizaram uma análise minuciosa sobre a heterogeneidade do neoliberalismo no sistema normativo global. A partir de uma interpretação crítica dessa realidade, os autores desnudaram os traços que caracterizam a lógica desse sistema e defendem a tese de que o neoliberalismo não é uma simples continuidade do liberalismo clássico, nem mesmo um modelo que se restringe ao âmbito econômico. Mais do que isso, o neoliberalismo constitui uma nova racionalidade do capitalismo contemporâneo, uma razão de mundo, um projeto que

² Em 1991, outra crise atingiu os países que inauguraram o neoliberalismo, levando-os a níveis imensos de endividamento. Ao contrário do que se espera quando algo não atinge o objetivo precípua, o dinamismo do neoliberalismo ganhou força em escala mundial e suas propostas se fortaleceram, demonstrando predomínio abrangente e imenso poder ideológico hegemônico.

³ O debate sobre as crises não é unânime nem mesmo entre os autores marxistas, que a partir de Marx realizam desdobramentos próprios nessa discussão. A intenção desse trabalho não é discorrer sobre as crises, todavia, cabe-nos sinalizar a referência que nos conduz, as quais fundamentam o debate sobre a educação na era neoliberal. A crise do capital se alastra desde a década de 1970 até os dias atuais, com temporalidades e intensidade diferentes. Importa destacar que a proposta dos estudos em Marx não é tratar de uma teoria das crises, mas demonstrar que há uma incontornabilidade congênita da dinâmica do capitalismo que possibilita crises. Por isso, em Marx podemos dizer que existem crises cíclicas, as quais são possibilidades inerentes à dinâmica desse sistema, pois o capitalismo pode acumular, ampliar esse processo, crescer ou entrar em crises permanentes. Nesse processo, não existe uma racionalidade possível de controlar ou impedir o acontecimento dessas crises, fato é que nesse movimento, o capital tem forças para seu recrudescimento, num processo de destruição criadora e produção destrutiva. Nesse sentido, de acordo com Marx, não há uma teoria das crises. O que existe é um processo cíclico do capitalismo, uma dinâmica do movimento do processo de acumulação proveniente do descompasso entre o processo de produção e o processo de circulação, o qual possui natureza distinta.

abarca diferentes âmbitos que estão articulados e envolve toda sociedade, naturalizando as formas de ser e estar concebidas por esta lógica (Dardot e Laval, 2016).

Nesse sentido, “antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (Dardot e Laval, 2016, p. 23, grifos do autor). Os autores concluem que

O neoliberalismo é a razão do *capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (Dardot e Laval, 2016, p.23, grifos do autor).

Sendo assim, o neoliberalismo é um movimento do capital em escala mundial. Constitui-se em uma racionalidade dominante construída pelo próprio sistema, a fim de manter suas condições de expansão e dominação. Para tanto, a construção dessa nova racionalidade “emprega técnicas de poder inéditas sobre as condutas e as subjetividades” englobando múltiplos processos que tomaram “corpo num conjunto de dispositivos discursivos, institucionais, políticos, jurídicos e econômicos que formam uma rede complexa e movediça” envolvendo instituições públicas, privadas e a própria subjetividade dos sujeitos ao incorporar a concorrência integral em todos os âmbitos da vida, adquirindo uma dimensão totalizadora⁴ (Dardot e Laval, 2016, p. 28 e 504).

Essa perspectiva nos permite compreender o movimento que se gesta na constituição do Estado e da sociedade, abarcando inclusive a concepção de educação contemporânea. A partir de uma perspectiva de análise da totalidade dos processos fundamentada pela tese defendida pelos autores, fica evidente que essa nova racionalidade atravessa todas as dimensões da vida humana de maneira tênue, ocultando a distinção entre a esfera privada e a esfera pública de forma que a elaboração e os resultados sejam naturalizados e até mesmo introjetados na própria subjetividade. Ou seja, envolve todas as áreas da vida, por meio de estratégias que se adaptam conforme a dinâmica do sistema capitalista.

Para além de Dardot e Laval, há autores que corroboram e contribuem com reflexões acerca dessa perspectiva. Gentili (1999) acrescenta que o neoliberalismo se constitui como

⁴ De acordo com os autores a construção do neoliberalismo segue etapas que envolve o mercado, a concorrência, o Estado e suas ações, até abarcar todas as esferas da vida, “são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo” (Dardot e Laval, 2016, p. 497).

uma estratégia de poder e deve ser compreendido na dialética expressa em uma dupla dinâmica: poder (político, econômico e jurídico) e ideologia. Essas esferas se articulam adquirindo mútua coerência em um processo complexo de construção hegemônica. Isso significa que a perspectiva neoliberal utiliza de duas direções para manter o sistema capitalista, tanto pela via de reformas estruturais em diferentes áreas, quanto pelas reproduções ideológicas, no sentido de construir novos significados sociais que legitimam a necessidade dessas reformas no contexto da sociedade. Ambas as ações são sustentadas por um falso princípio de promoção e crescimento econômico.

Netto e Braz (2007) afirmam que o neoliberalismo se constitui em um conjunto ideológico fomentado, patrocinado e difundido pelo grande capital como uma estratégia, em escala mundial, que possui como norte o rompimento das barreiras sociopolíticas e formas rígidas que travam sua livre movimentação. Nesse sentido,

a ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado) (Netto e Braz, 2007, p. 226).

Ao analisar o projeto neoliberal de sociedade e educação, Adriana Almeida Sales de Melo (2002), acrescenta elementos ao debate ao apresentar que o neoliberalismo se consolida pelo discurso do consenso, pela intensificação da globalização e ocultação da ação dos sujeitos políticos coletivos. Nessa concepção, que tem sua raiz associada ao mérito, o indivíduo é responsabilizado pela sua própria existência. Assim, diante da exacerbação do individualismo e da competição a desigualdade é naturalizada.

Segundo a autora, o “pensamento neoliberal” não pode ser reduzido a uma doutrina ou ideário, porque se assim for caracterizado pode parecer apenas um discurso enganoso e provocar uma falsa consciência. Mais do que isso, o neoliberalismo possui uma força ideológica que lhe imprime uma materialidade e suas bases constitutivas envolvem diversas áreas consolidadas na historicidade de sua conformação (Melo, 2002).

Em meio às estratégias para seu processo de expansão e consolidação, na década de 1980, o capitalismo global debateu um novo modelo de integração social com o propósito de organizar a ação política para o próximo século, como identificado, particularmente, na Teoria Social de Giddens. Denominada de Terceira Via, essa teoria é considerada a síntese de propostas teóricas divergentes, a superação da contradição esquerda *versus* direita, ou seja, o

caminho do meio nas articulações políticas nacionais orientadas por laços que transcendem as fronteiras tradicionais das comunidades e nações (Saul, 2003).

Saul (2003) explica que essa direção é considerada, pelo capital, a face humanizada do neoliberalismo e apresenta quatro características centrais: manutenção da ideia de que o mercado é o ente privilegiado de regulação das relações sociais e de produção da vida; concepção de sociedade civil como parceira, a partir de contratos de gestão e acordos geridos por grupos privados na condução do processo social; aceitação e naturalização das desigualdades sociais e ascensão do Novo Trabalhismo, por meio da concepção de implementação do neoliberalismo de alívio à pobreza.

Marilena Chauí (2001, p. 29-30) sinaliza, a partir dos escritos de Guidens, que se pode observar que a Terceira Via está estruturada em cinco dogmas: na política, por meio da “modernização do centro”; na economia, através da criação de uma “economia mista”; na ideia de nação, reinventada num mundo globalizado, uma nação moderna, forte e estabilizada; na perspectiva de bem-estar social, que diferente da noção de Estado de Bem-Estar Social, prega a parceria do Estado com empresas em áreas sociais, investe em capital humano e desobriga o pagamento direto de benefícios; e na defesa de um governo que deve ser democratizado e isso ocorrerá por meio de uma reforma administrativa para criação de um novo Estado democrático.

Para tanto, o instrumento para realização desses objetivos passa pela atualização e reconstrução do Estado, que deve estabelecer parceria com a sociedade civil e assim se constituir um “Estado sem inimigos”, a fim de elevar sua capacidade administrativa para conservar ou recuperar sua legitimidade (Saul, 2003, p. 150). Nessa relação parceira entre Estado e sociedade civil, o Estado flexibiliza a gestão, promove privatizações e passa a atuar como fiscal de resultados.

Desse modo, o aspecto mais proeminente do neoliberalismo da Terceira Via é o poder do mercado como elemento central e para que isso se concretize é necessária a criação de uma economia mista, ou seja, uma sinergia entre público e privado, entre regulação e desregulação, entre o campo econômico e a vida social. Nesse universo, é fundamental a reconfiguração das funções estatais no campo social, econômico e normativo.

As análises realizadas pelos autores estão em diálogo harmônico com a reflexão de Marx presente no Prefácio da obra *Contribuição à crítica da Economia Política*, quando afirma que “o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social política e intelectual”, ou seja, o mundo é movido pelas relações sociais materiais de existência e produção, e não por ideias. Significa que

os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais (Marx, 2008, p.47).

Ademais, sobre a base real da sociedade capitalista se organiza a superestrutura constituída pela organização política, pelas relações jurídicas e pela consciência social, que se expressam, respectivamente, na forma do Estado, nas leis e como ideologia. Nas palavras de Marx,

a totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência (Marx, 2008, p. 47).

Desse modo, em um processo de reprodução ampliada do capitalismo, no neoliberalismo foram utilizadas um conjunto de medidas a fim de (re)alimentar a engenharia do mercado financeiro. Estas foram, e ainda continuam sendo, efetivadas por meio de reformas que articulam o processo de reestruturação produtiva, de flexibilização nas relações entre capital e trabalho, da captura do fundo público através de mecanismos da dívida para justificar a redução com os gastos públicos, da refuncionalização do papel do Estado, bem como da constituição de uma nova sociabilidade burguesa: elementos que caracterizam o capitalismo na sua fase de financeirização.

Antunes (2002, p.236), aponta que desde o final do século XX e início do século XXI, diversas transformações vêm acontecendo na sociedade contemporânea, submetendo as relações sociais e a relação entre o homem e a natureza a uma degradação crescente. Destaca que a principal delas “diz respeito às metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho”, contexto que tem contribuído na intensificação da exploração da classe trabalhadora. Como consequência, esta classe “*fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais*” (Antunes, 2002, p.239, grifos do autor).

A ingerência sobre os países de capitalismo periférico se intensificou a partir da década de 1990, por meio da estratégia de globalização da economia. Todavia, desmistificando as tendências que consideram o processo de globalização inevitável, Leher (1998) afirma que a globalização é uma ideologia que contribui para camuflar os problemas estruturais do capitalismo, a fim de impedir a real compreensão de que estes são provenientes das contradições inerentes desse sistema. Contribuindo com o debate, Elaine Behring acrescenta que, o que alguns denominam como globalização, “pode ser apontado como

processo de *mundialização* da economia, de constituição de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro”, que apresenta como características mudanças no mundo do trabalho, na financeirização e gera impactos na configuração e funções do Estado e na sociedade de classes (Behring, 2008, p.41, grifos da autora).

Em suma, as transformações de âmbito global geraram implicações na condução do sistema capitalista desde o fim da Guerra Fria. Entretanto, na fase neoliberal do sistema, novas bases materiais e ideológicas foram (e ainda são) desenvolvidas a fim de intensificar a mundialização financeira. Para tanto, a configuração do sistema capitalista intensifica suas estratégias e ações e recorre a outros atores para colocá-las em prática. Estes atores do capital assumem papéis de enorme complexidade e importância para a manutenção e reprodução do sistema em distintas e múltiplas frentes, agindo de modo a interferir na dinâmica das relações de outros países a fim de não apenas recuperar a rentabilidade dos anos auge do capital, mas também para manutenção da legitimidade do sistema e da posição dos países na estrutura de poder.

2.2. A hegemonia do capital para a educação superior: as diretrizes dos organismos multilaterais para países de capitalismo dependente

O nexos existente entre a educação e o processo de modernização está inscrito em um campo de disputa hegemônica. Essa relação possui conexões complexas que demandam, do capitalismo mundial, o recrutamento de novos agentes para contribuir para o desenvolvimento econômico. Para tanto, foram acionadas agências do capital para a criação de diretrizes orientadoras na construção de políticas voltadas para combater questões que possam interferir no avanço do capital. A estas foram atribuídas o papel de organizadoras das relações internacionais capitalistas.

Identificados como organismos internacionais do capital ou organismos multilaterais, estas agências do capital são sujeitos políticos coletivos que desempenham funções fundamentais na elaboração e difusão de valores e concepções desse projeto hegemônico de dominação. Sua atuação se processa de diferentes maneiras e deve ser compreendida nos marcos do embate entre capital e trabalho (Lima, 2006).

Com o objetivo de preservar a estabilidade dos países imperialistas, os organismos internacionais passaram a gerenciar a reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, por meio de estratégias que evitassem a propagação de ideias críticas e pensamentos revolucionários nesses países. Para tanto, capturam os estados nacionais por

meio da articulação com os grandes grupos industriais internacionais e o mundo financeiro, efetivando a mundialização da sociedade e radicalizando as relações de dependência entre as nações. É nesse contexto de mundialização financeira que estão inseridas as reformas no campo educacional, sobretudo, na educação superior⁵ (Lima, 2006; Iamamoto, 2008; Soares, 2017; Pereira e Silva, 2018).

Os “senhores do negócio capital”, como designam Pereira e Silva (2018), consideram a educação como meio propulsor do desenvolvimento econômico e de combate à pobreza. Para tanto, ampliam suas ações para novos “nichos”, inclusive no campo social - os chamados “nichos sociais”, e dentre eles encontra-se a educação. Além de ampliar a malha de investimento financeiro, as propostas e diretrizes das reformas no campo educacional portam em si outras intencionalidades como a manutenção da exploração e reprodução do capital na ordem internacional, bem como a condição de dependência desses países (Neves e Pronko, 2008; Pereira e Silva, 2018).

Lima (2006, p.152), considera que o campo educacional é manipulado pelo capital por cumprir uma “função ideológica estratégica na difusão de um novo projeto de sociabilidade burguesa nos países periféricos”. Por isso, as agências multilaterais têm ditado o tom do debate das reformas educacionais com políticas voltadas para a reformulação conceitual e ideológica desta área, por meio de documentos orientadores e acordos mais amplos que abarcam, inclusive, o setor de comércio. Assim, a elaboração, a difusão e o monitoramento das reformas educacionais nos países de capitalismo dependente estão articuladas a essa estrutura supranacional, seguindo a perspectiva neoliberal de educação.

Lima (2006) organiza as proposições e ações dos organismos multilaterais e as implicações desta na política de educação brasileira em três nucleações temáticas. A primeira refere-se ao binômio pobreza-segurança, que tem por objetivo o controle das ameaças à fluidez do capital. A segunda remete a uma aparente inclusão educacional, a qual visa a capacitação para a empregabilidade. Já a terceira está relacionada à submissão da educação às exigências de lucratividade do capital internacional, descaracterizando a educação como um bem público (Lima, 2006). Esses três eixos sistematizam os elementos centrais em torno da relação entre educação e capital mediada pelos organismos internacionais.

⁵ Importa ressaltar que existem outras agências e organismos internacionais do capital que atuam na política econômica e na política social dos países de capitalismo dependente, as quais incidem direta e/ou indiretamente sobre o campo educacional, como por exemplo, o BIRD e o FMI. Todavia neste estudo destaco apenas aquelas que têm atuado fortemente nas últimas décadas na educação superior brasileira. O grau de ingerência da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), do Banco Mundial (BM), da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) nos rumos da educação superior brasileira é histórico, latente e está presente nos estudos críticos sobre a educação.

A leitura apurada dos documentos elaborados por estas agências demonstram a notória coesão da incorporação dessa política de reordenação do capital na agenda educacional. O movimento que se processa é de propagação de uma concepção de educação concernente à ideologia dominante que articula modificações no âmbito estrutural (normas, legislações) e a integração do Estado, como ente que garante e viabiliza a efetivação das orientações constantes nos documentos. Assim, travestidas de reformas educacionais, os movimentos

são expressões das condicionalidades impostas no processo de ajuste estrutural aos países periféricos e têm como objetivos: (1) configurar um novo projeto de sociabilidade burguesa que naturalize o processo de mercantilização da totalidade da vida social e (2) viabilizar o movimento mais amplo do capital em crise em busca de novos mercados e novos campos de exploração lucrativa, a partir da perversa lógica de empresariamento da educação (Lima, 2006, p. 154).

Luiz Antônio Cunha, em *A Universidade Reformada*, analisa o processo de modernização do ensino superior na década de 1960 e, nesse período, já identificava que a “chave para o entendimento do processo” de desenvolvimento da universidade está no “binômio *modernização-imperialismo*” (Cunha, 2007, p.14). Segundo estudos do autor, um grupo norte-americano⁶ se instalou no Brasil em 1964 com o objetivo de descobrir meios para adequar o ensino superior à estratégia da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - Usaid. Esta agência financiou parcialmente e supervisionou a economia brasileira, além de opinar “sobre a conveniência de se organizar um programa especificamente voltado para o ensino superior” (Cunha, 2007, p.156). Nas palavras do autor,

Depois de 1964, não só essas agências desenvolveram programas maiores e articulados para o ensino superior, como também o Ministério da Educação não tardou de contratar norte-americanos para que dissessem como organizar nosso ensino superior e convocá-lo para assistirem o governo brasileiro no planejamento desse grau de ensino (Cunha, 2007, p.155).

Roberto Leher (1999) também constatou que a universidade brasileira estava sendo organizada a partir de orientações advindas dos organismos multilaterais do capital e que esse tipo de relação não é recente. Iniciou-se no pós Guerra-Fria, momento em que os Estados Unidos, diante da necessidade de manter sua supremacia, desenvolveram ações de controle sobre os países periféricos. Entretanto, tais ações não estavam mais centradas na militarização, alterando-se a estratégia de cooptação e controle por meio da dominação dos processos

⁶ Grupo norte-americano identificado como Higher Education Time (Cunha, 2007, p.156).

educacionais. Ou seja, a ênfase centrava-se nas ações educativas, inclusive, com missões religiosas.

Nesse período, as doutrinas, as formas e os métodos foram desenvolvidos pela Usaid que, por meio do Banco Mundial, criou documentos orientadores para o sistema educacional dos países periféricos. Exemplo disso consta na fala de um dos conselheiros e mais próximo colaborador dos tecnocratas americanos que comprova que a proposta e a estratégia defendidas pelo grupo eram “conseguir a dominação através dos processos educacionais” (Leher, 1999, p.20).

Igualmente, Florestan Fernandes (2020) destacou a influência estadunidense no setor educacional brasileiro por meio da Usaid, a qual teve forte interferência em termos de apoio financeiro e técnico na área da educação. Destaca a Reforma Universitária de 1968, momento em que os mecanismos e alianças estabelecidas com os organismos internacionais tentavam formar e orientar dois tipos de influência:

1º) de desintegração do padrão brasileiro de escola superior (ou de universidade conglomerada); 2º) de formação e consolidação de padrões de ensino superior adaptados aos requisitos educacionais de uma sociedade competitiva e de massas (Fernandes, 2020, p.180).

Desse modo, o objetivo da vinculação da Usaid com o Brasil está intimamente relacionado com o desenvolvimento capitalista em âmbito global, pois os programas desta agência visavam firmar relações mais estreitas, a fim de manter a heteronomia cultural. Para tanto, buscava convergir à subordinação da universidade às teorias da modernização promovendo um tipo de formação que convinha disseminar, que estavam alinhadas às tendências do pensamento hegemônico.

Apesar de não promover a reforma do ensino superior como um todo, o relatório desse grupo norte-americano foi apresentado ao Ministério da Educação (MEC) oferecendo assistência e parceria, por meio de apoio e planejamento para a reforma do ensino superior brasileiro. Esse apoio foi efetivado através de acordos firmados que ficaram amplamente conhecidos como Acordos MEC-Usaid, os quais orientaram a estrutura das instituições universitárias da Reforma Universitária de 1968. Estes acordos simbolizam aspectos característicos em um formato de cooperação técnica e estavam baseados em um modelo de formação alinhado às estratégias de concepções produtivistas e de controle das resistências (Melo *et al.*, 2009; Saviani, 2008, Neves e Pronko, 2008).

Essa relação entre as reformas educacionais brasileiras e os organismos internacionais do capital envolve diferentes órgãos, sendo a atuação do Banco Mundial⁷ (BM) proeminente. Ainda que sua criação tenha se iniciado em 1946 nos Estados Unidos na conferência de Bretton Woods, o BM passou por mudanças ao longo das décadas e, diante de um contexto acelerado de globalização, assumiu um papel central no poder internacional, alargou seu campo de atuação, aumentou sua complexidade e sua dimensão.

O crescimento gradativo da sua carteira de empréstimos foi acompanhado da extensão das suas áreas de atuação, que passaram a abranger, além dos setores originais de infraestrutura e energia, também política econômica, educação, saúde, habitação, administração pública, meio ambiente, desenvolvimento rural e urbano, construção e reconstrução de Estados (Pereira, 2018, p.188).

Assim, desde suas origens o BM tem promovido inúmeras e diversificadas articulações e se constitui na representação da “defesa dos interesses capitalistas internacionais à medida que passou a gerenciar a reestruturação econômica de países subdesenvolvidos”, potencializando assim sua capilaridade social e influência política sobre diversos aspectos (Santos, 2010, p.01; Pereira, 2018).

Pereira e Silva (2018) apresentam a sistematização a respeito da atuação política, ideológica e econômica do Banco, a qual pode ser dividida em quatro fases, estratificada conforme o cerne de sua atuação,

1ª fase (1944-1968) – empréstimos, acordos e cooperação técnica e financeira aos governos nacionais para a reconstrução das economias devastadas pela 1ª Guerra Mundial; 2ª fase (1968-1989) - apostaram na teoria do capital humano para pôr as economias no ritmo de crescimento adequado, direcionaram empréstimos para áreas sociais, a fim de garantir segurança para o capital; 3ª fase (1990-2008) - adoção, pelos países-membros, da política de ajustes estruturais e empréstimos para projetos e programas para setores focalizados, reforma do Estado e consolidação da regulação transnacional; 4ª fase (2008-2016) - exigência de que os países-membros adotem outro padrão de acumulação e reprodução do capital, capitaneado pelos fundos de investimentos rentistas (Pereira e Silva, 2018, p. 527).

Apesar de sua atuação ser anterior, somente a partir da implantação do ajuste neoliberal o BM retoma sua primazia na década de 1990 com ações mais contundentes por meio da construção e publicação de documentos voltados para a reformulação do Estado, com centralidade e propostas de novos moldes para a educação (Leher, 1999; Altimann, 2002).

⁷ De acordo com estudos de Pereira (2018), o Banco Mundial integra o chamado Grupo do Banco Mundial, constituindo por sete organizações, sendo o BM uma das maiores fontes de financiamento do mundo para os países em desenvolvimento.

Nesse contexto o Banco Mundial exerceu - e ainda exerce - seu protagonismo, cumprindo o papel de “ator político, intelectual e financeiro”, uma vez que como “emprestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matéria de desenvolvimento capitalista”, explorou esse lugar e posição no centro do poder internacional para “ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de política em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (...) como da persuasão (...)” com sua política que estabelece “sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer” (Pereira, 2010, p.29). Nesse sentido, as diretrizes do Banco têm como “função criar uma imagem de que existe a possibilidade de integração dos países periféricos na nova (des)ordem mundial, condicionada a sua adequação às políticas de ajuste estrutural” (Lima, 2006, p.153). Ou seja,

os representantes do interesse do capital internacional, particularmente o Banco Mundial e o FMI, intervêm na organização política e econômica dos países em desenvolvimento, na perspectiva de expandir os interesses dos países hegemônicos, por meio de políticas que visam à abertura comercial e financeira, a desregulamentação das relações trabalhistas e a diminuição do tamanho e do papel do Estado na sociedade (Cruz, 2003, p.51).

Frente aos desdobramentos do ajuste neoliberal, o BM criou documentos orientadores com ações de alívio à pobreza e dos conflitos sociais, por meio de políticas sociais focalizadas, inclusive com ações no campo educacional, pois era necessário controlar os riscos à desestabilização econômica e política. Lima (2006, p.153) destaca que, “esse enfrentamento não significa a superação, mas o ‘alívio da pobreza’ com um caráter meramente instrumental”. O objetivo central era garantir a legitimidade e segurança do sistema e, para tanto, foi necessário implementar o que o projeto hegemônico identifica como ‘governabilidade’ e ‘governança’. Isto é, a conjugação de segurança e estabilidade econômica para o pagamento das dívidas e simultaneamente para a ampliação de áreas propícias aos investidores internacionais, que aliada à capacidade administrativa de governar, garantia a reprodução global do capital.

Esse aspecto, relacionado à pobreza, fez a educação sobressair entre as prioridades do BM, uma vez que, segundo essa agência do capital, a pobreza poderia interferir nas relações econômicas, criando um clima desfavorável. Relacionavam a pobreza à insegurança em âmbitos distintos e, por isso, era preciso desenvolver ações no campo da educação. (Leher, 1999; Gregório, 2012). É com esta concepção que, além de orientar políticas de alívio da pobreza, o BM defendia a necessidade da reforma educacional sob o discurso de inclusão,

pois “para as ideologias dominantes, o melhor antídoto para os males decorrentes do desemprego é a educação elementar e a formação profissional” (Leher, 1999, p.26).

De acordo com a concepção do BM o melhor caminho para o ataque à pobreza é aumentar os recursos dos pobres e desenvolver ações para o uso produtivo do trabalho (que afirma ser este o recurso mais abundante destes) e o caminho é através da educação (Banco Mundial, 1996; Altmann, 2002). Por este motivo, era necessário incluir os segmentos mais pauperizados no âmbito educacional, capacitá-los para que pudessem se inserir no mercado de trabalho.

Sobre esse aspecto Lima (2006) ressalta dois elementos incongruentes: a certificação em larga escala e a incapacidade de absorção de todos os trabalhadores no mundo do capital. Entretanto, essa contradição é inerente e funcional ao sistema capitalista, pois ao ampliar o quantitativo de formação para o mercado de trabalho, o sistema será atendido com pessoal capacitado. Ao mesmo tempo, em um universo que não consegue absorver toda a demanda, o valor da mão de obra qualificada é rebaixado, o que também atende aos interesses capitalistas.

Esse movimento do grande capital nos revela que a atuação do BM na educação atende dois aspectos de um mesmo objetivo: diminuir as tensões causadas pelo desemprego (pobreza e segurança) e formar mão de obra qualificada para o mercado, recuperando a perspectiva do capital humano. Ambas as ações contribuem para um ambiente favorável aos negócios, de acordo com a concepção do grande capital. Rosana Evangelista Cruz destaca que

No campo educacional, o discurso neoliberal resgata e reformula os enfoques economicistas da Teoria do Capital Humano, apontando a relação de dependência entre educação e desenvolvimento econômico e social, excluindo os fatores estruturais que determinam as diferenças de classe e enfatizando o valor do desempenho individual como determinante da condição de cada um na sociedade: “a educação pode ajudar a reduzir a desigualdade, proporciona novas oportunidades aos pobres e, consequentemente, aumenta a mobilidade social” (Cruz, 2003, p. 66).

Em contexto de implementação dos mecanismos do neoliberalismo aliado ao endividamento dos países pela ação do imperialismo norte-americano e associado à opção heterônoma e dependente da burguesia e da classe política brasileira, o empobrecimento da população foi algo prenunciado. Aliado a isso, o discurso neoliberal afirma que existe uma inclinação exacerbada do Estado às políticas sociais e, como solução, orientam a implementação de medidas político-administrativas que limitam tais gastos sociais. Essa situação sinaliza um cenário de desemprego, aumento da pobreza e das tensões sociais.

No discurso neoliberal, tal realidade colocava em risco a fluidez do sistema e para tanto era necessário realizar intervenções de diferentes âmbitos em distintas áreas. Assim, foram construídas estratégias direcionadas aos países de capitalismo dependente que, com o aval dos governos e da burguesia desses países, implementam diretrizes e orientações que constam nos documentos produzidos pelos organismos multilaterais do capital. Estas mudanças são denominadas reformas.

Para implementá-las são necessários investimentos, os quais são financiados por estas agências do capital fazendo com que as dívidas dos países dependentes cresçam. Os contratos e empréstimos possuem condicionalidades e exigências, as quais estabelecem o que os governos devem ou não fazer no âmbito da política econômica e de políticas públicas de forma geral. Nesse movimento, os países de capitalismo dependente realizam ações para a implementação das diretrizes dispostas nos documentos orientadores e, ao mesmo tempo, aumentam suas dívidas com os países imperialistas. Esse contexto gera desdobramentos na política e na economia interna dos países dependentes e, em um movimento cíclico, novas reformas são criadas e recriadas.

No âmbito da educação, desde a retomada de seu protagonismo, o Banco tem produzido diversas orientações por meio de documentos orientadores para as políticas de educação dos países de capitalismo dependente. Estes documentos constituíram a base dos processos de reestruturação das universidades federais brasileiras empreendidos nos anos 2000. Com o propósito de apontar as principais orientações correlatas com o processo de reestruturação das universidades federais, abordaremos alguns elementos dos principais documentos do BM publicados a partir dos anos 1990.

No ano de 1994, o Banco Mundial em conjunto com dirigentes da educação superior de países industrializados elaboraram o documento *"La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia"*, o qual sintetizou os estudos de casos e ações isoladas em diversos países. Do ponto de vista do Banco, tais ações deveriam ser tomadas como exemplo e deveriam ser seguidas pelos países de capitalismo dependente (Banco Mundial, 1994). Apresenta neste documento que o ensino superior tem a capacidade de entregar o conhecimento necessário às pessoas para que possam desempenhar cargos, tanto nos setores públicos quanto privados. Aborda também aspectos relacionados ao quantitativo de discentes e docentes nas instituições de ensino superior, a subutilização das instalações físicas e a manutenção dos discentes no ensino superior. Essas questões podem ser identificadas, respectivamente, nos trechos extraídos, na íntegra, do documento publicado em 1994.

Estas instituciones entregan nuevos conocimientos a través de la investigación, sirven de medio para transferir, adaptar y divulgar los conocimientos que se generan en otras partes, y apoyan a los gobiernos y a los empresarios prestándoles servicios de asesoría y consultoría. En la mayoría de los países, las instituciones de educación postsecundaria también desempeñan importantes funciones sociales puesto que contribuyen a plasmar la identidad nacional y sirven de foro para un debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico [...] (Banco Mundial, 1994, p.1).

En muchos países en desarrollo la enseñanza superior se caracteriza por la baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, elevadas tasas de deserción y repetición, y una muy alta proporción del presupuesto destinado a gastos educacionales, como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados para los estudiantes (Banco Mundial, 1994; p.3).

Os fragmentos revelam que o Banco considera baixa a relação docente-estudante, assim indica que o número de matrículas deve ser acompanhado de incremento de recursos e reconhece também problemas relacionados à estrutura física. Contraditoriamente, aponta que a melhoria da qualidade de ensino e da estrutura deveria ocorrer acompanhada da redução dos custos com estudantes. Além disso, afirma que nos países pobres os recursos destinados aos estudantes do ensino superior são utilizados de maneira ineficiente, pois são gastos com alimentação e moradia estudantil e, de acordo com documento, estes gastos são considerados privilégios que deveriam ser suprimidos.

O nexo entre educação e desenvolvimento econômico está presente também na concepção de universidade presente na perspectiva do Banco Mundial. Nos argumentos apresentados, o BM indica a maneira que a reforma da educação superior deve transcorrer, propondo inclusive novas formas de oferta deste nível de educação. Ao analisar a proposta do BM descrita no documento de 1994 é possível identificar diversos elementos que ratificam a relação da educação superior com o desenvolvimento econômico, bem como a perspectiva de educação neoliberal que os organismos internacionais do capital objetivavam implementar, como:

- ampliação da educação superior através de novas formas de oferta, ou seja, incentivo à diversificação de modelos de instituições com expansão por meio da criação de faculdades isoladas, centros universitários, cursos politécnicos, institutos profissionais e técnicos de curta duração e a elaboração de cursos à distância (Gregório, 2012, Lima, 2006);
- extinção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, num processo onde a produção de pesquisa e conhecimentos mais avançado deveriam ocorrer nos países centrais, e, nos países como Brasil, deveriam ser desenvolvidos alguns poucos núcleos

de excelência capazes de atender às demandas da realidade local, sobretudo para formar parte da elite dirigente e produzir conhecimento necessário ao controle social (Leher, 1999);

- diversificação das fontes de financiamento, apresentando a possibilidade de cobrança de matrículas e mensalidades nas universidades, bem como o corte de verbas para atividades não relacionadas à educação (Lima, 2006);
- flexibilização das estruturas administrativas para captação de verbas para as universidades com respaldo nas legislações, como por exemplo, utilização de verbas advindas de doações de empresas, vendas de cursos, consultorias, convênios, realização de pesquisas privadas dentre outros (Lima, 2006);
- vinculada a essa questão, o BM aborda a autonomia universitária. Nos moldes neoliberais, a autonomia universitária é reduzida ao aspecto de gestão financeira e administrativa, assim possui estreita vinculação com a diversificação das fontes de financiamento, cobrança em instituições públicas, controle e gestão dos recursos públicos e privados. Nessa perspectiva a autonomia didático-científica fica prejudicada. Nas análises de Leher (1999) e Lima (2006), o sentido da autonomia universitária proposto pelo BM é explícito e significa, na realidade, o afastamento do Estado do provimento da educação superior, da universidade;
- a redefinição das funções do Estado constitui-se em outra frente de atuação do BM, sendo esta o eixo central para o sucesso da reforma universitária e do ensino superior de modo geral (Leher, 1999, Lima, 2006).

Esses e outros elementos confrontam com os dispositivos constitucionais brasileiros e, além de comporem o documento primogênito do BM para a educação, se constituíram como base para os documentos subsequentes. Tais ideias extrapolaram as dimensões do BM e subsidiaram debates e propostas de Encontros, Conferências e documentos publicados por outras agências multilaterais, reafirmando a concepção sobre a necessidade de adequação dos países de capitalismo dependente ao reordenamento do capital internacional.

Nesse sentido, podemos apreender que o documento produzido pelo BM em 1994, inicialmente, situa a crise do ensino superior como resultante da crise fiscal. Porém, ao longo do documento, os propósitos políticos vão sendo explicitados. As propostas respondem de maneira mais rápida e flexível às demandas do mercado de trabalho, e apesar de reconhecer a dimensão da educação superior, a finalidade desse nível de ensino está voltada para a capacitação para o trabalho, a exploração do capital privado e difusão da concepção burguesa

de mundo, não alcançando o elemento importante da educação superior de formação crítica do ser humano (Leher, 1999, Lima, 2007).

Dois anos depois, em 1996, o BM publicou outro documento com diretrizes orientadoras seguindo estruturalmente a mesma perspectiva do documento anterior. Intitulado “*Prioridades y estrategias para la educación*”, este documento ratificou as propostas apresentadas na Conferência Mundial de Educação Para Todos realizada em Jomtien na Tailândia e apresentou como objetivo a pactuação de compromissos mundiais para garantir conhecimento básico a todas as pessoas. Para tanto, as diretrizes apresentavam práticas prioritárias, estratégias e recomendações gerais direcionadas para a educação em todos os níveis.

Neste documento, um aspecto mencionado no documento publicado em 1994 ganhou amplitude. Segundo as declarações dos agentes do BM, os gastos governamentais com educação superior são altos e ineficientes e, para tanto, seria fundamental a ampliação de mercados no campo educacional. Assim, a abertura de novas oportunidades de mercado para o capital, bem como a captação de recursos no âmbito público constituíram-se em alternativas para o equilíbrio financeiro.

De modo geral os documentos elaborados pelo BM apontam que a demanda da educação nesse contexto neoliberal de economia globalizada possui como viés predominante a lógica do mercado. Ao assumir esse discurso aproxima a educação da cultura empresarial e as características desse modelo se manifestam em todos os âmbitos da política educacional e cultural. Essa lógica empresarial transfere a meritocracia, inerente ao mercado, para o espaço educacional, a fim de inserir critérios competitivos e selecionar somente aqueles mais esforçados e capazes (Cruz, 2003). Assim, seguindo a narrativa do capital humano, as políticas educacionais no seio neoliberal segmentam a educação conforme as desigualdades sociais e visam contemplar os anseios de ascensão social por meio de uma estrutura prioritariamente mercantil (Leher, 2018).

Esse aspecto é identificado também na Conferência Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, organizada pela Unesco em 1998. As propostas de reformas nessa Conferência foram não apenas aprofundadas como ampliadas, utilizando como base os documentos elaborados em conferências regionais realizadas nos anos anteriores. Organizada em diversos eixos temáticos, o cerne da discussão foi a adequação da educação às necessidades do capitalismo global e o produto final foi a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI. Este documento reitera a vinculação da educação com o

setor privado, tanto por meio da relação com o trabalho, quanto do financiamento privado na produção de conhecimento.

Lima (2006) assinala que as proposições da Unesco se aproximam das perspectivas do Banco Mundial em diferentes aspectos, convergindo no propósito de alinhar a educação ao desenvolvimento econômico. Esta linearidade advém da concepção sobre a adequação dos países periféricos ao ciclo global do capital. Para tanto, no âmbito educacional, a relação com o Estado e a ampliação da malha de investimentos do capital são pontos fulcrais que norteiam a elaboração dos documentos.

Entre as aproximações de concepção destas instituições destaca-se: a “integração da educação com o setor privado”, a “indicação do financiamento privado como base para a produção do conhecimento”, a “defesa da diversificação das instituições de ensino superior e da flexibilização/ aligeiramento da formação profissional”, bem como a responsabilização conjunta do Estado e da sociedade civil no provimento da educação superior (Lima, 2006, 158). Ou seja, elementos inicialmente presentes no documento do BM em 1994, são autenticados nessa Declaração. A autora destaca um elemento que merece registro ao afirmar que

Todos estes documentos da UNESCO criticam as concepções neoliberais da educação que defendem a desobrigação financeira do Estado com a educação superior, defendendo a educação como um descaracterizado “bem público” (UNESCO/CRUB, 1999^a, p. 228). Entretanto, apesar dessas críticas, esta concepção não advoga qualquer análise mais radical do atual processo de hierarquização planetária, inerente à configuração atual do capitalismo, diferenciando apenas o que identifica como “capitalismo civilizado e capitalismo desregrado” (UNESCO/CRUB, 1999^a, p.112) (Lima, 2006, p. 158).

Descaracterizando o real significado da educação como consta na Constituição Brasileira de 1988 como direito de todos e dever do Estado, a Unesco certifica que como um “bem público” ou ainda “serviço público”, o provimento pela educação é de responsabilidade de todos, sociedade civil, instituições públicas e privadas, governos e agências internacionais. Assim, cabe a todos assumirem a execução e custeio desta.

Lima (2006, p.162) destaca que o “princípio da educação superior como bem-público” está relacionado ao papel da educação na concepção de desenvolvimento dos indivíduos. É sobre esta argumentação que a Unesco defende que, enquanto um “bem-público” ou “serviço-público” a educação pode ser ofertada por instituições públicas e privadas e na “diluição das fronteiras entre público e privado”, tem-se a desregulamentação da política educacional a qual se apresenta como uma política de Estado. A autora acrescenta ainda que “esta

desregulamentação será uma estratégia fundamental para a internacionalização da educação” nos documentos posteriores (Lima, 2006, p.163).

Ainda durante a emblemática década de 1990 uma organização internacional também teve ingerência nos desdobramentos da educação superior nos moldes neoliberais. Fundada em 1995, em substituição ao Acordo Geral das Tarifas e Comércio (GATT), a Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada com o objetivo de promover e regular a liberalização do comércio entre os países-membros em distintas áreas e questões, atuando como um fórum de negociações sobre temas relacionados ao comércio. Entretanto, sua atuação não se limita ao comércio de bens materiais, abrangendo também serviços comercializáveis, como por exemplo, a educação e aqueles relacionados aos direitos de propriedade intelectual (Lima, 2006; Neves e Pronko, 2008; Borges, 2009).

No contexto de ampliação de temáticas a serem reguladas pelas regras da OMC, o GATS (1995) consiste num acordo realizado no âmbito da OMC, objetivando a liberalização progressiva dos serviços, isto é, trata-se de um acordo que abarca a comercialização de novos setores, procurando efetivar a liberalização e a eliminação de barreiras, sobretudo no âmbito de temas antes não contemplados pelo GATT (Borges, 2009, p. 85).

Diante dessa nova configuração, torna-se imprescindível compreender o desenvolvimento da política de educação nesse processo, pois conceber a educação como um serviço acrescenta novas determinações e mediações que influem na relação entre educação e trabalho, tanto do ponto de vista da educação para a formação para o trabalho, quanto no processo de trabalho dos profissionais do âmbito educacional. Essa perspectiva de política de educação, também gera desdobramentos no âmbito da concepção de educação e da própria construção desta política.

A OMC defende que diante de um contexto de economia cada vez mais globalizada, é essencial discutir sobre a ampliação do comércio de serviços que é definido como a prestação de um serviço, o qual por sua vez refere-se a “qualquer serviço em qualquer setor”, excluídos aqueles que sejam “prestados no exercício da autoridade governamental”. Ou seja, serviço é tudo aquilo passível de ser operado comercialmente, baseado na lógica do lucro e competitividade (WTO, 1995)⁸. Lembrando a fala de Chauí (2001), no mundo do capital tudo vira mercadoria. Nos marcos da atuação da OMC, a educação se constitui cerne de reformulação conceitual e para, além disso, a educação superior tem suas funções sociais

⁸ O documento Acordo Geral sobre Comércio de Serviços na íntegra está disponível em https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm#articleXXIV Acesso em agosto de 2023.

reduzidas. Nessa perspectiva, a educação é concebida como um serviço sujeito a regulação na lógica comercial sendo cada vez mais absorvida pela lógica do mercado sendo assim submetida às suas normas e concepções⁹.

As reflexões de Lima (2006) e Borges (2009) sobre a educação superior na perspectiva comercial revelam que, assim como a concepção de educação está atrelada ao movimento do capital, o empresariamento da educação para fins de comercialização no campo de serviço é algo evidente. Essa realidade se manifesta a partir de três estratégias

A primeira diz respeito à “globalização” ou internacionalização crescente dos sistemas educacionais na América Latina, sendo cada vez mais significativo os incentivos para que universidades públicas e privadas da região associem-se às universidades estadunidenses e européias. O segundo refere-se à constituição das universidades corporativas implantadas nas ou pelas empresas. O terceiro, expressa-se no incentivo ao investimento na educação a distância, impulsionada pelo desenvolvimento das NTIC’s (Lima, 2006, p.164).

O cerne da OMC ao abarcar a educação no campo de serviços situa-se na remoção de obstáculos ao desenvolvimento desse comércio por meio da liberalização da economia e proposição de reformas nos sistemas de educação superior dos países membros. Esse processo considera, inclusive, a refuncionalização do Estado, o qual tem suas atividades redefinidas e redistribuídas¹⁰. É importante destacar que “a Reforma não prevê apenas a saída do Estado do Setor de Produção para o Mercado (...), mas também do setor de serviços públicos” (Chauí, 2001, p. 177). Desse modo, podemos observar que o movimento da OMC reforça as diretrizes da Usaid, do Banco Mundial e da Unesco, na direção de

encolher o espaço público dos direitos e ampliar o espaço privado não só ali onde isso seria previsível - nas atividades ligadas à produção econômica -, mas também onde não é admissível - no campo dos direitos sociais conquistados (Chauí, 2001, p. 177).

O encadeamento e a interlocução dos organismos internacionais do capital proporcionam a cooperação multilateral para que estas instituições se fortaleçam e alcancem o

⁹ Na direção de transformar tudo em mercadoria, o sistema do capital, no âmbito da regulamentação dada pela OMC, considera a educação superior como um serviço definido no campo de “serviços de ensino superior terciário”. Essa concepção ganha relevância no cenário da sociedade do conhecimento e as ações decorrentes desse processo priorizam as demandas conforme as necessidades da promoção do crescimento econômico (Borges, 2009, p.87).

¹⁰ É na explícita concepção da OMC que a educação é considerada como um novo campo de investimento privado, um serviço que pode ser terceirizado ou privatizado, um serviço de alta relevância para o capital mundial. Desse modo, sob os pilares neoliberais, a educação enquanto serviço atende a formação de competências para o mercado de trabalho, amplia o espaço de investimento mercantil, descaracterizando-a enquanto direito social e, conseqüentemente, delimitando as funções do Estado.

objetivo de formulação de uma política econômica em escala mundial. Nesse universo, por exemplo, parcerias entre a OMC, FMI e BM são firmadas, a fim de obter coerência e respaldo na elaboração dessas políticas. Essas parcerias entre os entes internacionais estão expressas no Acordo Geral sobre Comércio e Serviço (1995) ao declarar que cabe à OMC cooperar com o FMI, com o BM e com outras instituições multilaterais. Para tanto, uma Declaração Ministerial foi adotada em 1994, a qual aponta a importância da liberalização do comércio para o crescimento e desenvolvimento das economias nacionais, sendo este um componente essencial nos programas de ajustamento econômico que os países membros da OMC irão executar¹¹.

O sistema do capital persiste na busca por novos mercados e nesse movimento, o Banco Mundial lançou outro documento com diretrizes orientadoras no ano de 2003: *Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafíos para La Educación Terciaria*. Neste, reforça o discurso que a educação é o único caminho para a redução da pobreza e insiste na matéria de privatização do ensino superior. A formação após o ensino médio constitui-se em fator de mobilidade social e é considerada a chave para o desenvolvimento econômico dos países de capitalismo periférico. Alinhado com o discurso da OMC, defende que os setores privados desempenham papel crucial na oferta de serviços educacionais, sendo este o caminho para a ampliação das oportunidades.

No mesmo documento, o BM direciona o cerne da educação superior para a educação terciária, definida como tudo aquilo que possa vir após o ensino médio. Para tanto, propõe o incentivo às inovações tecnológicas, a criação de novas modalidades de cursos, a formação aligeirada por meio da implementação de ciclos básicos, a diversificação das instituições de ensino superior, priorizando escolas e cursos técnicos. A fim de efetivar a proposta, o documento indica a expansão do ensino superior por meio da ampliação da rede privada e da educação à distância, inclusive com subsídios governamentais e, no âmbito público, a

¹¹ No início do novo século as propostas da educação superior como serviço persistiram e novos documentos foram publicados a partir da realização de Conferências e Comunicados dos países centrais. A OMC recomendou a adoção de compromissos entre os países membros em relação ao desenvolvimento do comércio de serviços educacionais e reiterou que a educação superior é um serviço de ensino terciário, passível de ser comercializável em escala global. Todavia, apesar dessa compreensão, afirma que o Estado possui papel relevante no desenvolvimento da educação superior, porém não exclusivo. Assim, cabe ao setor privado a tarefa de complementação do ensino público, uma vez que a proposta é sugerir compromissos em relação aos serviços de ensino superior terciário, com o objetivo de capacitar os adultos, criando assim condições favoráveis aos provedores desses serviços, ampliando as fronteiras e, conseqüentemente, a “liberalização dos serviços educacionais” naqueles setores considerados relevantes para a economia (Borges, 2009). Convergindo com as propostas da OMC e firmando as parcerias internacionais, em 2002 foi realizada a Conferência de Seattle que dispôs sobre a ampliação de investimentos, sobretudo na educação superior. Assim, o que antes era “função precípua do Estado tornou-se espaço para empreendimentos lucrativos, rentáveis e exploráveis livremente no mercado” (Pereira e Silva, 2018, p.525).

reestruturação das universidades públicas. Segundo o documento do Banco Mundial estas propostas são ações que o Estado deveria promover para garantir a equidade de acesso a todos os indivíduos (Banco Mundial, 2003; Gregório, 2012, Soares, 2017).

Esse movimento realizado pelas agências multilaterais do capital e difundido por meio de documentos orientadores para a educação superior dos países de capitalismo dependente revela que estas propostas não apenas influenciam e direcionam, como determinam as diretrizes da política de educação brasileira. Gregório (2012) afirma que os organismos internacionais impõem metas e políticas a serem implementadas pelos países dependentes para que possam acessar o financiamento para desenvolver o projeto burguês de dominação e, ao mesmo tempo, manter seu lugar no sistema produtivo.

Importa destacar que as orientações do Banco Mundial não são simplesmente impostas, pois estas requerem concordância para serem implementadas. No Brasil, existe um projeto burguês que adere a essa perspectiva e implementa tais diretrizes, que podem inclusive ir além das orientações dos organismos multilaterais. Isso porque, a burguesia brasileira não passou por um processo clássico de revolução, como afirma Florestan Fernandes, e possui interesse na manutenção de seu status e nessa condição de dependência. Ou seja, esta relação com os organismos internacionais do capital envolve uma articulação externa e interna.

Essa análise nos permite compreender que as políticas educacionais estão inscritas no sistema do capital em um contexto global. Por isso, para compreender a política de educação superior e os programas a ela vinculados, precisamos nos ater aos processos globais que conduzem a direção política, social e econômica na sociedade. Situar esse movimento na sociedade capitalista significa compreender que esta sociedade mantém a mesma estrutura social, a qual não se altera e é sustentada por uma superestrutura. O que se altera é a conjuntura, em sua forma e não em conteúdo. Dessa maneira, nas diferentes fases de expressão do capitalismo, o conteúdo permanece o mesmo, alterando apenas a forma como ele se expressa e realiza suas estratégias para sua manutenção e perpetuação. É nesse campo antagônico e de disputas que estão presentes os determinantes e as mediações a que estão sujeitas as políticas educacionais e o mundo do trabalho.

2.2.1. Reverberações da política neoliberal na concepção de educação

Na fase atual do capital, em que ocorre a incorporação da racionalidade neoliberal em diversos âmbitos da vida, o campo educativo também é absorvido assumindo lugar estratégico

em vertentes que se complementam: na formação de certa subjetividade, na internalização de valores e concepções, na qualificação para o trabalho, na relação da educação com desenvolvimento do país, ou seja, na formação dos sujeitos de acordo com as demandas do mercado global (Rodrigues 2007, Mészáros, 2008; Frigotto, 2010; Trevisol, 2019).

Outro aspecto central, na relação entre educação e neoliberalismo, se refere ao processo de mercadorização, uma vez que, como afirma Chauí (2001, p.186) o “movimento do capital tem a peculiaridade de transformar toda e qualquer realidade em objeto do e para o capital, convertendo tudo em mercadoria destinada ao mercado”. Desse modo,

A educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como um campo da disputa hegemônica (Frigotto, 2010, p. 27).

Por esta razão, a economia mundial não deixou de intervir na área educacional, uma vez que a educação atende aos interesses capitalistas com vistas às demandas do mercado, bem como ocupa um lugar de formação de subjetividade. É nessa perspectiva que o neoliberalismo direcionou suas ações nos diferentes níveis educacionais, tanto no âmbito público quanto no privado. Segundo Laval (2019), isso se deve a diferentes razões, todavia,

uma das motivações fundamentais é que se trata de um lugar de formação de um certo tipo de subjetividade (...) é o lugar de criação de um “capital humano”, pensado como tal, que vai alimentar um sistema produtivo baseado na concorrência generalizada (Laval, Christian, 2019¹²).

Para Trevisol e Almeida (2019, p. 207-208) as influências do modelo produtivo capitalista que constituem a educação formata os currículos educacionais constituindo a escola, de modo geral, um “campo formativo para o sucesso no trabalho”. Nessa lógica, há a propagação e absorção de um discurso socialmente aceito que envolve a busca da “competitividade, da concorrência e do sucesso no mundo capital”, ou seja, a incorporação da lógica empresarial na teoria e nos documentos educacionais, reproduz esta concepção na própria existência dos sujeitos, na normatização da conduta pessoal.

A esse respeito, Mészáros e Frigotto acrescentam, respectivamente, que “as determinações gerais do capital afetam profundamente *cada âmbito particular*”, e na educação, transpõem os limites das instituições educacionais formais (Mészáros, 2008, p. 43,

¹² Laval, Christian. Blog da Boitempo. 2019. Disponível em <https://blogdaboitempo.com.br/2019/09/30/o-ataque-estrategico-do-neoliberalismo-a-educacao/> Acesso em Agosto de 2023.

grifos do autor). Desse modo, trata das relações entre a estrutura econômica e social destinadas ao processo de produção, acompanhando “as mudanças tecnológicas, o processo e divisão do trabalho, produção e reprodução da força de trabalho e os processos educativos ou de formação humana” (Frigotto, 2010, p. 28).

Segundo os autores, isso ocorre porque, historicamente, na perspectiva da classe dominante, a função social dos diferentes processos educativos está voltada para a habilitação técnica, social e ideológica para o trabalho. Nesse panorama, os espaços formativos, as políticas educacionais, a educação, de modo geral, está pautada no modelo neoliberal e visa atender aos interesses capitalistas no âmbito econômico e social, via formação de capital humano bem como na ingerência nas relações sociais. Configurando-se como um lugar estratégico de intervenção do capital, o campo educacional permite a reprodução em uma escala ampliada que incorpora a atividade produtiva, a produção e reprodução de valores e o próprio desenvolvimento dos indivíduos, ou seja, envolve toda a estrutura social, econômica, política e ideocultural.

No pós Segunda Guerra Mundial, no contexto das teorias de desenvolvimento, sobretudo a teoria da modernização, a relação entre educação e economia, ou seja, a educação como fator de produção, ficou mais evidente a partir da construção da teoria do capital humano¹³. Iniciada nos EUA na década de 1950, esta teoria foi rapidamente disseminada nos países da América Latina por meio dos organismos multilaterais, os quais representam a visão e os interesses do grande capital (Frigotto, 2010).

Diante dessa reflexão, podemos apreender que a educação constitui-se em um campo permeado de interesses de classe. Enquanto capital humano envolve discussões tanto do ponto de vista de se mensurar o impacto da educação sobre o desenvolvimento, como também desta ser promotora de trabalho. Para Trevisol e Almeida (2019, p.208) “o conhecimento na contemporaneidade também é mercadoria da qual o capital necessita para sua continuidade”, e no século XXI o compromisso da educação está para além da formação para o mercado de trabalho, uma vez que se adotou a cultura empresarial, pois a racionalidade neoliberal na educação abrange desde a formação de mão de obra, como também a formação “um espírito de um tempo, um novo *ethos*, uma nova cultura, um estilo de vida”, no campo ético, cultural e subjetivo (Trevisol e Almeida, 2019, p. 208). Estes princípios atravessam desde a

¹³ A construção sistemática dessa teoria ocorreu no grupo de estudos do desenvolvimento coordenado por Theodoro Schultz, na década de 1950 nos Estados Unidos. No Brasil esta teoria ganhou espaço no contexto do milagre econômico. De acordo com o autor, “a ideia-chave é de que há um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção” (Frigotto, 2010, p. 44).

individualidade dos sujeitos até a estrutura do Estado e assim, a cultura empresarial é absorvida na educação, sendo dirigida pelas demandas do mercado global.

Nesse sentido, a educação é um campo de atuação do capital em nível global, em que assume novas formas e funções tanto no campo econômico - por meio das relações de produção com formação voltada para a valorização de áreas produtivas e constituição de novos espaços de lucratividade - como no âmbito social a partir da formação de subjetividades, de criação de consensos e perpetuação desta sociabilidade. Sinteticamente, nas palavras de Gaudêncio Frigotto, esse cenário revela que a “educação e a formação humana terão como sujeito definidor as necessidades, as demandas do processo de acumulação do capital sob as diferentes formas históricas de sociabilidade que assumir” (Frigotto, 2010, p.33).

Esse caráter subordinado das práticas educativas aos interesses do capital revela o lado oposto da concepção de educação na perspectiva marxista no sentido de *omnilateralidade*, em que a qualificação humana é composta por elementos de disponibilidade, multilateralidade, bem como de posse e desenvolvimento das capacidades físicas, mentais, teóricas, práticas, afetivas, do ser humano, ou seja, da dimensão subjetiva da existência humana para além da alienação. A concepção marxista de educação é avessa ao objetivo exclusivo de formação técnica, pois,

A omnilateralidade é, portanto, a chegada do homem a uma totalidade de capacidades produtivas e, ao mesmo tempo, a uma totalidade de capacidades de consumos e prazeres, em que se deve considerar, sobretudo, o gozo dos bens espirituais, além dos materiais, e dos quais o trabalhador tem estado excluído em consequência da divisão do trabalho (Ferreira Jr e Bittar, 2008, p.644).

A educação, na perspectiva capitalista, visa assegurar a sociabilidade de reprodução do sistema do capital de diferentes maneiras. Inversamente, o sentido mais amplo de educação envolve múltiplas dimensões da vida social, por isso, “a educação não pode ser tomada apenas em seu sentido estrito, apenas como política pública [...] (Almeida e Rodrigues, 2012, p.94). Ela [a educação] “pode ser tomada como um dos mais complexos processos constitutivos da vida social” e compreendê-la como “totalidade histórica ultrapassa em muito a abordagem da sua institucionalização nos marcos das ações reguladoras do Estado” (Almeida, 2005, p.10).

Assim, ao analisar a educação na sociedade de classes, faz-se necessário entender que os grandes fins desta são postos pelo capital, não pelos educadores, pelos teóricos da educação, nem sequer pelo Estado. Este, agente central dessa superestrutura na sociedade

capitalista, é o responsável pela organização da educação formal, por meio de políticas públicas educacionais, da estrutura física e de pessoal, bem como pelo próprio financiamento do sistema educativo conforme as determinações gerais do capitalismo mundial. Ou seja, a educação formal segue a cartilha dos países imperialistas conforme a lógica do capital sendo operacionalizada pelo Estado.

Respeitando os limites desta seção, não apresento aqui todas as dimensões da educação no neoliberalismo, apenas sinalizo algumas questões presentes nessa relação. Nesse tocante, é possível apreender que a entrada em cena dessa nova fase do capitalismo absorveu e ainda capta todos os âmbitos da vida social, por meio da propagação da racionalidade neoliberal. Tais reflexões assinalam que a constituição do sistema educacional, de maneira ideal, é inconcebível nessa ordem social. Antes, porém, é necessário romper com a lógica do capital, pois é impossível realizar reformas educacionais no interior de um sistema irreformável. Mészáros ratifica: “o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente *incorrigível*” (Mészáros, 2008, p.27, grifos do autor). E no âmbito educacional não é diferente, continua o autor

Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de *reforma sistêmica* na própria estrutura do sistema do capital é uma *contradição em termos*. É por isso que é necessário *romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente (Mészáros, 2008, p. 27, grifos do autor).

Ainda que diante desses limites, Mészáros (2008) afirma que as mudanças para romper com a lógica do capital devem ocorrer, dentre outras esferas, também no âmbito educacional, por meio de soluções essenciais. É preciso considerar a educação como um campo de intervenção essencial nesse processo, pois não podemos sucumbir às determinações do capital. Compreender o lugar e o papel da educação no neoliberalismo contribui para uma leitura dessa estrutura e da conjuntura, o que possibilita a desnaturalização de questões que se colocam no imediato. A análise da totalidade desse movimento, considerando as relações e mediações presentes, permite vislumbrar possibilidades de mudanças, ainda que pontuais, dentro dessa estrutura antagônica e contraditória.

2.3 Do contexto geral a realidade brasileira: as relações entre Estado e universidade

Publicações sobre a configuração das universidades no Brasil, desde a Colônia até a contemporaneidade, constituem objeto de estudo de diversos pesquisadores. Na tarefa de refletir sobre as mediações que precedem e interferem na configuração da universidade brasileira a partir de uma perspectiva que ultrapasse a descrição dos fatos, o percurso realizado nesta seção considera o debate sobre a posição do Brasil na economia capitalista, as relações sociais e políticas que definem a função do Estado, os embates ideológicos, a relação da educação com cenário econômico em nível nacional e mundial e os elementos que tratam sobre o trabalho no âmbito do Estado, sobretudo na esfera federal.

Tendo em vista o debate realizado nas sessões anteriores, partimos do pressuposto de que a política de educação superior brasileira se orienta pela reconfiguração da economia mundial - a qual inclusive esculpiu a economia nacional e direcionou a reforma do Estado brasileiro na década de 1990 - norteada principalmente pelos organismos internacionais do capital com anuência da burguesia brasileira e do governo federal. Além disso, a condição advinda da formação social brasileira reflete desigualdades em múltiplos aspectos e, no campo da educação superior, influencia na definição de oportunidades, de participação, de desenvolvimento e na inserção em diversos espaços. Nesse contexto, conforme apresenta Lima (2012) a expansão da educação constitui um elemento político do dilema educacional brasileiro¹⁴. Essa situação tem transformado, progressivamente, mas não sem embates, a universidade pública brasileira em instituição calcada na lógica do mercado, conforme preconizado pelo sistema capitalista.

A universidade, considerada em sua origem lócus de produção da ciência, de disseminação do conhecimento e espaço privilegiado para o debate e construção do saber se constitui, na era de ofensiva do capital, um espaço de disputa no campo econômico e político, pois o projeto do capital considera a educação, além de um campo de formação de capital humano, um serviço lucrativo e um meio de transmissão e adaptação de conhecimento de acordo com suas necessidades.

No Brasil, além do histórico de sua formação social e do aspecto transnacional, há que se considerar que, ao contrário dos demais níveis de escolaridade, a educação superior não é obrigatória e não se constitui um direito universal, pelo contrário, o acesso ao ensino superior requer seleções e por isso, é um sistema excludente. A reformulação do ensino superior nos anos 2000, apesar de um processo de expansão, não atingiu os marcos de acesso de todos que

¹⁴ De acordo com Florestan Fernandes, o dilema educacional brasileiro constitui-se da articulação entre o padrão dependente de desenvolvimento e o padrão dependente de educação superior e se manifesta na transplantação de conhecimentos e modelos de universidades estrangeiras.

desejam desenvolver uma formação acadêmica em nível superior. Essa trajetória possui íntima relação com a reconfiguração política em um tema complexo que envolve articulações e inflexões político-ideológicas, a resistência e potência dos movimentos sociais e o legado das décadas anteriores.

Desde as protoformas, em 1808, até a atualidade o ensino superior brasileiro apresenta características substanciais que perpetuam de acordo com o sistema político-econômico em âmbito mundial. Uma dessas características se refere a expansão desse nível de ensino, travestidas de reformas e de reestruturações. Identifica-se nesse processo resquícios de momentos anteriores, desde a gênese da universidade - passando pelo regime burguês militar com destaque para a Reforma Universitária de 1968 e a instauração da Constituição de 1988, que estabeleceu direitos e garantias no que se refere a educação - até a década de 1990, momento mais incisivo da interferência das agências internacionais do capital, a qual se mantém em curso no novo século. Neste último período, foram gestadas novas concepções de universidade e o ensino superior ganhou uma nova racionalidade pautada na ampliação do setor privado e privatização interna das instituições públicas (Lima, 2012; Soares, 2017).

2.3.1 Formação social e o padrão dependente de educação superior: fundamentos da heteronomia universitária no Brasil

Apreender de forma crítica os elementos que constituem as universidades no Brasil é uma tarefa que demanda pontuar a especificidade da educação superior em um país de capitalismo dependente¹⁵. Essa análise é necessária visto que, a educação no Brasil, em todos os níveis, tem sua construção, desenvolvimento e transformações moldadas por relações sociais, políticas, econômicas e ideoculturais engendradas pela dinâmica capitalista, pela particularidade da formação econômico-social brasileira e, simultaneamente, pelas lutas de classe presente na história do país. Desse modo, a relação estabelecida entre o padrão

¹⁵ O capitalismo dependente é compreendido como uma especificidade do capitalismo em sua fase monopólica, momento em que o desenvolvimento capitalista demandou novas estratégias com o objetivo premente de viabilizar o acréscimo dos lucros capitalistas. Para tanto, foi restabelecida uma relação heteronômica entre países periféricos e países de capitalismo central em que as relações de produção das nações subordinadas são recriadas e intensificadas, a fim de assegurar a valorização do capital e a reprodução da dependência. Além do conjunto de fenômenos relativos ao campo econômico, as tensões inerentes à acumulação e à valorização capitalista produzidas pela própria estrutura da organização do capital na fase monopólica, demandou também a intervenção de mecanismos extraeconômicos. A combinação de “elementos heteronômicos com elementos autônômicos” transplantados das economias centrais sem o objetivo de criar desenvolvimento interno semelhante revela a inserção heterônoma do país na economia-mundo. A essa “dupla polarização” derivada de características estruturais e funcionais distintas das nações dominantes, aplicou-se a “noção de ‘capitalismo dependente’”. Desse modo, a heteronomia cultural no Brasil é fruto da condição capitalista dependente (Fernandes, 2020, p.100-101).

dependente de desenvolvimento e o padrão dependente de educação¹⁶ conforma um dos pilares das políticas educacionais no país (Lima, 2012; Soares, 2017).

De antemão, afirmamos que em uma sociedade como a brasileira, em que as mudanças não acontecem por rupturas e sim por reiteraões, os fatos não ocorrem de maneira impensada e isolada. Pelo contrário, eles possuem determinações e intenões internas e externas que desafiam os rumos dos acontecimentos de nosso tempo. No processo de formação social da sociedade brasileira existem elementos fundamentais para compreendermos a estrutura e dinâmica desta sociedade, os quais estão para além daquelas da formação social inicial do Brasil, como também do corolário deixado por este processo histórico. Dentre esses elementos destacamos aqueles que se referem à revolução burguesa brasileira e a heteronomia cultural.

Segundo Florestan Fernandes (2020) o Brasil possui uma característica peculiar, uma marca histórica de reiterados processos advindos de fora, ou seja, movimentos de âmbito mundial conduzem os padrões e caminhos da sociedade brasileira. Esse cenário desencadeou o formato da revolução burguesa no país em condições diferentes daquelas processadas em países do mundo desenvolvido. Segundo análise do autor, a sociedade brasileira não passou por uma revolução burguesa clássica¹⁷, fato que interfere na própria concepção burguesa de revolução, a qual gera desdobramentos em âmbitos diferentes da sociedade.

Florestan Fernandes aborda esse aspecto em sua obra *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* ao tratar sobre os entraves da universidade brasileira. O autor afirma que em uma sociedade como a brasileira que tem sua formação econômico-social fundada no

¹⁶ O padrão dependente de educação superior revela o papel desse nível de ensino nos países dependentes, sobretudo através da transmissão e adaptação de conhecimentos advindos dos países centrais, bem como a formação de um campo de lucratividade do capital nacional e internacional.

¹⁷ Florestan Fernandes (2020) compreende a formação da classe burguesa brasileira com uma dupla articulação estratégica de formação como também de polarização da classe burguesa: uma articulação que provém de um desenvolvimento desigual interno e uma outra que é a associação subordinada da economia interna ao mercado mundial. Desse modo, a gênese da Revolução Burguesa se expressa na continuidade de uma ordem senhorial escravocrata articulada com a ordem social burguesa, a qual mantém traços de continuidade e ao mesmo tempo um processo de desagregação dessa ordem. O autor acrescenta que a burguesia brasileira se formou “em torno da plantação e das cidades” incorporando interesses em comum. A partir da compreensão de que a Revolução Burguesa consiste na forma pela qual a burguesia do país realiza o “conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas” sob os moldes capitalistas no auge de “sua evolução industrial”, a situação brasileira revela que se reproduziu no país uma adaptação do modelo originalmente europeu e uma forma peculiar de revolução devido à estrutura da sociedade e seu passado característico. Ainda segundo Florestan, a revolução burguesa brasileira se configurou como uma transição de “recomposição das estruturas de poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa”, e não como um conjunto de transformações no bojo do desenvolvimento capitalista na era da evolução industrial. Essa reorganização da burguesia brasileira marcou o início da modernidade no país e separou a “era senhorial” da “era burguesa” (Fernandes, 2020, p.207-208). Entretanto, mesmo com essa separação dessas ‘eras’ a revolução burguesa brasileira não se realizou por meio de rupturas, mas sim por repetidos processos e acomodação de uma burguesia, ou seja, uma contrarrevolução, que combinou valores e interesses tradicionais que concorreram para a manutenção do passado no presente.

desenvolvimento capitalista dependente e na forma peculiar de revolução burguesa, mudanças substantivas são custosas. Assim, em uma sociedade em que não há uma estrutura democrática o reformismo “como expressão de movimentos econômicos, socioculturais ou políticos não faz parte de uma tradição cultural e não tem viabilidade prática” e “não passam de manipulações sutis ou descaradas de preservação do *status quo* e de revitalização do poder conservador” (Fernandes, 2020b, p.43-44).

O campo educacional é um exemplo desse processo constante de reformistas, como por exemplo, os documentos produzidos pelo grupo de trabalho do Movimento da Reforma de 1968 com pautas vinculadas à modernização conservadora, e a reestruturação do ensino superior no século XXI, baseada em diretrizes neoliberais.

Utilizando a categoria de “reforma universitária consentida” o autor sinaliza para um movimento que conduzia o ensino superior brasileiro a um processo de continuidade, pois o resultado da reforma mantinha o caráter restritivo e conservador por meio de sanções de análises e recomendações contraditórias. Assim, a reforma universitária desse período, foi “reduzida a um simples repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitiam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade” (Fernandes, 2020b, p.301).

Isso nos permite compreender que a trajetória do ensino superior brasileiro não está associada a um projeto de desenvolvimento econômico, social e cultural próprio do país, e sim, à reprodução de um padrão de educação superior pautado em orientações externas e nos interesses das frações da burguesia local, característica própria de países dependentes. Significa que existe uma natureza genuína entre o capitalismo dependente e a heteronomia cultural, uma vez que são processos conexos que visam atender as demandas e interesses das corporações multinacionais.

Nesse sentido, alicerçado na perspectiva gramsciana, Cunha (2007, p.14) entende a universidade como “aparelho de hegemonia que tem sua especificidade na formação de intelectuais orgânicos da burguesia”. Em consonância com esse entendimento, Leher (2018) afirma que as instituições educacionais, de modo geral, ocupam papel importante no processo de hegemonia, o qual combina coerção e consenso. Por esta razão a universidade se constitui em um rico espaço de acirrados debates, distintas concepções e posições políticas. Ciente dessa capacidade e reconhecendo as correntes que defendiam o engajamento da universidade aos problemas sociais e conjunturais de seu tempo, os grupos americanos apresentaram programas e fixaram também suas estratégias para diminuir as resistências, por meio da construção de equipes mistas no planejamento das ações.

Esse processo de implementação da “modernização conservadora” em áreas consideradas estratégicas, inclusive de planejamento educacional, é imperativo para compreender as transformações operadas nas universidades brasileiras, uma vez que, segundo Fernandes, a situação de dependência na universidade se expressa pela heteronomia cultural. Isso significa que o cerne do problema está na condição do capitalismo dependente, o qual não exclui a questão cultural, todavia, a dependência cultural não se constitui em um fator capaz de bloquear o desenvolvimento autônomo (Fernandes, 2020b, p.17).

A potencialidade desse debate realizado por Leher em diálogo com os escritos de Florestan Fernandes assevera que a heteronomia cultural não decorre especificamente de questões internas próprias decorrentes do passado colonial, mas sim da “forma particular e específica” que o capitalismo tem se desenvolvido nas economias dependentes. Esse modo indica que o problema da heteronomia não se restringe ao “consumo de ideias exógenas, mas antes, a internalização de esquemas ou disposições de pensamento”, uma vez que a “dependência econômica é a responsável pela heteronomia ideológica e moral” (Leher, 2018, p. 127).

Isso não quer dizer, no entanto, que nas sociedades subdesenvolvidas não haverá avanços nos “setores de modernização e da absorção institucional” decorrentes dessa dependência e atraso cultural relativo. Pelo contrário, o compartilhamento desses processos é importante para a renovação e unificação do espaço sociocultural do mundo moderno. Entretanto, vale dizer que, essa absorção não assume os mesmos significados e nem mesmo desempenha as mesmas funções sociais no contexto dessas sociedades, uma vez que possuem valores parciais ou aparentes, pois são transplantados pelas sociedades hegemônicas, não podendo ser explorados da mesma forma nas sociedades dependentes (Fernandes, 2020b, p. 172).

Nessa situação, a condição do sistema educacional brasileiro se exacerba quando analisamos a estrutura, a organização e a condução da educação nos países de capitalismo dependente, pois a condição de dependência em face aos centros hegemônicos “agrava os obstáculos e os entraves à consolidação de uma economia socialmente regulada, à distribuição da riqueza e à edificação de um sistema educacional autônomo, público, de qualidade unitária e universal” (Leher, 2018, p.126).

Ratificando a perspectiva florestiana, Leher (2018, p.157) afirma que “a ditadura logrou sucesso na manutenção das bases fundamentais que aprofundaram a heteronomia da universidade frente ao Estado e ao capital”, uma vez que a “coalizão de classe dominante impôs uma ‘reforma’ universitária que forçou o atrelamento da universidade, por meio de um

conjunto de medidas, ao projeto de ‘modernização’ preconizados pelo EUA e pelas frações burguesas locais”.

A partir da mesma base de análise, Lima (2012) explica o debate sobre processo de transferência superficial de modelos educacionais estrangeiros, um dos elementos que compõem o padrão dependente de educação superior. Segundo a autora, a educação superior brasileira moderna já nascia completamente arcaica, pois era composta da transplantação de conhecimentos e de modelos de universidades estrangeiras. É exatamente esse processo do moderno ser concebido com características atrasadas que Florestan define como “senilização institucional precoce” da educação superior brasileira.

Diante disso, parece, pois, coerente admitir que as conexões entre a modernização conservadora, o padrão de desenvolvimento dependente e a heteronomia cultural e educacional das universidades são profundas, pois são compostas de processos interligados que sustentam as ideologias dominantes e, nesse movimento, criam aparatos difíceis de romper e instaurar, de fato, uma reforma no sentido de mudanças reais¹⁸.

Nesse sentido, assim como a educação ocupa lugar central no sistema do capital, o padrão dependente de educação superior assume lugar estratégico nesse contexto, pois a dinâmica capitalista impõe, concomitantemente e com a mesma intensidade, exigências de intervenção por meio do sistema educacional. Em consonância com as reflexões até que realizadas, podemos afirmar que a reestruturação do sistema educacional brasileiro, sobretudo da educação superior, está alicerçada em três necessidades do capital: a submissão da educação à lógica mercantil, a criação de novos campos de exploração e lucratividade do capital nacional e internacional, e a implantação de estratégias de obtenção de consenso, através da transmissão e adaptação de conhecimentos em torno de um projeto burguês de sociabilidade. É com este quadro econômico, social e político, com relações em âmbito global, que a universidade brasileira vem se construindo.

Com base nas reflexões de Leher (1999, p.131), considerando a particularidade brasileira da constituição de sua burguesia e do desenvolvimento capitalista dependente, é possível compreender a profundidade das “conexões entre a modernização conservadora, o capitalismo dependente e a heteronomia cultural das universidades”. A questão da heteronomia decorre da forma particular e específica que o desenvolvimento capitalista assume nas economias dependentes, envolve a ideologia do consumo, a internalização dos

¹⁸ O debate sobre os determinantes da heteronomia cultural na forma específica do capitalismo dependente pode ser aprofundado na importante obra escrita por Leher: *Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes*.

valores, as disposições subjetivas, enfim, uma racionalidade presente no neoliberalismo que abrange uma forma de domínio cultural a qual é fortalecida pelo domínio econômico. É nessa conjuntura de capitalismo dependente e de heteronomia cultural que se processam as transformações das universidades.

As reflexões e diálogos estabelecidos junto aos autores nos permite afirmar que a educação, e, por conseguinte as políticas educacionais, não são neutras. Elas envolvem inúmeros e complexos aspectos, que implicam a hegemonia capitalista e as lutas sociais, cercadas por determinada intencionalidade e perspectiva que pode reforçar os interesses da dominação ou desestabilizá-los. A conjuntura que a educação está inserida se configura como um espaço de correlação de forças, de projetos antagônicos em disputa no interior da sociedade de classes. Por isso, compreender a conjuntura desse cenário global e as correlações presentes em âmbito nacional são necessárias para apreensão dos processos que permeiam a expansão do ensino superior brasileiro e as políticas e programas dele decorrentes.

2.4 Contrarreformas estruturais do Estado e da educação superior no contexto de financeirização do capital: os anos 1990 no Brasil

Em cada conjuntura histórico-política, o sistema do capital se redefine e ajusta diferentes campos aos seus interesses. Desde o fim da Guerra Fria, transformações de âmbito global geraram implicações na condução desse sistema e, na fase neoliberal, por meio de um processo de reprodução ampliada do capitalismo, um conjunto de medidas foram utilizadas por este sistema para (re)alimentar a engenharia do mercado financeiro. Estas foram, e continuam sendo, efetivadas por meio de processos de contrarreformas que, na fase de financeirização do capitalismo, se configura, em linhas gerais, por medidas de reestruturação produtiva, de flexibilização nas relações entre capital e trabalho, na captura do fundo público através de mecanismos da dívida para justificar a redução com os gastos públicos e pela refuncionalização do papel do Estado.

Antes de prosseguir com debate, algumas considerações sobre o termo reforma serão realizadas para elucidar as reflexões e a utilização do termo contrarreforma ao longo do estudo, tão necessário para compreensão do movimento em curso no âmbito do Estado e, sobretudo, da educação superior no século XXI.

Fundamentado nos estudos de Gramsci, Coutinho (2012, p. 122) afirma que o termo reforma sempre esteve “organicamente ligado às lutas dos subalternos para

transformar a sociedade”, assumindo “na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda”. Entretanto, na fase neoliberal, o capitalismo se apropria desse termo para escamotear suas reais intenções e ações. Afirma o autor,

Estamos assim diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem sucedida (Coutinho, 2012, p. 122).

Salienta que nessa combinação substancial entre o “velho e o novo”, ocorre o predomínio do “velho” reforçando as leis de atuação do mercado¹⁹. Assim, nessa conjuntura em que estamos imersos, o autor defende que “seria útil tentar compreender muitos fenômenos da época neoliberal através do conceito de contrarreforma” (Coutinho, 2012, p.118).

Compartilhando dessa perspectiva Behring (2008, p. 58) afirma que aquilo que antes “pareciam configurar avanços civilizatórios perenes”, conquistas provenientes de lutas árduas entre interesses de classes antagônicas, na fase neoliberal estão em cheque. Isso não significa que foram erradicadas completamente as conquistas da classe trabalhadora e nem mesmo algumas de suas reivindicações sejam atendidas.

Todavia, as políticas neoliberais comportam diretrizes e condições que combinam estratégias econômicas, políticas, sociais, ideológicas e culturais as quais “tem sido bastante eficazes para garantir o consentimento de amplos segmentos e evitar uma radicalização da luta de classes” (Behring, 2008, p. 65). Desse modo, configurada em linhas gerais pela reestruturação produtiva e a mundialização do capital, está dotada também de conteúdo ideológico. Acrescenta que as reformas no contexto neoliberal designam um processo de redução da função do Estado e dos princípios constitucionais, compondo-se como “um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas” (Behring, 2008, p.281).

Alinhada a formação sócio-histórica do Brasil, esse contexto nos permite compreender que as revoluções e as reformas, no entendimento burguês brasileiro, significam um conjunto

¹⁹ O processo de modernização econômico-social no Brasil seguiu uma “via prussiana” ou uma “revolução passiva”. Significa que as transformações ao longo da história brasileira não são resultado de autênticas revoluções, ou seja, de movimentos provenientes de baixo para cima envolvendo o conjunto da população. Pelo contrário, as mudanças se processaram através de conciliações entre os representantes dos grupos opostos economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura de reformas “pelo alto”. Assim, no Brasil o processo de modernização carrega traços conservadores, abarcando tanto o nível de dependência de nossas relações de produção quanto às relações no plano da cultura (Coutinho, 2012).

de mudanças e avanços específicos e mensurados, os quais não alteram a estrutura, pois são apenas ajustes necessários para a manutenção do sistema capitalista e de sua condição burguesa, que está vinculada ao padrão de desenvolvimento capitalista dependente do país. Assim, o que se processou e ainda está em curso no Brasil não pode ser caracterizado como reforma, em seu sentido clássico de revolução, pois desde a sua concepção e na fase neoliberal do capitalismo, as reformas rompem com as condições historicamente construídas de efetivas mudanças no sentido de avanço de direitos.

Behring (2008) acrescenta que a contrarreforma prevê a redução da intervenção do Estado na área pública, reduzindo assim os investimentos públicos principalmente na área social. No que tange ao campo educacional, este é diretamente impactado e, de acordo com Lima (2005), leva ao redirecionamento do setor público para o âmbito privado sob o discurso de combate à crise fiscal, por meio da modernização e renovação da máquina administrativa. O argumento utilizado é que o processo de privatização é o meio indispensável para a redução estrutural do déficit público. O caminho para estruturação da economia do país passa pela redução de recursos em investimentos e manutenção do setor público, ação que afeta, inclusive, os salários e a carreira dos servidores.

Por essa razão, a composição da trajetória do ensino superior brasileiro é permeada de sucessivos processos denominados como reformas (que são verdadeiras contrarreformas) os quais possuem íntima relação histórico-política com o processo de formação econômica e social do país. Essa realidade dificulta o florescimento da educação no Brasil, sobretudo, de uma universidade referenciada no trabalho crítico e racionalmente orientado, uma vez que o padrão dependente de desenvolvimento brasileiro articulado ao padrão heterônimo cultural integram os pilares das políticas da educação superior. No bojo desse processo encontra-se o sistema educacional brasileiro, o qual teve, e ainda tem sua trajetória construída e organizada a partir de relações de poder em âmbito nacional e internacional. No caso do ensino superior brasileiro, as intervenções internacionais são dirigidas pelos organismos internacionais do capital com anuência da burguesia brasileira e do setor político do país.

Existem ações do próprio capitalismo voltadas para as consequências mais desastrosas das políticas neoliberais. Coutinho (2012) destaca que tais ações decorrem até mesmo dos organismos multilaterais internacionais, como por exemplo, o Banco Mundial, que por meio de iniciativas provenientes do próprio sistema capitalista, se expressam como uma forma de precaução diante das manifestações exponenciais das medidas neoliberais, as quais podem, inclusive, obstaculizar o bom desenvolvimento do sistema do capital.

Corroborando com a análise dos autores este estudo utiliza o termo contrarreforma para referir aos processos de reestruturação e restauração das universidades conforme as condições próprias do capitalismo em que ocorre a “preponderância da conservação (ou mesmo da restauração) em face das eventuais e tímidas novidades” (Coutinho, 2012, p. 124). Destaca-se ainda que, o processo de contrarreforma neoliberal não erradica completamente as conquistas da classe trabalhadora e nem mesmo deixa de atender algumas de suas reivindicações. Isso se deve, sobretudo, à resistência da classe trabalhadora que permanentemente se organiza na luta pela manutenção e avanço dos direitos sociais e pela melhoria das condições de vida. Esse movimento ocorre de acordo com a intensificação ou arrefecimento dessas lutas e o grau de necessidade no âmbito econômico e político, em nível nacional e internacional. Contudo, é preciso atentar que, como afirmam Cislighi e Silva (2012), por mais progressistas que sejam as conquistas, elas ocorrem no circuito capitalista e não desafiam a lógica do sistema.

A partir da década de 1980, mudanças substanciais ocorreram no Brasil. Diante de uma conjuntura econômica complexa e do esgotamento do sistema ditatorial empresarial-militar aflorou-se a insatisfação popular. Assim, em um processo constante de mobilizações e reivindicações, disputa de projetos de interesses distintos, após a transição democrática que pôs fim ao sistema ditatorial, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF). A Constituição abriu o marco legal para a ampliação, mas a implementação desses direitos ocorreu sob uma correlação de forças desfavorável às classes populares. O processo de sua construção refletiu a disputa de hegemonias. A forte participação dos movimentos sociais, organizados desde o final da ditadura, pressionou pela ampliação de direitos sociais, reconhecimento da cidadania coletiva, controle social sobre o Estado e implementação de instrumentos de ampliação do acesso. Por isso, a CF é denominada também como “Constituição Cidadã”, por apresentar a defesa da universalização dos direitos e incorporar pautas de transformação social.

Apesar desses avanços, a estrutura econômica e político-institucional do Estado mantiveram elementos autoritários que historicamente beneficiam as elites, definido por Florestan Fernandes como autocracia burguesa²⁰. Fernandes (1987) explica que tal avanço ocorreu sem que o poder fosse efetivamente democratizado, pois a transição política brasileira foi pactuada de forma a preservar interesses e estruturas que sustentavam a dominação

²⁰ De acordo com Florestan Fernandes (2008) na obra *A Constituição inacabada*, a autocracia burguesa consiste em um padrão de dominação no qual a burguesia moderniza o Estado sem democratizá-lo plenamente, preservando privilégios de classe mesmo em contextos eleitorais.

burguesa. Esse cenário revela que persiste no Estado brasileiro uma autocracia burguesa, na qual a modernização institucional e o regime representativo não implicam transformação substantiva das relações de poder, mantendo-se mecanismos que bloqueiam a plena efetivação dos direitos conquistados pelas camadas populares. Por isso, ainda que a CF contemple avanços em alguns aspectos, estes não consolidam um espaço de solução de problemas essenciais do país, diante da persistência de resquícios da autocracia burguesa²¹

Corroborando com esta tese, Behring (2008) afirma que a CF carrega consigo traços arraigados da burguesia brasileira de manter elementos do passado quando se constrói o futuro. Esse processo seguiu uma tendência típica dos movimentos que acontecem no país, expressando uma “espécie de híbrido entre o velho e o novo”, uma vez que não atendeu o ideal de nenhum grupo nacional e expressou a “tendência societal (particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro” (Behring, 2008, p.143). Isso significa que, mesmo que apresente conquistas importantes, ainda mais em uma conjuntura efervescente, a CF carrega consigo traços arraigados da burguesia brasileira de manter elementos do passado quando se constrói o futuro.

Dentre os direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição Federal, encontra-se a educação, a qual tem sua concepção reafirmada e explicitada no artigo 205 como “direito de todos e dever do Estado e da família” e sua efetivação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1998, art., 205). No artigo seguinte, que trata sobre os elementos relacionados à educação está previsto ainda a

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988, art., 206, incisos I, III, IV).

O texto constitucional vigente, composto também por emendas posteriores, dispõe sobre diferentes aspectos da educação em cada nível, como por exemplo: define como competência da união a formulação de diretrizes e bases da educação nacional, estabelece a criação de um plano de educação decenal, estabelece os percentuais de recursos para a educação conforme cada ente federativo, garante a autonomia das universidades, determina as

²¹ Esse contexto revela que a democracia brasileira pós-1988 nasce como democracia restrita diante de uma participação popular limitada e a implementação de direitos permanece subordinada aos limites impostos pela lógica privatista do capitalismo dependente brasileiro (Fernandes, 2008).

medidas de responsabilidade do Estado com a educação. No que tange às universidades, dispõe que estas logram “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, art. 207).

Na trajetória da política educacional a CF é uma inflexão, como foi com todos os direitos sociais, sobretudo porque ela assegurou como pressuposto central a responsabilização do Estado, definiu os percentuais de financiamento e constituiu também a base de sustentação para um conjunto de legislações que visam regulamentar essa compreensão de direito. Silveira, Penha e Castro (2021) afirmam que a CF aumentou as possibilidades de serviços providos pelo Estado, distribuindo as funções em distintas áreas, esferas do poder e níveis federativos.

O emblemático anos 1980, além de uma conjuntura marcada pela promulgação da Constituição Federal, da ascensão de movimentos populares e do novo sindicalismo, ficou conhecido também como a década perdida para o capital, devido às perdas e estagnação da economia brasileira. No final desta década ocorreu no Brasil uma crise econômica proveniente de fatores externos e internos, dentre os quais destacamos o aumento do déficit público devido ao crescimento da dívida externa ocasionada pela elevação das taxas internacionais de juros, pela estagnação da economia e pelo aumento da inflação.

Souza Filho (2011) sintetiza que o cenário brasileiro na década de 1980 foi marcado por um processo de crise com recessão econômica; deterioração das condições de vida de grande parte da população; aumento das lutas por direitos sociais; fortalecimentos dos movimentos sociais; promulgação de uma Constituição Federal que, apesar de manter traços conservadores, contemplou avanços em alguns aspectos, como por exemplo, os direitos sociais e políticos.

Segundo Iamamoto (2008) o contexto brasileiro desse período teve origem na crise estrutural do capitalismo a qual demandou o início de uma nova etapa de desenvolvimento. Antunes (2006) e Behring (2008) explicam que a crise do modelo de produção fordista dos anos 1970 provocou a reestruturação do modelo de produção, das relações sociais e da estrutura do Estado. Visando recuperar os níveis de acumulação e superar as crises foram realizadas mudanças na estrutura do modelo de produção por meio da acumulação flexível e da reestruturação produtiva²². Além das medidas inscritas no âmbito da produção, as

²² De acordo com Harvey (1993) a acumulação flexível é composta por modalidades diferentes, mais flexíveis no processo de trabalho. Ou seja, este modelo de produção tem por base maior flexibilidade e racionalidade, ao contrário da rigidez da produção em massa característica do modelo fordista. Pensando ainda na recuperação dos níveis de acumulação outro mecanismo foi implementado nesse processo: a reestruturação produtiva. Esta se refere ao aumento da capacidade de produção por meio de inovações técnicas, ampliação do setor de serviços,

consequências advindas da crise geraram também desdobramentos nas relações sociais e da estrutura do Estado. Consequentemente, acarretou a desregulamentação dos direitos sociais como solução para as causas da crise.

Os capitalistas passaram, então, a exigir a flexibilização dos direitos do trabalho, forçando os governos nacionais a ajustarem-se à fase da acumulação flexível. Flexibilizar a legislação social do trabalho significa não ser possível nenhuma ilusão sobre isso, aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e especialmente pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro (Antunes, 2006, p.49).

A partir de então a economia capitalista mundial passou por mudanças, sob a hegemonia norte-americana, em que os organismos multilaterais capturam os estados nacionais, por meio da articulação dos grandes grupos industriais internacionais e o mundo financeiro, efetivando a mundialização da sociedade e radicalizando as relações de dependência entre as nações. Nesse novo estágio de desenvolvimento capitalista as empresas industriais se associam às instituições financeiras e ambas passam a comandar o processo de acumulação (Iamamoto, 2008). Essa nova configuração, denominada de mundialização do capital, é marcada pelo crescimento das transações financeiras e predominância da acumulação nesta esfera. Esse cenário incide sobre as relações econômicas e sociais, uma vez que nesse cenário

o capital financeiro assume o comando do processo de acumulação, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais (Iamamoto, 2008, p.107).

Elemento importante nesse período que vem submetendo o país à intensificação das desigualdades sociais é a dívida pública²³. O endividamento do país, que teve seu ciclo iniciado nesse contexto, serviu não apenas para financiar a ditadura empresarial-militar e o processo de urbanização e industrialização, submeteu também a economia do país aos grandes

flexibilização e precarização das relações de trabalho, é uma forma de liberdade para as empresas gerirem as relações de trabalho de acordo com a oscilação da produção.

²³ Conforme o conceito da Auditoria Cidadã da Dívida, “A dívida pública é composta por empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. A dívida pública federal pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Teoricamente, a dívida pública é classificada como dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações” (Fattorelli, 2012, p.27).

bancos privados internacionais em detrimento dos investimentos sociais. De acordo com estudos de Fattorelli (2012, p.2), a dívida pública suga “cada vez mais, a parcela mais relevante dos recursos orçamentários no Brasil, impedindo-se a garantia dos direitos humanos e sociais fundamentais”, uma vez que ela é “principal responsável pelo não atendimento das necessidades urgentes do povo brasileiro, pois consome a maior parcela dos recursos orçamentários”.

Diante dessa conjuntura de crise, os países imperialistas propuseram um rearranjo do sistema em um novo padrão de acumulação pautado nas mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado. É nesse contexto que as prerrogativas neoliberais ganham espaço no Brasil. Assim, para reproduzir o capitalismo de modo ampliado no país, o sistema capitalista intensificou os mecanismos (reestruturação produtiva, flexibilização nas relações entre capital e trabalho, alterações na esfera cultural, captura do fundo público através de mecanismos da dívida) para alimentar a engenharia do mercado financeiro. Tais medidas caracterizam o capitalismo na sua fase de financeirização.

De acordo com as análises de Netto e Braz (2007) e Iamamoto (2008), sob a hegemonia da financeirização da vida social e do discurso que o Estado era incapaz de administrar as políticas econômicas e sociais, sendo, portanto ineficaz e custoso, o sistema do capital propôs a reformulação do Estado e de suas funções. Tal postura serviria para assegurar a manutenção da legitimidade do Estado, bem como garantir a fluidez do próprio sistema capitalista. Insta mencionar que, nesta fase do capitalismo, financeirizado e neoliberal, o Estado atua como garantidor dessa nova razão de mundo, apontada por Dardot e Laval (2016) e que apesar de sua autonomia relativa, o Estado assume a lógica estrutural do capitalismo, sendo assim, necessariamente capitalista pela sua forma, uma vez que protege e subsidia a classe dominante (Mészáros, 2021; Ésther, 2024).

Ângelo Ésther acrescenta ainda que, “o neoliberalismo necessita de um Estado forte que trave as exigências sociais e, em especial, sindicais” sendo dessa forma inconciliável “com um Estado democrático”²⁴, (Streeck, 2018, p. 103 *apud* Ésther, 2024, p.216, grifos do autor).

²⁴ De acordo com as reflexões de Ângelo Ésther (2024) no contexto do capitalismo democrático, foram institucionalizados os princípios da justiça de mercado e da justiça social, assim, a noção de democracia neoliberal favorece o sistema no sentido da sua reprodução e dinâmica de funcionamento, mas nunca como espaço de crítica aos seus pressupostos.

No Brasil, a inserção das medidas fundamentadas no neoliberalismo ocorreu com a eleição de Fernando Collor para presidente para o quadriênio 1990-1994²⁵. Diante do cenário internacional neoliberal e considerando as particularidades brasileiras, a burguesia nacional apoiou Fernando Collor que aderiu ao projeto neoliberal. Com o acirramento da crise, o governo adotou um conjunto de medidas consideradas de ajuste fiscal sob o argumento de equilíbrio das contas públicas. Para tanto, implementou as medidas de liberalização financeira e comercial, redução da máquina pública, drenagem dos recursos públicos para o pagamento da dívida pública²⁶ dentre outras medidas contrarreformistas. Souza Filho (2011) destaca que esta contenção fiscal não se refere à capacidade extrativa do Estado via tributos, mas sim no sentido de destinação destes recursos, isto é, realização de uma série de medidas que se traduzem na contenção dos gastos sociais e na redução dos investimentos no setor público.

No campo da educação superior, ao assumir a presidência, Collor de Mello seguiu as orientações do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES)²⁷, sob a alegação de desperdício de recursos públicos. Para tanto, propôs medidas voltadas ao financiamento mínimo, alterações na forma de gestão desses recursos, extinção de órgãos de pesquisa, favorecimento da expansão do ensino superior privado, enfim, ações alinhadas à perspectiva neoliberal (Lima, 2005; Soares, 2017). Recomendou também mudanças profundas nos artigos 206 e 207 da CF que afetam diretamente a autonomia das universidades. Contudo, esta proposta teve forte rejeição e não foi aprovada. Destaca-se, dentre as propostas, a alteração da configuração das universidades públicas, com a proposta de transformá-la em categoria de espaço de organização (Lima, 2005).

²⁵ Após um longo período ditatorial seguido de eleições indiretas, em 1989 foi realizada a primeira eleição direta no país com a candidatura de projetos radicalmente distintos que, de certa forma, rejeitavam o passado recente. Mesmo um tanto avessos, a alternativa foi eleger Fernando Collor para manter a reprodução do poder das elites, e evitar a ascensão da esquerda. De acordo com Behring (2008, p.144) “além da crise econômica que se arrastava, configurou-se uma crise política, delineada pelo avanço do movimento sindical e popular, colocando-se como alternativa de poder, combinando-se exclusivamente à fragmentação da burguesia brasileira, num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira, mesmo depois de tão intenso acúmulo de forças pelos trabalhadores e movimentos populares”.

²⁶ Segundo Reis (2015, p.22), “a dívida pública converteu-se, na maioria dos países do mundo, num instrumento privilegiado para a transferência de riquezas, expressas no montante dos impostos arrecadados, para a acumulação do capital. Para viabilizar a crescente transferência de recursos do Estado para os circuitos de valorização do capital, o Estado procura implementar um ajuste nas contas públicas de modo a garantir, especialmente, a rentabilidade do capital financeiro em detrimento da expansão do financiamento das políticas sociais”. Nesse sentido, os recursos do fundo público que deveriam garantir e ampliar a proteção social da classe trabalhadora é utilizado nas tentativas de recuperação das taxas de rentabilidade do capital em crise.

²⁷ Criado por meio da Portaria 100/1986 pelo Ministro da Educação Marco Maciel, o GERES tem sua base fundamentada nas conclusões do relatório denominado ‘Uma nova política para a Educação Superior, o qual tem seu modelo atrelado às demandas do mercado e da economia. Dentre as propostas consta a diferenciação do sistema de ensino superior em universidade de ensino e universidade de pesquisa. Preconizava a privatização da universidade e a implementação da racionalidade gerencial e empresarial nas instituições.

Após dois anos de exercício do mandato, organizações da sociedade civil e alguns setores da classe dominante votaram a favor do *impeachment* de Fernando Collor. A presidência foi assumida pelo seu vice, Itamar Franco, que conservou o projeto de modernização com traços reformistas sem romper com a lógica neoliberal (Lima, 2005).

Sob o discurso de equidade, eficiência e competitividade, manteve o projeto de modernização da educação superior. Para tanto, desenvolveu políticas e programas pautadas no projeto de formação de recursos humanos para um mercado competitivo, conforme as prerrogativas da concepção neoliberal de educação. No âmbito da educação superior foram desenvolvidas ações no campo da ampliação do acesso sob a aparência de ‘educação para todos’, bem como para atendimento às demandas do capital por meio de privatizações e adequações conforme as orientações dos organismos multilaterais (Lima, 2005). Para Soares (2017), as iniciativas dos dois governantes foram ordenadas pela lógica da modernização conservadora das universidades públicas, a fim de conservar a ordem e a governabilidade, em uma perspectiva de atendimento às demandas do capital e de desresponsabilização do Estado.

Em meados dos anos 1990 Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi eleito presidente no Brasil²⁸. Com o discurso de renovação do Estado, propôs a reconstrução e redimensionamento deste, pautado nas noções de desestatização e publicização²⁹ (Lima, 2005; Behring, 2008). Como estratégia, realizou críticas ao Estado neoliberal, diferenciando sua proposta social-liberal em torno de um “Estado intermediário”, o qual se baseia em um modelo que “mantém suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado, do qual contrata a realização de serviços, inclusive na própria área social”, representando uma renovação da esquerda, caracterizada como “esquerda moderna” (Behring, 2008, p. 172).

Para colocar em prática suas ideias, o governo criou o pacto de modernização, proposto pelo Ministro da Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira. Este pacto defendeu a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária, prosseguindo com a reforma da administração pública, chamada de Reforma Gerencial do

²⁸ De acordo com Souza Filho (2011, p.168), nesta eleição foi “reeditado, de maneira orgânica, o pacto de dominação conservadora”. Isso porque, além de ser um candidato apoiado por setores da classe burguesa industrial e financeira e por políticos que defendem a ditadura brasileira, este governante apresentou um projeto pautado em preceitos neoliberais e colocou em prática um plano de estabilização econômica pautado na defesa do equilíbrio orçamentário e ajuste fiscal.

²⁹ De acordo com Behring (2008, p.178) o termo *publicização* constitui um dos pilares da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, por meio de parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. Isso significa a transferência para o setor privado de atividades que podem ser controladas pelo mercado, bem como a descentralização para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o poder do Estado, mas devem ser subsidiados por ele como por exemplo a saúde, educação, cultura e pesquisa científica (BEHRING, 2008, p. 178).

Estado. Esta reforma foi incorporada ao projeto de governo por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). As ações deste Plano Diretor seriam implementadas por meio de uma perspectiva gerencial da administração pública que, inspirada em elementos da gestão empresarial, instaura a eficiência e a qualidade no âmbito da administração pública (Behring, 2008; Souza Filho, 2011).

Behring (2008, p. 178) salienta que a Reforma do Estado e a Reforma do Aparelho do Estado apesar de estarem articuladas, são distintas. A primeira refere-se a um projeto político, econômico e social mais amplo e está relacionada às tradições políticas econômicas hegemônicas no Brasil. Já a segunda, está voltada para tornar a administração pública mais eficiente, sendo apenas um aspecto desse processo mais amplo.

Exemplo dessa Reforma Gerencial para o funcionalismo público está expresso na alteração da redação do artigo 37 da CF que acrescenta o conceito de eficiência aos princípios da administração pública, conforme Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998. Ressalta-se ainda que esta Emenda alterou o regime e firma os princípios e as normas da administração pública, no que tange aos servidores e agentes políticos, ao controle de despesas e finanças públicas e ao custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

No âmbito da educação, a contrarreforma do Estado atribui ao poder público o dever de assegurar o acesso e a permanência dos estudantes. Tais medidas, consonantes com as políticas elaboradas pelos organismos multilaterais, foram apresentadas pelo governo FHC a partir da seguinte proposta para o ensino superior.

Conforme analisa Lima (2005, p.335) a política de educação superior passou a ser orientada pela proposta de uma “revolução administrativa”, fundada na concessão de autonomia às universidades, porém condicionada a mecanismos de avaliação de desempenho. Essa orientação vincula o repasse de recursos a indicadores como o número de estudantes diplomados, a produção de pesquisas e a prestação de serviços, introduzindo critérios gerenciais e produtivistas na organização das instituições.

Ora, nesses moldes a autonomia das universidades garantida constitucionalmente é colocada em cheque, uma vez que o repasse de verbas é condicionado ao desempenho das universidades e instrumentos de controle são pensados, em uma nítida implementação da lógica empresarial na condução da administração pública formatando-a de acordo com as necessidades do capital. Isso demonstra que, a refuncionalização do Estado efetivada pela Reforma Gerencial da Administração Pública altera e cria novas legislações e normas

adequando-as à perspectiva empresarial neoliberal, abarcando todos os âmbitos e setores do Estado.

Lima (2005) afirma que FHC propôs medidas profundas de reestruturação do sistema de educação superior por meio da implementação de medidas voltadas, principalmente, para a área econômica com contingenciamento de recursos de custeio e capital, o que afetou diretamente servidores docentes e Técnicos Administrativos em Educação (TAEs). Além disso, durante seu governo ocorreu um vasto processo de diversificação das formas de organização das instituições de ensino superior, pois conforme a concepção do governo a educação superior é formada por um conjunto de instituições públicas e privadas, e as universidades compõem uma parte desse sistema complexo. Saviani (2010) e Dourado (2011) acrescentam que esse entendimento fez com que o processo de expansão das universidades públicas estagnasse, ao passo que houve a ampliação das instituições privadas de ensino superior, em uma nítida contribuição para a consolidação da lógica privatista permitindo potencial exploração do setor privado da educação em detrimento da educação pública.

Além disso, conforme aponta Ésther (2024) o governo aprovou a Lei nº 9.129/1995 que regulou o processo de escolha dos dirigentes das universidades, o qual se traduz em um processo de consulta simples à comunidade acadêmica, cabendo ao presidente da república a nomeação do reitor e vice-reitor dentre os nomes de uma lista tríplice aprovada pelos órgãos máximos das instituições.

Foi durante o governo FHC que uma das principais legislações que regem o campo da educação foi instituída: a Lei nº 9.394/1996 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Esta possui como objetivos definir e regularizar o sistema de educação brasileiro - apresentou como ponto central o redimensionamento da política educacional proclamada como uma medida modernizadora de universalização e ampliação do acesso da educação, além de introduzir um conjunto de modificações e a regulamentação de um plano nacional de educação³⁰. Importante destacar que a LDB aprovada apresenta características da ordem vigente, uma vez que o método democrático de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Câmara Federal foi derrotado e substituído pela Lei nº 9.394/1996 defendida pelo setor governista. Ou seja, ainda que

³⁰ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação iniciou um processo de reformulação em todo sistema educacional. No ensino superior, definiu a posição das universidades exigindo a associação entre ensino e pesquisa, que apesar de estar prevista na CF/1998 não havia exigência no setor privado. Tratou também sobre o corpo técnico no âmbito da qualificação docente e regime trabalhista, estabeleceu critérios voltados para a criação das universidades, estabeleceu como uma de suas finalidades a formação de diplomados em diferentes áreas de conhecimento aptos para inserção em setores profissionais dentre outras. A legislação na íntegra está disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em outubro de 2024.

apresente avanços e garantias educacionais, a LDB carrega características e concepções alinhadas ao neoliberalismo.

No que se refere ao funcionalismo público, ainda que previsto as referências na CF, nos anos 1990 foram criadas legislações que tratam sobre as normas e condutas dos servidores públicos da união, autarquias e fundações públicas federais. A legislação vigente, Lei nº 8.112/1990, dispõe sobre o regime jurídico desses servidores e passou por mudanças em seus artigos que foram alterados por legislações posteriores. Estas ocorreram em um contexto de ofensiva neoliberal e implementação da Reforma Gerencial do Estado, ou seja, em uma conjuntura de aplicação do formato do setor privado no âmbito público.

Sob a égide do Plano Real, o governo FHC alinhou fortemente a condução de seu governo ao ideário neoliberal e a incorporação dessas medidas gerou o agravamento da situação social do país, diante das políticas recessivas, incluindo a educação superior. Nesse período, destaca Ésther (2024, p.96), a universidade vivenciou uma crise para além das crises de hegemonia e de legitimidade, a crise institucional, quando o Estado reduz seu compromisso com a instituição, diminuindo os investimentos na educação de modo geral e, “intensificando a globalização mercantil na universidade”. O autor afirma que

tais crises são decorrentes de um amplo jogo de poder e de interesses dentro de uma lógica geopolítica, em que diversos atores sociais disputam posições de modo a garantir que seus objetivos sejam alcançados, interna e externamente (Ésther, 2024, p.96).

O contexto brasileiro desse período nos revela que o neoliberalismo expande seus tentáculos por todas as esferas da vida social e no âmbito do Estado, todos os setores são afetados, como por exemplo, as diretrizes das políticas, a administração dos serviços, o financiamento, a gestão do trabalho, a elaboração das leis e diretrizes das políticas e a própria concepção do papel do Estado. Nesse sentido, seguindo a concepção neoliberal e sob a hegemonia da financeirização da vida social, o Estado reconfigura suas funções, submete suas ações aos interesses internacionais, consolida legislações com aval estatal, enfim, realiza modificações para atender as necessidades das minorias mediante a redução de gastos sociais, privatizando o que é público e submetendo as políticas nacionais às políticas de ajuste recomendadas por organismos internacionais (Iamamoto, 2008). Behring e Boschetti (2007) afirmam que essa realidade entrava a consolidação efetiva dos direitos sociais conquistados constitucionalmente na perspectiva de um sistema de proteção social fundado no acesso universal e na ampliação dos direitos sociais.

A conjuntura desse período expressa à análise abordada anteriormente a respeito da contrarreforma, pois essas mudanças estruturais implementadas pelo governo sob o véu de recuperação e avanços no âmbito do Estado, na verdade corresponde a mudanças orientadas pelo neoliberalismo, o qual prima pela privatização de bens públicos e diminuição das funções do Estado no campo social. Além disso, “as discontinuidades e incertezas conjunturais” revelam um “*continuum* de degradação do mundo do trabalho no país” na década neoliberal, a qual marca a “inserção subalterna do Brasil na mundialização do capital por meio de políticas neoliberais que acentuaram a lógica destrutiva do capital no país” e torna mais precário o mundo do trabalho (Alves, 2002, p. 71).

Uma abordagem da universidade contemporânea ficaria incompleta sem a caracterização, ainda que sucinta, desse processo de ofensiva neoliberal no Brasil na década de 1990, pois, elementos desse período se perpetuam nos anos posteriores e determinam os rumos da universidade nos anos 2000.

2.5. Reestruturação e expansão do ensino superior brasileiro diante as demandas neoliberais no século XXI

Nesta seção, são abordados os aspectos relacionados à expansão do ensino superior federal, sobretudo no que se refere ao processo de reestruturação das universidades federais dos anos 2000. Para compreender e refletir sobre esse contexto, a abordagem está ancorada na análise da educação superior em tempos de contrarreforma do Estado, a partir do significado político, econômico e social das ações governamentais nesse período. Para tanto, aponto os principais elementos referentes à configuração da educação superior no Brasil diante da dinâmica político- econômica e social do país.

No novo século, o processo de reestruturação e desestruturação do ensino superior, conforme define Soares (2022), revela uma realidade contraditória que combina expansão com contenção, fundamentada no reiterado discurso de ajuste fiscal para adequação dos gastos públicos. Esse movimento está presente na gestão dos governos brasileiros desde a década de 1990, os quais atribuem intensificações e mecanismos diferentes às ações e direcionamentos à direção da política econômica e educacional do país. Entretanto, apesar das diferentes formas de condução, o processo de contrarreforma do ensino superior brasileiro, expresso em diferentes políticas e programas, seguem as premissas neoliberais, a partir da concepção de educação como serviço e um caminho estratégico da economia.

Diante desse quadro, é indiscutível que a educação superior no Brasil tem passado por amplos e contraditórios processos de mudanças nas últimas décadas. Leher (1999, p.30) afirma que estas ‘reformas’ atuais não podem ser compreendidas sem considerar o eixo central conceitual formulado no âmbito das agências multilaterais, sobretudo, o Banco Mundial. Por isso, desde já assinalo que as ações operacionalizadas pelo governo brasileiro no campo da educação superior, desde a década de 1990 até os dias atuais, estão em consonância com os documentos produzidos pelas agências multilaterais e, desse modo, as discussões que seguem estão alinhadas ao debate apresentado anteriormente.

De modo geral, observa-se no projeto governamental o prosseguimento de medidas de valorização do capital em diferentes âmbitos. No contrapeso da balança, foram criados programas assistenciais, compensatórios e focalizados, voltados para a população mais desfavorecida da classe trabalhadora, chamados de programas de alívio à pobreza.

Nos anos 2000, considerada um dos setores prioritários para intervenção, a educação superior compôs a agenda do governo que criou um conjunto de documentos que respaldam a reformulação deste nível de ensino. As medidas possuem como cerne o discurso de expansão do acesso para diminuir as desigualdades no ensino superior, visando oferecer oportunidades de educação e emprego (Soares, 2017). Apesar dessa forte inclinação à lógica capitalista, é essencial compreender o caráter complexo e contraditório desse processo, pois de fato, mesmo diante de um sistema dominante, as políticas e programas educacionais viabilizam a inserção de segmentos populacionais que até então não ocupavam esses espaços, possibilitando assim a diversificação e diversidade no ensino superior.

O movimento dos organismos multilaterais se espraia como se fosse o único caminho a ser seguido, orientam a educação superior dos países de capitalismo dependente, determinando as diretrizes e legislações da política de educação em todos os níveis. Essa racionalidade neoliberal na educação influencia o campo ideológico, ou seja, a concepção de educação; o campo social, no que tange às políticas públicas; o âmbito econômico, no que se refere aos direitos e acesso à educação e a condução do financiamento da educação, enfim afeta todos os âmbitos da vida de modo geral.

É nesse quadro político que os organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, reiteraram as propostas e indicaram outras novas, por meio de documentos orientadores, destinados às políticas sociais e econômicas, com ações voltadas principalmente para a área da educação. Persistem com o argumento de que a educação é o único caminho para a redução da pobreza e para o desenvolvimento econômico dos países periféricos. É neste contexto que os rumos da educação superior são assentados a partir dos anos 2000 no Brasil.

No governo Fernando Henrique Cardoso foi promulgada a Lei nº 10.172/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), que apresentou o diagnóstico da educação superior naquele período e indicou objetivos e metas para a realização em uma década. A respeito do ensino superior o PNE/2001 objetivava sua renovação e desenvolvimento e, para tanto, dispôs 24 objetivos e metas com múltiplas questões, dentre as quais destacamos a expansão e a ampliação da educação superior nas diferentes regiões do país³¹; a diversificação do sistema superior de ensino, com favorecimento de estabelecimentos não universitários; a formação e capacitação de professores e técnicos-administrativos com recursos das próprias instituições; a autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira destas instituições. Além destes objetivos, apresentou também propostas que tratam sobre a criação de

políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino (Brasil, 2001, Capítulo 4).

Para atender os objetivos descritos no PNE/2001 foram desenvolvidas mudanças estruturais na área da educação superior divididas em duas frentes. A primeira, inscrita entre os anos 2003 e 2007, apresentou como objetivo a interiorização do ensino superior público. A segunda, realizada de 2008 a 2012, foi marcada pela reestruturação e expansão das universidades. Essa divisão não é algo estanque, pois observa-se movimentos de interiorização e expansão durante todo período.

Findado o governo de FHC, o cenário brasileiro era de aprofundamento do padrão de dependência na economia mundial, que se expressou no aumento das desigualdades sociais, principalmente com o crescimento da miséria de amplas camadas da população, desemprego, subemprego e estagnação econômica. Esse quadro, combinado ao desgaste do governo, fez emergir o desejo de mudança, momento em que houve o fortalecimento da classe trabalhadora em suas lutas e organizações, bem como rearticulações da própria burguesia nacional que, diante de divergências entre suas próprias frações precisava “recompor seu pacto de dominação e articular um novo arranjo político que mantivesse o Brasil na órbita do neoliberalismo com ‘coesão social’” (Lima, 2005, p.231).

³¹ Importa destacar que conforme consta na legislação do PNE/2001, a expansão do acesso ao ensino superior deverá ocorrer por meio de investimentos no setor privado, diversificação do sistema de educação superior, bem como expansão das instituições públicas (Brasil, 2001, p. 45).

Conforme a análise de Lima (2005), a ascensão das lutas e dos movimentos organizados da classe trabalhadora confrontava o prosseguimento das medidas neoliberais, colocando-se, assim, em oposição às proposições defendidas pela burguesia. Para frear tais investidas, o bloco do poder buscou no interior da esquerda brasileira as condições de continuidade da ordem vigente, indicando mudanças superficiais que não alterassem a estrutura do sistema. Alinhados a essa estratégia, os organismos multilaterais indicaram a direção e as alternativas para que o país seguisse o propósito de permanência de implementação da perspectiva neoliberal.

A autora continua sua análise e afirma que a intenção desse movimento era permitir mudanças que garantisse a continuidade da estrutura vigente e manutenção do sistema. Para tanto, alianças entre as frações da classe trabalhadora e a burguesia conformaram um novo bloco no poder, que possibilitou a realização de acordos. Em meio a esse conjunto de ações e articulações entre partidos, empresários e segmentos estreitamente vinculados ao capitalismo internacional, se formou a coligação para a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 pelo Partido dos Trabalhadores (PT)³².

É importante destacar que as alianças exigem pactos, e a composição destes não apenas influencia, como também determina os rumos e as características da natureza de um governo. E isso se expressou na política brasileira no início do novo século. As propostas apresentadas pelo candidato à presidência do PT anunciam mudanças consistentes em seu discurso, em que abandona a perspectiva de ruptura e opta pela defesa de transição para uma melhor organização da ordem (ANDES-SN, 2004; Lima, 2005). Segundo Lima (2005, p.233) houve uma conversão do PT de “um partido contra a ordem” para “um partido da ordem”, e essa postura já delineava como seria o governo.

Nesse contexto, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito para o período 2003-2006. Em diálogo com Boito Jr., Cislighi (2010) aponta que o governo Lula construiu um novo formato dentro do modelo neoliberal, por meio de um duplo movimento: através de mudanças na política econômica como também por meio da expansão de programas assistencialistas focalizados, voltados para camadas da população desfavorecidas da classe trabalhadora,

³² Em seu estudo, Kátia Lima (2005) explica que o Partido dos Trabalhadores pactuou com a burguesia em nome da governabilidade de um projeto capitalista. Isso se deu por meio da cooptação da classe trabalhadora e nesse processo, frações da burguesia e burocracias sindicais e partidárias da classe trabalhadora, acomodam-se e camuflam seus antagonismos na mesma direção e perspectiva política de humanização ou reforma do capitalismo, processo que caracteriza a “versão mais crua do aburguesamento e do oportunismo político desta burocracia” (Lima, 2005, p.241). Segundo Plínio Arruda Sampaio Jr. (2005) o PT se converteu à ordem capitalista numa reviravolta à direita perdendo seu elemento político central que configurou seu papel fundante de luta dos e para a classe trabalhadora numa base social classista. Seu eixo central, que se baseava na organização dos trabalhadores, passou a ser a ocupação do poder através de alianças com frações da burguesia.

expressos em programas e políticas compensatórias voltadas para o alívio da pobreza. Corroborando com esta análise, Ésther (2024) afirma o que governo adotou um caminho intermediário ao neoliberalismo, desenvolvendo políticas para as camadas mais desfavorecidas da população e com estímulo ao mercado interno, Assim, de certo modo

Lula busca implementar um novo desenvolvimentismo sobre uma terra arrasada ao longo do período anterior, inclusive sob impacto da ditadura militar, que produziu enorme concentração de renda, criando um fosso entre a classe média enriquecida e massa de pobres que se concentrava nas periferias das grandes cidades (Singer *apud* Ésther 2024, p. 97).

Sintonizada com as diretrizes dos organismos multilaterais, principalmente com o Banco Mundial, a direção governista desenvolveu as políticas econômicas e sociais nos anos 2000 articuladas ao eixo de contrarreforma do Estado brasileiro de desmonte de direitos.

No conjunto das contrarreformas estruturais, o governo direcionou ações para o campo educacional, uma vez que a educação é considerada como um dos setores prioritários para investimento e intervenção. Para tanto, desenvolveu juntamente com o Banco Mundial documentos³³ orientadores para a política educacional com ações direcionadas aos processos de inovação tecnológica, produção e de difusão da ciência e da cultura, bem como no âmbito da segurança e da ordem, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do país. (Leher, 1999; ANDES-SN, 2004, Martins, 2000). A perspectiva de intervenção no campo da educação era de “oferecer oportunidades de educação e emprego, que podem gerar trabalho e também melhorar a segurança, bem como criar um ambiente mais atrativo para negócios” (Banco Mundial, 2003, p.82). De acordo com Soares (2017) essa concepção evidencia a intencionalidade governamental na área da educação e, novamente, o ensino superior ocupa lugar estratégico não apenas para a qualificação da força de trabalho para o processo produtivo, como também como instrumento que combina redução da pobreza e segurança.

De modo geral, no primeiro mandato de Lula da Silva a política de educação superior foi efetivamente construída a partir de dois temas centrais: a criação de um sistema de avaliação e a expansão da educação superior. Para atender esses eixos, foi construído um Plano de Ação a partir da criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)³⁴.

³³ Dentre os documentos produzidos destaco o *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo. Estratégias de Assistência ao país 2004-2007* desenvolvido por meio da colaboração entre o governo brasileiro vigente e pela equipe do Banco Mundial para o Brasil, com contribuições, via consultas, de várias entidades governamentais nos níveis federal, estadual e municipal, da sociedade civil, do setor privado e outros grupos e indivíduos, além de funcionários de outras unidades do Grupo Banco Mundial.

³⁴ Criado por meio de um Decreto datado de 20 de outubro de 2003 GTI era composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda,

Este grupo tinha como tarefa analisar a situação do ensino superior e apresentar um plano de ação para a reestruturação, desenvolvimento e ampliação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Avaliaram que era urgente a reformulação do ensino superior, pois as universidades, assim como todo ensino superior, apresentavam um quadro geral de crise, a qual estava associada à crise geral do Estado (Brasil, 2003; ANDES-SN, 2004; Otranto, 2006). Conforme o documento elaborado pelo GTI, para enfrentar a crise nas universidades federais e expandir a oferta de vagas era necessário ações emergenciais, estruturais e duradouras (Brasil, 2003).

A concepção de crise da universidade é característica da adequação da educação com o sistema capitalista. Em diálogo com Florestan Fernandes, Lima (2012, p.8) afirma que a crise da universidade é “imposta pela crise constante do capital”, pois como a universidade é moldada sob suas bases, logo, a crise do capital reflete na universidade. A alternativa indicada pelo capital está presente nas reformulações que formatam os modelos a serem implementados conforme a reorganização e necessidades do próprio sistema capitalista. E foi exatamente esta a solução proposta pelo GTI, a construção de um programa de apoio ao ensino superior baseado em uma “reforma universitária mais profunda”, com mudanças substanciais perpassando os eixos de reposição do quadro docente, ampliação de vagas, autonomia e financiamento (Brasil, 2003, item 1).

De acordo com Soares (2017), o documento final apresentado pelo GTI indicou que o quadro geral do ensino superior demandava soluções estruturais, a serem implementadas por meio de um programa emergencial de apoio ao ensino superior, com ênfase nas universidades federais, articulado a um processo mais amplo e aprofundado de reforma universitária. Para tanto, as ações deveriam ser desenvolvidas em torno de quatro eixos: o primeiro se refere às ações emergenciais, o segundo à autonomia universitária, o terceiro aponta o redesenho do quadro existente e o quarto elenca as etapas para a elaboração da reforma universitária brasileira (Brasil, 2003). Todo esse processo demanda a reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento. Sinalizar esses elementos é de suma importância para as reflexões posteriores, pois estes integraram o escopo do programa de reestruturação das universidades federais alguns anos depois.

Sobre este aspecto, saliento que a precarização das universidades públicas advém de um histórico processo de falta de financiamento, elemento apontado por associações e

além de representantes da Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência e do Ministério da Educação, sendo este último encarregado da coordenação do grupo.

entidades científicas. Além disso, imbricada a essa questão está à autonomia universitária, a qual GTI associa a capacidade das universidades em captar recursos por meios próprios em uma nítida concepção de desobrigação do Estado com a educação superior. Segundo o Grupo de Trabalho a gravidade da crise das universidades não advém apenas da falta de recursos, mas também do perfil da autonomia das universidades, uma vez que existem “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (Brasil, 2003, Item 2).

É nessa direção que o governo federal realizou um amplo e diversificado conjunto de ações que, por meio de legislações e projetos, reformulou o ensino superior. Essas ações abarcam conteúdos de criação de grupos para discussão e elaboração de diretrizes para a reformulação do ensino superior, sistemas de avaliação, regulamentação de parcerias entre o setor público e o privado, regulamentação do ensino à distância, sistema de reserva de vagas, inovação tecnológica com parceria das universidades e empresas e a integração dos Institutos Federais. Enfim, medidas que podem ser caracterizadas, segundo Lima (2012, p.14) em dois grandes eixos: “o empresariamento da educação e a certificação em larga escala”. É neste contexto que as medidas governamentais criadas para alcançar os objetivos do PNE/2001 foram realizadas por meio de estratégias que se complementam e, de algum modo, atendem, em certa medida, algumas reivindicações dos movimentos sociais.

No período entre os anos de 2003 a 2006 foi implementado o Programa Expansão I, no qual o governo apresentou como diretriz a ampliação espacial do acesso ao ensino superior por meio da criação de novas universidades e novos *campi* instalados, sobretudo no interior dos estados (pois geralmente as universidades estavam instaladas nos grandes centros urbanos e nas capitais). Com esta medida, foram criados novos cursos e vagas, elementos que atendiam o objetivo de ampliação do acesso ao ensino superior. Esse movimento de expansão e interiorização do ensino superior produziu uma profusão de normativas e programas, que representam mais do que uma concepção de educação e refletem, sobretudo, a perspectiva de educação superior alinhada ao quadro econômico e político, orientada pelos preceitos internacionais em detrimento da educação pública, gratuita, emancipatória e de qualidade.

Na sociabilidade capitalista, as nomenclaturas carregam em si significados ocultos e até mesmo dissimulados, com intuito de camuflar as reais intenções e conquistar a adesão popular. Neves e Pronko (2008, p. 120) assinalam que os documentos governamentais recorrem a essa estratégia e utilizam a expressão “democratização da educação” para substituir o termo massificação descrito nos documentos dos organismos internacionais. A massificação da educação no sentido de expansão do ensino superior ocorre por meio de

múltiplas formas de diversificação do ensino e apresenta como fundamentos os princípios da equidade e da meritocracia. A equidade garante o acesso de segmentos mais pauperizados ao ensino superior, por meio da flexibilização das oportunidades e o

mérito seria resguardado pela concessão de bolsas de estudo, de créditos educativos, de assistência estudantil, de ação afirmativa e de inclusão social que possam garantir aos novos segmentos populacionais que chegam ao nível superior de educação escolar, em geral pobres, a ajuda necessária para garantir o acesso e a permanência nos cursos oferecidos pela rede pública ou privada de ensino (Neves e Pronko, 2008, p.120).

Assentado nesse discurso de expansão com “democratização”, o governo federal apresentou o Projeto de Lei nº 7.200/2006 que trata sobre a Reforma da Educação Superior e incorpora um conjunto de outros projetos de lei com teor favorável às políticas do Banco Mundial. O Projeto de Reforma Universitária estabeleceu normas gerais a fim de regular a educação superior no sistema federal de ensino, ratificou a modalidade de ensino a distância, especificou as instituições quanto a sua organização, tratou sobre os requisitos mínimos das universidades, definiu, nos seus princípios e diretrizes, a inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior, dentre outras providências. Amparado na defesa da educação superior como bem público, afirma que sua função social deverá ser cumprida por meio de atividades de ensino pesquisa e extensão e estas poderão ser executadas pela iniciativa privada, conforme estabelecidos nas normas gerais da educação nacional e observada a avaliação de qualidade pelo poder público (Brasil, 2006).

O documento destaca ainda a necessidade de duplicar o número de estudantes nas instituições a fim de cumprir as metas do PNE/2001, conforme consta no texto abaixo:

O anexo Projeto de Lei de Reforma da Educação Superior tem como um dos seus objetivos centrais criar condições para a expansão com qualidade e equidade: o nível de acesso no Brasil é um dos mais baixos do continente (9% para jovens entre 18 e 24 anos); ao passo que a proporção de matrículas em instituições públicas reduziu-se drasticamente nos últimos dez anos, representando hoje menos de um terço do total (Brasil, 2006, E. M. I nº015/MEC/MF/MP/MCT).

Boschetti (2008) afirma que foram nos governos FHC e Lula da Silva que a contrarreforma do ensino superior, fundada no discurso de reforma universitária, se materializou e agudizou as propostas da LDB.

Todas as medidas ali previstas – exame nacional de curso, mestrado profissionalizantes, substituições dos currículos mínimos por diretrizes curriculares,

curso sequenciais, ensino a distância em todos os níveis – seguem diretrizes dos organismos internacionais, no sentido da privatização das políticas sociais, de favorecimento da expansão dos serviços privados, de diversificação e massificação do ensino e de reconfiguração das profissões (Boschetti, 2008, p.7)

Sob o argumento de compor um dos mecanismos para a redução das desigualdades sociais, a educação foi considerada um dos setores prioritários para investimento e intervenção. Diante disso, o Banco Mundial, juntamente com o governo brasileiro, elaborou o documento denominado *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo. Estratégias de Assistência ao país 2004-2007*, o qual propunha a oferta de “oportunidades de educação e emprego, que podem gerar trabalho e também melhorar a segurança, bem como criar um ambiente mais atrativo para negócios” (Banco Mundial, 2003, p.82).

Soares (2017) aponta que essa concepção evidencia a tendência neoliberal de reformulações no campo da educação superior com vistas a atender as necessidades do sistema capitalista, não apenas por meio da formação de mão de obra qualificada, como aponta a teoria do capital humano, como também como meio para assegurar a segurança e reduzir a pobreza. Ressalta ainda que apesar dessa forte inclinação da educação superior em direção ao capital esse processo é contraditório e complexo, pois, as políticas e programas governamentais no campo da educação ao mesmo tempo em que atendem aos interesses capitalistas, viabilizam a inserção no ensino superior de segmentos populacionais que até então estavam alijados desse espaço.

No segundo mandato, Lula da Silva (2007-2010) deu prosseguimento às ações de ampliação do acesso ao ensino superior³⁵. Logo no início de 2007, compondo mais uma etapa da contrarreforma do Estado o governo federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa composto por um conjunto de medidas que possuem como objetivo impulsionar a produtividade em setores estratégicos, incentivando o setor privado e aumentando o investimento público em infraestrutura³⁶. No mesmo ano criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como um componente educacional do PAC. Este corresponde ao plano executivo para o alcance das metas do PNE/2001 sendo formado por

³⁵ O *slogan* de sua campanha já indicava os rumos do segundo mandato: Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”. Dentre as ações de seu Plano de Governo apresentou propostas de ações visando acelerar o desenvolvimento do país pautado na redução das desigualdades e ênfase na “educação massiva e de qualidade”. Ou seja, baseado na mesma perspectiva de educação neoliberal, sustentou o discurso de ampliação do acesso para a educação superior e apresentou ainda a proposta de criação de novas universidades e mais vagas nas universidades federais existentes, bem como a aprovação da Reforma Universitária (Coligação a Força do Povo 2006, p.16).

³⁶ A proposta do PAC é incrementar a modernização tecnológica, ativar novas áreas da economia e acelerar a expansão de outras áreas. Baseado no discurso de desenvolvimento acelerado e sustentável visava remover os obstáculos para o crescimento.

um conjunto de normativas e programas. Ambos expressam o projeto político-econômico do governo federal em consonância com as medidas neoliberais.

O PDE estabeleceu princípios complementares entre si e, entre os eixos norteadores, constam propostas voltadas para a reestruturação e expansão das universidades federais. Desse modo, a reformulação do ensino superior, calcada na premissa de expansão e interiorização, foi organizada em diferentes frentes³⁷, dentre elas destacamos a expansão da rede pública com o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) que tratou sobre a reformulação da rede federal de ensino superior. Incluiu também ações referentes à permanência estudantil, viabilizadas por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O REUNI, instituído pelo governo federal através do Decreto nº 6.096/2007, foi construído a partir de um diagnóstico que apontava o esgotamento da expansão concentrada em instituições privadas e a obsolescência do sistema de educação superior público, resultante de reformas parciais das décadas de 1960 e 1970. O contexto de sua criação envolveu críticas direcionadas à estrutura e funcionamento das instituições federais, mencionando problemas como a precocidade na escolha dos cursos, a alta evasão de alunos, e o descompasso entre a rigidez da formação profissional e as competências demandadas pela sociedade do conhecimento. Sob esta fundamentação, o Programa foi concebido com o discurso de expansão e “democratização” do ensino superior, visando

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 (Brasil, 2007, art.1º).

De fato, a universalização do ensino superior compõem as reivindicações históricas dos sujeitos coletivos, dos movimentos docentes e discentes, na perspectiva do direito à

³⁷ Esse processo de reformulação do sistema de educação superior no Brasil ocorreu também por meio da regulamentação e aprimoramento do sistema de Educação a Distância (EAD), considerado pelo governo federal como uma solução menos custosa para alavancar os números da educação superior. Essa modalidade educacional utiliza de tecnologias de informação e de comunicação para realização das atividades em lugares e tempos diversos e pode ser desenvolvida por instituições públicas e privadas. Pela criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que dispõe sobre o consórcio de instituições para oferta de cursos a distância e se constituiu como estratégia de ensino que, por meio da metodologia de educação a distância, oferta cursos de licenciatura e formação inicial, priorizando professores da educação básica e posteriormente dirigentes, gestores e trabalhadores dessa área. Além disso, houve também incentivo via rede privada através do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) que consiste na transferência de recursos públicos para a rede privada de educação em troca da oferta de vagas com bolsas de estudos integrais e parciais. Se justifica, governamentalmente, pelo alcance da meta do PNE/2001 que trata sobre o aumento dos índices da educação superior. Assim, o governo federal, por meio de isenções tributárias, combina o objetivo de aumento do número de formados e fortalecimento do mercado educacional de ensino superior.

educação. Contudo, o REUNI foi alvo de críticas por parte de alunos, sindicatos e demais profissionais da área, que, embora concordassem com a expansão de vagas, não corroboram com o formato dessa política governamental. A perspectiva crítica entende que o REUNI objetivava enquadrar as universidades públicas a um projeto de desenvolvimento social elaborado pelos organismos multilaterais, como o BM, visando manter e aprofundar o padrão dependente do Brasil, inclusive no campo da educação. O processo de implementação foi permeado de embates e resistência, com protestos, ocupação de reitorias e atos contrários ao Programa, e a adesão das universidades, muitas vezes, ocorreu em espaços não democráticos ou sob a coerção policial.

Segundo Juliana Cislighi, a concepção do REUNI apoiou-se em uma "perspectiva racionalizadora que parte do princípio, coincidente com o do Banco Mundial, de que há subaproveitamento nas universidades federais" (Cislighi, 2010, p. 496). Assim, com a finalidade de redesenhar a estrutura das IFES, essa perspectiva, alicerçada em uma concepção de cunho neoliberal, defende uma forma de gestão que prioriza a difusão e aplicação de conhecimentos em detrimento da universidade estruturada no tripé ensino-pesquisa-extensão.

Arelado a isso, o processo de adesão e de implementação foi marcado por embates e resistência, com protestos, ocupação de reitorias e atos contrários ao programa. Embora a forma de adesão fosse apresentada como voluntária, o processo não ocorreu desta maneira, uma vez que o governo condicionou a dotação orçamentária à adesão e ao cumprimento das metas estipuladas pelo Programa, sob a promessa de ampliação de recursos. Essa postura foi alvo de significativas críticas sobre a autonomia universitária e a gestão do financiamento. Cislighi (2010) afirma que a adesão das universidades, frequentemente, ocorreu em espaços não democráticos ou sob a coerção policial, com o governo se aproveitando da confiança depositada em sua gestão por movimentos sociais. Lima (2008) acrescenta que o discurso de adesão voluntária se tornou falacioso, estabelecendo uma nova forma de gestão regida por um contrato de gestão, no qual o governo prometia acréscimo de recursos conforme o cumprimento das metas pactuadas. Segundo Marina Barbosa Pinto, a autonomia das universidades foi, assim, transmutada em "liberdade de 'escolher' e gerenciar o cumprimento de metas, sendo a opção de escolha quase fictícia, já que o acesso a poucos recursos está atrelado às metas impostas" (Pinto, 2008, p. 132).

As IFES encontravam-se em um dilema complexo, pois a não adesão significava falta de financiamento, enquanto a adesão atrelava as universidades ao cumprimento das metas do Programa. A meta global, a ser atingida em cinco anos, era ambiciosa e visava elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa

por cento e aumentar a relação de alunos de graduação por professor para dezoito. Para o alcance destas, previam-se ações como a redução das taxas de evasão, o aumento de vagas de ingresso (especialmente no período noturno), a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Crucialmente, o REUNI estabeleceu como diretriz a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, buscando ampliar o acesso e a permanência no ensino superior público. Segundo o Ministério da Educação,

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. **O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil** que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. **O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI** (MEC, 2007, p. 27, grifo próprio).

Assim, seguindo a proposta governamental de “democratização” da educação superior, um novo formato de contrarreforma se delineia, por meio de um conjunto de portarias interministeriais normativas, decretos, e outras regulações³⁸. Léda e Mancebo (2009, p.51) afirmam que esse conjunto de documentos “dá andamento à reforma universitária ‘em fatias’ e configura um quadro de continuidade no campo educacional”, o qual percorre os governos brasileiros desde final da década de 1990. As autoras explicam que o cenário da educação superior evidencia a manutenção da “limitação orçamentária, na subserviência diante das pressões dos organismos internacionais e na vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões do Ministério do Planejamento” (Léda e Mancebo, 2009 p. 51). Essa condição submete a educação superior à órbita do capital, desvinculando educação e saber, assim

o ensino passa a funcionar como uma espécie de ‘variável flutuante’ do modelo econômico, que ora é estimulada com investimentos ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois determinados exclusivamente pelo desempenho do capital (Chauí, 2001. p.52-53).

No final de seu governo, Lula encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE/2011) para o decênio 2011-

³⁸ Destacamos algumas ações que estão diretamente relacionadas com a educação superior, como o Programa Universidade Aberta do Brasil/UAB; o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); o Programa Nacional de Pós-doutorado; o Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; o Apoio Financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídias; a Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) e o Banco de Professores-equivalente (Lima, 2008, p. 72).

2020. Com base em um diagnóstico da educação nacional e orientado a partir do documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 o PNE/2011 apresentou oito premissas e vinte metas, acompanhadas de suas estratégias de implementação. No que se refere à educação superior apresentou como proposta a expansão da oferta deste nível de ensino, sobretudo através do setor público, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional; a gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos oficiais e cita também o financiamento público das instituições públicas oficiais (MEC, 2011, p.1). No que tange às metas, definiu apenas vinte, acompanhadas de suas estratégias. Manteve a meta de elevação da taxa bruta de matrícula dos jovens entre 18 e 24 anos (meta 12) e propôs o aumento da qualidade da educação através da ampliação do número de professores mestres e doutores (meta 13). Apesar de ter sido encaminhado ao Congresso em 2010, o PNE/2011 não foi aprovado durante o governo Lula da Silva.

Nos dois mandatos, o governo Lula demonstrou uma postura contraditória para a política de educação superior tanto no seu discurso, advindo das campanhas e de seu histórico de classe, quanto na prática, na operacionalização das políticas para a educação superior. Ao mesmo tempo em que assumiu o caráter gerencialista ao manter medidas condizentes com o prosseguimento da contrarreforma do Estado e implementá-las na educação, por exemplo, através da destinação de recursos públicos para o setor educacional privado, assumiu também uma postura diferente no que se refere à política para educação superior no âmbito público, por meio da expansão e interiorização das instituições públicas. Nesse sentido, é possível identificar três tendências desse governo para o ensino superior: o incentivo ao setor privado por meio do PROUNI; o estímulo do ensino à distância através da UAB e a expansão e reestruturação das universidades públicas federais materializadas no REUNI.

Verifica-se, no período entre 2003-2010, a criação de 14 novas universidades, inicialmente por meio da interiorização dos *campi*, seguida da transformação e/ ou criação de novas universidades e *campi* que foram instalados na sua maioria no interior do país. Destacamos ainda a criação de duas novas universidades federais com o objetivo de integração regional e a internacionalização, principalmente em relação aos países fronteiriços e aos países africanos de língua portuguesa³⁹.

Sobre esse período é importante pontuar que diferente dos governos anteriores, as ações do governo Lula se desenvolveram em um cenário singular, de mudanças na dinâmica

³⁹ Foram criadas a Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA e a Universidade da Integração Luso- -Afro-Brasileira – UNILAB. Destacamos ainda a criação de 38 novos Institutos Federais por meio da Lei nº 11.892/2008.

social. Isso deve a combinação de um conjunto de fatores como, por exemplo, a relação que o governo estabeleceu com os movimentos sociais, sua origem operária e de participação no movimento sindical, a trajetória assumida até chegar à presidência, o partido que o governo representa, enfim, em um cenário resultante da alteração da correlação de forças entre a classe trabalhadora e o governo, uma vez que no imaginário histórico e social a sua figura representa a esquerda brasileira e a possibilidade de mudanças substanciais. Entretanto, toda essa expectativa não se consolidou fielmente e o processo de contrarreforma do Estado e da educação superior foi reeditado sob as novas bases, mas mantendo a mesma essência.

Ante a uma conjuntura favorável, o partido do presidente lançou a candidatura da Ministra de Minas e Energia de seu governo para a presidência - Dilma Vana Rousseff. Em uma nítida perspectiva de continuidade, ela foi eleita para o quadriênio 2011-2014. Fundamentada no discurso de desenvolvimento econômico e sustentável para o país, com inclusão social, geração de empregos, distribuição de renda e defesa dos interesses nacionais, o governo da presidenta⁴⁰ desenvolveu programas no campo social a partir de uma concepção de regulação da economia e fomento do crescimento estratégico do Brasil. Para tanto, deu seguimento aos Programas do governo anterior, incentivou ações nas áreas de produção de energia e no agronegócio e, durante seu governo, lançou a segunda fase do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2 (Soares, 2017).

As medidas apresentadas no governo Dilma para o ensino superior evidenciam alguns aspectos e reafirmam outras proposições presentes no governo Lula da Silva. Logo no início de seu mandato, criou o Programa Ciência Sem Fronteiras⁴¹ o qual apresentou como objetivo o estímulo da mobilidade para estudantes, professores e pesquisadores por meio do intercâmbio e mobilidade internacional. Para tanto, promoveu a concessão de bolsas de estudos para as áreas consideradas prioritárias e estratégicas em universidades estrangeiras.

Em meados de 2010, foi divulgada a proposta de um novo modelo para as universidades por meio da criação do Consórcio de sete universidades federais do sul-sudeste de Minas Gerais, composto pelas instituições: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Universidade Federal de Viçosa (UFV). Com o

⁴⁰ Dilma Rousseff foi a primeira mulher a assumir a presidência no Brasil. Considerando que, a norma culta da língua portuguesa aceita as grafias presidente e presidenta, para homens e mulheres, respectivamente, utilizo neste estudo a forma flexionada feminina para referir a Dilma Vana Rousseff.

⁴¹ Informações sobre o programa foram obtidas por meio do Portal oficial do Ministério da Educação - MEC disponível em <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/ciencia-sem-fronteiras> Acesso em setembro de 2023.

objetivo de potencializar e integrar estas universidades, esse novo modelo foi divulgado pela imprensa como superuniversidade, mega universidade e multiuniversidade. O protocolo de intenção⁴² foi assinado pelos reitores das instituições nesse período, porém, somente em 2011, durante a gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, a discussão foi retomada em reuniões com a comunidade acadêmica seguidas de debates nos conselhos universitários, e posteriormente sendo aprovado pelas instituições.

O projeto de criação do Consórcio⁴³ defende que a incorporação dessas instituições propicia a integração acadêmica entre ensino, pesquisa e extensão, promove maior eficiência na captação e aplicação de recursos, além de parcerias em áreas estratégicas, como por exemplo, inovação e tecnologia. Tais ações justificam-se pela posição geográfica e qualidade das atividades desenvolvidas por estas universidades, com vistas ao desenvolvimento institucional e capacidade resolutiva para os problemas sociais do Estado de Minas Gerais e do país (PDIC, 2011). Segundo Silva (2012, p.91), a ideia originária do Consórcio “é controversa, pois, embora a versão oficial seja a de que ela surgiu da experiência dos dirigentes mineiros, há indícios de um protagonismo do Ministério da Educação”.

Identificada no subitem do documento como “Visão de futuro”, a matéria que fundamenta a importância da criação do Consórcio está inscrita na defesa de que este poderia ser uma “referência nacional e internacional na educação superior, na pesquisa, na extensão, na inovação e na transferência de conhecimento e tecnologias”, uma vez que sua construção “intensificará a cooperação acadêmica e científica multilateral de parcerias de qualidade, geradoras de conhecimento e grupos temáticos, que envolvam diferentes países e continentes, gerando força política na defesa da educação como bem público, e na redução das desigualdades” (PDIC, 2011, p. 5 e 14).

Para a efetivação do Consórcio, o governo sinalizou a concessão de um novo financiamento, um orçamento específico para as instituições participantes, ou seja, um valor extra que não integrava o orçamento geral das universidades. De acordo com o documento: “As atividades do Consórcio deverão ser financiadas por recursos especificamente a elas destinados, sem comprometer ou concorrer com o orçamento de cada Universidade consorciada” (PDIC, 2011, p. 21).

⁴² O protocolo de intenção de criação das universidades federais do sul-sudeste de Minas Gerais do está disponível em https://ufla.br/images/arquivos/conselhos/wp/2011/04/CONSORCIO_protocolo.pdf Acesso em agosto de 2023.

⁴³ O Plano de Desenvolvimento Institucional - Consórcio das Universidades Federais do sul-sudeste de Minas Gerais foi consultado na página da Universidade Federal de São João Del-Rei disponível em https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/gabin/consorcio/PDIC_versao_final_23-5-2011.pdf As buscas do documento por meio da página eletrônica do Ministério da Educação não foi exitosa, constando a informação que o documento está indisponível. Acesso em agosto de 2023.

Apesar de o documento afirmar que o Consórcio “não fere a autonomia das universidades e não propicia ingerência de uma instituição sobre outra” (PDIC, 2011, p.5), Silva (2012) destaca que essa iniciativa orçamentária estabeleceria a exclusão de novos e incertos recursos para outras instituições, que não faziam parte do Consórcio. Mais do que isso, poderia instigar outras instituições a formarem novos consórcios visando o orçamento extra. Essa relação, afirma o autor

lembra o controle sobre as universidades esboçado nos primeiros documentos da Reforma do Ensino Superior frustrada do governo Lula, como no documento Reafirmando diretrizes da reforma da educação superior, em que foram sugeridas relações de contrato entre o governo e as universidades e se afirmava: ‘Caberá ao MEC a análise, aprovação e o acompanhamento da execução do plano acordado, assim como garantir o devido financiamento e oferecer os instrumentos adequados para propiciar mecanismos inovadores de gestão’. Desse modo, a reforma rechaçada pode infiltrar-se despercebidamente por meio de verbas concedidas de forma arbitrária e condicionada, ficando uma cunha na autonomia universitária pelo binômio de concessão financeira e controle acadêmico, num novo modelo, subreptício, de relação entre governo e universidade (Silva, 2012, p. 91).

Em consonância com os princípios que vêm sendo propostos para as universidades federais, numa perspectiva contrarreformista da educação superior, o Consórcio de universidades mineiras do sul-sudeste surgiu como um modelo de uma nova relação entre as instituições e o governo federal mediado pelo MEC. Assumiu finalidades pragmáticas e articuladas com as demandas econômicas, com absorção das ideias gerencialistas do Estado no âmbito das universidades federais (Silva, 2012).

Dando prosseguimento às ações de expansão e interiorização da educação superior, durante o primeiro mandato de Dilma houve a construção de quatro novas universidades federais⁴⁴, priorizando as regiões norte e nordeste do país, a criação de 47 novos campi universitários e 208 novos Institutos Federais⁴⁵. Na ótica do governo federal, o projeto de expansão do ensino superior deveria ocorrer por meio da interiorização de institutos federais e universidades federais, principalmente em municípios populosos e com baixa renda por pessoa na família.

⁴⁴ As universidades federais foram criadas no ano de 2013 durante o primeiro mandato de Dilma, são elas: Universidades Federais do Sul e Sudeste do Pará - Unifesspa, com campi em Rondon do Pará, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu e Xinguara; Universidade Federal da Região do Cariri - Ceará - UFCA, que possui cinco campi, localizados em Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó; Universidade Federal do Oeste da Bahia que também possui cinco campi situados em Barreiras, Barra, Bom Jesus da Lapa, Luís Eduardo Magalhães e Santa Maria da Vitória e a Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB que conta com três campi situados nas cidades de Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas.

⁴⁵ Dentre as medidas para expansão e interiorização visando a capacitação de mão de obra e empregabilidade foram criados cursos técnicos e profissionalizantes por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC (Lei nº 12.513/2011).

As proposições do governo Dilma para a educação superior possuem profunda relação com o desenvolvimento econômico, equidade social e a defesa da formação de capital humano. Assim, o caminho proposto para a educação superior seria a capacitação de mão de obra para a elevação da empregabilidade da população, com vistas a promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional bem como estimular a permanência dos profissionais no interior do país. Por isso, as universidades deveriam ser incorporadas de acordo com os seguintes parâmetros:

inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior” (Ferreira, 2011, p.468).

Na era neoliberal, a qualificação de recursos humanos tem sido considerada um fator importante na competitividade econômica entre países e, articulado a isso, o acesso à educação superior é considerado como um mecanismo de redução da desigualdade e fator de promoção da mobilidade social, conservando a crescente atribuição da educação ao âmbito econômico.

A dinâmica da realidade social impõe novos desafios e a necessidade de proposições condizentes com as mudanças de cada período. No Brasil, a desigualdade se expressa em múltiplos aspectos, sobretudo devido à formação social do país assentada sob os valores da escravidão e racismo. Moehlecke (2002) afirma que diversas lacunas não resolvidas permeiam a realidade brasileira, as quais não apenas influenciam como determinam os rumos dos indivíduos, no âmbito das oportunidades, inserção e desenvolvimento destes em diferentes áreas da vida como na educação, saúde, trabalho, política e acarreta também outras consequências.

Diante dessa realidade, movimentos sociais brasileiros realizaram reivindicações consistentes com propostas que visavam tentar corrigir uma condição histórica que privilegiava o acesso e a permanência na educação de determinados grupos sociais brasileiros. Essa perseverante luta dos movimentos sociais possibilitou a inserção do tema Ações Afirmativas nas pautas da agenda pública nacional. Todavia, é preciso destacar que a incorporação da temática ocorreu na esteira do processo de contrarreforma do ensino superior, em um processo que envolveu polêmicas e discussões carregadas de diversidade de sentido (Moehlecke, 2002).

Nesse contexto, o governo precisou alterar legislações que integravam o processo de ampliação das universidades e, a partir das contribuições dos movimentos sociais, foi criada a Lei nº 12.711/2012 que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais estabelecendo a modalidade de reserva de vagas. Comumente conhecida como Lei de Cotas, esta Lei define as diretrizes e a divisão das vagas por grupos sociais para os processos de ingresso, o qual será avaliado decenalmente⁴⁶.

O debate sobre o sistema das cotas no âmbito das políticas de ações afirmativas é amplo e envolve discussões sobre os diferentes perspectivas de análise. Não irei discorrer sobre essa matéria, porém é importante destacar que esse sistema de cotas consiste em uma alternativa para minimizar a desigualdade de inserção entre pessoas negras e de procedência escolar pública nas universidades federais. É inegável que esta legislação representa um importante meio de acesso à educação superior de grupos historicamente excluídos e atende parte das reivindicações das lutas dos movimentos sociais comprometidos com a educação superior pública. Todavia, entendemos a necessidade em analisar os elementos presentes na totalidade do processo, no circuito da contrarreforma do ensino superior inscrita no processo de contrarreforma do Estado, pois

as mudanças no sistema educacional superior brasileiro nas duas últimas décadas constituem em mecanismos governamentais para impor seus propósitos, por meio da captura ardilosa das bandeiras e demandas dos movimentos sociais que lutam em defesa da educação pública e de qualidade. Desse modo, mesmo que a luta tenha alcançado alguns avanços, é importante ter ciência que as ações implementadas estão revestidas pela lógica do capital em um movimento que o governo reescreve as demandas desses grupos e as coloca em prática sob outra lógica a qual está longe de promover uma efetiva universalização do direito à educação (Soares, 2017, p. 101).

Frente às novas legislações, o formato de ingresso nas universidades sofreu alterações e foi necessária a criação de um sistema de seleção diferente dos vestibulares. O Sistema de Seleção Unificado (SiSU) consiste em um sistema informatizado regulamentado pela Portaria Normativa do MEC Nº 21/2012 que, respeitando as políticas de ações afirmativas, normatiza os processos de seleção com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁴⁷. Essa nova dinâmica de ingresso nas IFES, por meio da combinação

⁴⁶ Anterior a criação da Lei de Cotas, a utilização do sistema de reserva de vagas na política de ingresso ocorria a critério das universidades. Todavia, a partir da implementação da Lei nº 12.711, juntamente com a Portaria Normativa nº 18 do MEC, os critérios foram padronizados em âmbito nacional para os programas de ingresso nas universidades federais conforme definido pelo REUNI.

⁴⁷ O Exame Nacional do Ensino Médio foi criado em 1998, como instrumento de avaliação de desempenho dos concluintes do ensino médio, sendo mecanismo estratégico para a orientação de políticas de educação. Apesar de, inicialmente, não estabelecer vínculo com o acesso ao ensino superior, o exame já mencionava o propósito de fornecer subsídios para as modalidades desse tipo de acesso. Após alterações em sua estrutura, houve a

ENEM/SiSU, possibilitou a mobilidade de estudantes entre as regiões do país, elemento que gerou implicações na dinâmica das instituições e dos discentes.

Ainda durante o governo Dilma foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação PNE para o decênio 2014-2024. Este buscou sistematizar os principais projetos educacionais realizados nos governos anteriores, perpetuando e aprofundando o panorama de educação superior atrelado à lógica neoliberal de educação.

Segundo Lima (2015), o PNE/2014 tem como eixos condutores para o ensino superior: o privilegiamento do privatismo e da certificação em larga escala. O documento ratifica a otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de ensino superior, a ampliação e a interiorização do acesso à graduação, a elevação da taxa de conclusão média dos cursos, o aumento da relação professor/aluno e a implementação de estratégias de aproveitamento de créditos e de inovações acadêmicas (MEC, 2014, meta 12). Destacamos as estratégias relacionadas à ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil para grupos historicamente desfavorecidos na educação superior (estratégia 12.5 e 12.9) conforme a política de ações afirmativas já implementadas.

Além de questões específicas relativas à política de educação superior, destacamos o movimento dos servidores Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) que, por meio de greves, reivindicaram a reestruturação da carreira, reajuste salarial, melhorias nas condições de trabalho e em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade. Por exemplo, em 2011 a greve dos TAEs durou 110 dias (de 06 de junho a 26 de setembro de 2011) e o resultado do acordo dessa greve foi a aprovação da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012⁴⁸, que alterou a Lei nº 11.091/2005⁴⁹ que versa sobre o Plano de Carreira (PCCTAE). Dentre os principais pontos, destaca-se o reajuste salarial, o aumento do percentual do incentivo à qualificação bem como atendimento às reivindicações dos processos de progressão da carreira. Em 2015, durante o segundo mandato de Dilma, os TAEs das universidades organizaram a

ampliação de suas finalidades adequando-o às necessidades da reestruturação do sistema educacional brasileiro. Assim, ao ser reeditado pela Portaria do MEC nº 807/2010 tornou-se mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso ao ensino superior. Sua utilização nesse formato ocorreu de maneira gradual e complementar a outras formas de ingresso. Além de ser um mecanismo de acesso e instrumento de avaliação educacional o ENEM apresenta, dentre seus objetivos, a certificação no nível de conclusão do ensino médio e a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos conforme consta na Portaria que a regulamenta (MEC, 2010).

⁴⁸ Informações sobre o acordo de greve e as alterações conforme a Lei nº 12.772/2012 estão disponíveis em <https://fasubra.org.br/geral/fasubra-apresenta-aspectos-principais-e-orientacoes-tecnicas-sobre-o-acordo-de-greve-assinado-em-2012/> acesso em novembro de 2024.

⁴⁹ A legislação está disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm Acesso em novembro de 2024.

maior greve da história da categoria, totalizando 133 dias de paralisação das atividades⁵⁰. O acordo negociado entre o governo e a representação das categorias resultou no Projeto de Lei nº 34/2016⁵¹ que alterou a remuneração, as regras de promoção e de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões de servidores públicos da área da educação. Posteriormente, as decisões foram normatizadas na Lei nº 13.325/2016.

Todo esse contexto expresso no âmbito da educação superior revela que o governo de Dilma Rousseff, seguindo os passos do governo Lula da Silva, caminhou por uma estrada sinuosa de renúncia ao projeto fiel da esquerda de transformação social do país. Absorveu a lógica contrarreformista, implementando políticas educacionais coadunadas com os pressupostos do capital, especialmente aquele que afirma que o crescimento econômico é viabilizado pela formação de recursos humanos no sistema educacional. Apesar disso, nas curvas desse caminho e dentro dos limites do sistema, apresentou algumas ações importantes, como por exemplo, atendeu algumas das reivindicações dos servidores federais, ainda que após longo período de greve e aprovou leis e decretos no campo das políticas sociais que contribuíram para a ampliação das formas de acesso nas instituições federais de ensino superior.

Reeleita nas eleições de 2014, Dilma Rousseff assumiu o segundo mandato no ano seguinte, renovando ministérios e secretarias. Com o lema “Brasil, Pátria Educadora” reafirmou o avanço na construção de um sistema nacional de educação nos mesmos moldes de seu primeiro mandato. Logo no início de seu governo realizou cortes no Orçamento Geral da União sendo que o índice sobre o Ministério da Educação um dos mais expressivos. Este contingenciamento foi previsto no Decreto nº 8.389/2015 e estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA) Lei nº 13.115/2015. Tal postura impactou diretamente as universidades federais, que em meio ao processo de expansão de vagas e estrutura, se deparou com cortes orçamentários significativos, que levaram à precarização das condições de ensino e de trabalho.

A partir de 2014, a situação do Estado brasileiro, de modo geral, passou por uma inflexão. Éster (2024) assinala que “erros na política econômica” com queda do Produto Interno Bruto (PIB), “de 3,8% em 2015, abre espaço para contestação” do governo Dilma, o que conduziu o governo a tomada de uma nova direção, a qual se dirigiu para o “aprofundamento do neoliberalismo tradicional, baseado na austeridade fiscal” (Leher, 2019,

⁵⁰ Informações extraídas do endereço eletrônico <https://sintufes.org.br/noticias/senado-aprova-projetos-de-reajustes-dos-servidores-federais/> Acesso em novembro de 2024.

⁵¹ A legislação na íntegra está disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13325.htm Acesso em novembro de 2024.

p. 62), movimento que atingiu a esquerda brasileira. Associada à crise econômica, ocorreu no Brasil uma crise social-política em que uma fração da burguesia, aliada ao capital internacional em parceria com o imperialismo, iniciou uma ofensiva de características políticas contra o governo. Ésther (2024) destaca a atuação de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, e do próprio vice-presidente Michel Temer nesse processo. O resultado foi a instauração de um golpe, que foi efetivado por meio da aprovação do *impeachment*⁵². Essa conjuntura acentuou ainda mais a estratificação da classe trabalhadora. Conforme afirma Pereira (2024),

A partir de 2013, uma fração da burguesia, aliada ao capital internacional, deu início a uma ofensiva de características políticas contra o governo petista de Dilma Rousseff, e tal ofensiva foi denominada de “ofensiva restauradora”, por ter o objetivo de restaurar a hegemonia do neoliberalismo, que se deparava com a diminuição do crescimento econômico e, desse modo, considerou oportunas medidas que visaram à derrocada do governo petista que vinha aplicando medidas neodesenvolvimentistas, como a redução da taxa básica de juros, depreciação do câmbio, medidas protecionistas e outras (Pereira, 2024, p. 78).

Diante das disputas e das consequências decorrentes do golpe ocorrido em 2016, a política do país tomou novos rumos, os quais são caracterizados por um longo período de regressão conjuntural, ou seja, retrocessos profundos em diferentes áreas. No que tange às universidades federais, a situação orçamentária revela que as consequências serão duradouras, pois o que se processou no Brasil no período entre 2016 a 2022 são políticas devastadoras, não somente na educação, mas em todos os âmbitos, sobretudo no campo dos direitos sociais que sofreram ataques constantes.

Leher (2021) periodiza os cortes orçamentários das universidades em três etapas, as quais estão atreladas aos movimentos da política brasileira e afirma que existem especificidades em cada governo no que se refere ao desmonte das universidades. Segundo o autor, o primeiro período de contingenciamento compreende os anos entre 2014 e 2016. Considerado o instrumento principal para elaboração das políticas públicas educacionais brasileiras, o PNE/2014 não cumpriu a meta relacionada ao financiamento da educação. Mesmo especificando a ampliação do “investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (PNE/2014-2024, meta 20), o que ocorreu na última década foi o ataque constante ao

⁵² Ainda que o *impeachment* não tenha sido uma resposta à pressão popular, os movimentos recorrentes no país ao longo dos dois mandatos do governo Dilma contribuíram para abalar sua popularidade e enfraquecer o próprio PT (Ésther, 2024, p. 105-106).

orçamento da educação de modo geral e, sobretudo, sobre as universidades federais. Logo no primeiro ano de vigência do PNE/2014, o governo reduziu o Orçamento Geral da União, sendo que o índice sobre o Ministério da Educação alcançou a ordem de R\$9,4 bilhões. Este contingenciamento foi previsto no Decreto nº 8.389/2015 e estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA) Lei nº 13.115/2015.

Entre os anos 2014 e 2015, a queda no orçamento das universidades foi decrescente a cada ano. As universidades foram atingidas de modo fatídico. Conforme apresenta Leher (2021)⁵³, os dados comprovam que, além do contingenciamento das verbas de investimento, cerca de 68%, houve também cortes nas verbas de custeio, na ordem de 15%. Considerando uma trajetória de reestruturação e ampliação das IFES, diante de um quadro de expansão de vagas e infraestrutura, bem como de promessas de recursos provenientes do REUNI (ainda que condicionados ao cumprimento de metas), os cortes de investimento e custeio geraram impacto que ainda persistem, provocando aprofundamento da crise financeira das instituições.

Com o golpe em 2016, a aprovação de medidas que estabelecem políticas de caráter neoliberal no campo educacional foi alavancada, pois encontrava no poder político aproximações ideológicas. Nesse contexto, ainda no final do referido ano a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55/2016 foi aprovada pelo Senado e transformada na Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a qual dispôs sobre o Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. A EC nº 95/2016 trata sobre a redução dos investimentos nas áreas da saúde, educação, assistência social e outras políticas públicas e prevê que os recursos destinados para essas áreas não poderão crescer acima da inflação acumulada no ano anterior pelos próximos vinte anos⁵⁴. Isso significa que a EC nº 95/2016 consiste na “medida que reduz, ano a ano, o equivalente a 0,8% do PIB dos gastos públicos com as políticas sociais e os investimentos públicos” (Leher, 2019, p. 33).

A EC 95 se converteu em uma “lei de ferro” utilizada pelo bloco no poder para finalmente reduzir orçamentariamente as despesas obrigatórias, como o custo dos servidores, aposentadorias, manutenção vegetativa do aparato estatal etc (Leher, 2021, sem página).

⁵³ As informações desta referência constam em artigo publicado em 26/06/2021 na página eletrônica esquerda online e pode ser consultado pelo link <https://esquerdaonline.com.br/2021/06/29/roberto-leher-o-orcamento-das-universidades-federais-e-a-perigosa-combinacao-de-neoliberalismo-e-neofascismo/>. Acesso em junho de 2024.

⁵⁴ Os investimentos nas áreas da saúde, educação, assistência social e outras políticas públicas estavam vinculados à evolução da arrecadação federal, fato expressa às conquistas sociais garantidas constitucionalmente, uma vez que o objetivo era priorizar e preservar recursos para a garantia dos direitos sociais, independente do governo que estivesse no poder. Entretanto, a partir da PEC 55/2016 essa vinculação se altera e se estagna, afetando de maneira incisiva a implementação e execução das políticas sociais.

O segundo período é marcado pela efetivação das propostas aprovadas na EC nº 95/2016. Em decorrência disso, o orçamento da educação foi reduzido radicalmente com restrições provenientes não somente dos contingenciamentos, mas, sobretudo dos cortes previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso significa que a redução dos recursos para a educação não resulta apenas do rebaixamento dos recursos liberados para a área, mas afeta sobretudo o patamar estrutural, pois a queda orçamentária está prevista na LOA.

Assim, durante os anos 2017 e 2018 assistimos a consumação da EC nº 95/2016 com queda do padrão orçamentário na sua estrutura, na fonte, ou seja, redução dos recursos para as universidades federais previsto na Lei Orçamentária. Exemplo disso é que em 2018 os gastos com investimentos do MEC retomaram ao patamar de 2002, conforme aponta Leher (2019).

O autor define o terceiro momento como uma combinação da EC nº 95/2016 com a guerra cultural e com as novas contrarreformas constitucionais. Esse contexto foi erigido no período de 2019 a 2022 e merece maior atenção, pois além de não representar uma simples continuidade dos governos anteriores, o desmonte do Estado, da educação, bem como das universidades federais, se processou em diferentes frentes, fundamentando na narrativa da extrema direita marcada pelo liberalismo econômico e forte conservadorismo (Nascimento, 2024).

Após o golpe de 2016, o contexto propiciou a ascensão da extrema direita conservadora, tendência presente em outros países e também efetivada no Brasil, em um movimento retrógrado e decadente. Em 2019, diante de uma candidatura marcada pela polarização política e pela presença constante de resistências, o ex-deputado Jair Messias Bolsonaro foi eleito, em segundo turno, com 55,13% dos votos válidos. Em diálogo com Luís Felipe Miguel, Ângelo Ésther afirma que

Jair Bolsonaro se mostrou bastante hábil politicamente em encarnar o papel de porta-voz do radicalismo de direita, abraçando o conservadorismo religioso e o ultraliberalismo econômico, e encenando a revolta contra o “sistema”, aproveitando o enfraquecimento da esquerda com o golpe de 2016 (Ésther, 2024, p.112).

A eleição da extrema direita no Brasil se configurou sobre um modo denominado bolsonarismo e seus seguidores e adeptos como bolsonaristas⁵⁵. Ésther (2024, p.113) destaca

⁵⁵ De acordo com Ésther (2024), o eleitorado de Bolsonaro é composto por perfis diferentes. Os três grandes segmentos que formavam sua representação política e parlamentar eram compostos por representantes do agronegócio, dos defensores do armamentismo e das igrejas evangélicas neopentecostais, que construíram bancadas no Congresso que sustaram suas ideias. Além disso, parcelas da classe média que temiam perder sua posição imaginária na sociedade, bem como aqueles que se identificavam em torno da figura do “cidadão de bem” se identificam como bolsonaristas.

que o primeiro efeito do bolsonarismo foi a “degradação do debate público por meio da colonização da agenda por mistificações deliberadas”, moldando os bolsonaristas pelo discurso e difusão constante de *fake news* com mensagens distorcidas que demandava da oposição persistente trabalho para revelar a verdade. Ataques à democracia e à diversidade, negacionismo, apoio aos militares e as milícias, disseminação de discurso de ódio, favorecimento do setor privado com recursos públicos, estímulo ao armamento da população, discursos político-ideológico misóginos, machistas, racistas, preconceituosos de maneira geral contra as minorias, disseminação de teorias conspiratórias e *fake news*, ataque aos direitos sociais e trabalhistas, enfim, dentre outros tantos aspectos estes caracterizam o governo Bolsonaro, que pode ser definido como “autoritário, conservador, fundamentalista, facista ou mesmo nazista” (Ésther, 2024, p. 117).

Desprovido de um projeto educacional para o ensino superior, as medidas do governo ocorreram de modo pontual e arbitrário. Os discursos e as ações revelavam a contraposição ao processo implementado nos governos eleitos anteriormente. Ainda no período eleitoral o ex-governante direcionou seu limitado discurso às universidades públicas atribuindo a elas

um lugar de doutrinação ideológica, de predominância do que a ultradireita estadunidense denominou como ‘marxismo cultural’, uma proposição fantasmagórica, adjetivando, pejorativamente, as humanidades (Leher, 2019, p.25).

Durante seu governo, a política do Ministério da Educação apresentou o objetivo de interferir na autonomia das universidades e estimular sua mercantilização. Para tanto, a fim de justificar a necessidade de intervenção, propagava que estas instituições são desorganizadas e custosas (Nascimento, 2024). Esse discurso compunha a agenda econômica do governo, elaborada pelo bloco do poder que declarava que a crise advém do excesso de gastos públicos, justificativa contumaz do neoliberalismo para as crises.

Em um contexto de “sistemática desconstrução de toda inteligência incorporada na aparelhagem estatal”, como definido de modo exímio por Leher (2019, p. 13), o período entre 2019 e 2022 concentrou o desmantelamento da educação, sobretudo das universidades, que são espaços referenciados na ciência e promovem o uso autônomo e crítico da razão. Por isso, não havia interesse governamental em investir em conhecimento e pensamento crítico, pois levaria a questionamentos referentes à condução do Estado e até mesmo de sua própria conduta.

Nesse sentido, as investidas contra as universidades federais foram em direção ao sufocamento financeiro, atos autoritários, ataques no campo ideológico, desqualificação e

deslegitimação das instituições e desmonte dos avanços conquistados. Todos esses elementos foram concebidos e executados a partir de uma concepção reacionária, irracionalista e negacionista⁵⁶, incapaz de reconhecer o próprio conhecimento científico. A análise sobre desmantelamento das universidades nesse período produziria uma tese, entretanto, pontuamos alguns aspectos mais pujantes.

Em um movimento de desconstrução dos avanços e direitos conquistados, o governo federal propagou discurso desqualificando as cotas raciais para acesso às universidades, atacando as minorias. Com discurso inábil e infundado, afirmou que a política de cotas é equivocada no país, reforça o preconceito não deveria ter “classes especiais”, pois “somos um só povo”, reforçando o preconceito, dirigiu-se às políticas afirmativas como “coitadismo”⁵⁷. Em 2019, foi proposto por uma deputada do mesmo partido, um Projeto de Lei nº 1.443/2019 que visava revogar a Lei de Cotas sob o argumento de privilégio, o qual foi retirado pela autora no mês seguinte.

Em meados de 2019, o Ministro da Educação Abraham Weintraub, juntamente com o secretário da educação superior Arnaldo Lima Júnior apresentaram o Programa Future-se. Este Programa apresentou propostas em três eixos estruturantes que versam sobre: Gestão, Governança e Empreendedorismo; Pesquisa e Inovação; e Internacionalização. A finalidade seria fortalecer a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades federais e institutos federais por meio da criação de parcerias⁵⁸.

A intenção era implementar a lógica empresarial nas universidades, sob um tipo de gestão baseada na eficiência com parâmetros empresariais e a pesquisa com foco em bases tecnológicas, adotando inclusive a linguagem empresarial. Contribuindo com o debate, Roberto Leher afirma que “a ideia-chave é que as instituições devem ser refuncionalizadas como organização de serviços para que possam iniciar o seu autofinanciamento, desobrigando o Estado de custear as instituições públicas sobre sua responsabilidade” (Leher, 2019, p.33).

⁵⁶ Conforme explica Ésther (2024, p.137) “o negacionismo é utilizado como estratégia para justificar a implantação de uma lógica empreendedora privatista de cariz neoliberal, que exime o Estado de assumir sua responsabilidade pelo financiamento de políticas sociais, incluindo a educação”. Constitui-se na busca de efetivar um pensamento único, uma estratégia que objetiva desqualificar e enfraquecer o pensamento crítico e reflexivo, ou seja, qualquer alternativa que ameace os interesses do capital financeiro global.

⁵⁷ Informações extraídas da entrevista publicada em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/24/bolsonaro-diz-ser-contra-cotas-e-que-politica-de-combate-ao-preconceito-e-coitadismo.ghtml> Acesso em junho de 2024.

⁵⁸ Informações sobre o Programa Future-se estão disponíveis em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78211:mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos&catid=212&Itemid=86 Acesso em setembro de 2024.

Mais uma vez a autonomia universitária é concebida como autonomia para arrecadar recursos, pois, conforme a proposta do MEC descrita no Future-se “as universidades poderiam aumentar suas receitas próprias e depender menos do orçamento federal, sem que houvesse privatização das instituições”, uma vez que a adesão seria voluntária. A gestão do fundo seria de responsabilidade de uma “instituição financeira privada, uma organização social, com a qual as universidades estabeleceriam contratos de gestão” (Ésther, 2024, p. 149). Essa perspectiva de captação de recursos via mercado reforça o ideário neoliberal na educação superior uma vez que este é visto como único agente responsável por promover o desenvolvimento.

Os escritos de Chauí, ao tratar sobre a questão da autonomia das universidades no início do século, permanecem tão atuais. Segundo a autora, o conceito de autonomia, desde a LDB, está sendo transformado conforme as mudanças que a universidade vem passando, sendo remodelada numa “organização administrativa e administrada”, em que a “autonomia organizacional de reduz ao gerenciamento empresarial da instituição, para que cumpra metas, objetivos e indicadores definidos pelo Estado e tenha independência para fazer contratos com empresas privadas (Chauí, 2001, p. 204). Assim, o sentido da autonomia será adaptado de acordo com quem rege as contrarreformas empreendidas, não sendo suficiente a regulamentação nos termos constitucionais. A

finalidade precípua de instalar a universidade operacional, isto é, um misto de universidade funcional e de resultados, circunscrita a objetivos parciais alcançados por meios parciais. Em resumo, se o lugar social da universidade for o mercado, não bastará que a regulamentação da autonomia universitária feita de acordo com esse parâmetro (Chauí, 2001, p. 205).

A proposta do Future-se demonstra que, em 2019, essa lógica não apenas persiste como é remodelada insistentemente pelo capital que, quando encontra uma frente governista que compatibiliza com suas ideias, intensifica e radicaliza suas ações. Assim, a autonomia para o autofinanciamento das universidades combina elementos que envolvem a clara intenção de privatização das universidades em favor do mercado fundamentado na perspectiva de desenvolvimento.

Durante o governo Bolsonaro, os ataques às universidades não foram poucos e se manifestam em ações, manobras políticas e estão expressos em diferentes dispositivos normativos, que alteraram a CF em uma perspectiva clara de ameaça aos direitos sociais. As propostas, algumas aprovadas, recaem de modo devastador sobre o financiamento das

universidades, tendo como base os cortes orçamentários definidos na EC nº 95/2016 outras propostas avançaram. Vejamos alguns exemplos.

A PEC nº 188/2019⁵⁹ estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio das instituições públicas, modificando assim a estrutura do orçamento federal. Esta mesma proposta aborda ainda sobre os gastos obrigatórios com pessoal, modificando as medidas para cumprimento dos limites de despesa com estes. Para tanto, indica a permissão da redução da jornada de trabalho dos servidores públicos a fim de reduzir as despesas salariais. A norma gerada por esta PEC foi aprovada no Senado como EC nº 109/2021 a qual altera nove artigos constitucionais. Destacamos também a PEC nº 32/2020 que trata sobre a reforma administrativa, um processo evidente de desmonte da estrutura do Estado, uma vez que estabelece alterações nas disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Em suma, as propostas engendradas seguem as diretrizes do Programa de Ajuste Estrutural⁶⁰ implementadas no Brasil desde a década de 1990, momento em que o neoliberalismo, em sintonia com organismos mundiais de hegemonia do capital, começou a prescrever o ideário e os programas a serem seguidos pelos países capitalistas, sobretudo aqueles de capitalismo dependente. As consequências geraram um grande retrocesso no campo do trabalho, reconfigurando as relações trabalhistas, rebaixando salários, adensando o processo de reestruturação produtiva e organizacional, acelerando as privatizações, intensificando o esgotamento do Estado, incluindo as políticas fiscais e monetárias, conforme nos ensina Antunes (2002).

Nesse sentido, a medula central do desmonte da educação encontra-se no processo de contrarreforma do Estado, o qual possui profunda conexão nas relações entre imperialismo, capitalismo dependente e bloco no poder. A inexistência de um projeto educacional coerente adensou o projeto baseado nas premissas da teoria do capital humano que mercadoriza o conhecimento. Assim, a desresponsabilização do Estado com a educação pública, e mais

⁵⁹ A PEC nº 188/2029 foi arquivada em dezembro de 2022 ao final da legislatura.

⁶⁰ Trata-se de um conjunto de condicionalidades econômicas, financeiras, políticas e ideológicas exigidas, propostas e requeridas pelas agências financeiras multilaterais, produzidas e ancoradas nas proposições dos países cênicos do capitalismo mundial: EUA, Itália, Alemanha, Inglaterra, Canadá, França e Japão. O ajustamento estrutural ganhou força sistêmica principalmente a partir do início dos anos 1980, período em que agravou-se o endividamento externo dos países, particularmente dos países periféricos e endividados. Desse modo, o receituário de reformas condicionadas pelas instituições multilaterais (agentes destacados do capitalismo) como o Banco Mundial/BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, o FMI - Fundo Monetário Internacional e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, para que houvesse anuência para a formalização de empréstimos em qualquer área passou a exigir um conjunto de reformas como a estatal, educacional, trabalhista, previdenciária, fiscal etc. Texto elaborado por Roberto Deitos disponível em <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/ajuste-estrutural-e-setorial> Acesso em junho de 2024.

diretamente com as universidades federais, possibilitou o impulsionamento de um projeto de ensino de caráter instrumental e tecnicista, conforme as demandas do mercado, em detrimento de uma formação crítica, a qual tendia a questionar os pressupostos da lógica mercantil. Nesse contexto, em diálogo com Leher, Ésther (2024, p. 142) afirma que “o governo brasileiro, por meio de seu núcleo duro, que congrega fundamentalismo econômico e fundamentalismo cultural, implementou uma verdadeira ‘guerra cultural’.

Assim, por meio de uma narrativa negacionista do próprio governo, o caminho foi de depreciação constante das universidades e estrangulamento do financiamento do ensino superior federal, sobretudo das universidades. Tais ações ocorreram concomitantes com ataques ao campo ideológico, social, cultural, bem como da ciência, tecnologia e inovação.

A mudança recorrente de ministros da educação, geralmente indicados por um mentor do grupo governista, revelava a concepção e a perspectiva de educação que direcionava o governo e seus aliados. Dentre os discursos dos Ministros da Educação identificamos a negação do período ditatorial no Brasil, a restrição do acesso às universidades que não deveria ser para todos e sim para uma elite intelectual⁶¹, o combate ao “marxismo cultural” com ataques às áreas de humanas, a defesa da expansão do ensino privado e a cobrança de mensalidade na pós-graduação (Leher, 2019).

Respalado nessa perspectiva, logo em 2019 o Ministro da Educação emitiu um ato estabelecendo corte de 30% dos recursos de três universidades que ele considerava que tinham rendimento insatisfatório, promoviam festas inadequadas, eventos políticos causando balbúrdia. O despreparo para assumir o cargo era tamanho que precisou ser alertado “da inconsistência da justificativa, flagrantemente inconstitucional” e dos “riscos jurídicos do uso político de recursos orçamentários, a despeito de estarem previstos na Lei Orçamentária”. Diante disso, “estendeu os cortes para as demais universidades federais, cortando 30% dos recursos de todas as 63 Federais” (Leher, 2019, p.30).

A asfixia orçamentária das universidades prosseguiu ao longo do mandato presidencial. Em percentuais, o orçamento de investimento (capital) em 2020 correspondeu a 30% do que foi liberado em 2016, sendo que o valor não decorre de contingenciamento, mas da materialização do orçamento da LOA. Em 2021, o orçamento foi 21% menor do que em 2020 e, além disso, o governo bloqueou 40% desse orçamento já reduzido. No início de 2022, o MEC teve um corte orçamentário significativo e parte do montante foi retirado do que seria

⁶¹ Declaração do Ministro da Educação em janeiro de 2019 conforme consta na matéria disponível em <https://www.cartacapital.com.br/educacao/as-universidades-devem-ficar-reservadas-para-uma-elite-intelectual-diz-ministro-da-educacao/> Acesso em junho de 2024.

destinado à consolidação, reestruturação e modernização das IFES. Meses após esse corte, o MEC bloqueou o orçamento das universidades federais da pasta referente as verbas de uso discricionário, ou seja, aquelas referentes ao funcionamento básico das instituições, contratação de serviços e despesas com assistência estudantil. Em meados desse mesmo ano, o Ministério da Economia aumentou o valor do bloqueio, reduzindo ainda mais o orçamento destinado à educação. No ano seguinte, 2023, ao sancionar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o governo vetou 36 dispositivos, dentre eles o que impedia novos cortes orçamentários nas universidades e instituições federais. Sem esse impeditivo, novos cortes foram executados (Leher, 2019; Leher, 2021; ANDES-SN, 2023).

Dados compilados pelo Centro de Estudo Sociedade, Universidade e Ciência explicitam esse contexto⁶².

Gráfico 1 – Evolução do orçamento total das universidades federais



A curva do gráfico revela um movimento de declínio orçamentário das universidades federais a partir de 2014. A intensificação das restrições orçamentárias, com alterações inclusive nos dispositivos constitucionais, demonstra o desmonte das universidades públicas com real intenção governamental, pois

É a explícita materialização de uma política que objetiva interditar o futuro das instituições: não é equívoco, não é ajuste fiscal episódico, não é falta de reconhecimento do valor das universidades para os povos (Leher, 2021, sem página).

⁶² Informações disponíveis em <https://souciencia.unifesp.br/dados-fctesp/orcamento-universidades-federais/receita-das-universidades> Acesso março de 2025.

Combinada a essas ações, o governo empreendeu atos hostis na tentativa de debilitar a autonomia das universidades. Com discurso e medidas que flertavam com posições autoritárias, o governo interferiu na nomeação de reitores, escolhendo aqueles que lhe agradava, ao invés de respeitar o processo democrático realizado pela comunidade acadêmica, e referendar a decisão destes conforme a ordem da lista tríplice emitida pelas universidades federais.

Diante desse contexto, o cenário do país ao final de 2022, sobretudo das universidades federais era preocupante, com ataques aos direitos sociais e à organização dos trabalhadores e movimentos sociais, contingenciamentos e cortes na estrutura do orçamento da educação, criação de propostas e emendas constitucionais que atacam a manutenção das instituições tanto na sua estrutura quanto no âmbito trabalhista, riscos à autonomia universitária, medidas de controle e ações autoritárias, adoção de critérios conservadores, disseminação de discurso negacionista, ataques diretos à ciência, pesquisa e às áreas de humanidades. Enfim, estávamos diante de um cenário desesperador no âmbito político, econômico, social, cultural, em todas as direções o desconforto e as barbaridades estavam presentes.

Para as universidades federais foi um período impiedoso de desmonte que terão consequências duradouras. Conforme afirma Leher (2021), foi a “explícita materialização de uma política que objetivava interditar o futuro das universidades”, naquele contexto o desafio foi sustentar a irreversibilidade das conquistas obtidas até o momento.

No final de 2022, em meio a um contexto geral caótico e até mesmo angustiante, ocorreu o processo eleitoral para presidência. Em uma eleição árdua e competitiva, o candidato Lula da Silva derrotou Bolsonaro no segundo turno, dando início ao seu terceiro mandato presidencial (2023-2026). A conjuntura desse período em curso é permeada de ataques, ameaças e incertezas, principalmente diante de um contexto internacional que aponta uma tendência de retorno da extrema direita.

Decorridos dois anos de seu mandato, o governo Lula da Silva realizou medidas importantes no campo da educação, dentre as quais destacamos aquelas que concernem às universidades federais. Prestes a findar o período de 10 anos para revisão da Lei nº 12.711/2012 - que previa esse prazo de análise para correção de distorções e aprimoramento da política de acesso ao ensino superior, em 2020, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.384/2020 que reformula a Lei de Cotas propondo tornar a reserva de vagas permanente. Nesse período, representantes das entidades e movimentos da educação superior discutiram, via Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a possibilidade de transferir a revisão da Lei de Cotas para 2042. Alegava-se que a lei não havia

produzido todos os seus efeitos e que o momento de avanço do conservadorismo não era propício para um debate dessa natureza. Entretanto, após debates e revisões a Lei nº 12.723/2023 foi aprovada no governo Lula da Silva.

A Lei nº 12.723/2023⁶³ alterou a Lei de Cotas de 2012 e apresentou modificações no que tange ao sistema de acesso de preenchimento das cotas de estudantes pretos, pardos, indígena e quilombolas, pessoas com deficiência e estudantes com procedência escolar da rede pública. Incluiu também sistema de reserva de vagas para estudantes da pós-graduação.

Ressalto duas mudanças que têm implicação com o objeto deste estudo: a primeira se refere à redução da renda por pessoa do grupo familiar para ingresso nas vagas de cota social. Na Lei 12.711/2012 o critério exigia renda por pessoa de até um salário mínimo e meio. A partir da Lei nº 12.723/2023 o critério econômico foi alterado para um salário mínimo por pessoa do grupo familiar. A segunda mudança possui relação direta com o programa de assistência estudantil, pois conforme a redação da normativa

Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social **terão prioridade** para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino (Brasil, 2023, Art. 7º-A, grifos da autora).

Estas mudanças incidem na dinâmica das instituições no âmbito do acesso e, de modo significativo, no campo da assistência estudantil. Entendemos que estudos e debates foram realizados durante o processo de construção da legislação, porém, é importante analisar os argumentos apresentados, as mediações presentes nesse processo, bem como os atores envolvidos. Enfim, considerar a dinâmica e a totalidade social em meio a um cenário controverso que nos impõe desafios e obstáculos para a manutenção dos direitos sociais. Nesse sentido, restringir ainda mais o perfil social de acesso às políticas sociais, por meio da redução da renda familiar por pessoa, é algo preocupante, uma vez que esta medida restringe ainda mais o público das políticas de ações afirmativas tornando cada vez mais focalizado o acesso e, por decorrência, a permanência nas universidades federais.

A previsão de prioridade para recebimento de assistência estudantil para alunos cotistas é outra mudança que merece atenção, pois historicamente os recursos não acompanham proporcionalmente as demandas advindas da diversificação do perfil dos estudantes provenientes da política de acesso. Tomando como campo de análise uma

⁶³ Todas as alterações previstas na Lei nº 12.723/2023 podem ser consultadas em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm Acesso em dezembro de 2024.

instituição específica, Soares (2017) demonstra que, ainda que o Decreto PNAES define rubrica específica para as ações de assistência estudantil e esta tenha aumentado moderadamente nos últimos, as políticas de acesso e assistência estudantil não cresceram proporcionalmente.

Assim, ao mesmo tempo em que as alterações da lei de cotas estabelecem prioridade de atendimento para este público, não dispõe sobre os meios para que esta prerrogativa seja efetivada. Enfim, essa realidade demonstra que o movimento de garantia de direitos sociais é permeado de controvérsias que incorporam avanços, retrocessos e é permeado de sinuosidades no processo de efetivação.

Sob o discurso de que o “investimento em Educação é o melhor e o mais barato investimento que um Estado pode fazer”⁶⁴, o presidente Lula aprovou o Plano de reajuste e recomposição das bolsas estudantis no âmbito da graduação, pós-graduação, iniciação científica e na Bolsa Permanência. O reajuste varia entre 25% e 200% e entrou em vigor logo no início de seu mandato, em março de 2023.

Em substituição ao teto fiscal de 2017, para 2024, o governo apresentou proposta de crescimento das despesas com a educação em torno de 18%. De acordo com informações disponíveis no portal eletrônico do Ministério da Educação⁶⁵, em reunião com os reitores das universidades e IFES, o presidente anunciou novos investimentos na educação superior. Com investimentos de R\$ 5,5 bilhões em recursos do Novo PAC, anunciou a criação de dez novos campi nas cinco regiões do país, melhorias na infraestrutura de todas as 69 universidades federais, construção de oito hospitais universitários, repasse para os demais HUs, via Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), 100 novos IFEs e expansão de vagas na rede de educação profissional e tecnológica.

Enfim, as indicações iniciais da atual gestão presidencial indicam que o governo enfrenta, e enfrentará, impasses para realizar suas propostas, tanto pela oposição que compõe consideravelmente o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, como também devido ao arranjo político estabelecido durante a eleição. No âmbito da educação superior, a defesa do governo visa recuperar as drásticas perdas das gestões anteriores, tanto no campo da política de expansão quanto da recomposição orçamentária e, não de rediscutir a universidade e sua função social.

⁶⁴ Informação disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2023/02/lula-reajusta-bolsas-de-estudo-e-pesquisa-e-reforca-201ceducacao-e-o-melhor-investimento201d> Acesso em agosto de 2024.

⁶⁵ As informações foram extraídas do portal eletrônico do MEC e podem ser acessadas em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/06/em-reuniao-com-reitores-lula-anuncia-r-5-5-bilhoes-do-novo-pac-para-universidades-e-hospitais-universitarios> Acesso em agosto de 2024.

Entretanto, ainda que o atual governo apresente pequenas compensações, sua orientação à direita ‘se dá em plena consonância com os específicos interesses da burguesia nacional, latifundiária, financista e regressista na industrialização’ é incapaz de articular um discurso e uma ação que tensionam tais interesses, ainda que seja capaz de estabelecer algumas políticas importantes (Ésther, 2024, p. 161).

Recentemente, foi apresentado em audiência pública na Câmara dos Deputados o balanço do PNE que teve como vigência definida o decênio 2014-2024. O resultado é preciso: descumprimento generalizado das metas. De acordo com os dados e informações publicados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁶⁶, além da baixa taxa de avanço das metas, identifica-se retrocessos em alguns dispositivos. A publicação destaca que o diagnóstico do Plano foi afetado pela impossibilidade de acesso a parte significativa dos dados devido a restrição na abertura de dados do INEP implementada em 2022. Diante dessa situação, o acesso precisou ser realizado por meio do Serviço de Acesso a Dados Protegidos (SEDAP).

No que tange à educação superior, constatou-se que o ritmo de avanço dos indicadores foi insuficiente. Além disso, “a expansão de matrículas necessária ao cumprimento dos objetivos tem se dado de forma excessivamente concentrada na rede privada” (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024, p.134). Os dados revelam ainda que o descumprimento das metas afeta em maior grau pessoas negras, pobres, que residem no norte e nordeste do país, revelando as conexões existentes entre desigualdades sociais e educacionais.

A realidade da universidade federal brasileira, conforme apresentado, é produto das ações ministradas ao longo dos anos, fundamentada na perspectiva neoliberal de valorização do capital em detrimento da educação pública, gratuita e de qualidade. Acreditamos que estabelecer estes lineamentos é importante para a compreensão do contexto em que o Programa de Assistência Estudantil foi criado, bem como a conjuntura que o trabalho profissional tem se desenvolvido. O projeto neoliberal se enraíza de distintas formas em diferentes campos da vida social e na universidade, implementa um rol de ações que conformam o processo de contrarreforma universitária como componente decisivo do processo de contrarreformas estruturais.

⁶⁶ Informação extraída do endereço eletrônico <https://campanha.org.br/noticias/2024/06/25/descumprimento-do-pne-e-generalizado-e-afeta-mais-pessoas-negras-pobres-e-do-norte-e-nordeste-aponta-balanco-da-campanha-faltam-dados-sobre-indigenas-e-quilombolas/> Acesso em junho de 2024.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: CONJUNTURA, REGULAMENTAÇÃO, PERSPECTIVA E A CONCEPÇÃO DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES

O direito à educação remete a um processo histórico de luta, atravessado por múltiplos interesses atrelados à organização do capital e da sociedade em cada conjuntura. Por isso, a política de educação superior brasileira tem sua história permeada por diversos determinantes, percorrendo desde aqueles relativos ao padrão de desenvolvimento do país até aos elementos relacionados à organização do capitalismo em esfera global. Nesse percurso, as universidades brasileiras passaram por transformações que incidiram sobre distintos aspectos de sua configuração, estrutura e organização. Entre essas mudanças, destacam-se aquelas relacionadas às políticas de permanência no ensino superior, inscritas no âmbito da assistência estudantil.

A assistência estudantil não é um fenômeno recente na história da educação superior brasileira, conforme demonstrado por Kowalski (2012) em seus estudos ao estabelecer três fases da trajetória da assistência estudantil na educação superior, conforme apresentado no próximo subitem. Tais características são formatadas conforme a conjuntura econômica, social e política do país em cada período.

Com base nesta análise concebida por Kowalski, é possível considerar que em 2024 teve início a quarta fase da assistência estudantil no ensino superior, a partir da publicação da Política Nacional de Assistência Estudantil instituída pela Lei nº 14.914 de 03 de julho de 2024. Esta Lei, sancionada pelo presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva durante seu terceiro mandato (2023-2026), ainda que com alguns vetos da proposta apresentada, atende algumas reivindicações de organizações estudantis e entidades representativas no campo da assistência estudantil. Todavia, apesar do início da vigência ser determinado a partir de sua publicação, “as normas e os demais procedimentos necessários à implementação dos programas e das ações da PNAES”, somente serão definidos em regulamento (Brasil, 2024, art. 33)⁶⁷. Isso significa que, embora tenha sido promulgada a lei que delibera sobre a assistência estudantil nas universidades, sua implementação ainda não é imediata e requer regulamentações específicas.

⁶⁷ Embora este estudo não se proponha a analisar o processo de elaboração da nova Lei, cabe destacar que a defesa da assistência estudantil como política de Estado, formalizada em lei, constituiu pauta permanente dos movimentos sociais ao longo de toda a vigência do Decreto nº 7.234/2010.

A reestruturação das universidades, proveniente do processo de contrarreforma da educação superior no século XXI, implicou mudanças significativas na reorganização das instituições, sobretudo devido ao processo de expansão e interiorização das IFES, dos programas de ampliação de vagas, da diversificação nas formas de ingresso e pluralidade do perfil discente. Associado às questões de cunho estrutural e organizacional, as mobilizações de movimentos sociais em prol da educação, sobretudo, das entidades representativas de discentes, docentes e trabalhadores técnicos da área da educação e as legislações construídas ao longo dos anos possibilitaram a ascensão do debate sobre a assistência estudantil nas universidades federais, a qual adquiriu maior legitimidade na agenda governamental.

Nesse contexto, a assistência estudantil é elevada ao patamar de programa de governo, a partir da publicação do Decreto nº 7.234 em 19 de julho de 2010. O processo de construção e as características da estrutura do Programa Nacional de Assistência Estudantil ocorreram no transcurso da reestruturação do ensino superior público no contexto de contrarreforma do Estado brasileiro nos anos 2000. Por isso, o Decreto PNAES é atravessado pelas determinações advindas desse processo e, assim como as demais políticas sociais, sua configuração é permeada por contradições.

Nas últimas duas décadas, é possível observar o crescimento de estudos e publicações sobre a assistência estudantil no âmbito da universidade, que abordam desde o percurso histórico até estudos de casos do conjunto de ações de assistência estudantil realizadas nas universidades brasileiras. Para tratar com maior propriedade e domínio as mediações presentes no processo de construção do Decreto nº 7.234/2010, estabelece-se neste capítulo, diálogo com produções expoentes na área, fruto de estudos de autores que analisam criticamente a temática, contextualizando-a histórica e politicamente, com reflexões profícuas sobre a assistência estudantil.

3.1 A gênese sócio-histórica do marco normativo da assistência estudantil

A normatização da assistência estudantil por meio do Decreto nº 7.234/2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), possui estreita relação com o processo de contrarreforma universitária implementado nos anos 2000, principalmente com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI). A abordagem de uma política social, no atual estágio de acumulação do capitalismo, requer conduzi-la em diálogo com as ações do Estado e a organização dos movimentos sociais.

Considerando esses aspectos, esta seção tem por objetivo apresentar a construção do Decreto PNAES, o qual constituiu durante quinze anos, a base para o desenvolvimento de ações no campo da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras.

A fase inicial da assistência estudantil no Brasil, conforme divisão proposta por Kowalski (2012) compreende as primeiras manifestações de ações com intuito de apoiar estudantes universitários brasileiros na década de 1920 e tem como referência a Casa do Estudante Brasileiro situada em Paris. Esse ciclo se estende até a redemocratização do país em 1980, momento em que ocorre a descentralização da assistência e as primeiras ações em âmbito institucional.

A assistência estudantil nesse primeiro período foi marcada pela conjugação de características históricas do ensino superior que, apesar de seu caráter elitista e seletivo, incorporou ações voltadas para o atendimento das necessidades materiais daqueles que acessaram as instituições. De maneira geral, as ações foram realizadas de modo transitório a partir de uma concepção clientelista e adoção de mecanismos compensatórios destinados a grupos minoritários de estudantes mais vulneráveis economicamente. Estavam centradas nas condições de subsistência dos estudantes - alimentação e moradia - e em questões de aspecto financeiro, por meio da oferta de bolsas que, por vezes, exigiam contrapartidas, a exemplo das denominadas bolsa trabalho.

Seguindo a divisão estabelecida pela autora, a segunda fase da assistência estudantil compreende os anos 1980 a 2006. Este período é marcado por momentos políticos, sociais e econômicos importantes na história brasileira como o fim do ciclo da ditadura empresarial-militar e o reingresso do país na democracia; a ascensão dos movimentos sociais; a promulgação da Constituição Brasileira em 1988 (CF) que garantiu direitos sociais e, paradoxalmente, o avanço do neoliberalismo no país. Esse contexto contraditório e complexo herdou um legado de problemas sociais das décadas anteriores, como desemprego e crescimento das desigualdades sociais que convergiram e provocaram mudanças na agenda política e de organização dos movimentos sociais. O debate sobre a assistência estudantil no ensino superior aflorou e se fortaleceu nesse período, impulsionado, sobretudo pelas entidades representativas de discentes e docentes das IFES.

Em âmbito nacional, sob o terreno fértil de transição democrática, uma série de debates versou sobre os direitos sociais e o resultado mais consistente foi a promulgação da CF que contemplou o processo de universalização da educação como direito baseado no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, art. 206, incisos I e IV). Embora esta legislação não apresente especificamente a temática da

assistência estudantil na educação superior, é a partir dela que se começa aprofundar as discussões e buscar fundamentos para justificar a importância e legitimidade da assistência estudantil nas universidades.

Concomitante ao debate constitucional, Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis das IFES reuniram-se em encontros regionais e nacionais para discutir questões relacionadas à “permanência dos estudantes nas universidades, dentro de condições mínimas necessárias ao ensino de boa qualidade” (FONAPRACE, 2012, p. 14). Assim, em 1987, diante da efervescência do movimento de redemocratização foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE)⁶⁸. Este Fórum, de representação oficial e permanente apresentou que, para além daquelas questões relacionadas ao cenário mais geral das universidades, como por exemplo, o acesso, era necessário também discutir sobre a garantia de condições concretas para a permanência de discentes de baixa renda nas universidades. É com esta concepção que o Fórum apresentou o objetivo de discutir, elaborar e propor ao Ministério da Educação (MEC) uma política de promoção e apoio ao discente, visando contribuir para a estruturação de uma Política de Assistência Estudantil em nível federal (FONAPRACE, 2012).

Nascimento (2013) aponta que o FONAPRACE surgiu com uma função reivindicativa diante de uma conjuntura desfavorável de sucateamento das universidades, diminuição dos recursos e descompromisso do governo federal com o ensino público e gratuito. Nesse contexto, o Fórum articulou a luta pela assistência estudantil à crítica aos processos de privatização e expansão precarizada das instituições de ensino superior, integrando assim discussões que tratavam de temáticas pela construção de uma universidade pública, gratuita e de qualidade, incluindo a permanência estudantil.

O Fórum teve um papel crucial para a assistência estudantil, pois desde o início de sua consolidação pontuou que era necessário construir subsídios para fundamentar suas propostas. Para tanto, foram realizados levantamentos nas instituições de ensino superior a fim de mapear as ações realizadas no campo da assistência estudantil. Os dados demonstraram que grande parte das instituições não possuía nenhuma política ou programa e, algumas ofereciam restaurantes, residências e programas de bolsas, os quais eram insuficientes e ineficientes. Diante dessa realidade, o FONAPRACE elaborou documentos e estabeleceu interlocuções com o MEC no intuito de criar estratégias para a permanência estudantil.

⁶⁸ Sobre a história de surgimento do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários e documentos que compõem a memória de criação deste Fórum, consultar: FONAPRACE. Revista Comemorativa 25 anos: memórias, histórias e olhares, publicada em 2012.

Além disso, o FONAPRACE iniciou e conduziu a realização de Pesquisas do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes, as quais no decorrer dos anos forneceram dados consolidados sobre a situação socioeconômica dos universitários. Tais iniciativas subsidiaram a elaboração das propostas e possibilitaram a criação de documentos, a inserção do debate sobre a assistência estudantil na agenda pública e a inclusão, ainda que de maneira enviesada, da assistência estudantil nas legislações da educação.

Segundo Kowalski (2012, p.93), o avanço nas discussões relativas à assistência estudantil buscou garantir a efetivação dos direitos fundamentais e o atendimento às demandas do processo de redemocratização da educação por meio da “universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão”. Nesse sentido,

A garantia constitucional da educação enquanto direito social possibilitou o aprofundamento da discussão da assistência estudantil que entrou em uma nova fase em relação aos direitos dos e das discentes. A partir das proposições do FONAPRACE essa temática ganhou notoriedade numa perspectiva de política governamental possibilitando também a adoção de instrumentos no campo da permanência. Desse modo, o amadurecimento das discussões relativas à assistência estudantil ganhou amplitude (Soares, 2017, p. 117).

Sobre esse período, é preciso destacar que embora tenha se alcançado conquistas importantes no campo dos direitos sociais e as discussões sobre a assistência estudantil tenham avançado, as ações de assistência estudantil continuaram a ser realizadas por algumas instituições de modo fragmentado, insuficiente e conforme a disposição dos gestores. Empenhados na defesa da ampliação das condições de permanência, os movimentos estudantis criaram novas organizações, inclusive lideradas pelos próprios usuários da assistência estudantil nas IFES (Soares, 2017).

Na década de 1990, com a entrada em cena do neoliberalismo, um cenário contraditório se apresentou no âmbito da educação superior, pois ao mesmo tempo em que a educação foi garantida como um direito social na CF, medidas neoliberais de privatizações e restrição de direitos foram adotadas. Mesmo em meio a esse contexto, estudantes e profissionais da área, organizados em suas entidades representativas, permaneceram atuantes em suas reivindicações. Nesse horizonte, em busca de fortalecer a organização política em torno da assistência estudantil, o FONAPRACE se articulou em nível nacional, melhorou a comunicação entre as universidades através de jornais, seminários e da “Ciranda”⁶⁹, realizou trabalhos junto à ANDIFES e à Câmara dos Deputados visando a inclusão dos indicadores de

⁶⁹ A Ciranda constitui em um grupo de e-mails acessados pelos representantes das instituições federais de ensino superior sendo organizado por uma instituição.

permanência estudantil das IFES nas metas do PNE/2001. Nesse período, o movimento estudantil, apesar de não protagonizar ações específicas no campo da assistência estudantil, manteve esta demanda em suas bandeiras de luta⁷⁰ (FONAPRACE, 2012).

Ainda nesse período é importante destacar outros dois aspectos transversais à assistência estudantil. O primeiro refere-se à LDB, promulgada em 1996, que apresentou em seu texto a garantia de provimento do ensino com base no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1996, art. 3º, inciso I). Entretanto, definiu literalmente que a assistência estudantil atenderia àqueles estudantes do ensino fundamental público. Apesar de não abarcar o ensino superior, a temática da assistência ao estudante colegial foi normatizada, elemento que contribuiu para a ampliação das discussões para o nível superior.

O segundo aspecto, concerne à elaboração da proposta de uma Política de Assistência Estudantil (PAE) construída pelo FONAPRACE. Na busca de avançar em seus objetivos, o Fórum concentrou os debates e trabalhos na construção de subsídios concretos que fundamentassem tal proposta. Para tanto, o Fórum realizou a I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES⁷¹, um levantamento amostral com o objetivo de identificar informações da realidade para

fundamentar a definição de políticas de equidade, de acesso e assistência estudantil, essenciais no contexto da indissociabilidade do ensino pesquisa e extensão, garantindo assim a permanência dos estudantes e conclusão do curso, agindo preventivamente nas situações de retenção e evasão (FONAPRACE, 1997, p. 29).

De posse dos dados, o FONAPRACE construiu subsídios e argumentos para respaldar a construção do Plano Nacional de Assistência Estudantil e certificou que a assistência estudantil carecia de normatização governamental, uma vez que ainda era realizada de maneira isolada e precária. A proposta foi apresentada à ANDIFES e ao MEC, demonstrando

⁷⁰ As principais pautas do movimento estudantil na década de 1990 centrava-se na luta contra o neoliberalismo e a privatização do patrimônio nacional. A UNE assumiu opinião firme contra a mercantilização da educação, promovida pela gestão FHC, em um período marcado por pouco diálogo e negociação entre o governo e a UNE. Informações disponíveis em <http://www.une.org.br/memoria/> Acesso em março de 2025.

⁷¹ A I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES brasileiras foi aplicada e concluída nos anos de 1996 e 1997. Contou com a participação de 44 instituições, correspondendo a 84,6% do total de IFES. O resultado demonstrou que, ao contrário do que permeava o imaginário social e o senso comum de que as universidades públicas, em sua maioria, eram frequentadas por elites econômicas, os dados apontaram que 44,2% dos graduandos apresentavam demanda potencial para assistência ao estudante. Desse modo, a pesquisa construiu subsídios que fundamentaram a pressão para a normatização da assistência estudantil (FONAPRACE, 2012).

que era necessário construir um plano nacional para nortear as ações de assistência estudantil, bem como recursos específicos para o desenvolvimento destas⁷².

Em meio a esse movimento, o contexto neoliberal dos anos 1990 apresentou retrocessos na área da educação. A postura do governo federal era de acirramento das propostas contrarreformistas e, preocupado em elevar o número de matrículas no ensino superior sem onerar o Estado e, ao mesmo tempo, incentivar o mercado, realizou dois movimentos complementares: restringiu os recursos de custeio e capital das universidades, afetando diretamente sua dinâmica, ao passo que intensificou o incentivo da rede privada de ensino superior.

Assim, para atender o objetivo de aumentar o número de matrículas no ensino superior, promoveu ações voltadas para o acesso via isenção (total ou parcial) de mensalidades na rede privada, bem como criou programas de financiamento destas, como exemplo o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) criado por FHC através da medida provisória nº 1.827/1999, vigente até nossos dias. Isso significa que a solução para a ampliação das vagas ocorreu por meio do acesso ao ensino superior na esfera privada através da transferência de verbas públicas para este setor. Nesse tocante, a permanência dos discentes nos cursos de graduação não se configurou um problema naquele momento. Em síntese, tais medidas constituíram uma forma autêntica de fomentar o setor privado da educação superior no país sob o véu da “democratização” do acesso.

Nos anos 2000, o processo de reestruturação e expansão das universidades teve maior estímulo, diante da sintonia do governo federal com os organismos multilaterais em um processo de continuidade às contrarreformas instauradas na educação superior. Mesmo em meio a contradições e ainda que de maneira enviesada, as medidas implementadas durante esse período promoveram a expansão das IFES, a ampliação do acesso, a diversificação do perfil discente e a regulamentação da assistência estudantil nacionalmente.

A vinculação do FONAPRACE com a ANDIFES e sua inserção no espaço político possibilitou a incorporação das propostas do Fórum no PNE/2001, o que viabilizou a elaboração de um documento mais amplo materializado na minuta do Plano Nacional de Assistência Estudantil em 2001. Este Plano estabeleceu as “diretrizes norteadoras para a

⁷² O FONAPRACE estreitou as relações com a ANDIFES, tornando-se órgão assessor desta. Para estabelecer uma aproximação com o MEC, realizaram encontros em Brasília com intuito de facilitar o acesso e inserção da temática da assistência estudantil junto aos governantes. Assim, o FONAPRACE atuou como ator político no Congresso Nacional e nas instâncias governamentais na defesa da assistência estudantil (FONAPRACE, 2012, p.84).

definição de programas e projetos, e demonstrou aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para a assistência estudantil” (FONAPRACE, 2012, p. 25).

No que tange ao PNE/2001, a meta 34 dispôs sobre a assistência estudantil e definiu que era preciso “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001). Sem determinar a origem dos recursos, dispôs apenas que o provimento teria a colaboração da União.

Nota-se que, mais uma vez está presente na trajetória da assistência estudantil o elemento contrapartida, que se constitui aspecto característico das políticas sociais brasileiras historicamente subordinadas “à matriz conservadora, oligárquica e patrimonialista”, ou seja, perpetua as especificidades de sua formação social e assim, tende a “acentuar seu perfil assistencialista e clientelista”. Nessa perspectiva, o processo é “marcado pela exigência de contrapartidas e pela busca da lealdade dos subalternos” metamorfoseando o direito em favor (Yazbek, 2001, p.38).

Mesmo com a versão final do Plano Nacional de Assistência Estudantil fundamentada em dados provenientes da Pesquisa do Perfil Discente, ainda havia impasses. As relações estabelecidas entre FONAPRACE, ANDIFES e MEC resultaram na apresentação de argumentos à Secretaria de Educação Superior. Entretanto, até o final de 2002, o governo federal não havia definido orçamento para o atendimento das demandas da assistência estudantil nas IFES.

Entre os anos de 2003 e 2006 ocorreu um movimento expressivo de reestruturação do ensino superior, em que legislações foram criadas e programas desenvolvidos, tornando-se assim momento propício para o aprofundamento do debate da assistência estudantil na cena governamental. Ciente dessa conjuntura, o FONAPRACE, sob a orientação da ANDIFES, realizou a II Pesquisa do Perfil, a fim de atualizar os dados dos discentes e fundamentar as propostas do Plano. Com participação de 88,68% das IFES a pesquisa realizada nos anos de 2003 e 2004, ratificou a pesquisa anterior, ao demonstrar que 42,8% dos discentes são pertencentes às famílias consideradas abaixo do padrão médio das necessidades materiais, culturais e de serviços. Ou seja, quase metade dos discentes constitui público potencial para a assistência estudantil nas universidades.

Diante desse cenário, além dos dispositivos legais anteriormente instituídos (CF/1988, LDB/1996, PNE/2001) que apresentam elementos que contribuem para a formulação da política de assistência estudantil, o Projeto de Lei nº 7.200/2006 que trata sobre o estabelecimento de normas gerais para a educação superior e regula a educação superior no

sistema federal de ensino incluiu, em uma de suas versões, a área da assistência estudantil, ao estabelecer que

As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição:

- I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;
- II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;
- III - auxílio para transporte e assistência à saúde; e
- IV - apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais (Brasil, 2006a, art. 47)

Apesar da previsão de ações para a assistência estudantil, o documento não apresentou definição orçamentária para execução destas, apenas indicou que as instituições federais de ensino superior deveriam destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% de sua verba de custeio (exceto pessoal) para implementar as medidas previstas neste artigo.

Soares (2017) destaca que uma leitura superficial pode induzir ao entendimento de que o Projeto de Lei 7.200/2006 apresenta uma solução para a assistência estudantil, pois além de apresentar as medidas a serem implementadas, de certa forma, trata sobre os recursos para a área. Porém uma análise atenta revela que, além de não definir uma fonte de recursos específicos para a assistência estudantil, a análise da conjuntura em sua totalidade, permite compreender que o Projeto de Lei, na verdade, induz à redução da verba de custeio das universidades, uma vez que o orçamento que já era insuficiente (diante de um contexto de ampliação de vagas) deveria ainda ser redistribuído para mais uma frente de ação, a assistência estudantil.

De modo geral, a segunda fase revelou-se decisiva para o avanço da normatização da assistência estudantil na educação superior brasileira em âmbito nacional. Nesse período, consolidou-se um órgão de representação oficial e permanente com inserção no espaço político responsável pela discussão sistemática da temática; foram realizadas pesquisas que possibilitaram a identificação do perfil discente e produziram dados empíricos que subsidiaram a elaboração de documentos formais, os quais fundamentaram a normatização do Plano de Assistência Estudantil; procedeu-se à formulação e apresentação desse plano nas instâncias governamentais competentes; e o debate acerca da assistência estudantil passou a integrar a agenda pública e a legislação educacional. Trata-se, portanto, de um momento estratégico para a institucionalização da área no campo governamental, impulsionado, sobretudo, pela atuação das entidades representativas mobilizadas em defesa do direito à educação em sua integralidade.

Esse percurso, anterior à implementação do Decreto PNAES, revela que o caminho para normatização da assistência estudantil é sinuoso e contraditório, permeado pelos avanços advindos da constante participação dos movimentos sociais em oposição as ardilosas estratégias instauradas na contrarreforma do ensino superior. Apreender as mediações desse processo nos permite compreender o contexto que o Decreto PNAES foi construído, bem como sobre sua configuração enquanto política de governo.

3.2 Das propostas à regulamentação: o Programa Nacional de Assistência Estudantil nas universidades federais

Em 2007 o governo federal criou legislações que, em certa medida, contribuíram para a inserção da assistência estudantil na agenda governamental. Nesse processo de reestruturação destaca-se, dentre os principais programas, o REUNI, que apresentou como objetivo a criação das condições para a ampliação do acesso e da permanência no ensino superior ao dispor em suas diretrizes sobre a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil [...]” (Brasil, 2007, art. 2º inciso V). Esta deliberação foi profícua para a criação de programas de ações afirmativas, sobretudo na área da permanência estudantil em nível governamental.

Sem desconsiderar o movimento ativo das entidades representativas em defesa da educação pública, a regulamentação da assistência estudantil se efetivou a partir desse processo de expansão impulsionado pelo REUNI. Este promoveu a ampliação das possibilidades de acesso ao ensino superior, por meio do tripé ENEM, SiSU e Lei de Cotas possibilitando a expansão da estrutura física e numérica de instituições, da ampliação do número de vagas, da criação de novos cursos e turmas no período noturno e da interiorização das IFES. Além disso, a criação de cotas sociais e raciais e a mobilidade estudantil possibilitou o acesso da classe trabalhadora nas universidades. Esse contexto demandou a elaboração de políticas de assistência aos discentes, com vistas a alcançar a meta global de elevação da taxa de conclusão, por meio do controle das taxas de evasão e retenção (FONAPRACE, 2012; Nascimento, 2014; Batista e Silva, 2021; Santos e Mendes, 2023). Assim, ainda que algumas propostas do REUNI estejam associadas às bandeiras históricas de luta dos movimentos sociais da educação,

No contexto de contrarreforma universitárias nos anos 2000 as mesmas são alvos de ressignificações conservadoras responsáveis por instrumentalizar os conteúdos na direção dos objetivos contrarreformistas em voga na educação superior. Tal

instrumentalização está presente na concepção que fundamenta a suposta relação orgânica, disseminada pelo discurso oficial existente entre o REUNI e o PNAES (Nascimento, 2014, p. 98).

Desse modo, na órbita da ordem instituída, a normatização da assistência estudantil não se inscreve apenas como resultado das lutas constantes dos movimentos sociais no combate às desigualdades na educação superior. Paradoxalmente, constitui em uma estratégia para atendimento desse novo perfil de estudantes com vistas a garantir a diplomação na graduação e, por conseguinte, a elevação da escolaridade média da população, conforme os objetivos do PNE/2001. De certo, a expansão do número de instituições, cursos e vagas em si não garantem a “democratização” da universidade, visto que o maior contingente de estudantes com perfis diferenciados trouxe para as IFES novos desafios relacionados aos problemas sociais, os quais determinam a trajetória estudantil, sendo, portanto, imperativo a adoção de políticas específicas.

Para efetivar a proposta, a primeira forma de normatização da assistência estudantil, em âmbito nacional, foi a criação da Portaria nº 39 de 12 de dezembro de 2007, instituída pelo MEC, que dispôs sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Esta Portaria é resultado da atualização do Plano construído pelo FONAPRACE em 2001 e apresenta nove áreas de atuação para a realização das ações a serem desenvolvidas nas IFES, a saber: “I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - assistência à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; e IX - apoio pedagógico” (Brasil, 2007a, art. 2º). Tais ações deveriam atender as necessidades identificadas junto aos discentes e estabelecer a articulação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, com a perspectiva de uma formação integral destes. Conforme o texto legal,

As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (Brasil, 2007a, art. 3º §1º).

Finatti *et al.* (2007) aponta que a diversificação dos eixos de atuação da Portaria PNAES trouxe a ampliação da compreensão sobre a assistência estudantil, pois abrange questões referentes às necessidades básicas de subsistência (alimentação e moradia), e também aspectos relacionados às especificidades da formação do discente e à sua saúde.

Além de diversificar as áreas de atuação, a Portaria nº39/2007 estabeleceu que os recursos da assistência estudantil fossem repassados às instituições anualmente por meio de

dotações orçamentárias consignadas ao MEC “devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira” (Brasil, 2007a, art. 5º).

A determinação descrita nesse artigo apresenta dois entraves, pois embora a Portaria PNAES aponte a garantia de recursos exclusivos para a realização de ações de assistência estudantil, o documento não fixa a matriz orçamentária, nem mesmo define o percentual dos recursos específicos para a área. Além disso, afirma que é necessário adequar o número de discentes atendidos com os recursos orçamentários. Ora, a combinação desses dois fatores limitadores já indica o delineamento da proposta de política para a assistência estudantil, em que a demanda deve ser ajustada conforme a dotação orçamentária e não de acordo com o perfil dos discentes nas universidades.

De acordo com dados do FONAPRACE (2012), no primeiro ano de vigência do PNAES os recursos repassados pelo MEC à assistência estudantil totalizaram R\$ 125,3 milhões, alcançando R\$ 203 milhões no ano subsequente. Embora os repasses orçamentários anuais tenham apresentado crescimento, é necessário considerar que, nesse período, o ensino superior federal atravessava um processo acelerado de reconfiguração, impulsionado, sobretudo, pelas políticas de ações afirmativas e pela interiorização dos campi. Tais iniciativas promoveram a diversificação do perfil discente e, conseqüentemente, engendraram novas demandas sociais no âmbito das universidades federais.

A Portaria Normativa nº 39/2007 foi o primeiro instrumento legal de normatização da assistência estudantil em âmbito federal e representou um avanço para a área. Em 2008, representantes do MEC alegaram que a falta de uma legislação específica dificultava a liberação de recursos para a assistência estudantil. Diante dessa realidade, a fim de avançar no projeto de regulamentação da assistência estudantil, nos dois encontros nacionais ocorridos no ano de 2009, o FONAPRACE empreendeu algumas iniciativas importantes, como a realização da III Pesquisa do Perfil Socioeconômico⁷³, a definição da meta prioritária de consolidação do PNAES e a construção de uma matriz orçamentária que garantisse recursos específicos para a assistência estudantil.

⁷³ A III Pesquisa Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES teve a participação de 56 universidades federais de todo o país e foram coletados dados de 19.691 discentes. Informações sobre a classificação econômica, sexo, raça, cor, etnia, moradia, trabalho, acesso à internet, escolaridade dos pais, compuseram os indicadores da pesquisa. O resultado revelou que quase metade dos discentes integram famílias pertencentes às categorias econômicas C, D e E, ratificando informações das pesquisas anteriores. Além disso, foi identificado aumento no percentual de discentes afrodescendentes, atribui-se essa nova configuração às políticas de inclusão como as ações afirmativas e os programas de expansão das universidades (FONAPRACE, 2012).

Embora apresentasse limites e aspectos a serem aprimorados, a Portaria Normativa nº 39/2007 representou, no contexto da trajetória da assistência estudantil no ensino superior, a materialização de esforços coletivos e a consolidação de um processo histórico de lutas voltado ao reconhecimento da assistência estudantil como direito social. Conforme registros do FONAPRACE, sua implementação constitui um marco na história da política, ao inaugurar sua regulamentação em âmbito nacional.

Em 2010 a Portaria nº 39 de 2007 foi alterada e o Programa Nacional de Assistência Estudantil passou a ser regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, um instrumento jurídico que garantiu maior estrutura ao PNAES e constituiu-se em “um grande passo para que o PNAES saísse da dimensão de política de governo para política de Estado” (FONAPRACE, 2012, p. 62). Este documento definiu objetivos, áreas de atuação e público a ser atendido pela assistência estudantil nas universidades federais, consolidando um referencial comum a ser seguido pelas IFES. Segundo Araújo (2015, p.109) “a instituição do programa através de legislação garantiu direcionamento, aporte financeiro específico e gestão das ações de assistência estudantil”. Assim, a partir da regulamentação, a assistência estudantil deixou de ser realizada de modo isolado e passou a ser regida por um instrumento legal de abrangência nacional.

Embora o Decreto nº 7.234/2010 tenha conferido maior densidade normativa ao PNAES, sua efetivação revelou limites estruturais que tensionaram a própria consolidação da assistência estudantil como política de Estado. A regulamentação estabeleceu diretrizes nacionais e parâmetros comuns às IFES, contribuindo para certa uniformização das ações. Contudo, a operacionalização do programa permaneceu condicionada à disponibilidade orçamentária anual e às prioridades governamentais de cada período. Tal dependência evidencia que, apesar do avanço jurídico-institucional, o PNAES manteve-se inserido na lógica das políticas de governo, sujeitas a contingenciamentos, redefinições de metas e instabilidades na alocação de recursos. Ademais, a centralidade conferida a critérios focalizados na definição do público atendido reforçou sua configuração seletiva, vinculando a permanência estudantil à condição socioeconômica e circunscrevendo a política aos limites da gestão da pobreza no interior das universidades federais. Desse modo, a normatização representou um passo relevante na institucionalização da assistência estudantil, mas não eliminou as contradições inerentes à sua inserção no contexto das disputas fiscais e da racionalidade gerencial que permeia as políticas sociais no período.

Cabe destacar que, antes mesmo da publicação do Decreto PNAES em 2010, existia um movimento do FONAPRACE em prol da construção da Política Nacional de Assistência

Estudantil, para que esta possa se efetivar como uma política de Estado. Após longos anos de tramitação na Câmara e no Senado, passando por alterações de seu formato original, em 03 de julho de 2024 foi aprovada a Lei n.º 14.914/2024 que institui oficialmente a Política Nacional de Assistência Estudantil⁷⁴. Esta Lei estabelece dez programas no âmbito da assistência estudantil e a criação de um benefício (Benefício Permanência na Educação Superior), além de outras determinações.

Conforme indicado anteriormente, à luz da periodização proposta por Aline Viero Kowalski, a promulgação da Lei n.º 14.914/2024 inaugura uma nova etapa no percurso histórico da assistência estudantil no ensino superior brasileiro. Do ponto de vista jurídico-institucional, a elevação da assistência estudantil à condição de política de Estado, formalizada em lei, representa um avanço significativo, conferindo-lhe maior estabilidade normativa, previsibilidade administrativa e reconhecimento formal no ordenamento jurídico nacional. Tal institucionalização fortalece a política ao situá-la em patamar mais sólido no âmbito das disputas pelo fundo público e das garantias legais no campo educacional.

Contudo, apesar desse avanço em termos de consolidação normativa, a configuração adotada pela nova legislação mantém, em seus fundamentos operacionais, a centralidade da perspectiva de bolsificação, estruturada a partir de critérios de elegibilidade. Ao delimitar de forma mais restritiva o público beneficiário, a lei intensifica o recorte focalizado da política, incorporando de maneira mais explícita a questão da pobreza como eixo estruturante da assistência estudantil no interior das universidades. Nesse sentido, se por um lado a normatização amplia a solidez institucional da política, por outro reforça sua orientação seletiva, tensionando a concepção de permanência como direito universal no âmbito da educação superior pública.

Partindo do pressuposto de que a análise consistente de um programa ou política requer um período mínimo de maturação institucional, capaz de oferecer elementos empíricos e históricos para avaliação crítica, esta pesquisa delimita como recorte temporal a vigência do Decreto n.º 7.234/2010, a fim de examinar o trabalho profissional de assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil nesse período.

⁷⁴ Conforme relatório final do Encontro Nacional do FONAPRACE (Brasília/DF, junho de 2024), a aprovação do PL n.º 5.395/2023 — que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) — é considerada importante conquista para a consolidação da assistência estudantil como política de Estado, fortalecendo as transformações decorrentes das políticas de ações afirmativas. O documento registra, contudo, críticas às alterações promovidas no processo legislativo, apontando desafios para as IFES na efetivação dos direitos previstos. Documento na íntegra disponível em https://portal.ufrj.br/wp-content/uploads/2024/07/Relato%CC%81rio-Final-Encontro-Nacional-do-FONAPRACE-Junho_2024.pdf Acesso em fevereiro de 2025.

3.3 O Decreto PNAES na dinâmica das políticas sociais: expansão do acesso, manutenção da permanência e regulação neoliberal

O debate sobre assistência estudantil não é um fenômeno recente. Sua configuração acompanha a conjuntura histórico-política e social refletindo as tendências de cada época. Desse modo, a discussão sobre a assistência estudantil nas universidades federais exige uma análise das bases conjunturais que sustentam sua formulação e implementação, particularmente no interior das políticas sociais e das ações afirmativas. A regulamentação da assistência estudantil, por meio do Decreto PNAES, ocorreu em um cenário de expansão do ensino superior, marcado pela reestruturação das universidades e pela ampliação do acesso, o que evidencia a necessidade de garantir condições efetivas de permanência. Esse processo envolve perspectivas distintas, modelos de gestão, arranjos institucionais revelando que a assistência estudantil se insere na dinâmica da racionalidade neoliberal, comum às políticas sociais.

Nesse sentido, inserida no campo mais amplo das políticas sociais brasileiras, a assistência estudantil expressa às contradições próprias de um Estado que, simultaneamente, amplia direitos e os regula sob os parâmetros de austeridade. A partir dos anos 2000, as ações afirmativas impulsionaram a ampliação do ingresso nas universidades. Entretanto, esse processo ocorreu em meio ao avanço da racionalidade neoliberal, que subordina a proteção social aos critérios orçamentários, à focalização e à lógica de custo-benefício.

Dessa forma, o Decreto PNAES materializa os avanços históricos, ao regulamentar em âmbito nacional a permanência estudantil como parte do direito à educação, mas assume contornos híbridos ao ser implementado com recursos reduzidos e desenho seletivo. Compreender essas bases conjunturais é condição indispensável para analisar tanto os sentidos atribuídos à assistência estudantil quanto os desafios cotidianos de sua efetivação perante os estudantes das classes populares que hoje compõem a universidade pública brasileira.

3.3.1 Políticas sociais na era neoliberal: a perspectiva reversa da totalidade social

A consolidação das políticas sociais no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, integra um processo histórico marcado por contradições profundas inerentes à dinâmica de acumulação capitalista e às formas pelas quais o Estado organiza a proteção social. No cenário contemporâneo, hegemonizado pelo neoliberalismo, tais políticas

passam por reconfigurações que relativizam, condicionam ou restringem seus princípios constitucionais de universalidade, equidade e integralidade. É nesse contexto que se inscreve a assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), particularmente no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Trata-se de uma política que, simultaneamente, expressa conquistas resultantes de mobilizações sociais em defesa da ampliação da educação superior e, ao mesmo tempo, revela os limites estruturais impostos pela racionalidade neoliberal sobre os direitos sociais. Considerando esta prerrogativa, neste subitem a reflexão perpassa às dimensões e as contradições das políticas sociais na sociedade capitalista para então analisar a configuração dos elementos sociopolíticos presentes na implementação da assistência estudantil a partir do Decreto PNAES.

Outrora, ao escrever o *Manifesto do Partido Comunista*, Marx afirma que o Estado possui natureza classista e, por isso, denominou-o de comitê executivo da burguesia. Anos mais tarde, Lenin respaldou essa concepção ao afirmar que o “Estado é produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes” (Lenin, 1978, p.9). Para ambos os autores, o Estado exerce o controle de uma classe sobre a outra em defesa da propriedade dos meios de produção. Ainda assim, difundia-se uma natureza mistificada do Estado, apresentando-o como conciliador dos interesses de classes, como aquele agente que pode atender tanto os interesses da classe trabalhadora quanto dos capitalistas.

Na era neoliberal, essa natureza se mantém e assume formas renovadas: o discurso do “Estado mínimo”, amplamente difundido a partir das décadas de 1980 e 1990, não implica a retirada da intervenção estatal, como lembram Netto e Braz (2007), mas uma redefinição de suas funções. Reduzem-se as responsabilidades relacionadas aos direitos sociais e amplia-se sua atuação na garantia dos mecanismos de acumulação, seja por meio de políticas fiscais de austeridade, privatizações, desregulamentações, seja por instrumentos jurídicos que fortalecem o mercado e enfraquecem a proteção social.

Diante do aprofundamento da pobreza provocada pelo neoliberalismo, os conflitos de classes se evidenciam afetando a hegemonia capitalista. Nessa conjuntura, mudanças nas esferas política e econômica alteraram a dinâmica do Estado e este passou a incorporar novos direitos sociais que se materializam nas políticas sociais⁷⁵. Nesse arranjo, as políticas sociais tornam-se arenas de disputa entre projetos societários distintos.

⁷⁵ Essa face “humanista” que floresceu nos discursos do capitalismo sob o manto da justiça social e desenvolvimento da igualdade, nada mais é do que uma reconfiguração estratégica do capital para coibir a ebulição dos movimentos sociais (Sposati *et al.*, 2014).

Sposati *et al.* (2014, p.35) ressaltam que as políticas sociais não podem ser compreendidas apenas como produtos da racionalidade neoliberal ou das demandas econômicas do capital, mas como sínteses contraditórias nas quais se materializam tanto conquistas históricas da classe trabalhadora quanto limites estruturais impostos pelo pacto de dominação vigente. Assim, mesmo submetidas à austeridade fiscal, elas preservam elementos que expressam lutas por direitos, ainda que frequentemente contenham dispositivos de focalização, seletividade ou condicionalidade que restringem seu caráter universal.

O campo da educação superior pública no Brasil ilustra essas ambivalências. A partir dos anos 2000, especialmente com o REUNI, houve ampliação do acesso às universidades, acompanhada de políticas de ações afirmativas e de reconhecimento da necessidade de garantir a permanência de estudantes de origem popular. Esse processo, embora democratizante, foi permeado por uma lógica gerencial, alinhada à perspectiva neoliberal, que associa expansão e eficiência administrativa. Dutra e Santos (2017) observam que, sob esse discurso de “democratização”, consolidou-se um modelo de expansão condicionado pela racionalização dos gastos, pela intensificação da produtividade acadêmica e por estratégias de contenção fiscal que moldaram a forma de implementação das políticas educacionais.

Nesse cenário, a assistência estudantil ganhou centralidade e o Decreto PNAES emergiu como política híbrida, na definição de Santos e Lira (2023). De um lado, responde às demandas históricas do movimento estudantil e do FONAPRACE; de outro, é instituído sob os limites fiscais característicos da governança neoliberal, que prioriza focalização e seletividade. Essa dualidade faz com que o Decreto PNAES expresse, simultaneamente, avanços e restrições, pois ao mesmo tempo em que amplia as condições para a permanência estudantil abrangendo distintas áreas de intervenção, insere-se em um quadro de redução contínua do investimento público, convertendo-se em instrumento funcional ao ajuste fiscal.

Diante dessa condição que expressa o contexto de desigualdade social no interior das universidades associado às variações orçamentárias desproporcionais às necessidades de permanência, as ações de assistência estudantil foram implementadas, sobretudo, por meio de programas seletivos, focalizados e compensatórios. Para Sposati *et al.* (2014, p.35) a questão assistencial refere-se a sobreposição “das políticas governamentais por uma face assistencial no enfrentamento da questão social”.

Iamamoto (2001), Yazbek (2001) e Behring e Boschetti (2007) analisam essa dinâmica de maneira rigorosa e elucidativa. Afirmam que na era neoliberal, as políticas sociais brasileiras estão subordinadas à política econômica, a qual conduz a sua estruturação e gestão. Nesse campo, os ajustes estruturais estatais direcionam a redução de recursos para a área

social e, por conseguinte, os princípios da universalidade e do direito social garantido constitucionalmente ficam submetidos à lógica orçamentária. Logo, o parâmetro para a efetivação dos direitos sociais são as definições orçamentárias governamentais, as quais estão diretamente vinculadas à hegemonia neoliberal. Desse modo,

A elaboração e interpretação dos orçamentos passam a ser efetuados segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia/inoperância, produtividade/rentabilidade. O resultado é a subordinação da resposta às necessidades sociais à mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental (Iamamoto, 2001, p. 24).

Em suma, as políticas sociais tendem a resgatar esta lógica e, portanto, são definidas a partir de recortes orçamentários mínimos, pois é a política econômica que determina o desenho da política social. Nesse sentido, os direitos sociais são assegurados a partir de parâmetros econômicos pautados nas condições da economia nacional, a qual está subordinada à economia mundial. Não obstante, a própria economia capitalista demanda intervenção do Estado para seu funcionamento em vários âmbitos e, portanto, o grande capital continua demandando sua intervenção. Este contexto é sintetizado eximamente por Netto e Braz (2007).

É claro, portanto, que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um **Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital** (Netto e Braz, 2007, p.227, grifos dos autores).

Essa conjuntura manifesta-se em uma problemática recorrente no campo das políticas sociais, caracterizada por Iamamoto (2024) como um processo de redefinição da proteção social. Este se aprofunda, a partir dos anos 2000, sob a influência das diretrizes formuladas pelo Banco Mundial. Segundo a autora, as políticas de proteção social “passam a ser vistas como *‘administração ou gestão do risco social’ perante segmentos populacionais em ‘situação de vulnerabilidade’, na linguagem oficial*” (Iamamoto, 2024, p. 26, grifos da autora). Nessa perspectiva, a estratégia de “manejo ou administração de risco” inverte a lógica da crise ao reduzir as contradições estruturais inerentes ao modo de produção capitalista a meros riscos acidentais, considerados parte natural de seu funcionamento e, portanto, passíveis de gestão técnica. Nesse horizonte, a responsabilidade pela condição de pobreza é transferida aos “indivíduos atomizados” e às suas famílias, concebidos como unidades

autônomas encarregadas de se protegerem frente aos riscos de ordem social, econômica ou ambiental, ainda que tais riscos sejam historicamente produzidos pelas contradições do próprio capital (Iamamoto, 2024, p. 26).

Observa-se que a racionalidade neoliberal não apenas define parâmetros econômicos no campo das políticas sociais. Ela molda, inclusive, a leitura da pobreza por meio de um repertório ancorado em estratégias de categorizações de matriz liberal, como por exemplo: riscos, ativos, vulnerabilidades e igualdade de oportunidades. Tais conceitos deslocam o foco explicativo para a conduta individual e para a capacidade competitiva dos sujeitos nos mecanismos de mercado, reforçando a ideia de que o êxito ou o fracasso dependem primordialmente das escolhas e competências pessoais⁷⁶.

Essa lógica desconsidera as relações sociais que sustentam a ordem burguesa advinda da expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades dela decorrente, presentes no processo de produção e reprodução social. É nesse lócus que está a gênese da questão social que se manifesta em múltiplas formas (Iamamoto, 2008; 2024). Nesse modelo da chamada teoria do risco, cabe ao Estado apenas compensar as chamadas “falhas do mercado” por meio da provisão de redes de proteção destinadas aos “pobres vulneráveis”, operando em uma lógica que naturaliza a ordem capitalista e obscurece seus fundamentos estruturais (Iamamoto, 2024, p 26).

As referidas categorizações são largamente mobilizadas em documentos oficiais, marcos legais, nos processos de gestão e operacionalização das políticas sociais em múltiplas áreas, o que contribui para sua ampla difusão e naturalização no âmbito institucional, inclusive entre as equipes técnicas responsáveis por sua operacionalização.

Paralelamente, difundem-se discursos de empoderamento individual e de redução da dependência das instituições estatais, articulados à defesa da diminuição dos “gastos sociais”. Tal movimento, como assinala Behring (2021), favorece a canalização do fundo público para o financiamento da acumulação do capital, ao mesmo tempo em que restringe as políticas sociais à sua dimensão focalizada e residual.

⁷⁶ Em momentos anteriores, Iamamoto (2008) já havia destacado essa tendência em naturalizar a questão social e desvincular suas múltiplas e heterogêneas expressões de sua gênese estrutural, presente nos processos sociais contraditórios e na sua dimensão de totalidade social que as produzem, reproduzem e transformam. Essa “artimanha ideológica” de fragmentar as manifestações da questão social reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo - convertendo problemas socialmente engendrados em falhas individuais - não apenas desloca, como obscurece a dimensão coletiva e o fundamento da exploração da classe trabalhadora, como também, ao mesmo tempo, isenta a sociedade capitalista da responsabilidade pela produção e perpetuação das desigualdades. A autora destaca ainda que assumir um discurso genérico em relação à questão social implica em aprisionar a análise estrutural segmentada da dinâmica conjuntural e da vida dos sujeitos sociais (Iamamoto, 2008, p. 164).

Em suma, conforme afirma Iamamoto (2001), nesse processo consolida-se a orientação para que políticas e programas sociais sejam direcionados a segmentos específicos considerados os mais pobres, priorizando indivíduos, famílias e comunidades por meio de ações de baixo custo e grande abrangência. Assim, constrói-se uma racionalidade que desloca para o âmbito privado a responsabilidade pela reprodução social, reforçando uma concepção minimalista de proteção social que atua apenas sobre expressões imediatas da pobreza, sem enfrentar as determinações estruturais que a produzem.

3.3.2 Políticas de ações afirmativas nas universidades federais: entre a ampliação do acesso e desafios à permanência

Como demonstrado ao longo desta análise, a educação superior brasileira, e particularmente a universidade pública, conforma-se no interior das disputas e determinações estruturais que caracterizam a sociabilidade capitalista, sendo permanentemente atravessada por seus embates e contradições. Desse modo, sua configuração é determinada pelas transformações sociais e, de modo mais direto, pela política econômica nacional, a qual é ditada pelos países imperialistas e certificada pela burguesia brasileira. Além disso, a formação social brasileira imprime outros desafios ao campo educacional, uma vez que essa desigualdade advinda de uma realidade permeada de diversas lacunas não resolvidas incide na definição de oportunidades e desenvolvimento dos indivíduos em vários âmbitos da vida, como no trabalho, na educação, na inserção política, dentre outras tantas consequências.

Esse cenário revela que a herança brasileira do capitalismo tardio, fundada nos valores da escravidão, do racismo, do patriarcado, elementos que desencadeiam a discriminação e a não inclusão de determinados segmentos, reflete no âmbito educacional e, por conseguinte, no perfil dos discentes nas universidades ao longo dos anos (Santos *et al.*, 2008; Moehlecker, 2002; Santos e Mendes, 2023). Nesse sentido, para analisar a configuração das ações afirmativas é importante entender a análise dos processos históricos, pois a realidade atual não existe sem um passado que a tenha influenciado e construído. Santos e Mendes, (2023) consideram que existem três documentos fundamentais que estruturam e respaldam as ações afirmativas no âmbito da política de educação no Brasil, sendo estes a Constituição Federal, o Decreto PNAES e a Lei nº 12.711/2012, conhecida como a Lei de Cotas.

Como abordado na primeira parte deste estudo, a educação apresenta interesses dicotômicos e possui perspectivas distintas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos define que a educação possui caráter universal e cabe ao Estado sua promoção. No Brasil, a

educação compõe o rol dos direitos sociais garantidos constitucionalmente sendo sua realização dever do Estado e da família. Todavia, por si só a CF não garante a universalização da educação em todos os níveis, uma vez que o ensino superior, ainda que público, possui caráter seletivo, pois nem todos os que almejam nele ingressar obtêm esse direito (Kowalski, 2012; Santos e Mendes, 2023).

A partir do processo de contrarreforma do ensino superior brasileiro, novas medidas foram incorporadas, sobretudo, a partir da reedição de algumas propostas dos movimentos sociais que durante anos se comprometeram com a universalização da educação. Em meio a polêmicas e debates, foram construídas medidas para tentar reparar condições que historicamente privilegiaram parcela de estudantes de determinados grupos sociais. Assim, mesmo carregado de diversidade de perspectivas e sentidos, o tema das ações afirmativas ganhou espaço na agenda política⁷⁷.

Importa destacar que, como sinalizam Santos e Mendes (2023), o desenvolvimento de ações afirmativas no Brasil segue a tendência mundial de implementação de estratégias nesse campo, pois se observa a crescente expansão dessas políticas com discussões interseccionadas por aspectos que selecionam as pessoas elegíveis à determinada ação afirmativa, e também, como resposta às manifestações, desafios e críticas sociais. Tais medidas estão presentes há mais de três décadas no campo do ensino superior, momento em que iniciaram estratégias nessa área⁷⁸.

Segundo definição de Elisabete Aparecida Pinto, no prefácio do livro *Ações Afirmativas, permanência e assistência estudantil no Brasil e no mundo: dilemas e desafios na contemporaneidade*, as ações afirmativas são um conjunto de medidas, na esfera pública ou privada, que visam criar condições especiais e temporárias para grupos sociais

⁷⁷ Em meados da década de 1990 foi realizado no Brasil um seminário internacional com o objetivo de discutir o papel das ações afirmativas nos estados democráticos contemporâneos. O governo da época (FHC), queria saber como seria sua atuação para atender as reivindicações dos movimentos sociais representantes da população negra. O debate foi iniciado pelo grupo liderado por Fernando Conceição (líder do movimento e atualmente professor titular da UFBA), e trouxe avanços para a história da educação superior brasileira, pois avança em relação às cotas sociorraciais para o acesso e para a assistência estudantil. Nos anos 2000 o debate se adensou e medidas de ações afirmativas foram implementadas paulatinamente (Santos e Mendes, 2023). Segundo o MEC as Ações Afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado com o objetivo de eliminar as desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras acumuladas historicamente, com o intuito de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, garantindo assim a igualdade de oportunidade e tratamento.

⁷⁸ O conceito de Ações Afirmativas (AA) surgiu nos Estados Unidos durante a década de 1960, em um período marcado por intensas reivindicações por direitos civis e pela busca por igualdade de oportunidades. No Brasil, o debate sobre AA é mais recente, tendo ganhado impulso em 1996 com o lançamento do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH). O PNDH tinha como objetivo central promover ações afirmativas que facilitassem o acesso da população negra a cursos profissionalizantes, universidades e áreas de tecnologia avançada, além de formular políticas compensatórias para o desenvolvimento social e econômico da comunidade negra e apoiar iniciativas do setor privado que adotassem a discriminação positiva.

historicamente discriminados, com o objetivo de alcançar a emancipação, autonomia e igualdade. Essas ações são temporárias e funcionam como um impulso para abrir espaços até que as metas estabelecidas sejam alcançadas. Com caráter reparatório, compensatório e/ou preventivo, tais ações buscam corrigir situações de discriminação e desigualdade por meio da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, possibilitando que compitam de forma igualitária em áreas como a educação e o mercado de trabalho, corrigindo desigualdades nas oportunidades de acesso (Santos e Mendes, 2023).

Na mesma perspectiva Moehlecke (2002) afirma que ações afirmativas podem ser definidas como uma

ação reparatória/compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social (Moehlecke, 2002, p. 203).

Corroborando com estes entendimentos, Santos *et al.* (2008) afirmam que as Políticas de Ações Afirmativas (PAAs) partem de uma crítica ao princípio da igualdade garantido constitucionalmente e visam superar desigualdades sociais através da igualdade de oportunidades, reconhecendo que a igualdade formal não é suficiente. Magalhães e Menezes (2014) explicam que o Estado incorporou a noção de ação afirmativa como meio de inclusão e mobilidade social para determinados grupos, com foco na reparação, diversidade e justiça social. Nesse sentido, no âmbito do ensino superior, as PAAs são propostas do Estado que visam promover a ampliação do acesso ao ensino superior como mais um instrumento para a efetivação do processo de reestruturação nas universidades.

As PAAs na área da educação são comumente associadas às políticas de cotas. Entretanto, a partir das reflexões dos autores citados, é possível afirmar que estas não se restringem a esta política e, na educação superior abrange outras medidas. Desse modo, a expansão de vagas e a criação das cotas sociorraciais operacionalizadas por meio do SiSU, ou seja, apenas o acesso não assegura a ampliação do acesso às universidades. É necessário que essa expansão seja acompanhada de políticas de permanência para os novos grupos que ingressam nas instituições, de modo a consolidar o processo de garantia do direito à educação superior. Nesse campo, em resposta às demandas da sociedade e considerando as desigualdades sociais e econômicas existentes, foram implementadas as PAAs na educação superior, no âmbito do acesso com o Programa de Reserva de Vagas e no campo da

permanência estudantil, com o Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010.

Segundo Santos *et al.* (2008) no âmbito das PAAs, o sistema de cotas estabelecido por lei⁷⁹ configura-se como uma alternativa para atenuar a disparidade de ingresso entre estudantes negros e brancos, oriundos de instituições de ensino públicas e/ou privadas, no ensino superior das universidades públicas. Para o autor,

sob o ponto de vista dos direitos humanos, esse sistema visa à igualdade de oportunidade e de tratamento, bem como para repor direitos – neste caso o direito fundamental à educação superior de qualidade – que foram e são sistemática e historicamente violados e usurpados da população negra diante da discriminação racial (Santos *et al.*, 2008, p. 916).

De fato, a criação da Lei de Cotas possibilitou a execução de reserva de vagas para estudantes negros, pardos e indígenas nas universidades, inclusive naquelas instituições que apresentavam resistência a adoção desta modalidade. Todavia, sem negar a importância dessas políticas como instrumento de acesso à educação superior pública, Magalhães e Menezes (2014) ponderam sob que parâmetros essa política foi implementada. Sinalizam que

Se por um lado a aprovação dessa lei honra duas décadas de lutas dos vários movimentos sociais comprometidos com a democratização da educação superior pública, por outro, esvazia o debate, especialmente no que se refere às cotas étnico-raciais, ao tomar como parâmetro principal a renda e a realização de toda sua vida escolar na rede pública de ensino (Magalhães e Menezes, 2014, p. 64).

Na mesma perspectiva, a permanência dos discentes também se configura como uma estratégia de ação afirmativa no bojo do processo de contrarreforma universitária, uma vez que a garantia do direito à educação superior necessita de algo além da reserva de vagas para o acesso, pois entre o ingresso e a conclusão há um hiato sobre o qual é preciso intervir para que o direito ao ensino superior público e gratuito seja garantido. Assim, o Programa Nacional de Assistência Estudantil instituído pelo Decreto nº 7.234/2010 também conforma uma das Políticas de Ações Afirmativas no ensino superior público.

⁷⁹ O sistema Especial de Reserva de Vagas tem origem em um Projeto de Lei de 2004, momento em que o governo federal, com base nas demandas dos movimentos sociais, sancionou a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas. Regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do MEC, essa lei dispôs sobre as regras de ingresso nas universidades federais por meio da reserva de vagas para grupos sociais específicos. A partir de então, as universidades que ainda não utilizavam o sistema de reserva de vagas para grupos étnico-raciais implementaram os Programas de Ações Afirmativas (PAAs) em seus processos seletivos para cursos de graduação presencial. Essa medida teve como objetivo atender às exigências do processo de reestruturação empreendido pelo REUNI para adequação dos processos de ingresso no ensino superior. Após vinte anos de sua vigência a Lei de Cotas foi avaliada, debatida e sua atualização aprovada na Lei nº 12.723/2023.

Essa realidade evidencia a importância da leitura da totalidade desse mecanismo no circuito da contrarreforma do ensino superior, inscrita no processo de contrarreforma do Estado. Embora a luta pela ampliação da educação pública e de qualidade tenha alcançado alguns avanços, as mudanças no sistema educacional superior brasileiro, nas últimas décadas, revelam que as ações realizadas pelo Estado estão permeadas pela lógica do capital. Sob o pretexto de atender às demandas dos movimentos sociais, o governo, em um movimento ardiloso, reescreve as demandas e implementa políticas sob uma lógica que está longe de promover uma efetiva universalização do direito à educação.

Ainda que sob esta configuração enviesada, as políticas de ações afirmativas ampliaram as condições de acesso e permanência estudantil nas IFES, contribuindo para a conformação de instituições caracterizadas pela ampliação da pluralidade social e pela diversificação de seus sujeitos. As evidências produzidas pela IV e pela V Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Discentes, publicadas pelo conjunto FONAPRACE/ANDIFES em 2016 e 2018, respectivamente, demonstram de forma consistente as transformações decorrentes da implementação dessas políticas.

A exemplo, IV Pesquisa do Perfil dos Graduandos das IFES realizada em 2014 e publicada dois anos depois, trouxe a atualização dos dados do perfil discente após a instituição das políticas de ações afirmativas nas IFES. O resultado revela que o ensino superior federal se tornou mais acessível, popular e inclusivo e, em comparação com as pesquisas anteriores, o estudo demonstrou que as IFES estão mais diversificadas. Identificou-se aumento quantitativo de pessoas negras e com renda média por pessoa da família de até 1,5 salários mínimos, sendo 47,57% dos discentes das IFES negros e mais da metade 66,19% integrantes de famílias na faixa de renda estabelecida. Outra importante constatação refere-se à origem escolar, em que os resultados comprovam que mais de 60% dos discentes possuem trajetória escolar advinda exclusivamente da rede pública de educação.

Todavia, a pesquisa não apresenta apenas dados exitosos, comprova também que os recursos permanecem insuficientes para atender as demandas estudantis, principalmente diante do processo de ampliação e diversificação do perfil discente. Diante desse contraponto, o conjunto FONAPRACE/ANDIFES propõe recorrentemente a revisão da matriz orçamentária, a fim de responder proporcionalmente à nova realidade. A mudança do perfil discente causa também impacto na operacionalização das políticas, pois o aumento de demandas antigas e o surgimento de outras novas sobrecarregam as equipes que atuam nos setores da assistência estudantil ampliando, principalmente, o número de análises socioeconômicas realizadas pelos profissionais.

A realização dessas pesquisas tem como finalidade produzir dados capazes de subsidiar o aperfeiçoamento do Decreto PNAES e fortalecer, de maneira efetiva, as condições de permanência estudantil. Tal preocupação foi se consolidando ao longo dos encontros regionais e nacionais do Fórum, que, atentos aos tensionamentos conjunturais do período e comprometidos com a construção de uma Política Nacional de Assistência Estudantil, promoveram a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos.

O resultado da pesquisa aponta a manutenção da tendência já sinalizada na pesquisa anterior de diversificação do perfil universitário no que tange a renda, origem escolar e raça, com destaque para o crescimento do número de discentes que correspondem ao perfil de renda descrito no Decreto PNAES. De acordo com o documento publicado,

é revelador que o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita até 1 e meio SM tenha saltado de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica” (ANDIFES, FONAPRACE, 2021, p. 232).

O ingresso de discentes com procedência escolar referente ao ensino médio cursado na rede pública manteve o percentual acima de 60% e, aqueles autodeclarados negros alcançou o patamar histórico de 51,2% do universo. Isso significa que pela primeira vez, desde o início das pesquisas do conjunto FONAPRACE/ANDIFES, a maioria absoluta estudantil nas IFES é negra. Segundo o documento, os dados revelam ainda que é crescente o percentual de cotistas nas universidades e esta realidade é a “expressão dos esforços para sua real democratização”, sendo este um “importante passo para o cumprimento do papel social do ensino superior público” (ANDIFES, FONAPRACE, 2021, p. 232).

Segundo Heringer (2022) o processo de expansão das IFES e as políticas de ações afirmativas implementadas paulatinamente, permitiram mudanças no panorama das instituições públicas de ensino superior, tornando-as mais diversas do ponto de vista social e racial, e assim, um pouco menos desiguais. Essa diversidade estudantil requer mudanças nas IFES a fim de atender às múltiplas demandas, para então, a universidade cumprir sua missão social. Esta realidade, contudo, impõe desafios adicionais aos setores responsáveis pela assistência estudantil, sobretudo no que se refere à redefinição e ao aprofundamento das concepções que orientam essa política social no âmbito das universidades federais.

3.4 Perspectivas e concepções em torno da compreensão da assistência estudantil

A abordagem da assistência estudantil é atravessada por diferentes elementos, que abrangem desde a regulamentação até a avaliação do Decreto PNAES, perpassando o financiamento, a implementação, a gestão e a operacionalização, incorporando inclusive o debate acerca do trabalho, uma vez que tais ações são desenvolvidas por profissionais da educação das IFES. Além desses determinantes, outro aspecto relevante que integra o debate sobre a assistência estudantil refere-se a perspectiva e a concepção desta nas universidades federais.

Com regulamentação nacional inscrita a partir da instituição do Decreto nº 7.234/2010, em meio ao processo de reestruturação do ensino superior no bojo da contrarreforma do Estado, a compreensão da assistência estudantil está situada em uma conjuntura determinada. Por isso, carrega as determinações deste contexto, sob o domínio do sistema capitalista em um processo contraditório permeado de disputas e interesses.

Logo, diferentes interpretações são identificadas e concepções distintas têm sido propostas para se referir ao percurso acadêmico do discente, localizado entre o acesso e a conclusão do curso. Diante disso, é possível refletir sobre as concepções que cercam a assistência estudantil no momento atual, a qual não é única e tem sua construção em curso imersa num campo de debates com diferentes perspectivas, podendo desta forma, assumir novas configurações conforme a dinâmica da realidade.

O resultado dessas discussões incide sobre as formas de gestão e operacionalização das ações em torno da trajetória dos discentes nas IFES. Esta situação gera desdobramentos que se entrecruzam incidindo em distintos âmbitos, inclusive, no trabalho dos profissionais da área e, até mesmo, na concretização desta política social.

Em meio às reflexões presentes na literatura, identificam-se análises fundamentadas em bases distintas. Há debates de cunho conceitual presente na diferenciação entre assistência estudantil e permanência estudantil e na analogia entre assistência estudantil e assistência social. Existem também aqueles relacionados ao aspecto sociopolítico, no que tange a uma série de tensões que permeiam a implementação e operacionalização da assistência estudantil, como aspectos relacionados ao perfil da política social, aos dilemas referentes à cobertura, aos recursos destinados à área, as formas de acesso e participação no programa e, inclusive, a nomenclatura utilizada para definir o momento referente ao percurso universitário discente. Enfim, elementos que implicam na garantia da permanência do discente durante o percurso acadêmico. Considerando a importância desse debate, nesta sessão sistematiza-se os principais aspectos em torno dessa discussão.

3.4.1 A continuidade da trajetória discente nas universidades federais: perspectivas analíticas e fundamentos teóricos

O debate sobre a manutenção e garantia de condições para a continuidade formativa dos discentes ao longo do percurso universitário está ancorado na abrangência conceitual, nas definições adotadas e nas concepções que fundamentam cada formulação. Não se trata de disputa terminológica, mas de diferentes entendimentos sobre a viabilização das condições de continuidade formativa. Conforme registro do documento aprovado em plenária pelo FONAPRACE no ano de 2007, o qual foi elaborado coletivamente desde 1998, a Política de Assistência Estudantil (PNA) como

[...] conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2007, p.1).

Em 2012, essa premissa foi reiterada e o Fórum destacou que a assistência estudantil deve ser compreendida como “uma política essencial no contexto da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão” (FONAPRACE, 2012, p. 64). No mesmo documento, Maria de Fátima Oliveira, assistente social da UFU e figura atuante no movimento pela consolidação da política de assistência estudantil, reforça que

diante da complexidade das necessidades do ser humano, a Política de Assistência Estudantil no contexto do ensino superior não pode atender apenas às necessidades básicas de alimentação, moradia e transporte. Por isso, a perspectiva de formação ampliada dos estudantes deve possibilitar o desenvolvimento de ações, prioritariamente para estudantes de baixa condição socioeconômica, e também de caráter universal por meio de Programas e Projetos (...) (ibidem).

Tal concepção entende que a assistência estudantil conforma um conjunto de ações que colaboram para a formação ampliada dos discentes para além da sua formação técnica e profissional, contribuindo também para sua formação crítica e cidadã. Nesse sentido, a assistência estudantil reforça a proposta de melhoria do ensino, da pesquisa e da extensão comprometida com a universidade pública, gratuita e de qualidade. Maria de Fátima complementa ao afirmar que

é importante considerar que, tanto as ações de assistência básica, quanto as ações de assistência ampliada, são articuladas com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando, fundamentalmente, a *melhoria do desempenho acadêmico* e a *qualidade de vida* do estudante no contexto da educação superior” (FONAPRACE, 2012, p. 65, grifos da autora).

Santos e Lira (2023) entendem da mesma forma e afirmam que, além dessa integração às atividades de ensino, pesquisa e extensão, o Decreto PNAES não se limita a concessão de auxílios indispensáveis à sobrevivência humana, conforme pode ser verificado no § 1º, artigo 3º do Decreto 7.234/2010. Araújo (2015) comunga desta perspectiva e afirma que o Decreto PNAES surgiu para consolidar, qualificar e expandir as iniciativas de assistência estudantil com o objetivo de assegurar, não apenas o ingresso de estudantes no ensino superior público, mas também prover os recursos indispensáveis para sua permanência na universidade.

Essa perspectiva está expressa no artigo 2º do Decreto nº 7.234/2010, o qual apresenta os quatro objetivos gerais do Decreto PNAES que dispõe sobre a ampliação das condições de permanência, a minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais, a redução das taxas de retenção e evasão e a promoção da inclusão social pela educação. No artigo seguinte, estabelece que o Decreto PNAES deve ser implementado através de atividades articuladas ao ensino, à pesquisa e à extensão e, além disso, devem ser realizadas em dez frentes ações. No artigo 4º consta ainda que estas ações devem respeitar as especificidades institucionais e deverão ser realizadas conforme as necessidades identificadas pelos discentes. Nesse sentido, a normativa estabelece que

As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (Brasil, 2010, parágrafo único).

Em 2021, o grupo de trabalho (GT) Metodologia organizado através do FONAPRACE, composto por assistentes sociais de todas as regiões do país que trabalham nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades, reconheceram em documento elaborado coletivamente, a disputa de concepções existentes acerca da assistência estudantil e, em documento publicado afirmaram que “por ser locus de expressão da organização do FONAPRACE”, respeita o acúmulo de construção do Fórum, expresso em seus documentos e posicionamentos públicos. Nesse sentido, ao utilizar o conceito de assistência estudantil o FONAPRACE e, até mesmo o Decreto nº 7.234/2010 que regulamenta o PNAES, partem do

entendimento de que a assistência estudantil é uma política de permanência do discente no ensino superior nas universidades.

Seguindo esta mesma linha de pensamento, Vasconcelos (2010, 2012) entende que a assistência estudantil é um mecanismo de direito social com o objetivo de mitigar os entraves e auxiliar na superação dos obstáculos ao bom desempenho acadêmico, de modo que o discente possa se desenvolver plenamente durante a graduação, minimizando, dessa forma, os índices de evasão e trancamento. Segundo a autora, a assistência estudantil

transita em todas as áreas dos direitos humanos, compreendendo ações que proporcionem desde as ideais condições de saúde, o acesso aos instrumentais pedagógicos necessários à formação profissional, nas mais diferentes áreas do conhecimento, o acompanhamento às necessidades educativas especiais, até o provimento dos recursos mínimos para a sobrevivência do estudante, tais como moradia, alimentação, transporte e recursos financeiros (Vasconcelos, 2010, p.609).

Na mesma perspectiva analítica, Batista e Silva (2021, p. 6) concebem a assistência estudantil como um direito e, com base na PNA, entendem que a permanência estudantil corresponde ao fomento da participação dos alunos no ambiente acadêmico, assim como o acesso a recursos pedagógicos e de infraestrutura. Nesse sentido, utilizam o termo assistência estudantil para se referir às ações que propiciam as “condições ao discente de alcançar o sucesso na educação superior”.

Melo (2018, p.111) explica que com o Decreto PNAES a assistência estudantil foi criada a partir de uma concepção ampliada de direito, como “uma das ramificações da Política de Educação Superior”, “se configurando em seu marco conceitual como um direito dos estudantes universitários que pode garantir a permanência na educação superior”. Isto posto, afirma que a assistência estudantil a partir do Decreto PNAES só pode ser compreendida para além das expressões imediatas comuns às políticas sociais, pois é preciso superar essa visão limitada de que a assistência estudantil deve ser organizada para o atendimento restrito daqueles discentes que atendem o critério determinado na legislação. Ou seja, é preciso romper com a concepção reducionista e focalizada que permeia a história dos direitos sociais no Brasil.

Esses autores não apresentam distinção terminológica entre assistência e permanência estudantil, concebendo ambas para se referir ao itinerário do discente na universidade. Compreendem que as ações desenvolvidas pelas IFES devem contemplar desde as questões materiais até aquelas de ordem imaterial e, reconhecem a desigualdade social como um elemento basilar, a qual deve ser identificada a partir das demandas dos discentes e trabalhada

pelas IFES. Nesse sentido, a assistência estudantil deve ser compreendida a partir da totalidade dos processos sociais, para além daquelas questões que se manifestam de modo imediato.

A diferenciação conceitual entre permanência e assistência estudantil tem como uma das referências atuais os estudos de Rosana Heringer⁸⁰, que afirma que durante décadas o debate da assistência estudantil esteve restrito à adoção de mecanismos compensatórios destinados a grupos minoritários, os quais ingressaram em pequenos contingentes nas universidades. Assim, naquele período, a assistência estudantil era uma estratégia de suporte para grupos “vulneráveis” socioeconomicamente (Heringer, 2022).

A partir da implementação do Decreto PNAES a autora identifica avanços, sobretudo no que tange a multiplicidade de ações na área e afirma que, “a permanência teve sua concepção ampliada”, pois foram incorporadas “ações voltadas para o aprimoramento da vivência do estudante na educação superior, identificando-se o papel central do apoio pedagógico e de aspectos subjetivos” (Heringer, 2022, p.62). Juntamente com Gabriela Honorato, entende que as políticas de assistência e permanência estudantil apresentaram avanços nas últimas décadas, fruto da implementação das PAAs no processo de expansão e ampliação do ensino superior. A partir dessa leitura estabelecem a diferenciação conceitual entre permanência e assistência estudantil conforme a seguinte definição:

As políticas de permanência possuem maior abrangência, incluindo aspectos relacionados a diferentes formas de inserção plena na universidade, como por exemplo, programas de iniciação científica e à docência, monitoria, apoio pedagógico, participação em eventos, entre outras atividades. As políticas de assistência estudantil estariam contidas nas políticas de permanência, mas teriam um foco mais específico nas ações necessárias para viabilizar a frequência às aulas e demais atividades acadêmicas (Heringer e Honorato, 2014, p. 324).

As autoras reconhecem que a assistência estudantil, via Decreto PNAES, tem sua dimensão ampliada, não se restringindo apenas ao recurso financeiro para a frequência às aulas. Porém, mantêm a dicotomia ao considerar que a permanência extrapola a dimensão material (que faz parte da assistência estudantil) e deve mobilizar outras frentes de ação. Nesse sentido, para que não haja uma “permanência incompleta”, é necessário considerar diferentes dimensões relacionadas à permanência estudantil, pois além da dimensão

⁸⁰ A autora tem aprofundado a discussão sobre a temática a partir do Laboratório de Estudos e Pesquisa em Educação Superior (LEPES) da UFRJ. Seus estudos são inspirados nas contribuições de Vicent Tinto e Alain Coulon, que abordam, respectivamente, a concepção de integração social e acadêmica e a pedagogia da afiliação estudantil. As autoras recorrem também aos estudos de Ella Kahu para suprir as lacunas críticas dos autores e ajustar conceitualmente sua análise, por meio da estrutura conceitual, engajamento estudantil.

econômica, é preciso atentar-se também para a dimensão simbólica e acadêmica, principalmente dos discentes cotistas, que podem ter seu “sucesso acadêmico” comprometido, caso estas frentes sejam suprimidas (Heringer, 2022, p. 65).

Nesse sentido, a permanência estudantil engloba tanto as questões materiais (pois nela está contida a assistência estudantil), quanto questões relacionadas ao percurso acadêmico, os quais se ramificam em etapas relacionadas em diversos aspectos como a assistência estudantil, o senso de pertencimento, o engajamento estudantil que se refere a inserção dos discentes em outras atividades e projetos.

Associado a isso, sinaliza a responsabilidade institucional, uma vez que o “percurso acadêmico do estudante e seu sucesso acadêmico como um fenômeno” é um processo complexo que envolve diferentes atores institucionais que precisam estar engajados e mobilizados com os objetivos e responsabilidades da universidade. Somente desta forma, a universidade poderá cumprir sua missão, pois esse caminho é formado por uma via “de mão dupla, que tem impacto tanto sobre os estudantes quanto sobre a própria dinâmica institucional” (Heringer, 2022, p. 70). Em suma, afirma que

Se tomamos o conceito de engajamento estudantil (juntamente com o conceito de senso de pertencimento) em diálogo com os conceitos anteriormente mencionados de afiliação (COULON, 2008) ou de integração (TINTO, 1982, 1999), é possível perceber que a noção de engajamento enfatiza a atribuição de agência ao estudante, não o tratando apenas como receptor das ações institucionais (Heringer, 2022, p. 63).

Nessa perspectiva, Santos e Mendes (2023, p. 50) apontam esta problemática de âmbito conceitual e afirmam que “é relevante entender que a assistência estudantil é uma, dentre outras, estratégias de permanência que foca prioritariamente nos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica”. Os autores entendem que as políticas de permanência devem ser destinadas a todos os discentes, enquanto a assistência estudantil deve ser atribuída àqueles que vivenciam situações de pobreza, as quais podem comprometer a permanência destes.

Na linha tênue desse debate se encontra o estudo de Borges, Gouvêa e Barbosa (2022) que se propuseram a analisar a construção das políticas públicas de permanência e assistência estudantil a partir da implementação do Decreto PNAES e os dados secundários⁸¹ presentes nesse universo. Assim como Heringer e Honorato, também fundamentam suas análises nos

⁸¹ Os autores definem como dados secundários o processo de ampliação do acesso, a diversificação do perfil discente, os elementos relacionados à evasão e a equidade no interior do sistema. Enfim, os efeitos do PNAES na trajetória do discente até a conclusão do curso.

estudos de Vicent Tinto (sobre integração social) e de Alain Coulon (sobre pedagogia da afiliação). Os autores não expõem claramente a diferença conceitual entre permanência e assistência estudantil e em alguns momentos essa compreensão parece híbrida. Todavia, fazem essa distinção no decorrer do texto, como por exemplo

o Programa Nacional de Assistência Estudantil que contempla as universidades federais com recursos para financiamento **de políticas de assistência e permanência estudantil**. O projeto foi regulamentado por decreto em 2010 e, desde então, tornou-se um importante instrumento de combate à desigualdade na educação superior (Borges, Gouvêa e Barbosa, 2022, p. 68-69, grifo nosso).

Em síntese, os autores que concebem a permanência e a assistência estudantil como distintas e complementares no percurso acadêmico, sinalizam que a assistência estudantil é algo mais restrito, formada por um conjunto de ações com foco específico voltado para a manutenção dos discentes às aulas destinadas aqueles discentes mais pobres socioeconomicamente. Ao passo que, a permanência estudantil é algo mais amplo que engloba múltiplas frentes de ação, incluindo o desenvolvimento de atividades que combinam a questão material, simbólica, acadêmica e o engajamento estudantil, o que abarca o senso de pertencimento dos discentes no âmbito acadêmico.

Pensar o itinerário acadêmico do discente nas IFES na contemporaneidade remete a sua estruturação e ordenamento jurídico. Diante disso, a reflexão está para além de uma dicotomia ou uma segmentação terminológica. É preciso atentar para a concepção presente no documento normativo, o Decreto PNAES, o qual se refere ao percurso acadêmico do discente durante a graduação como assistência estudantil, conforme também define o FONAPRACE em seus documentos que precederam e sucederam o Decreto PNAES. Além disso, o próprio Decreto estabelece a assistência estudantil como locus essencial na articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, ou seja, algo amplo que não se restringe às condições de manutenção essencial (alimentação, transporte, moradia). Limitar a compreensão da assistência estudantil às ações voltadas à frequência dos discentes às aulas inscritas, sobretudo, no âmbito material pode incorrer no encadeamento da assistência estudantil como uma política de assistência social desenvolvida no interior das universidades, fato que gera implicações na sua operacionalização e dimensionalidade.

Sobre esse aspecto encontra-se outro ponto recorrente nos debates sobre a temática da assistência estudantil nas IFES: sua analogia com a assistência social. Resgatando a Constituição Federal, Vasconcelos (2010, 2012) afirma que a política de assistência estudantil e a política de assistência social despontaram a partir de demandas dos movimentos sociais e

ambas foram garantidas constitucionalmente como um direito social. A partir de então, uma nova concepção deu início a um período de reflexões sobre a proteção social no Brasil e a educação e a assistência social assumiram uma nova configuração fundamentada no direito social superando práticas clientelistas e assistencialistas.

A partir desse marco constitucional, a assistência social é considerada como uma política social que compõe o tripé da seguridade social⁸². Com regulamentação específica disposta na Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) apresenta como objetivo o provimento dos “mínimos sociais”, que deverão ser realizados a partir “de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, art. 1º, 1993).

No que tange à educação, esta enquanto direito social público garantido constitucionalmente, deve ser destinada a todos, independente da classe social e cabe ao Estado prover as condições igualitárias de acesso. Embora a CF não aborde especificamente sobre a permanência na educação superior, é na Carta Magna que se encontram os fundamentos para a legitimação da assistência estudantil no espaço universitário. Assim, a CF e a LDB constituem amparo legal para a construção de uma política de assistência estudantil na educação superior, a fim de garantir a igualdade de condições de acesso e permanência nesse nível de ensino.

Nesse sentido, na educação superior, o direito social à educação ocorre por meio da garantia do acesso e na promoção das condições de permanência estudantil para que os discentes possam concluir o curso, principalmente para aqueles que se encontram em condições sociais e econômicas diferenciadas. Vasconcelos (2010) afirma que

A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para a transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente bem durante a graduação e obtenha um bom desempenho curricular, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento de matrícula (Vasconcelos, 2010, p. 609).

Embora a política de assistência estudantil e a política de assistência social possam ter semelhanças no que tange a sua natureza assistencial, assim como na dimensão de políticas públicas de direitos, estas possuem “vinculações distintas, ganhando configurações na sua

⁸² Conforme consta no Art. 194 da Constituição Federal de 1988 a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

regulação e ordenação técnico-administrativa diferente”, bem como diferenciação nos seus objetivos (ANDIFES, FONAPRACE, 2021, p. 35).

Segundo Adriana Nascimento (2012), esse debate implica problematizar a própria concepção de assistência mobilizada no âmbito da educação superior. Quando a assistência estudantil é compreendida como mera extensão das ações da Política de Assistência Social, tende-se a restringir a compreensão das necessidades dos estudantes à esfera da sobrevivência material, limitando-as aos chamados mínimos sociais que estruturam essa política. Tal perspectiva reduz a complexidade das demandas relacionadas à permanência no ensino superior, obscurecendo dimensões mais amplas que atravessam a garantia do direito à educação.

Yazbek (1993) e Sposati *et al.* (2008) auxiliam na compreensão dessa relação, a partir da qual descortinam outros elementos que possuem nexos com a temática da assistência estudantil. Sposati *et al.* (2008) explicam que a dimensão assistencial das políticas sociais no Brasil assumem a especificidade da formação social brasileira fundada no clientelismo e no assistencialismo, assim, as políticas sociais se expressam no caráter emergencial e focalizado. Para Yazbek (1993), toda política social tem como objetivo o provimento de uma necessidade, por isso é assistencial. No Brasil, o assistencial se constitui como acesso a bens e serviços e assume como uma das características a ação do Estado, por meio de políticas de corte social.

Assim, considerando que as políticas sociais possuem uma dimensão assistencial⁸³ Nascimento (2013, p. 149) afirma “a assistência estudantil, no âmbito da educação superior, manifesta o próprio caráter assistencial da Política de Educação”, uma vez que as ações de assistência ao estudante universitário surgiram a partir de reivindicação “das condições materiais e imateriais necessárias à permanência dos estudantes”. Desse modo, cumpre reconhecer que a assistência estudantil está vinculada às políticas educacionais, enquanto política social específica, “com ações de cunho assistencial desenvolvidas no âmbito da educação” (Nascimento, 2013, p. 152). Portanto, possui caráter autônomo, não estando vinculada a Política de Assistência Social.

Considerando o sentido amplo de educação, que envolve múltiplas dimensões da vida social, ou seja, que a educação extrapola a questão de qualificação para o mercado de trabalho, abrangendo a formação pessoal e crítica dos sujeitos, a assistência estudantil refere-se à permanência do estudante durante a formação acadêmica, enquanto política social no campo

⁸³ Nascimento (2013, p. 151) esclarece que a assistência tanto assume a forma de um subprograma de uma política setorial (saúde, habitação, educação etc.) como também de uma área específica da política social, ou seja, a Política de Assistência Social.

da educação. Nesse sentido, tem por objetivo proporcionar as condições de subsistência, que são indispensáveis para a manutenção dos discentes, e também o desenvolvimento de ações que envolvem a dimensão integral, as quais são realizadas em articulação com outros sujeitos e com outras políticas, por meio de um trabalho multidisciplinar e em rede. Em suma, é preciso compreender que a assistência estudantil é o meio, a política que orienta os programas e ações, enquanto a permanência estudantil consiste na finalidade desta política inscrita na missão institucional.

3.3.2 Assistência estudantil: a política social no âmbito da educação superior federal

A partir dessas reflexões realizadas, considerando a similaridade com as demais políticas sociais e as dimensões que abarca, é oportuno iniciar esta sessão com a compreensão da assistência estudantil concebida neste estudo. Por assistência estudantil entende-se a política social materializada no âmbito de uma política pública, que é a Política de Educação, sendo esta, um dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Ainda que sua forma de regulamentação, no período analisado, tenha sido definida por meio de um decreto, a assistência estudantil também constitui um direito e integra o conjunto de ações desenvolvidas no campo da Política de Educação com a finalidade de contribuir com as condições de permanência dos discentes para sua formação acadêmica e conclusão do curso. Nesse sentido, constitui-se em um mecanismo que propicia a superação dos entraves e barreiras que obstaculizam a formação no ensino superior.

Tendo em vista que as políticas de acesso e permanência mantêm estreita relação no que se refere aos critérios de participação — definidos, sobretudo, a partir de recortes de renda e de procedência escolar — observa-se, nas universidades, a ampliação e a diversificação do perfil discente sob os pontos de vista cultural, racial e socioeconômico. Nesse contexto, emergem novas demandas no interior das IFES, que passam a envolver o conjunto da comunidade acadêmica.

Ao recuperar a trajetória da normatização da assistência estudantil, identifica-se na comparação entre o Decreto PNAES e a Portaria nº 39/2007, mudanças no que se refere às áreas estratégicas para atuação na assistência estudantil. Além daquelas presentes na Portaria nº 39/2007, (moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico), foi acrescentado o eixo “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (Brasil, 2010, art. 3º § 1º, inciso X). Esse inciso representa um

avanço, uma vez que considera as especificidades de determinados públicos no âmbito das IFES. Ademais, em consonância com a normatização anterior, o Decreto PNAES estabelece que as ações de assistência estudantil devem ser implementadas de forma articulada às atividades de ensino, pesquisa e extensão (Imperatori, 2017).

Entretanto, apesar desses avanços, é possível observar uma incongruência, pois ao mesmo tempo em que a legislação amplia os segmentos em que as ações de assistência estudantil devem ser desenvolvidas abarcando, inclusive, aquelas que vão além do aspecto material (art. 3º), acrescenta critérios de acesso para participação no Programa, baseado principalmente na renda, que apresenta o recorte socioeconômico como uma das regras prioritárias para delimitação do público a ser atendido - “estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio” (Brasil, 2010, art. 5º).

Esse aspecto se opõe à universalidade definida na política pública de educação (a qual a assistência estudantil constitui um de seus eixos), pois direciona as ações de permanência para aqueles mais pobres. Este elemento revela o traço assistencial das políticas sociais brasileiras em que, a

assistência tem se constituído como instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais. Para isso, institui políticas e cria organismos responsáveis pela prestação de serviços destinados aos trabalhadores identificados como pobres, carentes, desamparados (Sposati *et al.*, 2014, p. 42).

As autoras evidenciam que as políticas sociais na atualidade não apresentam um perfil de universalidade na cobertura, pelo contrário, dispõem de condicionalidades para participação por meio de um viés seletivo e focalizado, configurando-se como compensatórias de carências. Estreitando a análise contraditória das políticas sociais para o campo particular do Decreto PNAES, Santos e Lira (2023, p. 270) vislumbram “um caráter híbrido” do Programa. Isso significa que apesar deste reconhecer algumas demandas dos discentes e apresentar avanços com configurações inéditas para o campo da assistência estudantil, tais ações são institucionalizadas no âmbito da conjuntura neoliberal. Esse cenário revela a contradição do processo de reestruturação das universidades no atual formato e do próprio Decreto PNAES, que mesmo diante de um processo de ampliação de vagas não escapa do caráter compensatório, seletivo e focalizado das políticas sociais operacionalizadas numa perspectiva neoliberal.

Cabe lembrar que o caráter seletivo da assistência estudantil está presente desde as primeiras elaborações do FONAPRACE e permanecem nos debates e publicações atuais. Esta concepção se alinhou às ideias do governo à época que, com a proposta de expansão do ensino superior, desenvolveu dentro do programa de reestruturação das IFES ações complementares no campo das ações afirmativas. Assim, ao executar o REUNI, criou medidas que viabilizassem as PAAs, instituídas principalmente, por meio da Lei de Cotas e do Decreto PNAES. Diante de um contexto de reestruturação do ensino superior público pautado na expansão de instituições e de vagas, a reflexão sobre as condições de acesso e permanência tornou-se indispensável, uma vez que a ampliação de vagas, por si só, não garante a “democratização” da universidade almejada pelo governo.

Nessa direção, a assistência estudantil revela sua similaridade com as demais políticas sociais fundamentadas na lógica neoliberal, as quais possuem sua base calcada numa relação contraditória em que o objetivo é a reprodução da sociedade, não representando de fato a garantia efetiva dos direitos sociais. Melo (2018, p. 114) reitera que “desvincular a questão do direito ao não direito se faz por meio de uma política restritiva, seletiva, que visa somente o alívio da pobreza, buscando atender somente um mínimo das necessidades biológicas”.

Santos e Mendes (2023) afirmam que a diversidade do perfil discente que passou a adentrar as universidades, a partir das políticas de ações afirmativas, acentuou as contradições no interior das instituições trazendo impactos e desafios para a permanência estudantil. Assim, no âmbito das estratégias de ação afirmativa, o Decreto que institui o Programa PNAES foi implementado como um marco de reordenamento das práticas e dos mecanismos de gestão da assistência estudantil nas IFES. A partir da promulgação do Decreto nº 7.234/2010, a assistência estudantil passa a ser orientada pela finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (Brasil, 2010, art. 1º), estruturando-se em torno dos seguintes objetivos:

I — democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II — minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III — reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV — contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2010, art. 2º).

De fato, o Decreto que institui o PNAES apresenta avanços no que se refere à consolidação da assistência estudantil nas universidades federais. Todavia, é importante recuperar a crítica de que esse Programa foi implementado como um dos mecanismos voltados à efetivação do REUNI, podendo, dessa forma, ser “caracterizado como uma política

estratégica com ênfase nos resultados e na racionalização de recursos públicos, seguindo a tendência de caráter funcional às propostas contrarreformistas”, conforme se observa nos objetivos do Programa (Soares, 2017, p. 132). Essa integração da assistência estudantil à agenda contrarreformista fortaleceu a tendência à exclusividade e rebaixamento do corte de renda como critério de acesso às ações da assistência estudantil, característica comum das políticas sociais sob a égide neoliberal (Nascimento, 2014).

No que se refere a essa relação, importa destacar um aspecto que explicita a distinção na definição do público-alvo do Programa. Enquanto a Portaria nº 39/2007 se refere apenas à seleção socioeconômica de discentes matriculados em cursos de graduação presencial, o Decreto nº 7.234/2010 delimita esse público a partir do critério de renda, conforme se pode observar na comparação entre os artigos.

As ações do PNAEs atenderão a estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação, prioritariamente, **selecionados por critérios socioeconômicos**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições de educação superior em ato próprio. (Brasil, 2007a, art. 4º, grifo nosso).

Serão atendidos no âmbito do PNAES **prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio**, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior (Brasil, 2010, art.5º, grifo nosso).

A alteração introduzida pelo Decreto nº 7.234/2010 revela-se significativa, na medida em que institui um critério delimitador para o acesso à política. Conforme assinala Imperatori (2017), a definição de critérios específicos de elegibilidade implica a focalização da política, uma vez que restringe o acesso a determinados segmentos sociais previamente definidos. Nessa perspectiva, observa-se uma delimitação ainda mais precisa do público a ser atendido, acompanhada do aumento das exigências de comprovação socioeconômica, o que, como consequência, tende a ampliar os obstáculos de acesso à política.

A raiz desse debate encontra-se nas análises de Behring e Boschetti (2007), que explicam que, embora o texto constitucional represente avanços no reconhecimento dos direitos sociais, a CF é também expressão de correlações de forças desfavoráveis no interior da sociedade brasileira. Tal configuração revela a permanência de traços conservadores no âmbito das políticas sociais, produzindo uma dinâmica marcada por tensões e contradições entre a perspectiva da universalização dos direitos e os mecanismos de seletividade que atravessam sua materialização, conforme discutido anteriormente.

Na égide neoliberal a coexistência entre esses pólos se exacerba, pois há uma tendência geral de redução dos direitos sociais sob o argumento de crise fiscal do Estado. Isso implica em políticas sociais pontuais e limitadas “prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a *privatização, a focalização e a descentralização*” (Behring e Boschetti, 2007, p. 156, grifo das autoras).

Desse modo, sem abandonar o discurso de democracia, de direitos e de igualdade, o neoliberalismo aprofunda o quadro de miséria e ao mesmo tempo retira direitos sociais ao não investir em políticas sociais. Para Behring (2021) o fortalecimento da racionalidade neoliberal, baseada nas determinações das agências multilaterais, reforça o individualismo e fragiliza o princípio da universalidade e, sobretudo, instaura suas políticas de ajuste fiscal. Estas atingem de forma perversa as políticas sociais, tanto em relação ao seu financiamento quanto a sua própria concepção.

Nesse contexto, os critérios explicitados no artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010 têm se constituído como um dos principais determinantes para o acesso à assistência estudantil, bem como um dos eixos balizadores utilizados pelas IFES. O referido artigo estabelece que o público a ser atendido deve ser prioritariamente composto por estudantes que atendam aos critérios de renda e de origem escolar. Nesse tocante, importa destacar que mesmo com a delimitação de critérios específicos, existe a possibilidade de construção de alternativas de acesso à assistência estudantil, orientadas na perspectiva de atendimento daqueles que não atendem a tais critérios (Oliveira, Pereira e Ferreira, 2020).

Ainda que tal possibilidade não possa ser descartada, uma análise que considere a totalidade da realidade concreta evidencia que o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, articulado à recorrente restrição orçamentária destinada às políticas sociais — elementos estruturantes do projeto neoliberal —, impõe limites severos à efetivação dessas políticas. Nesse contexto de restrição orçamentária e de disputas em torno da alocação de recursos públicos, a assistência estudantil configura-se como uma política atravessada por tensões estruturais, cuja efetivação integral é constantemente limitada e, em determinados contextos, até mesmo inviabilizada pelas dinâmicas de austeridade e de racionalização do gasto público próprias do projeto neoliberal.

Outro aspecto relevante diz respeito ao contexto no qual a assistência estudantil, especialmente após a instituição do Decreto PNAES, vem sendo desenvolvida. Trata-se de um cenário marcado por transformações significativas na educação superior brasileira, nas quais se articulam a expansão das universidades, alterações nos padrões de acesso — impulsionadas, em particular, pelo SiSU, que ampliou a mobilidade espacial da demanda — e a consolidação

de políticas de ações afirmativas. Neste último eixo, destaca-se a Lei nº 12.711/2012, que instituiu o sistema de cotas e redefiniu de modo substantivo o perfil de ingresso. Conforme argumentam Santos e Mendes (2023), a Lei de Cotas contribuiu decisivamente para a diversificação do corpo discente, permitindo a entrada de segmentos sociais que, historicamente, encontravam barreiras estruturais que os impediam de acessar a educação superior. Essas alterações, ao mesmo tempo em que contribuem para a ampliação do acesso, também intensificam as demandas sobre a assistência estudantil, exigindo que esta se opere em condições estruturais mais complexas e desafiadoras.

Nessa conjuntura dois elementos se imbricam. Um deles se refere à semelhança entre o critério da política de ingresso dos grupos de cotas do SiSU e o critério para participação nos programas de assistência estudantil a partir do Decreto PNAES. Ambos definem, como um dos critérios de participação, o limite de renda bruta por pessoa do grupo familiar de até 1,5 salários mínimos. Essa equivalência sugere que, minimamente, os grupos de cotas de renda do sistema de ingresso constituem em público potenciais para participação no Programa de Assistência Estudantil. Além desses grupos de acesso, há também aqueles que ingressam pelos demais grupos de cotas independente do critério de renda, mas ainda sim atendem ao perfil da assistência estudantil devido a outras particularidades.

O segundo elemento se refere à agudização das expressões da questão social, do desemprego estrutural, do crescimento das desigualdades e da perda de direito, como bem sinalizam Cislighi e Silva (2012). Esse contexto dinâmico tende a ampliar a demanda por assistência estudantil por parte de discentes que, inicialmente, não atendiam aos critérios estabelecidos no Decreto, mas que, ao longo da trajetória acadêmica, podem vir a se constituir como público potencial da política.

A relação entre os efeitos das desigualdades sociais e as desigualdades no ensino superior manifesta-se em distintos momentos da história da educação brasileira, e a expansão promovida no século XXI mantém essa tendência, ainda que sob os novos moldes. Silva e Marques (2022, p. 2) ratificam que o processo de ampliação do acesso e da permanência apresenta desafios de diversas ordens para as IFES, em um cenário de “avanços e recuos concomitantes”, como uma “marcha contraditória”. Nesse movimento, o financiamento configura-se como um eixo estruturante e complexo, cuja problemática tem se intensificado historicamente no campo das políticas sociais sob a égide do neoliberalismo.

Conforme consta no Decreto PNAES, o repasse dos recursos para a operacionalização das ações de assistência estudantil para as IFES ocorre anualmente, por meio de dotações orçamentárias consignadas junto ao MEC “devendo o Poder Executivo compatibilizar a

quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (Brasil, 2010, art.8º). Antes mesmo do Decreto PNAES, a Portaria n º 39/2007 estabelecia repasse anual de recursos para a área da assistência estudantil, todavia não especificava a fonte e a forma. Diante do processo de reestruturação do ensino superior federal, o FONAPRACE deliberou em 2010 durante a 48ª reunião do Fórum, uma proposta de revisão da matriz de distribuição orçamentária, a qual foi encaminhada ao Conselho Pleno da ANDIFES.

A distribuição dos recursos previstos no Decreto PNAES para cada uma das IFES desenvolver as ações de assistência estudantil é definida por uma fórmula chamada de matriz PNAES⁸⁴ e o resultado desse cálculo representa os valores repassados pelo MEC às IFES destinados à execução das ações de assistência estudantil. Silva e Marques (2022, p.7) explicam que a distribuição do orçamento “é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das próprias universidades”. Esta matriz considera as condições estruturais das instituições, o número de discentes concluintes e evadidos e o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM) em que está localizada a IFES.

O orçamento alocado para as IFES desenvolverem as ações do Decreto PNAES está previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) ação 4002 intitulada: Assistência ao Estudante de Educação Superior, sendo definido no ano fiscal anterior ao seu exercício. Desde a implementação da Portaria PNAES até o ano e 2016 (considerando que a LOA é aprovada em ano anterior) é possível observar variação positiva do orçamento, conforme consta no gráfico elaborado pelo Centro de Estudo Sou Ciência⁸⁵.

⁸⁴ Esta fórmula é composta por duas partes iguais: a primeira refere-se ao cálculo do aluno equivalente, que considera o total de alunos equivalentes da graduação presencial (NAEg) e a segunda se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano do município (IDHm) em que a IFES está localizada. Acrescenta-se ainda um bônus por adesão ao SiSU, externo à fórmula. (GT Matriz/FONAPRACE).

⁸⁵ O Sou Ciência é um Centro de Estudos e Think Tank sobre Sociedade, Universidade e Ciência. Sediado na UNIFESP, o Grupo de Pesquisa multidisciplinar é composto por uma equipe de pesquisadores de todos os campi e de outras universidades. Maiores informações e o gráfico apresentado está disponível em <https://souciencia.unifesp.br/dados-fctesp/orcamento-universidades-federais/assistencia-ao-estudante> Acesso em março de 2025.

Grafico 2 – Valores destinados à execução da assistência estudantil nas universidades

Munidos dos dados orçamentários em valores reais, nominais e executado referente ao Decreto PNAES, Silva e Marques (2022, p. 10) afirmam que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016 o orçamento real e nominal apresentou queda substancial, mesmo que, ainda em 2016 possa se observar uma crescente na execução da LOA real, porém com menor estímulo. Após a aprovação da EC nº 95/2016 o orçamento do Programa sofreu variações negativas em que as “oscilações orçamentárias na LOA real em valores de janeiro de 2018 representam perdas de R\$ 30 milhões para 2016, R\$ 14 milhões para 2017 e de R\$ 126 milhões para 2018”. Ou seja, a partir de 2017 o valor destinado ao Programa apresentou declínio. O gráfico demonstra um sucinto aumento em 2019, seguido de quedas drásticas nos anos de 2020 e 2021. Nos dois anos seguintes (2023 e 2024) há uma tendência de incremento orçamentário para a área, todavia, estes não atingem nem mesmo o valor correspondente ao ano de 2014. Importa considerar também que, além das perdas reais, as variações orçamentárias não ocorreram de forma ordenada e proporcional em relação à demanda, e além da EC nº 95/2016, o orçamento da assistência estudantil é sensível às condições políticas, estruturais e institucionais em cada período.

A compreensão das questões orçamentárias não se restringe à mera comparação de valores numéricos, uma vez que estes não contemplam a dimensão da assistência estudantil nem o contexto em que essa política se desenvolve. Na sociedade capitalista, debater o financiamento das políticas sociais via fundo público é essencial, visto que este se constitui em objeto de disputa entre as classes e frações de classe. Conforme ensina Chauí (1999) a

gestão do fundo público constitui-se em um dos ingredientes importantes na luta democrática na sociedade. Assim,

com a expansão da intervenção do Estado na sociedade, esse processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado devido à consequente expansão do fundo público. Tal disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na definição do gasto público. [...] O fundo público, dessa maneira, se expressa como mais um espaço público da luta social (Souza Filho, 2016, p. 327).

Fundamentada na tese de Francisco de Oliveira, Behring (2021, p. 100-101) explica de modo exímio o movimento e o lugar do fundo público no capitalismo maduro e afirma que este “sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público”.

Nessa direção, observa-se que parte do fundo público destinado à assistência estudantil nas IFES não é alocada de forma proporcional à demanda existente. Para tanto, as IFES utilizam de alternativas, como por exemplo, utilização de recursos próprios das universidades para o desenvolvimento de ações no campo da assistência estudantil, acirramento dos critérios para acesso a assistência estudantil e até mesmo redução do valor gasto por discente para atender um quantitativo maior (Silva e Marques, 2022).

O fundo público, entendido como a parcela da mais-valia apropriada e redistribuída pelo Estado, constitui um espaço contínuo de disputas entre projetos societários antagônicos. Nas últimas décadas, a intensificação do discurso de que os gastos com políticas sociais seriam excessivos têm legitimado sucessivas agendas de ajuste fiscal, resultando na retração sistemática do investimento social. Essa conjuntura, além de expressar a diretriz estruturante das políticas sociais de orientação neoliberal, conforma seu próprio perfil ao definir critérios de seleção, modos de execução e categorias operativas que, alinhadas a uma racionalidade gerencial e focalizadora, acabam por mascarar as determinações estruturais da desigualdade e deslocar o debate público para explicações individualizantes, encobrindo as determinações reais da ordem instituída.

A imbricação entre o critério de participação e o financiamento do Programa culmina em uma característica comum às políticas sociais: a transferência de recursos financeiros por meio de pagamento direto de bolsas e/ou auxílios. Sara Granemann (2007) afirma que as próprias reconfigurações do sistema capitalista redesenham o formato das políticas sociais,

como algo necessário à sua reprodução. Com isso, a condução das políticas sociais ocorre por meio de políticas monetarizadas ao invés de investimentos em equipamentos públicos, pois nessa perspectiva capitalista o cidadão é inserido como consumidor no mercado.

Essa dinâmica também se manifesta no campo da assistência estudantil, tendo sido identificada por Nascimento (2014) desde os primeiros anos de implementação do Decreto que institui o PNAES, quando passa a ser caracterizada pelo autor como um processo de bolsificação. Isso ocorre devido a incompatibilidade entre recursos e o crescimento das demandas sociais diante do acirramento da questão social e da diversificação do perfil discente face às políticas de ações afirmativas nas universidades. O maior contingente de discentes de perfis distintos e provenientes da classe trabalhadora de todas as partes do Brasil (devido à política de cotas e a mobilidade geográfica proporcionada pelo SiSU) trouxe novos desafios e problemas sociais para o interior das IFES. Diante desse contexto, ao invés da construção de equipamentos para a assistência ao discente (como creches, restaurantes universitários, moradias estudantis), foram criadas formas de transferência de recursos diretamente aos discentes com valores que não atendem as necessidades de permanência estudantil, mas de certa maneira, é uma forma de responder às demandas estudantis.

Nessa tendência de bolsificação das ações, a análise socioeconômica é tida como instrumento de seleção, e assim, se reproduz a lógica da focalização, a qual carrega um discurso de individualização do direito. Essa realidade implica ainda na disputa entre o pouco existente entre os discentes, fato que segmenta a categoria e dificulta a organização estudantil na luta pela ampliação, e até mesmo universalização, da assistência estudantil.

Desse modo, a conjuntura em que foi construído o Decreto PNAES e a maneira que este vem sendo conduzido no âmbito da política governamental, a assistência estudantil tem na bolsificação sua maior expressão.

É relevante pontuar, ainda, que a bolsificação não é característica que tem marcado apenas os programas de assistência estudantil. Na realidade, ela tem sido a propensão do conjunto de programas e políticas sociais no Brasil nessas últimas quase três décadas, que têm primado por uma tendência focalizadora e moralizante, em que os programas de transferência de renda para amenização da extrema pobreza são tomados como centralidade (Santos e Mendes, 2023, p.64).

Seguindo essa direção, em 2013 o governo federal criou a Portaria nº 389/2013 que dispôs sobre o Programa Bolsa Permanência (PBP) do MEC, que constitui em uma ação do Governo Federal voltada à concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior que se encontram em situação pobreza, incluindo

também estudantes indígenas e quilombolas. Essa iniciativa tem como finalidade reduzir desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a conclusão da graduação por parte desses estudantes.

O formato desse programa escancara o método de transferência de renda no âmbito da assistência estudantil na educação superior, pois no PBP do MEC o auxílio financeiro é repassado diretamente ao discente por meio de um cartão de benefício. Para além do critério de renda estabelecido em consonância com o Decreto PNAES, acrescenta outro condicionante para participação, que se refere ao quantitativo de carga horária diária de aula dos cursos de graduação. Com a gestão realizada diretamente pelo MEC, este Programa impacta na autonomia das universidades em relação a administração da assistência estudantil, uma vez que o repasse do auxílio financeiro ocorre diretamente entre governo e discente⁸⁶. Ou seja, os recursos não passam pelas IFES, cabendo a estas apenas a operacionalização do Programa⁸⁷. Nesse sentido, esse Programa governamental qualifica as ações de assistência estudantil apenas como repasse de auxílio financeiro, ratificando a bolsificação.

No ano de 2014 a IV Pesquisa do Perfil dos Graduandos das IFES trouxe a atualização dos dados após a implementação das políticas de ações afirmativas nas IFES. Os resultados da pesquisa publicada pelo FONAPRACE/ANDIFES em 2016 comprovam que o ensino superior federal se tornou mais acessível, popular e inclusivo. Em comparação com as pesquisas anteriores, o estudo demonstrou que as IFES estão mais diversificadas, uma vez que houve aumento quantitativo de pessoas negras e com renda média por pessoa da família de até 1,5 salários mínimos, respectivamente 47,57% dos discentes das IFES são negros e mais da metade 66,19%⁸⁸ fazem parte de famílias nessa faixa de renda. Além desses indicadores, outra importante constatação refere-se à origem escolar. Os resultados comprovam que mais de 60% dos discentes possuem trajetória escolar advinda exclusivamente da rede pública de educação. De acordo com análise do FONAPRACE, esse resultado é fruto da conjunção de

⁸⁶ Esse modelo de Programa inverte, em parte, o processo de descentralização da assistência estudantil proposto nas legislações anteriores, como a Portaria PNAES e o Decreto PNAES, pois concentra os recursos no governo federal, cabendo às IFES apenas a função de selecionar o público a ser atendido a partir de critérios pré-estabelecidos pelo governo. Esse movimento representa um retrocesso no contexto de implementação do PNAES que, como apresentado, dispõe de um leque amplo de áreas estratégicas a serem desenvolvidas na área da assistência estudantil, extrapolando as demandas materiais imediatas.

⁸⁷ A operacionalização do sistema do PBP pelas IFES ocorre por meio dos seguintes procedimentos: verificação das condições dos critérios estabelecidos no Programa; responsabilização, juntamente aos discentes, pela veracidade dos dados registrados; arquivamento dos documentos comprobatórios; homologação do cadastro; manutenção no sistema específico do Programa da relação de todos discentes que cumprem os requisitos, envio mensal da lista dos discentes para que FNDE efetuar o pagamento (PBP, 2013).

⁸⁸ Cabe destacar que as disparidades regionais são ainda mais acentuadas do que o cenário nacional apresentado. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, o percentual de discentes com renda média familiar per capita de até 1,5 salários mínimos chega a 76%.

fatores e políticas públicas no âmbito das ações afirmativas, desde a Lei de Cotas, que somada ao SiSU e ENEM permitiu maior mobilidade territorial e dessa forma, a ampliação das formas de acesso, até a estruturação do Decreto PNAES nas IFES.

Apesar de apresentar dados que demonstram êxito no processo de ampliação das IFES, a pesquisa também comprova que os recursos permanecem insuficientes para atender as demandas estudantis, principalmente diante do processo de ampliação e diversificação do perfil. Para tanto, o conjunto FONAPRACE/ANDIFES propõe a revisão da matriz orçamentária, a fim de responder proporcionalmente à nova realidade. Outro aspecto importante em relação a alteração do perfil discente é o impacto causado na operacionalização das políticas, pois o aumento de demandas antigas e o surgimento de outras novas sobrecarregam as equipes que atuam nos setores da assistência estudantil ampliando, sobretudo, o número de análises socioeconômicas à quantidade de serviços prestados.

De acordo com o FONAPRACE/ANDIFES, a realização das pesquisas tem como objetivo levantar dados que possam subsidiar a criação de um programa nacional de assistência estudantil e esta preocupação foi se consolidando ao longo dos encontros regionais e nacionais do Fórum. Assim, atentos aos tensionamentos conjunturais desse período e firmes na proposição de construção da Política Nacional de Assistência Estudantil, o conjunto FONAPRACE/ANDIFES realizou em 2018 a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos graduandos. O resultado da pesquisa aponta a tendência já sinalizada na pesquisa anterior de diversificação do perfil universitário no que tange a renda, origem escolar e raça. Destaca-se o crescimento do número de discentes que correspondem ao perfil de renda estabelecido no Decreto PNAES, ou seja, grupos familiares com renda mensal por pessoa até 1,5 salários mínimos. De acordo com o documento publicado,

é revelador que o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita até 1 e meio SM tenha saltado de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica” (ANDIFES, FONAPRACE 2021, p. 232).

O ingresso de discentes com procedência escolar referente ao ensino médio cursado na rede pública manteve o percentual acima de 60% e, aqueles autodeclarados negros alcançou o patamar histórico de 51,2% do universo. Isso significa que pela primeira vez, desde o início das pesquisas do FONAPRACE/ANDIFES, a maioria absoluta estudantil nas IFES é negra. Segundo o documento, os dados revelam que é crescente o percentual de cotistas nas universidades e esta realidade é a “expressão dos esforços para sua real democratização”,

sendo este um “importante passo para o cumprimento do papel social do ensino superior público” (ANDIFES, FONAPRACE, 2021, p. 232).

Em consonância os dados das referidas pesquisas, Heringer (2022) afirma que o processo de expansão das IFES e as políticas de ações afirmativas implementadas paulatinamente, permitiu a mudança no panorama das instituições públicas de ensino superior, tornando-as mais diversas do ponto de vista social e racial, e assim, um pouco menos desiguais. Essa diversidade estudantil requer mudanças nas IFES a fim de atender às múltiplas demandas, para então, a universidade cumprir sua missão social.

Em síntese, enquanto política social no âmbito da educação superior, a assistência estudantil assume características marcadas por uma profunda contradição: ao mesmo tempo em que se afirma como estratégia fundamental para a ampliação das condições de permanência e para a efetivação do direito à educação, é estruturada sob as determinações que a restringem a um modelo focalizado, seletivo e funcional à racionalidade neoliberal. Nesse sentido, sua materialização, especialmente a partir do Decreto nº 7.234/2010, evidencia a coexistência entre avanços institucionais e limites estruturais, expressos na centralidade do critério de renda, na insuficiência de financiamento e na tendência à bolsificação das ações. Tais elementos conformam uma política tensionada, cuja operacionalização se dá em meio à disputa pelo fundo público e à intensificação das expressões da questão social, revelando que, embora indispensável à permanência estudantil, a assistência estudantil não se consolida plenamente como direito universal, mantendo-se circunscrita a um padrão compensatório que reflete as contradições das políticas sociais na contemporaneidade.

É nesse terreno contraditório que se inscreve o exercício profissional do assistente social, cuja atuação passa a ser condicionada por essas determinações institucionais, normativas e orçamentárias, ao mesmo tempo em que é atravessada pelo compromisso ético-político da profissão. Assim, o capítulo seguinte se dedica a analisar como essas mediações se expressam no cotidiano de trabalho, evidenciando os limites, as possibilidades e as estratégias construídas pelos assistentes sociais na assistência estudantil.

4 SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE CONTRARREFORMA DO ESTADO: A RELAÇÃO ENTRE AS DETERMINAÇÕES CONJUNTURAIS E O TRABALHO PROFISSIONAL

A abordagem sobre o trabalho profissional, neste estudo, ancora-se na compreensão de que este integra os processos coletivos de trabalho responsáveis pela prestação de serviços sociais, em consonância com as políticas públicas, em diferentes espaços sócio-ocupacionais, sobretudo aqueles geridos pelo Estado, conforme a dinâmica geral da sociedade capitalista. Esse universo imprime particularidades ao trabalho de assistentes sociais, podendo potencializá-lo ou impor limites ao seu desenvolvimento, considerando que, na contemporaneidade, as políticas públicas constituem um espaço privilegiado de atuação profissional. As políticas sociais, por sua vez, organizam-se a partir das funções política, ideológica, econômica, cultural e social desempenhadas pelo Estado, em consonância com a perspectiva neoliberal. Desse modo, refletir sobre o trabalho profissional requer atentar para a configuração do Serviço Social na sociedade brasileira, apreendida no movimento da realidade e em sua totalidade, no interior da sociabilidade capitalista e em sua relação com o Estado.

Considerando tais pressupostos, este capítulo estrutura-se em três eixos analíticos articulados entre si. O primeiro dedica-se à discussão do Serviço Social enquanto trabalho e profissão, examinando as determinações históricas e as dimensões constitutivas que estruturam o trabalho dos assistentes sociais no interior da sociedade burguesa. O segundo eixo problematiza o Serviço Social como profissão em sua intrínseca relação com o trabalho profissional desenvolvido no âmbito do Estado, analisando as implicações decorrentes da hegemonia neoliberal na configuração das políticas públicas e nas condições de exercício profissional. Por fim, o terceiro eixo aborda o exercício profissional no campo da educação superior, evidenciando as particularidades que conformam o trabalho dos assistentes sociais no âmbito da assistência estudantil.

Por se tratar de um campo amplo, complexo e contraditório de análise, torna-se necessário examinar determinadas questões tanto no plano teórico quanto nas experiências registradas em estudos já publicados, com o objetivo de apreender as determinações e mediações que incidem sobre o trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil das universidades federais na contemporaneidade. Nesse sentido, além de resgatar aspectos gerais acerca da profissão, faz-se necessário analisar as abordagens e os processos que estabelecem determinações centrais para o exercício profissional. Tal movimento analítico busca contribuir

para a construção de um panorama interpretativo sobre o exercício profissional na assistência estudantil, compreendido no interior das relações sociais que o conformam na sociedade capitalista, sem perder de vista a perspectiva crítica que orienta o projeto profissional do Serviço Social.

4.1. Serviço Social como trabalho e profissão: aspectos sócio-históricos

A diretriz sobre o entendimento da profissão de Serviço Social é primordial para discorrer sobre o trabalho profissional na assistência estudantil. Desse modo, a discussão empreendida neste estudo compreende a profissão situada historicamente na sociedade capitalista como “um dos elementos que participa da reprodução das relações de classe e do relacionamento contraditório entre elas”, conforme afirmam Iamamoto e Carvalho (2005, p. 71). Assim, o significado social da profissão somente pode ser apreendido a partir de sua inserção na sociedade de classes, no interior da qual emergem as demandas que a interpelam e que lhe conferem significado histórico e social.

Nessa perspectiva, destaca-se a importância de compreender a reprodução das relações sociais, a qual não se restringe à reprodução da força viva de trabalho e dos meios objetivos de produção, mas os incorpora e os ultrapassa enquanto elementos constitutivos do processo de trabalho. Assim, abrange também a reprodução das forças produtivas e das relações de produção de modo global, a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social. Nesse processo, ainda são criadas e recriadas as lutas sociais pelo poder no conjunto da sociedade. Portanto,

a reprodução das relações sociais é a reprodução da totalidade do processo social, a reprodução de determinado modo de vida que envolve o cotidiano da vida em sociedade: o modo de viver e de trabalhar, de forma socialmente determinada, dos indivíduos em sociedade (Iamamoto e Carvalho, 2005, p. 72).

É nesse universo, de totalidade concreta em movimento e em permanente processo de estruturação, que é gestada a vida cotidiana, a qual é moldada pela reprodução das relações sociais, uma vez que a reprodução do capital permeia múltiplas dimensões e expressões da vida em sociedade. Esse processo é complexo, diverso e contraditório, pois trata-se de uma realidade em que o mesmo movimento que “cria as condições para a reprodução da sociedade de classes, cria e recria os conflitos resultantes dessa relação e as possibilidades de sua superação” (Iamamoto e Carvalho, 2005; Yazbek, 2019, p.4).

Essa concepção implica uma forma de apreender a diretriz da profissão a partir de dois prismas indissociáveis e correlatos: “como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais e que se expressa pelo discurso teórico e ideológico sobre o exercício profissional” e “como atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais objetivas que imprimem certa direção social ao exercício profissional, que independem de sua vontade e/ou da consciência de seus agentes individuais”, através das quais os homens tomam consciência das transformações nas condições materiais da produção de vida material, refletem e se posicionam na sociedade. Nessa relação, a unidade entre esses dois ângulos é contraditória, uma vez que pode haver um descompasso entre “as condições e os efeitos sociais objetivos da profissão e as representações que legitimam esse fazer” (Iamamoto e Carvalho, 2005, p.73). Essa perspectiva é imprescindível para o entendimento da configuração da profissão na contemporaneidade.

Nesse sentido, é essencial compreender que pode haver uma defasagem entre a intenção do profissional, o trabalho que este realiza e os resultados que produz, uma vez que o Serviço Social está inserido no processo social, que é mediatizado por condições históricas formada pela realidade objetiva e construída na ordem do capital. Portanto, que as relações sociais não são subjetivas, pelo contrário, são construídas e reconstruídas na diversidade do movimento histórico, particularmente no movimento de reprodução do capital que além de criar as condições para a continuidade da organização da sociedade nesse modelo, “recria, também, em escala ampliada, os antagonismos de interesses objetivos inerentes às relações sociais” (Iamamoto e Carvalho, 2005, p.74).

Nessa trama, a contraditória dinâmica das relações sociais, que produz e reproduz as desigualdades sociais e se manifesta na produção social e na distribuição desigual dos meios de vida e de trabalho, gesta a questão social na sua dimensão objetiva (determinantes estruturais) e na sua dimensão subjetiva (ação dos sujeitos). Sendo assim, a questão social expressa as desigualdades inerentes à dinâmica de classe da ordem capitalista e se manifesta diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora (Iamamoto, 2008; 2009). Isso denota que

por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica derivada do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista, que se encontra na gênese da “questão social” nessa sociedade (CFESS, 2009, p.10-11).

Este ângulo de análise demonstra que a forma de configuração do capitalismo, suas crises ou intensificação, ditada pelo movimento cíclico que lhe é inerente, incide nas expressões da questão social. Estas, são mais do que as típicas caracterizações em torno das “expressões da pobreza, miséria e ‘exclusão’”. Aglutina-as e captura “a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social - e dos sujeitos que o realizam - na era do capital fetiche” (Iamamoto, 2008, p. 125). Isso significa que as configurações assumidas pelo Estado e pelo trabalho no atual estágio do capitalismo contemporâneo não criam uma nova questão social, pois sua fundamentação é a mesma, o que ocorre é o adensamento das expressões da questão social que se manifesta em múltiplos fenômenos na sociedade.

Em suma, na era do capitalismo mundializado e financeirizado em que o neoliberalismo espraia em todas as esferas da vida, a questão social reflete a naturalização das desigualdades sociais e submete as necessidades humanas ao poder das coisas. Se manifesta em formas adensadas e multifacetadas no cotidiano da vida social, englobando desde as manifestações universais, até aquelas particulares e singulares, nas esferas sociais, econômicas, políticas, ideoculturais, éticas, enfim, em todas as esferas da vida. Isso significa que o capitalismo produz a questão social e os seus diferentes estágios recriam suas manifestações.

Além desse aspecto localizado na lei geral de acumulação capitalista (expressa nas condições de exploração que marcam a relação antagônica capital-trabalho, onde se encontra a perspectiva de totalidade da gênese da questão social), é importante considerar também as particularidades da questão social na formação social brasileira⁸⁹ (Iamamoto, 2008; Yamamoto, 2009).

No Brasil, a emergência da questão social está relacionada ao processo de constituição do capitalismo no país que, ao combinar o arcaico com o novo, não construiu um desenvolvimento capitalista interno autônomo. A transição do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista foi marcada pelo modelo antidemocrático assumido pela revolução burguesa brasileira, que não se realizou de forma completa e nem mesmo assumiu um caráter nacional. A expansão do capitalismo monopolista no Brasil combinou a manutenção da dominação imperialista com a desigualdade do desenvolvimento da sociedade nacional, revelando seu caráter dependente.

⁸⁹ Como apresentado na primeira parte deste estudo, as particularidades da formação e do desenvolvimento do Brasil fundada na construção do moderno com meios arcaicos persistem e imprimem uma nova dinâmica a partir da atualização na sociedade contemporânea. Esse modelo particular promove um processo de mudanças que combina a modernização das forças produtivas de trabalho com padrões retrógrados nas relações de trabalho, radicalizando a questão social (Iamamoto, 2008, p. 129).

Nesse sentido, pensar a configuração e as particularidades da questão social no Brasil requer reconhecer tais características e o descompasso presente no “desenvolvimento desigual” que, Iamamoto (2008) descreve como “a desigualdade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais capitalistas”. Esse processo avulta a polarização da “pobreza relativa” de um lado e a “concentração e centralização de capital” do outro. Portanto, essa base histórica imprime um caráter específico à organização da produção e às relações entre Estado e sociedade, atingindo até mesmo as formas de organização das classes sociais Iamamoto (2008, p. 129).

É sobre esta conjuntura histórica e esta base contraditória que o Serviço Social brasileiro se constitui e desenvolve enquanto profissão. Por isso, é preciso analisá-lo sob esta perspectiva de relações mais amplas que conformam a sociedade capitalista, observando a particularidade brasileira, para assim romper com o padrão endógeno da profissão e buscar identificar as especificidades do trabalho profissional.

4.1.1 As determinações estruturantes do trabalho profissional de assistentes sociais

Os apontamentos teóricos e históricos revelam que as determinações que possibilitam a ampliação do espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais possuem relação com a tendência contemporânea que marca a relação entre o Estado e o sistema do capital no desenvolvimento de políticas públicas. Esse cenário revela a dinâmica contraditória das possibilidades de expansão da profissão e sua interface com as políticas públicas. Por esta simbiose, o debate acerca do trabalho profissional do Serviço Social na educação demanda atenção para alguns eixos de análise que abarcam as dimensões que constituem os pilares fundamentais da profissão. Sem perder de vista a relevância desses conteúdos, acrescenta-se as reflexões acerca dos saberes, da cultura e da experiência profissional.

O aprofundamento das formas de exploração da força de trabalho e a intensificação dos mecanismos vinculados à produção e à reprodução do capitalismo expressam transformações permanentes, impulsionadas pela incessante busca pela acumulação de capital. Essa dinâmica mantém relação direta com o Serviço Social, pois incidem sobre o exercício profissional, sobre a matéria do trabalho de assistentes sociais e sobre os recursos e condições necessários à realização de seu trabalho. Nesses processos de trabalho, os assistentes sociais se inserem como força de trabalho sendo a matéria e os meios de trabalho próprios do processo de trabalho.

A contribuição histórico-intelectual, fundamentada na teoria marxista, permitiu compreender o significado social da profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, como uma especialização do trabalho coletivo⁹⁰ na sociedade capitalista. Assim, como bem definido na literatura, o Serviço Social como profissão liberal, como prática institucionalizada, socialmente legitimada e legalmente sancionada, está solidamente estabelecido na sociedade brasileira sendo compreendido como produto histórico, uma vez que seu surgimento está relacionado às mazelas próprias da ordem burguesa, expressas nas manifestações da questão social (Iamamoto e Carvalho, 2005, Yamamoto, 2008, Netto, 2011).

Iamamoto (2005; 2009) explica que o Serviço Social compõe a organização da sociedade e se desenvolve no contexto polarizado de relações entre classes e é nesse aspecto que se situa o caráter contraditório do exercício profissional⁹¹. Assim, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, responde tanto às demandas dos mecanismos de exploração e dominação, quanto, responde às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora, reproduzindo o antagonismo dos interesses sociais. Desse modo, o exercício profissional do Serviço Social

Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história (Iamamoto e Carvalho, 2005, p. 75, grifo dos autores).

Importa dizer que, apesar da não superação do conservadorismo profissional presente na trajetória do Serviço Social, existe na profissão a construção coletiva que indica a direção social desta ao longo das décadas. Essa perspectiva, apesar de não ser homogênea, é hegemônica na categoria profissional e foi denominada de Projeto Ético Político (PEP)⁹², o qual tem se posicionado em favor da classe trabalhadora e está conectado a um projeto societário de transformação da ordem cujo eixo medular associa-se aos rumos de um outro

⁹⁰ Integrar o trabalho coletivo significa dizer que na sociedade capitalista os processos de concepção, gestão e execução do trabalho acontecem separadamente e cada fração é atribuída a um conjunto de trabalhadores que atuam nessas etapas, assim cada trabalhador, inclusive os assistentes sociais, cumprem uma parte do trabalho geral na produção.

⁹¹ De acordo com a autora, somente a partir da incorporação teórico-metodológica das fontes originais de Marx que foi possível extrair da realidade essa compreensão e analisar o trabalho profissional sob esta perspectiva.

⁹² De modo geral os projetos societários possuem uma direção que podem ser conservadores da ordem social ou transformadores desta e, nesse universo, os projetos profissionais podem vincular-se a uma dessas perspectivas. O Projeto Ético Político do Serviço Social está vinculado ao projeto de transformação da sociedade e expressa a própria trajetória da profissão, explicitando sua maturidade profissional que avançou nos anos 1980, se consolidou na década seguinte e está em constante processo de construção diante do tensionamento dos rumos neoliberais.

modelo de sociedade para além do capital. O PEP do Serviço Social brasileiro constitui em um documento essencial que tem a liberdade como valor ético central que fundamenta os demais princípios, valores e diretrizes que orienta e direciona o trabalho profissional visando a justiça social, os direitos humanos e a emancipação das pessoas (Teixeira e Braz, 2009).

É sob esta base que o trabalho profissional imprime uma direção social em sua atuação, a qual exprime o caráter contraditório da profissão.

Em linhas gerais, dialogando com a literatura do Serviço Social, Marilda Iamamoto sintetiza que

transitar da análise da *profissão* para o seu efetivo *exercício* agrega um complexo de novas determinações e mediações essenciais para *elucidar o significado social do trabalho do assistente social* - considerado na sua unidade contraditória de trabalho concreto e abstrato - *enquanto exercício profissional especializado que se realiza por meio do trabalho assalariado alienado*. Esta condição sintetiza tensões entre o *direcionamento* que o assistente social pretende imprimir ao seu trabalho concreto - afirmando sua dimensão teleológica e criadora -, condizente com o projeto profissional coletivo e historicamente fundado; e os *constrangimentos inerentes ao trabalho alienado que se repõem na forma assalariada do exercício profissional* (Iamamoto, 2008, p. 214, grifos da autora) .

O significado social do trabalho de assistentes sociais na sociedade capitalista remete a uma relação tênue e contraditória expressa na dicotomia entre a direção do projeto profissional hegemônico na categoria e a condição de trabalhador assalariado destes profissionais. A condição de assalariamento ocorre por meio da venda da força de trabalho especializada deste profissional para diferentes empregadores, estabelecendo limites cada vez mais estreitos à relativa autonomia profissional, elemento que interfere diretamente no exercício profissional (Iamamoto, 2008)⁹³. Esta condição envolve ainda outros dois elementos determinantes imbricados na relação: as requisições do empregador e as necessidades dos sujeitos sociais. Enquanto a primeira é decisiva no que tange aos parâmetros institucionais e trabalhistas (condições para a realização do trabalho e as formas de contrato e demais relações trabalhistas estabelecidas), a segunda refere-se às lutas sociais, que se transformam em demandas profissionais.

Nessa relação tensa e contraditória, intrínseca ao trabalho profissional, é possível identificar a relativa autonomia dos assistentes sociais, uma vez que, ainda que os

⁹³ Ao ingressar no mercado de trabalho, o assistente social enquanto trabalhador assalariado vende sua força de trabalho, ou seja, uma mercadoria que possui valor de uso, uma vez que esta responde a uma necessidade social e um valor de troca expresso no salário. Nessa relação, se objetiva o valor de uso dessa força de trabalho, expresso o trabalho concreto exercido por esses profissionais (Iamamoto, 2008, p. 217-218).

profissionais disponham de autonomia técnica⁹⁴, suas atividades estão vinculadas a um conjunto de condições estabelecidas pelos empregadores conforme os resultados projetados por estes. Apesar dessa condição, Iamamoto (2008) ressalta que pensar unilateralmente o trabalho profissional adequando-o às imposições do mercado de trabalho, sujeita o assistente social ao trabalho alienado. Por isso, é preciso analisar a totalidade dos processos que cercam a profissão, resguardar a relativa autonomia e potencializá-la junto às forças sociais e a um projeto profissional coletivo firmado em princípios e valores radicalmente humanistas. Conforme sintetiza a autora,

a possibilidade de imprimir uma *direção social ao exercício* profissional do assistente social - moldando o seu conteúdo e o modo de operá-lo - decorre da *relativa autonomia* de que ele dispõe, resguardada pela legislação profissional e passível de reclamação judicial. A efetivação dessa autonomia *é dependente da correlação de forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais que envolvem relações com sujeitos sociais determinados [...]* (Iamamoto, 2008, p. 220, grifos da autora).

Essa análise evidencia a contradição inerente ao Serviço Social que, embora tenha sido reconhecido e incluído no rol das profissões liberais e regulamentado como profissão na década de 1960, o fundamento efetivo que constitui a sua profissionalização é “a criação de um espaço sócio-ocupacional no qual o agente técnico se movimenta”, ou seja, um espaço em que o assistente social realiza as funções demandadas e, assim, se insere no mercado de trabalho (Netto, 2011, p. 70). Nessa situação, a profissão “dispõe de condicionantes sociais que estão para além da vontade e da consciência dos seus agentes individuais”, pois as diferentes formas de inserção e os espaços sócio-ocupacionais de natureza distintas estabelecem as condições e relações por meio das quais o trabalho concreto desses profissionais se realiza (Iamamoto, 2008, p. 221).

Segundo Raichelis (2018), esse processo subordina o exercício profissional às requisições institucionais para o desenvolvimento em diferentes espaços sócio-ocupacionais que demandam esse trabalho especializado. Desta forma, a profissionalização do Serviço Social parte do recrutamento desses profissionais por uma estrutura no mercado de trabalho e, por isso, estes profissionais passam a ocupar lugares específicos na divisão social e técnica do trabalho em sua dupla dimensão de trabalho concreto e abstrato no ordenamento capitalista.

⁹⁴ Conforme nos explica Tomaz (2023, p. 105-106) a autonomia técnica é aquela que se refere ao conhecimento específico do assistente social em relação às dimensões técnico-operativa, ético-política e teórico-metodológica, as quais são indissociáveis e norteiam a escolha do instrumental e a direção dada ao uso deste. A autonomia relativa diz respeito à condição de trabalhador assalariado, vinculada às determinações institucionais sobre o exercício profissional.

Ao mesmo tempo, a profissão é construída “por sujeitos sociais dotados de teleologia e intencionalidade, capazes de imprimir direção ético-política coerente com o projeto profissional” (Raichelis, 2018, p. 39).

Nesse universo insere-se o espaço sócio-ocupacional de atuação dos assistentes sociais que, diante da natureza contraditória da profissão na sociedade de classes, encontra-se condicionado pelas legislações que instituem as políticas sociais e pelas determinações institucionais que regulam o exercício profissional. No entanto, ainda que diante dos tensos contornos presentes na relação entre a profissão (trabalho e espaço sócio-institucional) e a configuração da educação na era neoliberal, o Serviço Social possui um conjunto de referências teórico-metodológicas, ético-política e técnico-operativa que respaldam o exercício profissional e norteia os princípios que afirmam a concepção do projeto ético-político hegemônico no Serviço Social brasileiro. Tais “dimensões particulares, porém, autoimplicadas” são compostas por um conjunto de diretrizes expressas em documentos e legislações que atravessam o cotidiano de assistentes sociais (Ramos *et al*, 2023, p. 26).

A ação profissional é formada também pelos valores e princípios que pautam o profissional, ou seja, a formação humana do assistente social é atravessada pela lógica burguesa (neoliberal) o que implica a sua atuação profissional. Associa-se a isso, a condição de trabalhador assalariado e as determinações presentes nessa relação, como as condições e relações de trabalho sujeitas aos condicionantes legais e políticos. Significa dizer que o trabalho profissional se realiza por meio de ações que são moldadas a partir de condições objetivas e subjetivas historicamente determinadas e, por vezes, moralmente construídas sendo “resultante tanto da história quanto dos agentes que ele se dedicam” (Ramos *et al*., 2003; Iamamoto, 2009, p.3).

No processo histórico de constituição do Serviço Social alguns marcos legais estabelecem as competências, as atribuições e as diretrizes da profissão, definem as atividades e as responsabilidades, orientam, alicerçam e asseguram o trabalho profissional, delimitam os direitos e os deveres dos profissionais em relação aos diferentes sujeitos e instâncias, enfim, regulam e conduzem a profissão de Serviço Social⁹⁵.

⁹⁵ Esses instrumentos são a Lei de Regulamentação da Profissão - Lei nº 8.662/1993, o Código de Ética profissional de 1993, as Diretrizes Curriculares da ABEPSS e a Lei nº 12.317/2010 que altera a jornada de trabalho. No âmbito da educação, destaca-se a Lei nº 13.935/2019 que determina a presença de assistentes sociais nas redes públicas de educação básica e o documento elaborado pelo CFESS em 2013 intitulado *Subsídios para a atuação de assistentes sociais na política de educação*. As legislações e documentos apresentam diretrizes que devem ser observadas e respeitadas tanto pelos profissionais quanto pelas instituições empregadoras.

O debate sobre estas especificidades atravessam as análises sobre o trabalho profissional, sobretudo em relação às competências⁹⁶ e atribuições⁹⁷ profissionais nos espaços sócio-ocupacionais, e se tornam ao mesmo tempo um compromisso dos assistentes sociais com os usuários e com a própria profissão, e também, um desafio na luta pela consolidação e ampliação dos direitos diante do avanço da agenda neoliberal. Refletir sobre a relação entre o projeto profissional, respaldado por parâmetros legais, e as condições reais em que se efetivam o trabalho profissional, diante da reconfiguração dos espaços sócio-ocupacionais, é essencial para que os assistentes sociais não recaiam no dilema do fatalismo e messianismo profissional destacado por Iamamoto (2000). É nesse processo de respostas dos agentes profissionais que se fortalece a profissão articulada ao projeto profissional.

Nesse contexto, cumpre ampliar o debate sobre os aspectos que conformam esse universo do trabalho profissional, tendo em vista a perspectiva de totalidade dos fenômenos sociais, a produção da vida social perpassada pelas relações dialéticas, considerando as singularidades das pessoas. Esse debate, empreendido por Lia Tiriba (2018, p.96), considera que o mundo do trabalho não está circunscrito apenas a atividades de trabalho, uma vez que a história é feita por pessoas em determinadas condições e suposições definidas. Significa dizer que a história é um processo composto por mediações, contradições e particularidades e por mais que os determinantes econômicos sejam decisivos eles não são exclusivos, pois existem outras determinações sociais que compõem esse mundo do trabalho. Acrescenta ainda que a “ação humana criativa” se realiza nesse ínterim e nele se expressa a luta de classes e se afirma os modos de vida, ou seja, a cultura.

De acordo com as reflexões realizadas pela autora, os fenômenos sociais, culturais e econômicos estão conectados na mesma rede de relações, que se expressam na experiência. Desse modo, a experiência se constitui em um componente da própria organização da classe trabalhadora e diz respeito a um determinado espaço de partilha de elementos que são próprios das vivências dos trabalhadores, podendo se constituir numa experiência compartilhada em torno de um processo de construção de uma consciência de classe para si.

⁹⁶ As competências profissionais específicas são definidas por meio de dimensões interventivas, complementares e indissociáveis, dispostas no Art. 4º da Lei de Regulamentação da profissão. As competências não são exclusivas de uma única especialidade profissional, mas está relacionada à capacitação do sujeito profissional em apreciar ou resolver determinada situação (Brasil, 1993; CFESS, 2012).

⁹⁷ Atribuições privativas referem-se às atividades específicas desenvolvidas no “âmbito da matéria, da área e unidade do Serviço Social” e, apesar de estarem descritas no art. 5º da Lei nº 8.662/1993, “cabe ao conjunto desses profissionais especializados esclarecerem a partir de sua formação teórica, técnica e ético-política (CFESS, 2012, p.38).

Contribuindo com essa reflexão Marise Ramos (2014), em diálogo com Thompson⁹⁸, tece considerações a respeito do saber profissional advindo da experiência e acrescenta ao debate outras duas questões centrais: o saber científico e o saber profissional. Tece seus estudos sobre os saberes profissionais na perspectiva etnográfica e apresenta análises relevantes no campo do trabalho profissional, sobretudo do ponto de vista metodológico.

Referenciada no materialismo histórico-dialético, a autora afirma que os saberes profissionais revelam questões para além das singularidades e particularidades dos grupos profissionais, pois envolve a dinâmica macrossocial e todos os processos envolvidos, nos quais os grupos profissionais estão inseridos e submetidos. Assim, entende que os saberes profissionais são formados pelas singularidades e particularidades dos grupos profissionais que conformam uma totalidade social e nela são produtores e produtos, num processo de mútuas determinações.

Esse entendimento leva a compreensão de que os saberes profissionais possuem relação com a cultura e a experiência, assim, os costumes, a religião, a raça, o gênero, a formação acadêmica, as experiências anteriores, o conhecimento científico, bem como as relações que se estabelecem estruturalmente, como relações de poder, condição de classe e configuração dos sistemas em que o trabalho se desenvolve, como por exemplo, as políticas sociais, são determinantes na conformação dos saberes profissionais. Nas palavras da autora “a abrangência e a complexidade do conhecimento utilizado são definidas face ao lugar que ocupam na divisão social do trabalho” (Ramos, 2014, p. 109). Nesse sentido, o conhecimento científico é o ponto de partida da reflexividade social, é uma dimensão do saber profissional.

Diante da compreensão de que os saberes profissionais são produto de princípios complementares - cultura e prática - é importante compreender que o conceito de saber profissional pressupõe o conhecimento em uso. Isso significa que o saber profissional está

⁹⁸ Para melhor compreensão, recorremos aos escritos originais de Thompson em *A Miséria da Teoria*. A proposta não é dissertar sobre esta obra, e sim, nos limites deste estudo, situar o debate acerca da categoria da experiência. Thompson (1981) afirma que historiadores marxistas, em sua prática cotidiana, se dedicam também à formação da consciência social e das tensões presentes na realidade, pois o objeto do conhecimento é complexo e composto por múltiplas determinações que se inter-relacionam no mundo real. Por isso, é indispensável compreender a resposta mental e emocional dos indivíduos diante dos acontecimentos, ou seja, considerar a experiência nos estudos epistemológicos. Para o autor, a experiência “por mais imperfeita que seja” integra uma parte dessa matéria-prima do discurso científico. Ela se forma na “força propulsora do mundo real” e surge porque o ser social não está inerte, porque as pessoas são racionais, refletem e reagem sobre o que acontece com elas e ao seu redor. É nesse diálogo entre o ser social e a consciência social, que se processa o movimento, em ambas as direções, por isso ela é vivida e pode ser percebida e modificada (Thompson, 1981, p. 15-17). Cabe destacar que Thompson não subestimou e nem mesmo foi indiferente aos valores intelectuais, pelo contrário, ele agrega elementos ao sinalizar que “fora dos recintos da universidade, outro tipo de produção do conhecimento se processa o tempo todo”, ou seja, os conhecimentos são formados também na ação prática, no cotidiano da vida das pessoas na realização de seu trabalho (Thompson, 1981, p.17).

visceralmente ligado ao uso dos conhecimentos pelos sujeitos em sua prática profissional, ou seja, a interação entre conhecimento científico e experiência prática.

Nesse sentido, o processo de trabalho é composto então por três grandes questões centrais: o saber científico, o saber profissional e a experiência. Todos eles estão relacionados e mediados pelas singularidades e particularidades da cultura e prática de sujeitos profissionais inseridos numa totalidade social estruturada e dialética. As interações que se estabelecem estão permeadas de expectativas e relações desiguais de poder que carregam determinações de ordem estrutural (Ramos, 2014; Tiriba, 2018).

Desse modo, apreender os processos envolvidos no debate sobre as determinações de classe, no que tange a cultura, a experiência e o saber profissional, na produção de conhecimento em Serviço Social nos permite aproximar do universo da pesquisa, da realidade dos assistentes sociais, independente do espaço sócio-ocupacional. Reconhecer que existe uma vinculação entre trabalho e experiência nos permite pensar quem são esses sujeitos, as relações imbricadas nesse processo de trabalho, as articulações com as condições e relações que se estabelecem, a configuração do programa de assistência estudantil na política de educação superior, enfim, as determinações presentes nessa dinâmica da realidade.

4.2 Implicações da hegemonia neoliberal no trabalho de assistentes sociais no âmbito do Estado

Como tratado anteriormente, este estudo parte do pressuposto teórico de que o fundamento da emergência do neoliberalismo guarda relação direta com a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo, tendo como base as respostas que o próprio capital formula e organiza diante de suas crises. Isso significa que o neoliberalismo não se restringe apenas a dimensões econômicas e políticas — particularmente no que se refere aos processos de reestruturação e reordenamento do Estado —, mas também envolve elementos que incidem em um campo mais amplo, abrangendo um conjunto de valores, comportamentos e ideologias. Trata-se, portanto, de uma racionalidade que orienta práticas e formas de organização social, conforme definem Dardot e Laval (2016).

Nessa trama, uma das dimensões implicadas nesse processo refere-se ao mundo do trabalho e às mudanças estruturais expressas nas transformações das formas de sua organização, agravadas no contexto da contrarreforma do Estado em seus diferentes níveis. Na era neoliberal, a expansão desenfreada da produção de valor intensifica e diversifica as

formas de exploração do trabalho, afetando as condições em que este é exercido, os modelos de contratação e os vínculos profissionais, as modalidades de remuneração e até mesmo a subjetividade individual e coletiva dos trabalhadores. Conforme destaca Iamamoto (2012, p. 40), esse período é marcado pela privatização, pela redução das responsabilidades do Estado com as necessidades sociais em prol da mercantilização, desarticulação dos direitos e radicalização da questão social.

No âmbito do Serviço Social isso não é diferente. As relações e as condições do trabalho de assistentes sociais nessa nova estrutura, sob o controle e gerenciamento da força de trabalho assalariada, submete os profissionais a inúmeras situações que Raichelis (2018, p. 52) denomina de uma nova morfologia do trabalho de assistentes sociais, a qual possui vinculações com as novas formas de gestão do Estado. Apesar da amplitude desse debate, a intenção é abordar elementos das mudanças do mundo do trabalho na fase neoliberal, sobretudo a respeito do trabalho em serviços, uma vez que, o Serviço Social é uma profissão que atua no campo dos serviços, notadamente daqueles que se operacionalizam no âmbito das políticas sociais estatais (Raichelis, 2018).

4.2.1 Subsídios para compreender o trabalho de assistentes sociais no âmbito dos serviços

Retomando a tradição intelectual inaugurada por Marilda Iamamoto, o Serviço Social enquanto profissão emerge da divisão social e técnica do trabalho, constituindo-se em uma atividade especializada que integra o processo de trabalho coletivo, uma profissão assalariada e que se realiza tanto na esfera da produção quanto da reprodução social. Isso implica compreender a profissão decorrente da própria dimensão ontológica e histórica da categoria trabalho, sendo o trabalho uma atividade que funda o ser social e, ao mesmo tempo, é a base para a constituição de outras atividades humanas, conforme análises de Marx. Para compreender essa configuração é necessário recuperar algumas categorias marxistas centrais.

Para o filósofo alemão, o trabalho é uma atividade ontológica do ser humano, é uma condição natural e eterna da humanidade. Constitui-se no processo pelo qual o homem interage com a natureza e “por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo” (Marx, 2017, p. 255). Ou seja, sem o trabalho não haveria produção e reprodução da vida humana. Diferente dos animais, o trabalho humano possui uma intencionalidade, isto é, o homem possui consciência da atividade criadora e realiza o trabalho consciente dessa atividade. Assim, o processo de trabalho é o próprio trabalho no momento de sua atividade

criadora. Nesse sentido, o processo de trabalho inclui todas as condições objetivas como também aquelas que não participam diretamente do processo, mas que sem elas este não se realiza.

Considerando a sociedade capitalista, o processo de trabalho opera na transformação de um objeto, o qual produz um produto que possui valor de uso e tem um valor de troca: a mercadoria. O valor de troca “de toda mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu valor de uso, pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção”, considerando determinadas condições médias vigentes (Marx, 2017, p. 263). Assim, a mercadoria além de dispor de valor de uso, possui valor de troca, no qual está contido mais-valor, proveniente do processo de valorização.

Nessa relação, a produção do valor não se restringe ao processo produtivo e nem mesmo se esgota na materialidade, uma vez que a mercadoria não compreende apenas bens materiais voltados à satisfação das necessidades objetivas, como também são produzidas para atender os desejos e fantasias humanas, parafraseando a conhecida expressão de Marx. No interior desse debate, encontra-se um conjunto complexo de elementos relacionados à natureza do trabalho em serviços e às novas formas de extração de valor nas distintas modalidades de trabalho na fase contemporânea do capitalismo.

Com o advento do capitalismo, a produção social da riqueza não se restringe à subsunção real do trabalho ao capital, como também à subsunção formal deste, incluindo à esfera da produção e a esfera da reprodução social. Essa conjuntura demandou a crescente divisão social do trabalho que é uma construção humana e histórica com origem no surgimento das classes sociais e mediante a organização destas na sociedade. A partir do desenvolvimento das forças produtivas o processo de trabalho se modifica e, ao mesmo tempo em que passa a necessitar de muitos trabalhadores e meios de trabalho, requer também um parcelamento das atividades. Nesse circuito, ocorre uma divisão quantitativa e qualitativa do trabalho e dos produtos e, com a complexificação do processo produtivo e as novas exigências do processo de trabalho, as forças produtivas se desenvolvem também tecnicamente. Assim, com o aprofundamento dos processos de trabalho no âmbito das sociedades de classe, mais complexa se torna a divisão social e técnica do trabalho (Iamamoto, 2008).

Nesse sentido, a partir da divisão social e técnica do trabalho, fruto da dinâmica da produção capitalista, a produção do valor não se inscreve apenas nas atividades que produzem valores de uso, encontra-se também nas atividades que participam do processo de circulação e consumo no circuito do capital. Dentre estas, estão as atividades do setor de serviços, as quais compreendem um conjunto amplo e diversificado de ações que conformam o circuito do

capital e são compostas, também, por um conjunto de outras atividades de natureza diversa no âmbito da reprodução social.

No contexto da hegemonia neoliberal, o movimento de reestruturação capitalista recompôs o setor de serviços diante da complexificação e reconfiguração da produção, da gestão e organização do trabalho decorrente da mundialização financeira, fato que possibilitou a ampliação e a diversificação desse setor. Esse cenário possibilitou ainda novas formas de organização do trabalho e a incorporação da ciência e da tecnologia no circuito do capital o que promoveu a ampliação e a diversificação do setor de serviços e o crescimento do trabalho nesse setor (Costa, 1998; Raichelis, 2018). Dal Rosso (2014) afirma que o processo de transformação setorial da ocupação da mão de obra demonstra que as atividades do setor de serviços têm crescido significativamente nos últimos anos e essa expansão tem possibilitado novas características ao trabalho, expressas na dinâmica de expansão do capital.

Corroborando com esta perspectiva Costa (1998, p. 108) e Raichelis (2018, p. 41) explicam que ao longo do século XX a dinâmica de recomposição do capital incorporou necessidades de reprodução da força de trabalho por meio de novas formas de extração do valor em diferentes modalidades de trabalho. Esse contexto colocou em evidência um acelerado processo de expansão e diversificação do setor de serviços e a incorporação do trabalho em serviços à forma capitalista de produção. Essa integração funcional cresceu com o desenvolvimento da divisão social e técnica do trabalho tendo em vista as fronteiras cada vez “mais embaçadas entre produção de mercadorias, propriamente ditas, e a produção de serviços”.

Para tratar sobre os aspectos que circundam a discussão conceitual, Dal Rosso (2014) destaca duas questões que estão imbricadas para a compreensão das atividades no setor de serviços: a materialidade do trabalho (trabalho material e imaterial) e a produção de valor (trabalho produtivo e não produtivo). Embora seja um debate envolto de polêmicas, contribuições fundamentadas no pensamento crítico a partir da teoria social de Marx, auxiliam na compreensão desse contexto⁹⁹.

⁹⁹ Interessa trazer a análise afinada com os objetivos deste estudo, no que tange ao trabalho de assistentes sociais nas universidades, ou seja, no âmbito do Estado. Para tanto, importa esclarecer que nas análises de Marx o trabalho produtivo é aquele que produz valor além do necessário para a reprodução da força de trabalho do trabalhador, ou seja, cria mais-valia gerando valor excedente para o capitalista. Já o trabalho improdutivo não gera diretamente mais-valia, contudo, participa do circuito da produção, isso significa que ele é imprescindível para a manutenção do sistema capitalista participando dos circuitos da circulação e consumo. Nesses termos, os serviços para Marx, são, a princípio improdutivos e “não há nas atividades do Estado, de administração, controle e prestação de serviços públicos, a produção direta de valor, sendo o trabalho assalariado nesse âmbito improdutivo” (Raichelis, 2018, p. 41). Todavia, apesar desse debate não ter sido amplamente desenvolvido por Marx, este estudo tem como referência os fundamentos marxistas.

Ainda que Marx não tenha se debruçado sobre a especificidade do trabalho em serviços, suas análises contribuíram para a compreensão a respeito do advento do capitalismo e as mudanças nas formas de organização do trabalho. Estas forjaram novas determinações sobre atividades de serviços que foram proletarizadas e, mesmo que os trabalhadores assalariados dos setores de serviços não produzam mais-valia diretamente, o trabalho em serviços, que a princípio é considerado improdutivo, participa do circuito do processo de produção e valorização do capital. Essa compreensão coloca em debate outros ângulos de discussão em torno do trabalho produtivo e improdutivo no campo dos serviços, sobretudo aqueles prestados pelo Estado, que como afirma Raichelis (2018), não possui o objetivo de produzir mercadorias nem mesmo extrair mais-valia, exceto nos casos das empresas estatais em que os serviços são organizados sob a lógica da produção capitalista.

As contribuições de Ricardo Antunes sobre o mundo do trabalho auxiliam nessa reflexão. Segundo o autor, a implementação do projeto neoliberal¹⁰⁰ acarretou profundas e diversificadas consequências para este, desde mudanças econômicas e sociais até aquelas de cunho jurídico-institucional, de modo a fazer com que estas estivessem compatíveis com a implementação do modelo neoliberal. Essa nova agenda fundada na base do livre mercado, resultou em um modelo

menos industrializante e mais voltado para os serviços, menos orientado para a produção e mais financeiro, menos coletivista e mais individualizado, mais desregulamentado e menos contratualista, mais flexibilizado e menos “rígido” nas relações entre capital e trabalho, mais fundamentado no *laissez-faire*, no monetarismo, e totalmente contrário ao estatismo nacionalizante da fase trabalhista (Antunes, 2009, p. 69).

Como decorrência desse processo, a dinâmica de reestruturações e inovações do mundo do trabalho, em todas as suas formas, gerou impactos nas formas de organização e nas relações entre os trabalhadores e destes com os empregadores. Isso ocorre também, devido a composição heterogênea da classe trabalhadora formada por trabalhadores produtivos e improdutivos em distintos ramos, sobretudo a partir do crescimento do proletariado de serviços, nas palavras de Antunes (2009), que em algumas atividades são dotados de maior dimensão imaterial ou intelectual.

Para o autor, na fase de mundialização do capital e do atual padrão de acumulação, demanda-se cada vez mais trabalhadores que combinam formas de realização do ciclo produtivo com formas de extração do sobretrabalho em tempos cada vez menores, articulado

¹⁰⁰ O autor cita a experiência do governo de Margaret Thatcher (1970 a 1990) na Inglaterra.

com a qualificação e multidimensionalidade do trabalho, dotando este de maior dimensão intelectual. Nesse âmbito, o trabalho intelectual abstrato também é absorvido como mercadoria, uma vez que a própria forma do valor se transforma e, na mesma medida, é subordinado ao fetichismo da mercadoria, às formas reificadas e complexificadas. O autor conclui afirmando que

o que vem ocorrendo no mundo contemporâneo é maior inter-relação, maior interpenetração, entre as atividades produtivas e as improdutivas, entre as atividades fabris e as de serviços, entre atividades laborativas e as atividades de concepção, entre produção e conhecimento científico, que se expandem fortemente no mundo do capital e de seu sistema produtivo (Antunes, 2009, p. 134).

Sedi Hirano (2001, p.10-11) assevera que “na fase de reprodução ampliada do capital, o trabalho diretamente produtivo torna-se cada vez mais um trabalho simples, fragmentado e apendicular” e nesse ínterim, a incorporação do trabalho técnico-científico (intelectual) revela-se determinante e dominante no trabalho simples. Isso significa que, no processo de desenvolvimento histórico da produção capitalista, o trabalho intelectual torna-se essencial ao processo de produção, na mediação para a realização do trabalho diretamente produtivo. Antunes (2009, p. 129) acrescenta que a busca incessante de realização do valor na sociedade do capital combina formas de trabalho para a realização do ciclo reprodutivo. Nesse campo, o trabalho qualificado, multifuncional dotado de maior dimensão intelectual é absorvido como mercadoria e subordinado ao fetichismo da mercadoria como trabalho intelectual abstrato.

A partir da compreensão do conjunto mais amplo de ações que conformam o circuito produtivo e ciente das discussões em torno das categorias básicas sobre a teoria do valor trabalho, Dal Rosso (2014) considera que alguns serviços podem atender a determinadas condições e serem interpretados como produtores de valor e mais-valia, ao passo que outros, ainda que assumam características comuns ao trabalho produtivo (como a questão do assalariamento), não produzem valor e, por isso, são considerados improdutivos. Isso ocorre no âmbito do Estado, que, não tendo como objetivo primário a obtenção de ganhos a partir do trabalho de seus servidores, os contrata e remunera por meio de salários para que, em geral, prestem serviços públicos gratuitos à população¹⁰¹. Desse modo, à luz da teoria do valor de Marx, o autor afirma que o setor de empregos em serviços é amplo e pode ser dividido de

¹⁰¹ Assim como ressaltado por Raichelis, Sadi Dal Rosso (2014, p. 86) salienta que, esse pressuposto não se aplica àquelas situações em que os serviços organizados pelo Estado são organizados empresarialmente. Considerando que o critério da produção ou não de mercadorias atravessa transversalmente as atividades de serviços entre produtivos e não produtivos de valor e mais-valia, os serviços de propriedade pública prestados pelo Estado necessitam ser distinguidos pela relação que contêm.

acordo com as categorias de trabalho produtivo e não produtivo de valor, o que deve ser analisado de acordo com cada categoria, cada setor, considerando sua especificidade.

Nessa mesma perspectiva, Costa (1998) salienta que é necessário particularizar a natureza dos serviços, suas especificidades no circuito da produção, suas características e suas finalidades, enfim todo esse conjunto de mediações que compõem o processo. Nesse sentido, é importante salientar que a esfera dos serviços passou a compor o processo de acumulação (inclusive modificando a relação entre os capitais) e as atividades em serviços se tornaram parte dessa dinâmica, configurando-se “uma das questões que assume relevância no conjunto das crescentes transformações societárias” (Costa, 1998, p. 98).

Essa conjuntura fez emergir na literatura a tese do fim da centralidade do trabalho, entretanto, as mudanças no processo de produção deram origem a uma nova composição do trabalhador coletivo diante das novas formas de combinação do trabalho assalariado. Desse modo, as atividades em serviços são trabalho e o trabalhador desse setor despende energia para a realização desta atividade estando submetido às condições de precarização do trabalho, assim como em qualquer outro labor. Considerando o circuito do valor e da reprodução ampliada do capital, o trabalho em serviços possui sua natureza em atividades que são, fundamentalmente, a realização de trabalho, independente das características formais do processo produtivo (Costa, 1998, Dal Rosso, 2018, Raichelis, 2018). Assim, o trabalho em serviços se insere no circuito do capital e

não se autonomiza do trabalho desenvolvido pelo conjunto de trabalhadores assalariados, em sua relação de subsunção formal ou real do trabalho ao capital, ainda que com particularidades, dependendo da forma que assume nas distintas áreas e nas diferentes relações concretas em que se insere (Raichelis, 2018, p. 49).

Esse conjunto de trabalhadores assalariados que conformam a classe trabalhadora, formado tanto por aqueles que operam com as mãos quanto os que operam com o cérebro, nas palavras de Hirano (2001), formam o que Marx denomina de trabalho socialmente combinado e configura o trabalhador coletivo assalariado como agentes reais do processo de valorização do capital. Essa realidade evidencia a cisão do processo de concepção, gestão e execução do trabalho inerente ao capitalismo contemporâneo, o qual inviabiliza que um único trabalhador domine todo o processo de produção. Assim, a produção ocorre mediante a organização de um processo de trabalho socialmente combinado que envolve o trabalho coletivo.

Essa atividade do trabalhador coletivo, isto é, a articulação da diversidade de capacidades de trabalho numa totalidade socialmente combinada, se realiza materialmente e de maneira direta num produto total. Esse volume total de mercadorias é a materialização da produção e reprodução capitalista em *escala*. Portanto, o capital consome a capacidade de trabalho coletiva, de uma forma diretamente produtiva, produzindo *imediatamente* a mais-valia em processo de autovalorização do capital (Hirano, 2001, p. 17, grifos do autor).

Este conjunto de reflexões permite compreender que as atividades em serviços são trabalhos e devem ser analisados a partir dessa centralidade, pois sua natureza específica reside no fato de ser essencialmente realização de trabalho. Ainda que não produza, necessariamente, bens materiais, os serviços são produtores de valores de uso, pois independente de sua natureza produtiva material, participa do processo de valorização do capital. Isto é, o valor de uso dos serviços não se separa do próprio trabalho, a produção e o consumo é algo imediato e não palpável. Assim, mesmo que não produza algo tangível, o trabalho dos serviços são explorados e não são menos precarizados do que o trabalho em outras esferas produtivas de bens materiais tangíveis. Nesse sentido, o trabalho em serviços configura-se em uma outra forma de extrair valor do trabalho humano em sua totalidade em um contexto de diversificação das modalidades de trabalho no sistema capitalista¹⁰² (Dal Rosso, 2018; Raichelis, 2018; Costa, 1998).

Diante da pluralidade de interpretações a respeito das atividades em serviços, Meirelles (2006), a partir de uma revisão bibliográfica da literatura clássica, elaborou sua concepção a respeito das atividades em serviços. Sintetizando as reflexões dos autores analisados, a autora afirma que “a natureza específica das atividades de serviços reside no fato de serem essencialmente realização de trabalho” e o produto deste pode ser tangível ou intangível, a depender do resultado do trabalho objetivado. Nesses termos, importa compreender que “serviço é trabalho na sua acepção ampla e fundamental, podendo ser realizado não só através dos recursos humanos (trabalho humano) como também através das máquinas e equipamentos (trabalho mecânico)”, uma vez que existem novas formas de realização de trabalho que combina trabalho humano e trabalho mecânico. Além disso, independente se o resultado é um processo ou um produto, o trabalho em serviços é a própria realização de trabalho, assim sendo, “serviço é trabalho em processo” e produto “é o resultado desse processo” (Meirelles, 2006, p. 130).

¹⁰² A discussão sobre o setor de serviços relacionado às categorias trabalho produtivo e não produtivo pode ser consultada inicialmente a partir das reflexões de Sadi Dal Rosso disponível no artigo *Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços* disponível em <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/LNyXcnzg953bTSgV6Lc7Jrw/abstract/?lang=pt> Acesso em março de 2023.

A autora salienta ainda uma questão fundamental para compreensão do trabalho em serviços ao afirmar que “não existe uma relação biunívoca entre serviço e trabalho”, ou seja, todo serviço é realização de trabalho, mas nem todo trabalho é serviço (Meirelles, 2006, p. 130), uma vez que o que caracteriza uma atividade de serviço é o processo de realização de trabalho, o qual deve ser constituir “uma atividade econômica autônoma, estruturada a partir de um arranjo contratual (formal ou informal), onde o propósito de sua constituição é a prestação de trabalho”. Assim, o trabalho em serviços é trabalho em processo e, portanto, sua natureza intangível está associada ao processo e não ao produto. Por ser um processo de trabalho a prestação de serviço tende a acontecer concomitante ao consumo (produção é simultânea ao consumo). Nesse sentido, não sendo resultado da ação do trabalho, “não se produz um serviço e sim se presta um serviço” (Meirelles, 2006, p. 134). Este conceito corrobora com a perspectiva de Marx ao afirmar que os serviços dependem de atributos estritamente humanos, pois não possuem uma conformação objetiva separada de seu produtor.

Face a essas questões, Collado (2014, p. 99) destaca ainda que as transformações do mundo do trabalho, sobretudo na fase neoliberal, promoveram a coisificação das novas capacidades humanas que encontram lugar no mundo das mercadorias como “produtos humanos que assumem valor de troca e se realizam na troca”. Nesse processo, “o conhecimento, a informação, os afetos, as emoções, as relações e a linguagem”, são submetidos à essa lógica

Não é novidade que as ‘coisas’, produto da ‘potência’ da força de trabalho, ganhem ‘vida’ e se imponham como alheias aos trabalhadores. O novo é que a própria subjetividade humana se confronte com o sujeito produtor como ‘coisa’ estranha e, portanto, com vida exterior a ele. Os novos produtos imateriais levam em si essa particularidade de ser fruto da mercantilização de múltiplos aspectos do mundo subjetivo e social. A diversidade da força de trabalho e a singularidade de cada sujeito (advinda, entre outros fatores, da socialização, da cultura, da idade, do sexo, da raça, da personalidade, do intelecto, da originalidade, da criatividade) transformam-se em trabalho abstratamente humano, ou seja, em capital humano (Ibid).

Nesse sentido, o trabalho em serviços está articulado às cadeias de produção e à desumanização que implica na coisificação desse trabalho, que submetido ao capital se depara com a exploração desenfreada do trabalho em diferentes formas. Alves (2014, p.55), afirma que essa “captura” da subjetividade do trabalho vivo constitui-se em uma das dimensões essenciais do processo de reestruturação produtiva, sendo um aspecto crucial das formas gerenciais das últimas décadas. Ela não se restringe “apenas a um fato da gestão de empresas,

mas a um processo social complexo, que implica produção e reprodução social, trabalho e cotidiano”, compondo assim, o nexu fulcral das estratégias gerenciais do capital.

Esse conjunto de reflexões sobre o trabalho em serviços demonstra que para o capital, sobretudo na fase neoliberal, o centro vital não está na forma como o conteúdo do trabalho se apresenta (como uma mercadoria ou uma prestação de serviço, produtor direto de mais-valia ou não, tangível ou intangível), mas sim na capacidade de produzir, como trabalho assalariado, lucro para o capitalista e valorização do capital. Esta perspectiva de análise subsidia a reflexão do trabalho em serviço no âmbito do Serviço Social, considerando este profissional como um trabalhador assalariado prestador de serviços, principalmente no âmbito do Estado, visto que, este profissional atua no âmbito do atendimento das demandas sociais, materializadas, sobretudo, via políticas sociais.

4.2.2 O serviço público brasileiro na estrutura do Estado neoliberal

Abordar o trabalho de assistentes sociais em espaços sócio-ocupacionais no âmbito do Estado demanda um movimento de análise sobre as dimensões real e concreta deste. Desse modo, é preciso compreender as mediações que constituem o Estado na sua dinâmica na esfera da reprodução social e a sua forma organizacional de funcionamento, pois essas dimensões são complementares e determinam as diretrizes do trabalho nos serviços públicos. Além dessas dimensões fulcrais, há também particularidades no âmbito político que precisam ser consideradas, uma vez que, ainda que as mudanças governamentais não rompam com a lógica neoliberal, há distinções e não meras continuidades nas políticas governamentais.

Conforme define Mandel (1982, p. 333), o Estado não é uma instituição que sempre existiu, pelo contrário, ainda que, por definição representa o momento em que as funções praticadas coletivamente por membros de sociedades primitivas passam a ser exercidas por um grupo restrito, o Estado é produto da divisão social do trabalho e da divisão da sociedade em classes, a partir da autonomização de algumas atividades “superestruturais” que tinham por função manter uma estrutura de classe e relações de produção. Assim, embora sua origem coincida com o início da propriedade privada e, em certa medida, com a demarcação das esferas privada e pública, o Estado é anterior ao capital e sua estrutura e funções se modificam de acordo com as transformações do capital e da sociedade.

Marx (1996), ao realizar uma análise crítica sobre o Estado, destaca que este deve ser examinado a partir da constituição da sociedade civil, uma vez que

na produção social da própria vida humana, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência (Marx, 1996, p. 52).

Ressaltando a teoria do Estado em Marx, Mandel (1982) afirma que esta se diferencia das demais por compreender que há uma “distinção fundamental entre Estado e sociedade”, e que as funções desempenhadas pelo Estado são aquelas, basicamente, voltadas a proteção e a reprodução da estrutura social, quando estas não são realizadas automaticamente pelos processos da economia. Nessa perspectiva, o autor elenca três funções principais do Estado no capitalismo tardio. A primeira refere-se à função reprodutora do Estado, por meio da criação de condições gerais de produção; a segunda remete a função coercitiva, que trata sobre a manutenção do modo de produção, por meio da repressão de ameaças tanto das classes dominadas como também de frações das classes dominantes, podendo ser exercida por meio da força do exército, da polícia e dos aparatos do sistema judiciário. Por fim, o autor aponta a função conciliadora do Estado, que possui como finalidade

integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas [...] (Mandel, 1982, p.334).

Outro aspecto importante a respeito da concepção de Estado é abordada por Souza Filho (2011) ao tratar sobre a dimensão universal deste defendida por Hegel¹⁰³ e analisada criticamente por Marx. Em Marx, o caráter universal do Estado é considerado como aparência, ou seja, configura parte constitutiva do Estado, mas a sua essência não exprime universalidade, uma vez que o Estado moderno configura-se como um comitê que administra os negócios coletivos da burguesia, conforme sustentado por Marx e Engels (1998). Nas palavras do autor,

Na realidade, para sermos mais precisos, essa “dimensão universal” diz respeito às ações do Estado que atendem a interesses das classes subalternas. Ou seja, o Estado não expressa o interesse geral e nem está voltado para o bem comum, simplesmente ele também atua atendendo a determinados interesses das classes subalternas, na

¹⁰³ De acordo com o autor, na perspectiva hegeliana, o Estado é uma instância que cumpre uma função de constituição da universalidade na sociedade, por meio de uma dimensão sistemática na dinâmica social. Assim, em Hegel, o Estado no capitalismo possui uma dimensão que visa o atendimento de diferentes interesses presentes na sociedade, sendo portanto, uma instância que expressa a universalidade.

medida da necessidade de garantia da estrutura de dominação fundada na propriedade privada (Souza Filho, 2011, p. 29).

Portanto, em uma sociedade estruturada em classes sociais a relação entre Estado e sociedade civil expressa as relações sociais de produção existentes. Nesse âmbito, o Estado se estrutura com base na relação de exploração do capital e representa a dominação de classe com a função de garantir a ordem vigente. Sendo assim, não existe a possibilidade de haver interesse geral comum, pois estes estão vinculados aos interesses de classe (Souza Filho, 2011). Isso não significa dizer que alguns interesses da classe trabalhadora não possam ser atendidos, uma vez que o Estado constitui-se como instância viabilizadora de determinados interesses. Entretanto, esse processo não é linear nem mesmo acordado de modo passivo, é resultado da luta de classes nas suas mais diferentes expressões e manifestações.

De modo sintético, considerando sua posição na estrutura de classe, o Estado ao longo do século XX tem se desenhado conforme as necessidades de respostas do próprio capital em relação às suas crises. Na fase neoliberal, o Estado foi reordenado e suas atribuições lapidadas, a fim de manter sua função precípua de garantidor das condições de reprodução dessa lógica da acumulação incessante. Associada a esta função, o Estado é o responsável pela garantia dos consensos intraclasses (no interior da própria burguesia e suas frações, busca o equilíbrio entre elas do ponto de vista da distribuição da mais valia social produzida) e também atua como agente de consenso na relação entre as classes, cumprindo a função de Estado educador.

Mandel (1982, p. 334) destaca que a função repressiva do Estado não se configura como um mecanismo sustentável, por isso a necessidade de sua função integradora, que atribuída à ideologia da classe dominante, de distintas maneiras, desempenha um papel fundamental na sociedade. Segundo o autor, “a reprodução e a evolução dessas funções integradoras efetivam-se pela instrução, pela educação, pela cultura e pelos meios de comunicação”, mas especialmente pelas relações intrínsecas à estrutura de classes da sociedade capitalista, pautada no fetichismo da mercadoria. Isso significa que essas funções se combinam, sendo “tanto mecanismos distintos como mecanismos que se entrelaçam” na dinâmica de manutenção do sistema metabólico do capital.

Behringer (2021) acrescenta outro elemento importante ao afirmar que a função do Estado no processo de acumulação se configura como elemento central e se materializa no fundo público, uma vez que o Estado se apropria de parte da produção social da riqueza e, enquanto mecanismo de dominação de classe, é o responsável pela distribuição desta. Esse processo ocorre através do recolhimento de tributos nacionais e é aplicado pelo Estado para

controlar as “expressões materiais e políticas da questão social” desde suas formas iniciais. A autora explica que “na verdade, o Estado é convocado a disponibilizar parte significativa do fundo público para a reprodução ampla do capital, para o circuito de produção e realização do valor” (Behringer, 2021, p. 116).

Como vimos anteriormente, esse cenário é aprofundado no neoliberalismo, em que a contrarreforma do Estado se torna condição fundamental para as adequações desse novo tempo. Nesse contexto, o sistema do capital utiliza mecanismos para alimentar a engenharia do mercado financeiro e a refuncionalização do Estado atribui-lhe a função de mediador das relações entre as classes na “perspectiva do disciplinamento da força de trabalho às novas condições de oferta” nessa nova conjuntura. Assim, além de realizar processos para atrair novos capitais, por meio de “privatizações e oferta de novos nichos de mercado”, cabe também ao Estado combinar mecanismos de dominação da classe trabalhadora, por meio de ações coercitivas, assistencialistas e outras no âmbito da garantia de condições mínimas de reprodução da classe trabalhadora para que possam atender as demandas de recomposição da força de trabalho do capital, conforme afirma Behringer (2021, p.117).

Para tanto, o Estado se apropria de tributos arrecadados via impostos diretos e indiretos para sua intervenção, inclusive para as políticas sociais, uma vez que é convocado a disponibilizar parte do fundo público para a reprodução ampliada do capital. Todavia, a intensa capacidade extrativa do Estado não reflete sua presença na área social, pois o Estado redireciona a alocação do fundo público para “alimentar a elite rentista financeira” (Behring, 2008, p.280). Isso significa que medidas governamentais, aparentemente técnicas, são realizadas sob a lógica do ajuste fiscal, ou seja, a partir da justificativa de necessidade de equilíbrio das contas públicas e controle dos gastos por meio do alinhamento das despesas obrigatórias.

Assim, a captura do fundo público subordinado à lógica de gestão para o pagamento de encargos financeiros da União constitui-se em uma das maneiras de se justificar a redução de recursos para a área da seguridade social e demais políticas sociais que visam a garantia dos direitos sociais constitucionais. Nesse movimento, o Estado se apropria cada vez mais de arrecadações de parte significativa do trabalho excedente, via altas cargas tributárias, para fortalecer determinadas funções em detrimento de outras (Cislaghi, 2010; Behring, 2021). Esta “punção do fundo público” ocorre também via “expropriação dos direitos trabalhistas”, uma vez que a contrarreforma do Estado apresenta novos contornos para o trabalho, sobretudo na órbita do Estado (Pereira, 2019, p. 145).

Em suma, ainda que o sistema capitalista tenha para com o Estado, desde o liberalismo até os dias atuais, uma relação ambígua, de amor e ódio, trata-se de uma relação essencialmente pragmática, de interesse constitutivo dessa lógica destrutiva. Sob a hegemonia da financeirização da vida social, o neoliberalismo defende a redefinição do papel do Estado sob a alegação de que este demonstrava incapacidade em administrar as políticas econômicas e sociais e, nos países periféricos tinha o rótulo de ineficaz e custoso. Desta forma, por não ser autossuficiente, o sistema capitalista propôs uma reformulação do Estado por meio de uma espécie de socialização dos custos necessários aos processos de produção e reprodução social. Esse movimento combina investimentos realizados pelo Estado, principalmente no âmbito da assistência social, que em certa medida, seriam ofertados também pela rede privada de maneira complementar em áreas que pudessem ser exploradas pelo capital, como saúde, educação e previdência.

Nesse campo, tais serviços passam a ser ofertados também à população com gratuidade indireta, ou seja, por meio da compra de determinados serviços pelo Estado, como por exemplo, na educação superior as vagas ofertadas pelo Programa PROUNI. Nesse âmbito, em última instância, a estratégia neoliberal de reestruturação do Estado visa garantir, além das condições de reprodução da força de trabalho necessária à lógica capitalista, a ampliação dos espaços de atuação do capital com suporte estatal.

Esse cenário assevera que o neoliberalismo articula estratégias que envolvem um conjunto de medidas sociais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas, as quais se espraiam no campo dos direitos sociais, no campo das regulamentação das leis, na dinâmica econômica da produção e reprodução, no processo de distribuição do fundo público e também na estruturação dos processos de trabalho, público e privado, por meio da desregulamentação e flexibilização trabalhista. Nesse universo, o Estado participa como promotor de um conjunto de mudanças, e no âmbito público, implementa medidas que reorientam esse setor no sentido de promover um ajuste fiscal permanente.

4.2.3 Contrarreformas, reconfiguração do Estado e os impactos no funcionalismo público

As contrarreformas acarretam alterações de caráter regressivo que têm aprofundado a precarização do trabalho no interior do Estado, especialmente nos processos relacionados à terceirização e à flexibilização da força de trabalho. Esse movimento contínuo de reconfiguração do Estado, no contexto das contrarreformas neoliberais assume contornos

diferenciados nos diversos espaços da esfera pública, conforme a direção política assumida pelos governos. Desse modo, a relação com o fundo público, além de incidir na redução do financiamento das políticas sociais, articula-se também à precarização do funcionalismo público por diferentes vias — como as formas de ingresso, as condições de trabalho, as relações trabalhistas, a remuneração, os planos de carreira e a aposentadoria —, repercutindo diretamente sobre os trabalhadores responsáveis pela operacionalização dos serviços estatais.

Nesse contexto, entre as funções desempenhadas pelo Estado destaca-se a produção de consensos entre as classes sociais, realizada por meio de ações que ultrapassam o uso direto da força e do aparato coercitivo. Trata-se da incorporação de mecanismos voltados à construção e à manutenção da legitimidade do regime, expressos, entre outros aspectos, na formulação e operacionalização de políticas públicas. Tal dinâmica demandou a ampliação dos espaços institucionais destinados à oferta de serviços e à execução dessas políticas, implicando, conseqüentemente, a expansão do contingente de trabalhadores vinculados à esfera pública.

Instaurada a partir da Constituição Federal de 1988, a regulamentação das relações de trabalho dos servidores públicos instaura, no campo jurídico, de novas formas de contratação no âmbito da administração pública, por meio do regime estatutário e estabelece questões importantes como, por exemplo, o direito de greve à estabilidade dos servidores. Estes dispositivos foram regulamentados pela União através da Lei nº 8.112/1990¹⁰⁴ que trata sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. Nos anos 1990, a concepção contrarreformista espalhou-se na administração pública implicando em uma contrarreforma administrativa, sendo as primeiras medidas implementadas ainda no governo Collor por meio de privatizações e de limitação de ingresso de novos servidores com contenção de concursos públicos (Gomes *et al.*, 2012; Pereira, 2019).

No governo FHC a contrarreforma administrativa foi reelaborada sob os moldes de um modelo gerencial que, além de desregulamentar o regime estatutário, adaptou o Estado à lógica neoliberal por meio da absorção de mecanismos empresariais na estrutura administrativa que passou a empregar conceitos e práticas do nicho empresarial nas instituições estatais. Esse contexto viabilizou o ingresso de novas formas de gerenciamento e técnicas de administração no Estado, o que produziu a precarização e intensificação das relações trabalhistas afetando diretamente os servidores públicos.

¹⁰⁴ Legislação disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112compilado.htm Acesso em Março de 2025.

Sob o argumento da desorganização deixada pelos governos anteriores e os excessos burocratizantes da CF, Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado à época, alegou como indispensável a necessidade de reformar o Estado e o funcionalismo público, “para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (PDRAE, 1995, p. 6). Segundo o Ministro, a Reforma Gerencial do Aparelho do Estado¹⁰⁵ é uma resposta ao processo de globalização e consiste em um movimento de reconfiguração da administração pública federal que tem como objetivo a modernização da administração pública, a fim de torná-la mais eficiente e flexível¹⁰⁶.

De acordo com o documento, para alcançar este objetivo era necessário a implementação de um modelo de administração pública gerencial voltado para a incorporação de novas tecnologias, políticas de qualidade total, descentralização e controle dos resultados vinculado às metas e a produtividade. Para tanto, era necessário avaliar o desempenho dos servidores públicos e premiar aqueles que se destacam (Gomes *et al.*, 2012).

A leitura crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e do documento Reforma do Estado para a Cidadania (1998) revela que a estrutura dessa proposta se configura como uma contrarreforma administrativa, criada nos anos 1990 e redesenhada nas décadas seguintes sob as novas roupagens, mas com a mesma referência. O documento apresenta desde questões relacionadas a marcos históricos, orientações teóricas, síntese dos diagnósticos, até de fato, listar onze eixos da reforma gerencial no Brasil. Nas palavras de Bresser Pereira (1998, p.267), a Reforma Gerencial no Brasil pauta-se na estratégia de “aumentar a eficiência do Estado por meio de formas inovadoras e de um movimento para sair das amarras do modelo burocrático do serviço público”. Para tanto, “aprofunda a Reforma Burocrática, propondo uma forma mais flexível e descentralizada de administrar os recursos humanos, e definindo um novo perfil para o servidor público” (Ibidem).

Nessa perspectiva, as diretrizes para os recursos humanos do MARE foram organizadas em duas frentes: uma voltada para o núcleo estratégico do Estado, por meio das

¹⁰⁵ De acordo com definição do próprio PDRAE (1995), entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território.

¹⁰⁶ A Reforma do aparelho do Estado é diferente da Reforma do Estado que se configura como um projeto amplo que contempla várias áreas do governo. Idealizado e implementado sob a gestão de Bresser Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado constitui-se em um documento direcionado à ‘reforma’ do aparelho do Estado, ou seja, da administração, nos recursos humanos e nos serviços “e representa embrião das modificações legais”, do funcionalismo público (Gomes et al, 2012, p. 169). O documento está disponível em <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em Março de 2025.

carreiras, e outra destinada aos servidores públicos no que se refere à capacitação profissional. Embora possa soar como algo positivo, a essência da proposta norteia-se para a delimitação de algumas carreiras como exclusivas do Estado¹⁰⁷ e diminuição considerável do quantitativo de servidores, uma vez que, conforme consta no documento, “o Estado não precisa de outro tipo de funcionário” e as demais atividades podem ser terceirizadas e ou realizadas pelo setor público não estatal (Bresser Pereira, 1998 p. 268).

Nesse sentido, a Reforma Gerencial do Estado, também conhecida como Reforma Administrativa ou Plano Diretor incidiu diretamente no capítulo da CF sobre a administração pública, estabelecendo proposições condizentes com a perspectiva neoliberal no sentido de ajuste das contas públicas. Materializado nas Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, ambas de 1998, o Plano Diretor dirigiu críticas em diversas passagens do Regime Jurídico Único dos servidores que, embora tenha sido aprovado, sofreu alterações como, por exemplo, a ampliação do estágio probatório para servidores públicos concursados (de 2 para 3 anos), vinculada a avaliação de desempenho; inclusão de condicionalidades em relação a estabilidade dos servidores (avaliações negativas e excesso de despesas); reformulação no sistema de remuneração definindo teto remuneratório; fim da isonomia; remunerações compostas majoritariamente por gratificações em detrimento de reajuste no vencimento básico.

Além disso, criou programas de redução de custos de pessoal viabilizado por meio da realocação e/ou colocação de disponibilidade do próprio servidor e, principalmente, através do processo de terceirização; implementou sistema de informação gerenciais na administração pública com integração dos sistemas administrativos para fins de controle das políticas e dos servidores. Outro aspecto importante a ser destacado refere-se às relações de trabalho nessa década, marcadas por repressão às greves, imposição de multas em meio a um relacionamento tenso entre o governo e representantes dos trabalhadores.

A EC nº 20 tratou de um tema sensível em relação ao funcionalismo público que é alvo dos governos até nos dias atuais, a Reforma da Previdência. Dentre os itens desta Reforma

no que tange ao funcionalismo público, têm-se a instituição: i) da aposentadoria por tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço; ii) da idade mínima para

¹⁰⁷ De acordo com o Bresser Pereira (1998, p. 268), a área de atuação do Estado abrange as atividades que envolvem o uso do poder do Estado e estão concentradas em atividades relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, com a fiscalização da execução das leis, a regulação e controle de mercados, com a polícia, a defesa, a procuradoria ou advocacia pública, a assessoria direta aos parlamentares, a direção dos órgãos do poder judiciário.

aposentadoria (60 anos para os homens e 55 para as mulheres); iii) da exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público (dez anos) e na função (cinco anos); iv) da extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço (Gomes *et al.*, 2012, p. 170).

Esse cenário demonstra que a década de 1990 é emblemática na perspectiva de agudização das relações do capital com o Estado com reorientações do âmbito público, a partir da disseminação de uma imagem largamente distorcida e amplamente popularizada de um Estado custoso e ineficiente, principalmente em função do protagonismo das agências internacionais do capital que pregavam a ótica de ajuste permanente, o qual atingiu fortemente o funcionalismo público brasileiro. Gomes *et al.* (2012) afirmam que esta lógica apresenta-se como uma forma de enxugamento dos gastos públicos com servidores, uma vez que o emprego público era considerado um problema fiscal, por isso atuar no sentido de restringir sua dimensão era primordial na ação governamental. Para tanto, foram introduzidas medidas, por meio de um conjunto de ações para conter o inchaço crônico e o empreguismo no serviço público federal. Segundo Lassance (2017), disseminava-se uma crítica pautada no discurso de ineficiência e ineficácia do Estado que estava impregnada no senso comum (Lassance, 2017)¹⁰⁸.

Para tanto, foram implementados no Brasil instrumentos de ajuste fiscal que afetaram diretamente as contratações realizadas diretamente pela União. Instituída pela Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal determinou o limite de 50% das despesas líquidas da União com pessoal o que afetou diretamente as atividades no âmbito público e impulsionou as terceirizações¹⁰⁹ e, inclusive, a extinção de cargos públicos (Lassance, 2017; Pereira, 2019).

Desmistificando essa ideia, Lassance (2017) demonstra a partir de dados estatísticos, que não há “inchaço” do Estado no âmbito do serviço público. Pelo contrário, proporcionalmente, o Brasil tem um conjunto de servidores públicos que não atendem às demandas que são exercidas propriamente pelo Estado, de assegurar as políticas sociais, os direitos, os serviços de cidadania, o controle do território e o funcionamento autônomo dos

¹⁰⁸ Lassance (2017) destaca que, embora seja absolutamente imprescindível ao país, o servidor público e seu custeio são muitas vezes tratados como problemas cuja solução demandaria cortes de gastos, e não uma melhor alocação desses recursos e um melhor dimensionamento da força de trabalho.

¹⁰⁹ Pereira salienta ainda que a terceirização não é uma criação do neoliberalismo, porém este mecanismo é aprofundado nesta conjuntura, intensificando as relações financeiras entre Estado e mercado capitalista. O autor destaca que as terceirizações centravam-se principalmente nas atividades como transportes, limpeza, segurança e manutenção, as quais são essenciais para o andamento do setor público e, quando não realizadas diretamente pelo Estado, favorecem a iniciativa privada no âmbito da oferta de serviços para o Estado.

poderes. Segundo o autor, o cenário de entre os anos de 1992 a 2014 foi positivo no que tange ao número de servidores concursados.

Primeiro, a partir do ano de 1995, como resultado do desenho das carreiras previstas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Depois, a partir de 2003, e de forma bem mais pronunciada, em decorrência da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar (Lassance, 2017, p. 10).

Entretanto, ainda que tenha aumentado o número de servidores concursados¹¹⁰, especialmente dos servidores das universidades, atendendo em certa medida a necessidade de recomposição da força de trabalho em áreas essenciais, esse quantitativo ainda é insuficiente diante dos serviços e demandas. Desse modo, contrariamente à ideia de inchaço, há na verdade uma defasagem no quantitativo de servidores considerando os serviços essenciais de provisão integral e/ou parcial nas áreas de intervenção do Estado, fato que pode, inclusive, afetar a provisão de serviços básicos. Como exemplo, Gomes *et al.* (2012) afirmam que a recomposição do quadro de professores nas universidades públicas não acompanhou o ritmo das aposentadorias entre 1995 e 1999. Além disso, se comparado, por exemplo, a países europeus como França e Portugal, e até mesmo aos EUA, o número de servidores públicos no Brasil é relativamente baixo (Gomes *et al.*, 2012; Lassance, 2017; Pereira, 2019).

O problema, no entanto, não está relacionado ao tamanho do Estado, mas aos fatores estruturais que limitam o crescimento de servidores públicos, como por exemplo, a LRF que limita o gasto com pessoal, a distorção de alocação de servidores e a discrepância na remuneração, sobretudo considerando o setor Judiciário. Assim, o desafio crucial do trabalho no âmbito do Estado está relacionado a oferta de serviços públicos de qualidade, na garantia dos direitos e no desenvolvimento inclusivo (Lassance, 2017).

Considerando que a formatação e direcionamento do Estado são construídos também pelo contexto político, nos anos 2000 com a ascensão do PT, a expectativa era positiva, sobretudo em relação ao funcionalismo público. Isso se deve, principalmente, à história do presidente Lula e do partido que ele representa, formado sob as bases sociais dos sindicatos e dos movimentos sociais. De acordo com o documento Gestão Pública para o Brasil de

¹¹⁰ Além do aumento quantitativo, Lassance (2017) destaca que, nos anos mais recentes, observa-se que a qualificação média dos servidores aumentou o que pode ser atestado pela elevação percentual dos servidores com curso superior, mestrado e doutorado.

todos¹¹¹, a proposta do governo era de transformar a administração pública, por meio de um Plano estruturado em três frentes de atuação, paralelas, integradas e complementares: modelos de Gestão dos Programas Plurianuais; instrumentos de gestão e estruturação da administração pública federal. Tais ações tinham como norte a modernização da gestão para tornar o Estado mais eficiente, transparente e responsivo com o bem estar da população (Brasil, 2003). Este documento defende a realização de determinadas intervenções em relação ao funcionalismo público, dentre as quais destaca-se

- à recomposição da força de trabalho do setor público, segundo as necessidades e requisitos identificados, além do redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos;
- ao realinhamento de salários, de carreiras, posições e condições gerenciais da burocracia;
- à definição de requisitos e modalidades de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores (Brasil, 2003, p. 15).

Apesar da aparente direção esperada e demandada pelos servidores, a expectativa não se concretizou fielmente, pois na realidade o avanço neoliberal foi instituído sob os novos contornos, diante de um governo que, por meio de um programa conciliatório entre as classes, combinou a manutenção de mecanismos pautados na égide da estabilidade fiscal (lançados no governo FHC) com a incorporação de demandas populares pelo viés do aquecimento da economia. Ou seja, a continuidade da contrarreforma do Estado foi implementada por meio de estratégias que articulam demandas de distintas classes e frentes de ações.

Instrumentos legais foram encaminhados via projetos de lei pelo governo ao longo do seu mandato, com destaque para o Decreto nº 5.707/2006 que trata sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal voltada para a capacitação permanente de servidores; a Lei nº 11.784/2008 que dispõe sobre as diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho e outras referentes à estruturação e criação de carreiras, progressões, promoções e estabelecimento de tabelas remuneratórias. A recomposição do contingente de servidores por meio de concursos públicos é um elemento que merece destaque na política deste governo, marcado pelo crescimento de contratações por meio de concursos públicos, definidos por edital para preenchimento de vagas em caráter estável.

Lassance (2017, p. 15) caracteriza a evolução na contratação de servidores públicos como uma “espécie de efeito sanfona”, em que o movimento de contratações oscila conforme a gestão política do país. A evolução positiva de recrutamento de novos profissionais por

111 O documento está disponível em https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/615/1/Gestao_Empreendedora.pdf acesso em Agosto de 2025.

meio de concursos públicos, em substituição ao desenfreado processo de terceirização exponenciado nos anos 1990, ocorreu a partir de 2003 em que “24.808 vagas para concursos” foram autorizadas, sendo mais de 15 mil destas destinadas ao Ministério da Educação (MEC), principalmente para substituir terceirizados em hospitais universitários (Lassance, 2017, p. 16).

A prioridade em recompor os quadros da educação é apresentada em números por diferentes autores. Gomes *et al.* (2012), afirmam que cerca de 40% dos ingressantes no serviço público entre 2003 e 2009 eram para a área educacional, sobretudo para as instituições de ensino superior tanto para as carreiras de docente quanto para técnicos administrativos em educação. Lassance (2017, p. 17) aponta que o auge dessa evolução ocorreu em 2010, com contratações expressivas no serviço público federal na área da educação, em que “quase 13 mil novos servidores” docentes foram contratados, “sendo 8 mil para as universidades”.

Importa lembrar que o contexto desse período foi marcado por um conjunto de determinações que possibilitaram esse crescimento, especialmente pela implementação do REUNI iniciada em 2007 que promoveu a expansão física e a ampliação na oferta de vagas nas instituições de ensino superior e a implementação de novos Programas nas IFES, como os Programas de Ingresso e de Permanência Estudantil. Como apresentado neste estudo, o processo de reestruturação das universidades via REUNI não foi acompanhado das condições necessárias para sua concretização, uma vez que a ampliação da estrutura e do quantitativo de servidores aconteceu de maneira diversificada nas regiões do país e de forma parcelada, não atendendo integralmente às necessidades e demandas reais.

Mesmo diante de uma conjuntura de recuperação de cargos, retomada no governo Lula, o quantitativo de servidores públicos no ano de 2014 não alcançou o patamar de 1992. Esse histórico de redução de servidores está relacionado, principalmente, à diminuição de concursos públicos em substituição à terceirização e a ampliação de contratações temporárias, elementos que tornam as condições e as relações de trabalho mais precarizadas (Gomes *et al.*, 2012; Lassance, 2017).

Contrastando os governos anteriores, o governo Lula, desde sua campanha, anunciou que estabeleceria uma relação com os representantes dos servidores públicos por meio da via negocial para resolver as questões conflituosas. Para tanto, logo no início de seu mandato, em 2003, instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP)¹¹² que consiste em um

¹¹² O regimento da MNNP pode ser acessado em <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24027> É importante destacar que a Mesa Nacional de Negociação não é uma obra inovadora do governo Lula, uma vez que na década de 1990 foram implementadas Mesas com o mesmo intuito, porém não lograram êxito.

fórum de diálogo com o objetivo de tratar sobre as relações de trabalho no serviço público por meio da negociação de pautas unificadas de reivindicações. Gomes et al (2012, p. 173) afirmam que “a imagem de grande negociador” do governo Lula “parecia ter sido consolidada”, diante da implementação de um sistema de resolução de conflitos entre a Administração Pública Federal e os representantes dos servidores públicos por meio da MNNP. Segundo os autores,

Além de estabelecer uma importante ferramenta de diálogo, também institucionaliza um espaço para que o trabalhador da administração pública, por meio de seus representantes, pense o Estado e seu aparelho. Reconhecendo e superando as demandas corporativas, setoriais ou categoriais, inegavelmente importantes, a Mesa inaugura uma dimensão inédita, isto é, ela assume a tarefa de repensar a administração pública não contra seus funcionários, mas com eles (Gomes *et al.*, 2012, p. 173).

Em relação aos servidores técnicos administrativos, a Federação de Sindicatos de Técnicos Administrativos em Educação em Instituições de Ensino Superior Pública (FASUBRA Sindical) que os representam, têm participado das reuniões setoriais e nacionais da MNNP para dialogar com o governo sobre as demandas pautadas pela categoria, a fim de garantir os direitos e a valorização dos TAEs. Conforme a FASUBRA, o sindicato considera que a MNNP é um espaço fundamental para o estabelecimento de diálogo entre a categoria e o governo na busca de soluções para os problemas enfrentados pelos servidores públicos¹¹³.

A análise governamental sobre a MNNP é positiva diante do alcance de resultados, participação das instâncias representativas e estabelecimento de uma instância que “recepciona e processa os debates” advindos das reivindicações dos servidores¹¹⁴.

As relações de trabalho são, historicamente, de natureza conflituosa, e o que a Constituição Federal coloca de novo de 1988 para cá é a de permitir que servidores públicos tenham acesso à organização sindical e, portanto, ao processo de negociação’, esclarece Duvanier Ferreira, secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, órgão central da administração pública federal. Segundo Duvanier Ferreira, as negociações significam, também, que qualitativamente as soluções são de outro nível. Entre 2003 e 2006, as remunerações

¹¹³ Informações extraídas da página eletrônica oficial da FASUBRA Sindical, disponível em <https://fasubra.org.br/> acesso em Agosto de 2025.

¹¹⁴ Em 27 de junho de 2003, foi publicado no Diário Oficial da União o “Protocolo para Instituição Formal da Mesa Nacional de Negociação Permanente, estabelecido entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União” (Diário Oficial da União, 27/6/2003, pp. 66 e 67). Posteriormente, em 22 de julho de 2003, foi publicada a Portaria nº 1.132, pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aprovando o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP. A Mesa foi interrompida entre os anos de 2005 a 2007 por parte do governo e, posteriormente em 2016 foi novamente interrompida, retomando suas atividades apenas em 2023 após sete anos sem diálogo.

dos servidores foram recompostas de forma que nenhuma categoria tivesse índices de reajustes abaixo da inflação acumulada no período, que foi de 28,9% (Gomes *et al.*, 2012, p. 175).

Os autores identificaram avanços durante os dois mandatos do governo Lula no que tange ao funcionalismo público, sobretudo do ponto de vista do relacionamento deste com os representantes sindicais, diante de posturas e negociações claras, tratamento diferenciado nas carreiras do poder com reajustes salariais e reestruturação de algumas carreiras, esforço na recomposição dos quadros do funcionalismo público por meio de concursos, principalmente no ensino superior. Enfim, apesar de não ter conseguido se opor visceralmente ao ideário neoliberal e manter traços de continuidade das contrarreformas instauradas anteriormente, o referido governo não representa uma mera continuidade dos anteriores.

O mandato presidencial seguinte, assumido por Dilma, foi marcado por um período de acirramento da economia e da política brasileira, o que acarretou cortes vultosos no Orçamento da União e rigidez nas políticas sociais pautadas na perspectiva neoliberal (Pereira, 2019). No âmbito do funcionalismo público, perante um quadro de maior restrição fiscal, identifica-se o acirramento de negociações diante do fim dos reajustes concedidos durante o governo Lula.

De acordo com Amaral (2014), o governo Dilma reduziu a margem de negociação dos servidores federais, sobretudo em relação aos benefícios e reajustes. Segundo o autor, “havia certa compreensão entre governo e servidores de que o funcionalismo havia obtido ganhos expressivos nos anos recentes”. Além disso, o governo entendia que “boa parte dos desequilíbrios de remunerações entre carreiras havia sido corrigido” (Amaral, 2014, p. 14).

Ainda no início do primeiro mandato, foram firmados acordos que previam, em grande parte, a melhoria do vencimento básico, tanto por meio da absorção de parte do valor das gratificações de desempenho, quanto pela incorporação integral de gratificações específicas. Essa medida atenderia os servidores, pois o valor do vencimento básico é incorporado integralmente à aposentadoria. Outra proposta de interesse dos servidores foram alguns ajustes nas gratificações de qualificação, por meio da padronização das gratificações associadas à qualificação profissional.

Em 2012, destaca-se a instauração de importantes greves no serviço público federal, com destaque para os movimentos dos docentes do Magistério Superior e dos Técnico-Administrativos em Educação. Não havia definição sobre a abertura das negociações e o governo manteve-se irredutível quanto à possibilidade de conceder reajustes remuneratórios. Porém, diante das consequências causadas pelos movimentos grevistas que causavam

significativos prejuízos aos serviços prestados à população (por exemplo, atraso no calendário das universidades) o governo cedeu às pressões e abriu negociação salarial. Mesmo diante de uma conjuntura de ajuste, a não realização de acordos era algo caro ao governo, uma vez que seu histórico e uma de suas bandeiras tem como base a defesa dos trabalhadores. Assim, diante de impasses e intensa negociação foi fechado acordo entre governo e o setor da educação (Amaral, 2014).

O fim das negociações com a área da educação representou acordo com uma parcela significativa do funcionalismo, tanto em questão numérica quanto em representatividade sindical. A comunidade universitária é reconhecidamente aguerrida nos movimentos grevistas e mobiliza forte atenção da imprensa (Amaral, 2014, p. 23).

O estudo de Amaral (2014) descreve o movimento de negociações durante o primeiro mandato do governo Dilma e demonstra a incontestável relevância do funcionalismo na agenda das políticas governamentais, pois a atuação desses profissionais é que faz o Estado funcionar e, por consequência, os movimentos grevistas afetam as atividades das instituições e o atendimento aos cidadãos. Assim, a organização dos servidores públicos, representado pelo movimento sindical, constitui-se em um instrumento de suma importância, pois é por meio dele que se avulta a possibilidade de negociações e avanços no funcionalismo público, sobretudo quando o assunto envolve reajustes salariais e, por consequência, a necessidade do Estado rever prioridades e decidir sobre alocação de seus recursos.

Prova disso foi que o movimento de greve levou o governo a ceder a pressões de ampliar gastos quando o núcleo econômico do governo recomendava comportamento conservador em relação às contas públicas. Porém, estão envolvidos nesse processo também demandas sobre condições de trabalho, estrutura razoável para exercício de suas funções, benefícios, jornada de trabalho, entre outras questões (Amaral, 2014, p. 36).

Nos cinco anos completos de mandato de Dilma (2011-2015), observa-se crescimento do emprego público, com percentuais superiores aos dois mandatos do governo anterior. Nos anos de 2013 e 2014 houve aumento de profissionais admitidos por concurso público, entre 25 e 33 mil, respectivamente. Entretanto, mesmo diante do aumento do emprego público, o governo Dilma seguiu a tendência do governo Lula com expressivos gastos com terceirizados. Além disso, identifica-se, a partir de 2015, uma tendência de decréscimo, expressando o acirramento do receituário neoliberal (Pereira, 2019).

Esse cenário demonstra que os governos petistas, apesar de apresentarem avanços importantes para o funcionalismo público (instalação de MNNP, negociações do plano de carreira e reajustes salariais, crescimento do número de servidores públicos), não combateu efetivamente frentes que desestruturam o serviço público, uma vez que manteve o crescimento das terceirizações no âmbito do Estado, o que implica redução de concursos públicos (leia-se, novos servidores estatutários) e, ao mesmo tempo, direciona o fundo público para o setor privado. É desse modo que o fundo público é

canalizado por empresas terceirizadas, com serviços que deixam de ser executados por trabalhadores estatutários e de compor gastos primários da União. Nesta direção, os constantes ajustes fiscais sobre o trabalho no Estado expressam a exigência de transferências de valor realizadas pela economia sob a forma de pagamento de juros pelos viés da desregulamentação dos direitos trabalhistas (...) criando um mercado de capitalistas funcionantes exposto em empresas terceirizadas que precarizam e tornam produtivo o trabalho na órbita do Estado, visando, por um lado, reduzir os custos improdutivos do Orçamento da União, e, por outro, liberar fundo público para o pagamento da dívida e abertura de novos mercados. Nesta direção, o capital avança no fundo público, não somente pela destituição das políticas e serviços sociais, mas, também, pela destituição do trabalho pago em renda (Pereira, 2019, p. 159 e 160).

Em 2016, há um novo momento do neoliberalismo no Brasil. Como apresentado, trata-se de um ciclo de aprofundamento mais austero do neoliberalismo, iniciado com o “golpe parlamentar midiático” jurídico, dirigido pelo governo ilegítimo de Michel Temer (Behring, 2021, p.191). Esse período é a porta de entrada das contrarreformas ultra neoliberais no Brasil, composta por um conjunto de medidas que avançam de modo colossal os traços centrais do neoliberalismo.

Nesse novo ciclo, a combinação de medidas contrapostas é fulcral para a fragilização da democracia e substituição das peças do poder. A criminalização e exclusão das massas compõem um dos elementos, ao passo que, a intensificação das relações entre Estado e as elites nacionais e internacionais conforma o outro polo. Com esta configuração, as articulações das diferentes frações da burguesia operam na perspectiva de destruição dos direitos trabalhistas, acirrando ainda mais um ajuste fiscal perverso pautado no discurso de falência do Estado, causado pelos governos de esquerda.

Recuperando a retórica ardilosa de inchaço do Estado, o governo ataca os direitos trabalhistas colocando em prática medidas contrarreformistas que restringem os direitos sociais e intensificam a superexploração do trabalho. Em contrapartida, o Estado assegura a proteção ao grande capital. Bering (2021, p.191), afirma que esse contexto causou “a ampliação do desemprego e das expressões da questão social”.

No âmbito do funcionalismo público, calcado no discurso falacioso de sobrecarga administrativa, o governo apresentou uma proposta de redução do salário inicial dos servidores federais, sob o velho argumento de endividamento do Estado e necessidade de redução de gastos com os servidores públicos. Embora esta proposta não tenha sido exitosa diante da falta de força política, o governo Temer deixou sua marca negativa no funcionalismo público. Ele aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016 que condiciona o teto dos gastos públicos à variação da inflação e com isso afetou diretamente as despesas primárias da União, que são compostas pelos gastos gerais do governo com a prestação de serviços públicos e folha salarial dos servidores. Pereira (2019) destaca que o impacto do teto dos gastos está para além da perda de financiamento das políticas sociais e da prestação de serviços públicos, afeta também, e de modo direto, os direitos trabalhistas do servidor público, como por exemplo, o aumento do salário, novas contratações e a reestruturação das carreiras.

A EC nº 95/2016 determinou que todos os poderes em todas as esferas adequassem seus orçamentos ao Novo Regime Fiscal (NRF). Aqueles que não cumprissem as medidas previstas na NRF estariam passíveis a sanções, conforme disposto no artigo 109 da EC. A análise de Pereira (2019, p.172) revela que grande parte dos incisos que estabelecem as sanções causam impactos diretos no funcionalismo público, como medidas punitivas “ao ente que não cumprir os limites: proíbe aumentos salariais, criação de cargos, alterações que aumentam despesas nas carreiras, admissões, concursos públicos”.

O cenário, a partir de um ciclo iniciado em 2015, revela que o funcionalismo público federal estava caminhando em sentido contrário da realidade dos anos entre 2002 e 2014. O corolário foi a EC nº 95/2016 que determinou a paralisia do orçamento primário que afeta tanto os servidores de maneira direta, como também os serviços e políticas sociais, que em grande parte compõe o objeto de trabalho destes profissionais. Assim, as determinações associadas ao estrangulamento do Orçamento da União contribuem para a precarização do trabalho no serviço público por diferentes vieses, os quais se articulam e se legitimam por meio de um discurso historicamente raso e falacioso acerca do suposto inchaço do Estado atribuído aos servidores, bem como dos gastos considerados excessivos com as políticas e os serviços sociais. Desse modo,

o ataque não é somente no âmbito das políticas sociais, é, também, no âmbito do trabalho improdutivo remunerado com renda. Os impactos se expressam numa tendência crescente de precarização, dizemos crescente, pois os impactos verificados serão no longo prazo, dado que o Novo Regime Fiscal aprovado em 2016 tem validade de 20 anos (Pereira, 2019, p. 177),

As determinações deste período foram adensadas no governo seguinte, que produziu “contornos dramáticos com a combinação entre ultraliberalismo e neofascismo”, como afirma Behring (2021, p. 192). Após um processo estrategicamente orquestrado e seguindo uma tendência mundial de emergência da extrema direita com traços de fascismo, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) expressou no Brasil a “profusão de sinais de barbarização da vida que invade nosso cotidiano todos os dias” (Behring, 2021, p. 197).

Durante sua gestão houve interferências diretas nos órgãos dotados de autonomia e, além da intensificação das medidas determinadas na EC nº 95/2016, a relação deste com os servidores públicos foi cercada de sucessivos mecanismos de coação e intimidação, inclusive com medidas que infringiram a CF. Lotta *et al.* (2023) definem que esse contexto foi marcado pela fragilidade institucional e retrocessos burocráticos, estabelecidos por meio de instrumentos de controle político com traços autoritários. Segundo os autores,

as práticas de opressão política no governo Bolsonaro se diferem das relações ‘políticos-burocratas’ em contextos de normalidade democrática. Mais especificamente, as relações entre servidores públicos e atores políticos em um contexto de retrocesso democrático (Lotta *et al.*, 2023, p. 12).

Dentre as características da relação desse governo com os servidores do Executivo Federal, Lotta *et al.* (2022), Gediél, Mello e Barbosa (2022) destacam uma característica que se converteu em um método de governo: o assédio moral institucional, que se opera, sobretudo, por meio de reformas constitucionais que visam promover a redução da independência dos servidores e dos órgãos do Estado. Fundamentada em uma racionalidade neoliberal com base no mercado, as medidas seguem “modelos gerenciais que colocam a eficiência econômica como parâmetro de atuação dos servidores públicos” (Gediél, Mello, Barbosa, 2022, p. 485), assim como iniciado por Bresser Pereira nos anos 1990.

Seguindo essa lógica, o serviço público é colocado como elemento central no debate sobre reformas administrativas¹¹⁵, sob o argumento de que o servidor público é um problema para o Estado, em um sistema excessivamente caro e burocrático o servidor público possui muitos privilégios, recuperando a velho discurso (já refutado por dados e análises) que o

¹¹⁵ Atualmente a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, chamada de Reforma Administrativa, tem por objetivo alterar as disposições sobre os servidores, os empregados públicos e a organização administrativa, notadamente no que tange ao Capítulo VII que trata sobre a Administração Pública. O objetivo da proposta é modernizar a gestão pública, por meio da redução de custos e aumento da eficiência, justificativa reiterada utilizada pelos governos. A íntegra da PEC 32/2020 pode ser acessada em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020 acesso em Agosto de 2025.

funcionalismo público onera o Estado. Nesse caminho, propostas de reformas na estrutura de gestão do serviço público no intuito de enxugar os gastos e aumentar a eficiência têm sido criadas e reformuladas ao longo dos governos, oscilando os pesos em relação às perdas para os servidores, porém sempre

sob o manto de princípios e normas de produtividade, eficiência, racionalidade, agilidade e inovação, em medida diretamente proporcional à supressão de direitos e garantias dos servidores públicos, ao tempo em que enfraquece o serviço público brasileiro, ao enfraquecer sua força de trabalho, evidenciando a adoção de uma racionalidade gerencial privada pelo setor público (Gediel, Mello, Barbosa, 2022, p. 490).

Desse modo, as reformas constitucionais são a materialização do assédio institucional implementado como um método de governo para concretizar seu projeto de poder. Dentre as estratégias utilizadas destaca-se o direcionamento de discursos e ações com perseguição e ataques aos servidores, as quais afetam a independência e a impessoalidade em relação a atuação destes. Tais ações foram implementadas, também, por meio da criação de mecanismos que possibilitem a coação e a intimidação dos servidores públicos com o intuito de submetê-los a vontade política do governo. Este cenário revela a conexão estreita do governo com medidas neoliberais de caráter fascista no âmbito do funcionalismo público e

Como se verifica, o assédio institucional, que tem lugar durante o governo Bolsonaro, é não apenas uma extravagância de governantes despreparados e autoritários. É uma dimensão constitutiva de um projeto de poder que pretende eliminar os mecanismos institucionais de moderação da política, com o propósito de permitir que, por intermédio de seu exercício autoritário, sejam reprimidas as demandas por redistribuição da riqueza socialmente produzida (Neto, 2022, p. 207).

O governo Bolsonaro deixou um legado nefasto que se estende até os dias atuais, com marcas profundas e indesejáveis de destruição dos direitos, do Estado, das pessoas, do país de modo geral, uma vez que as medidas implementadas durante o seu mandato permanecem de modo real e com consequências desastrosas. Ele, inclusive, atualmente manipula determinados grupos e políticos para retomar a frente do país. Sua gestão explicitou uma polarização que, até então, não era explicitada. Esse cenário atingiu fortemente o âmbito público com ataques severos às áreas de serviços fundamentais, com destaque para a saúde, a ciência, a educação e as políticas sociais de maneira geral. Exacerbou também os ataques ao funcionalismo público, por meio de ações, discursos e mecanismos que intensificam o assédio institucional e moral imposto sobre os servidores públicos brasileiros.

Em suma, ao longo do século XX o Estado passou por uma organização interna, técnica, administrativa e política cada vez mais complexa que recompôs a sua estruturação, sem, contudo mudar sua essência. Adotou instrumentos e práticas neoliberais através de contrarreformas que exigiram a incorporação de modelos gerenciais que utilizam de estratégias empresariais no âmbito da Administração Pública submetida à racionalidade econômica do capital. Compondo um conjunto de outras determinações, a atuação dos servidores públicos é alvo de medidas que colocam como parâmetro de atuação a eficiência e a produtividade, “que devem, a qualquer custo, atingir as metas fixadas sem levar em consideração as condições institucionais e materiais para a realização de suas funções, ou os desvios da gestão da administração pública” (Gediel, Mello e Barbosa, 2022, p. 512).

Encadeado neste processo há a “captura” da subjetividade do trabalho vivo, constituindo uma das dimensões essenciais da reestruturação produtiva, elemento crucial das formas gerenciais das últimas décadas. Esta não se restringe “apenas a um elemento da gestão de empresas, mas a um processo social complexo, que implica produção e reprodução social, trabalho e cotidiano” (Alves, 2014, p. 55). Compondo o nexó fulcral das estratégias gerenciais o desmonte do serviço público é estratégico para o projeto do capital e o funcionalismo público, é reordenado com profundas alterações nas condições e relações de trabalho. É neste enquadramento que está inserida a atuação de assistentes sociais, técnicos administrativos em educação das universidades federais brasileiras.

4.3 Serviço Social na educação: a assistência estudantil como espaço sócio-ocupacional nas universidades federais

Serviço Social e educação possuem um caminho de diálogo que estão imbricados com a historicidade da educação brasileira e as transformações políticas e sociais que conformam a estrutura do país. Por isso, analisar o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil requer compreender a totalidade dos processos históricos presentes na profissão, as particularidades da política educacional e do espaço sócio-ocupacional na atualidade e sua complexa relação com as transformações no mundo do trabalho. A aproximação está apoiada na compreensão de que o trabalho de assistentes sociais integra processos de trabalhos coletivos e, nesta especificidade, situa-se no âmbito das políticas públicas de educação, em que o trabalho realizado via Estado e é efetivado de variadas formas, como por exemplo, a prestação de serviços sociais, a gestão, o planejamento e o controle desta política social.

Conforme apresentado, a educação constitui-se numa dimensão cada vez mais complexa da vida social, o que exige apreender que esta envolve perspectivas política, ideológica, cultural e adquire significados contraditórios em meio a dimensões estratégicas no campo de disputas e interesses de classe na sociedade capitalista. Nesse sentido, a centralidade da educação está presente nas diferentes dimensões que esta possui. De um lado, no seu caráter ontológico, “constitutiva dos modos de existência humana, do ser social, da organização da vida em sociedade” (Almeida, 2007, p. 2), como elemento fundamental para a “transformação social, ampla e emancipadora” (Mészáros, 2008, p.76). No outro pólo, a educação é também resultado dos processos de mercantilização das relações sociais adquirindo, portanto, a dimensão de mercadoria. Além disso, é regulada pelo Estado por meio de um conjunto amplo e diversificado de instituições responsáveis pelas funções socializadoras (educação escolarizada) com vistas ao estabelecimento de consensos sociais.

Nesses moldes, as dimensões da educação coexistem e, por isso, compreender sua complexidade inserida numa totalidade que envolve múltiplos processos sociais é necessário para analisar a profissão.

É fundamental, neste sentido, pensar que toda educação tem uma função política e que sob o capitalismo se organizou um tipo novo de intervenção e um esforço de controle da vida social, em especial da educação alçada à qualidade de política pública e, por essa mesma razão, à qualidade de direito social. Ressaltamos, portanto, a complexidade adquirida por essa instância, que denominamos de educação, e que, ao se articular organicamente à reprodução da vida social no modo de produção capitalista, passa a ser determinada por suas ricas e pulsantes contradições (Almeida, 2007, p. 3).

A partir dessas considerações é possível refletir sobre o Serviço Social na educação, as tendências, os desafios e as alternativas frente à realidade social. O trabalho profissional abrange frentes distintas no âmbito da educação, podendo ocorrer através da Política de Educação, por meio da vinculação dos profissionais nas diferentes instituições governamentais, como também em outros espaços sócio-ocupacionais, considerando a dimensão pedagógica da profissão.

A história do Serviço Social demonstra que a educação não é um campo novo de atuação de assistentes sociais. Todavia, nas últimas décadas houve ampliação dos espaços na área de educação e nas políticas correlacionadas, tornando-se assim um campo vasto de possibilidades para o trabalho profissional. O trabalho profissional na assistência estudantil deve ser analisado no movimento da história, na dinamicidade da contrarreforma da educação

superior diante de tendências inscritas na realidade e das demandas reais dos processos de trabalho em que se insere enquanto trabalhador assalariado.

4.3.1 A trajetória sócio-histórica do Serviço Social na área da educação

O processo de institucionalização do Serviço Social como profissão resulta de complexas interações entre processos econômicos, institucionais, sociopolíticos e teórico-culturais, articulados às lutas sociais que se desenvolvem em torno da questão social. Esse conjunto de determinações históricas conforma o espaço sócio-histórico que possibilita a emergência do Serviço Social, no contexto da ampliação das funções econômicas e políticas do Estado na fase monopolista do capitalismo (Netto, 2011; Raichelis, 2018).

Nesse contexto, a inserção de assistentes sociais no campo educacional relaciona-se às demandas decorrentes das expressões da questão social que atravessam o cotidiano das instituições de ensino. Ao longo do processo de expansão das políticas educacionais e da ampliação do acesso à educação, especialmente no âmbito das políticas públicas, a presença desses profissionais passa a ser requisitada para intervir nas múltiplas determinações sociais que incidem sobre a trajetória escolar dos sujeitos. Esse processo revela que o Serviço Social se relaciona com a educação desde a origem constitutiva da profissão na década de 1930, “como parte de um processo de requisições postas pelas classes dominantes quanto a formação técnica, intelectual e moral da classe trabalhadora” (Almeida e Alencar, 2011; CFESS, 2013, p. 16).

Fruto da herança conservadora, de acordo com Amaro (2011) o registro das primeiras intervenções da profissão na educação data de 1946, com a implantação do serviço de assistência ao escolar na antiga Secretaria de Educação e Cultura do Rio Grande do Norte. As ações do Serviço Social estavam articuladas com o programa geral de assistência escolar, com atividades voltadas

à identificação de problemas sociais emergentes que repercutissem no aproveitamento do aluno, bem como a promoção de ações que permitissem a “adaptação” dos escolares ao seu meio e o “equilíbrio” social da comunidade escolar. Os assistentes sociais eram requisitados a intervir em situações escolares consideradas desvio, defeito ou anormalidade social (Amaro, 2011, p.19).

A experiência do Serviço Social na educação nesse período inscreve-se, principalmente no âmbito escolar sendo, neste caso, o inquérito escolar uma das mais antigas modalidades de intervenção. Nesse formato, era competência do assistente social ajudar a

resolver problemas como evasão, dificuldades de relacionamento, repetência, ausência escolar e outros problemas escolares que apresentassem como causas a precariedade da relação com a família, do local de moradia e a falta de educação escolar dos próprios pais (Oliva, 1987; Amaro, 2011, Almeida e Alencar, 2011). Assim, uma das principais competências se inscreve ao estudo sobre a vida dos alunos, a integração entre eles, pais e professores, visando o ajustamento e a inclusão deles na sociedade.

A perspectiva desta atividade remonta o método do Serviço Social de Caso, uma vez que as causas das questões que transpareciam no ambiente escolar não eram questionadas, muito menos as contradições e exploração de classe (Mioto, 2009). Entre as funções principais destaca-se a identificação da situação socioeconômica dos grupos familiares, a prestação de serviços assistenciais e assistência aos alunos em suas necessidades materiais, bem como a supervisão das bolsas de estudo (Oliva, 1987).

O estudo socioeconômico dessa época tinha como objetivo “realizar o ajustamento dos indivíduos a seu meio, cooperando com eles a fim de beneficiá-los”, sendo considerado um “método de tratamento” que “previa que, quando um ‘cliente’ pedia auxílio, era necessária a realização do estudo social de caso, numa primeira etapa [...]. Não se restringindo à área da educação, o estudo social de caso realizado pelo Serviço Social revelava uma concepção “paradigmática de orientação positivista/funcionalista que partia da concepção que a desigualdade social era um ‘fato natural’”¹¹⁶ (Mioto, 2009, p.3)

Nessa perspectiva, na educação, a intervenção profissional tinha como base a preparação dos alunos para a lógica capitalista visando a escolarização necessária às condições de reprodução do capital (CFESS, 2013). Ainda que esta trajetória não tenha sido homogênea nem mesmo contínua, a atuação profissional foi determinada “pelas necessidades de qualificação da força de trabalho e pelos processos de ampliação do acesso à educação escolarizada vinculados às estratégias de enfrentamento da pobreza” (Almeida e Alencar, 2011, p. 166). Conforme afirma Oliva (1987, p. 39) “na verdade, a instituição do Serviço Social Escolar atendia não somente a metas de aperfeiçoamento dos procedimentos pedagógicos, mas também à adequação dos objetivos do ensino às orientações mais gerais do Governo”.

No período pós-1964, o Serviço Social começou a gestar mudanças significativas no que tange ao perfil profissional, pois se formava na categoria correntes de pensamento que

¹¹⁶ Conforme afirma Mioto (2009, p.4), o estudo social de caso vinculava-se ao julgamento moral do assistente social sobre a personalidade e os modos de vida dos indivíduos do que de suas condições objetivas de vida. Além disso, o auxílio deveria ser concedido de maneira temporária e após o esgotamento das possibilidades de utilização de recursos próprios.

contestavam as práticas institucionais em diversos níveis. Tais ações foram importantes para “o desenvolvimento posterior da profissão, na linha de busca de novas bases de legitimidade de seu exercício junto àqueles setores que são alvo da intervenção técnica” (Iamamoto e Carvalho, 2006, p.361).

De acordo com a trajetória da profissão, entre os anos de 1965 a 1985 ocorreu o processo de renovação do Serviço Social brasileiro e a erosão das suas formas tradicionais, o que implicou na formação de uma pluralidade profissional revestida, essencialmente, por dois elementos: um referente à relação com a tradição marxista e o outro com a relação dos profissionais no marco continental. José Paulo Netto afirma que “[...] quanto mais se intensifica a interlocução com a tradição marxista e a compreensão do caráter abrangente e comum de certas condições do exercício profissional no continente [...] mais se explicitam os cortes e as colisões no seu interior [...]” (Netto, 2007, p.150).

Ancorados em um movimento cumulativo, composto por estágios de dominância teórico-cultural e ideopolítica distintos, com processos dinâmicos que se entrelaçam e se sobrepõem, o processo de renovação é estruturado em três direções principais¹¹⁷. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2006) o Processo de Renovação do Serviço Social brasileiro é considerado um marco na profissão, caracterizado como um processo de ruptura das práticas tradicionais.

A partir deste movimento surge outra visão acerca da prática profissional, com o aprimoramento dos instrumentos e técnicas voltadas para a análise crítica da realidade social pautada em bases teórico-metodológicas. Essa realidade refletiu na compreensão e inserção profissional em espaços sócio-ocupacionais estratégicos, sob as novas bases teórico-metodológicas e uma direção profissional em consonância com o projeto ético-político profissional.

¹¹⁷ Conforme análise realizada por José Paulo Netto (2007), a primeira direção diz respeito a perspectiva modernizadora que teve como marco principal a adequação do Serviço Social “[...] enquanto instrumento de intervenção inserido no arsenal de técnicas sociais a ser operacionalizado no marco de estratégias de desenvolvimento capitalista, às exigências postas pelos processos sócio-políticos emergentes no pós-64” (Netto, 2007, p.154). A segunda direção refere-se a reatualização do conservadorismo, que consiste numa complexa dialética de ruptura e continuidade com o passado profissional, em que se busca aperfeiçoar antigas práticas conforme as novas exigências profissionais, sem contudo, apresentar mudanças significativas na atuação profissional. Nas palavras do autor, “trata-se de uma vertente que recupera os componentes mais estratificados da herança histórica e conservadora da profissão [...] e os repõe sobre uma base teórico-metodológica que se reclama nova, repudiando simultaneamente, os padrões mais nitidamente vinculados à tradição positivista e às referências conectadas ao pensamento crítico-dialético, de raiz marxiana (Netto, 2007, p.157). Já a terceira direção corresponde à perspectiva renovadora, designada de intenção de ruptura, que emergiu na estrutura universitária e recorreu principalmente ao pensamento marxista com a pretensão de romper com a tradição positivista e o reformismo conservador. Almejava romper com o Serviço Social tradicional, no que se refere a procedimentos teóricos, metodológicos e ideológicos (Netto, 2007).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, a associação do Serviço Social com a educação estava, basicamente, relacionada com a formação profissional e com a dimensão educativa do trabalho de assistentes sociais. Amaro (2017, p. 8) destaca que até a metade dos anos 1970 configurava no Serviço Social um caráter “essencialmente clínico, apolítico, funcional-conservador e, portanto, legitimador da ordem vigente”, ou seja, com vinculação ideológica ao projeto político do Estado. Com esse perfil, a intervenção profissional na área da educação “seguia a lógica desenvolvimentista voltada à preparação social dos indivíduos a fim de torná-los, segundo suas aptidões, cidadãos produtivos e úteis ao capital”¹¹⁸.

A partir da década de 1980, a intervenção do Serviço Social na educação ganhou novos contornos. Esse fato está relacionado a um movimento externo no que tange ao lugar estratégico que a educação passou a ocupar na dinâmica da sociedade capitalista e a um ao movimento interno de avanço teórico e político da categoria. Essa conjuntura de debates e lutas por direitos, associado a referência teórico crítica marxista da profissão, possibilitou um redimensionamento da atuação do serviço social na educação e promoveu questionamentos sobre as práticas profissionais. Assim, com o movimento de reconceituação a identidade e a atuação profissional assumiu um caráter crítico proveniente dos desdobramentos desse processo (Barbosa, 2015; Amaro, 2017; Almeida, 2000).

De acordo com Amaro (2017, p. 9), a reconceituação do Serviço Social gerou implicações no âmbito da atuação profissional na educação, sobretudo nas escolas. Diante dos ideais democráticos assumidos pela categoria, o debate e a participação da família tornaram-se eixos indispensáveis. As principais atividades realizadas envolviam o desenvolvimento de ações voltadas à gestão democrática da escola com ampla capacitação sociopolítica da comunidade escolar, incluindo a participação da família, tanto no processo de aprendizagem do aluno quanto na gestão da escola. O trabalho profissional abarcava também o processo de identificação, planejamento e intervenção nas questões referentes ao “enfrentamento da fome, da miséria, do conformismo político e da violência contra a criança que, na escola, determinam as situações de fracasso, evasão e repetência”¹¹⁹.

¹¹⁸ A autora aponta que dentre as principais funções do assistente social na educação constava o exame da situação social e econômica dos alunos e suas famílias; a identificação dos de desajuste social, a orientação de pais e professores sobre o tratamento adequado; a organização e o funcionamento de entidades que reunissem professores e pais de alunos; a orientação das famílias no encaminhamento dos alunos a instituições previdenciárias; a realização de triagem de alunos que necessitem de auxílio para material escolar, transporte, tratamento médico e dentário; a preparação de relatórios com informações sobre suas atividades; a manutenção e articulação de grupos nas escolas e até mesmo em entidades comunitárias, a responsabilização das famílias e da comunidade no processo educativo dos alunos.

¹¹⁹ De acordo com a autora, as atividades versavam em torno da coordenação e execução de políticas de ação social voltadas ao atendimento das demandas escolares, com atenção especial aos grupos mais pauperizados e excluídos; do levantamento e a identificação de necessidades, interesses e preocupações da comunidade escolar;

O processo de reorganização da profissão ocorreu concomitante com as transformações societárias e, na década de 1990, o cenário de contrarreformas estruturais no âmbito do Estado, da educação e do mundo do trabalho engendraram novas requisições à profissão, tanto do ponto de vista laborativo quanto da perspectiva social-política. Assim, o campo educacional tornou-se espaço profícuo para inserção de assistentes sociais. Segundo Amaro (2017, p. 9), no início dos anos 1990 os assistentes sociais passaram a integrar equipes técnicas multiprofissionais, assumindo atribuições vinculadas à denominada “equipe de saúde escolar”, ainda que sua atuação se desenvolvesse no contexto do ambiente escolar. O trabalho profissional, em si, não alterou sua forma, apenas ampliou sua atenção às questões sociais mais proeminentes a partir da inclusão de novas frentes de ação.

Nesse contexto, os assistentes sociais passaram a desenvolver sua intervenção profissional de forma articulada com outros profissionais. Essa reconfiguração do trabalho implicou a incorporação de novas demandas, tais como

- planejamento e execução de estudos e ações dirigidos à qualificação das condições político-pedagógicas do sistema educacional e seu impacto no desenvolvimento pedagógico do aluno;
- planejamento e execução de programas e ações dirigidos à revitalização e à democratização das relações sociais na escola entre professores, alunos e funcionários e seus próprios pares;
- planejamento e execução de estudos e ações programáticas que contribuam à promoção escolar e à redução dos índices de abandono/afastamento da escola;
- organização de estratégias programáticas articuladas, interdisciplinares e intersetoriais, voltadas a observar, diagnosticar, abordar e prevenir manifestações discriminatórias contra negros, indígenas, homossexuais, portadores do vírus HIV ou pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais;
- planejamento e execução de programas e ações voltados tanto à capacitação social de recursos humanos dos profissionais de educação atuantes na escola como à promoção da saúde humana e ocupacional, diminuindo o estresse ocupacional e doenças associadas, como o burnout;
- planejamento e execução de ações de educação e saúde junto a famílias, alunos e professores, dirigidos à melhoria da qualidade de vida da comunidade escolar (Amaro, 2017, p. 10).

Diante de um cenário de contrarreformas, nos anos 2000, em atendimento a “lógica de expansão da oferta de oportunidades educacionais”, sob o comando do Estado, novas legislações no campo da educação foram promulgadas e frentes de ações desenvolvidas pelo governo ampliando o leque de políticas sociais e a ascensão do Serviço Social nesta área (Almeida, 2000, p. 21). É nesta conjuntura que a institucionalização do Serviço Social na educação tem avançado no âmbito público e privado em todos os níveis educacionais.

do gerenciamento e a execução de programas de assistência social na educação; da realização de estudos situacionais e pareceres técnicos sobre a realidade sociofamiliar e a história social do aluno em acompanhamento profissional (Amaro, 2017, p.9).

No âmbito da educação superior pública, essa realidade pode ser observada no período referente a instituição do processo de reestruturação das universidades, que impôs novas legislações que definiram políticas e programas. Como resultado, observa-se a consolidação da inserção de assistentes sociais nas universidades federais, em que desenvolvem planos de ação, organizam e executam estratégias de intervenção profissional em atenção às demandas acadêmicas dos discentes e até mesmo dos profissionais nas instituições.

Em prol do fortalecimento do debate diante do avanço do Serviço Social na Educação, nas últimas décadas, o CFESS tem se debruçado na construção de documentos e desenvolvido ações para nortear a categoria nesta área. Nos anos 2000, foi produzido o Parecer Jurídico 23/2000 que trata sobre a implantação do Serviço social nas escolas de ensino fundamental e médio, considerando a pertinência da profissão na educação diante das atribuições de assistentes sociais. Nos anos seguintes, foram realizados diversos movimentos com o objetivo de fortalecer a consolidação e a ampliação da categoria no campo educacional ¹²⁰.

O acúmulo teórico construído pela categoria profissional possibilitou, nesse período, a elaboração de um documento orientador sobre o trabalho dos assistentes sociais no âmbito da Política de Educação. As reflexões sistematizadas nesse documento ancoram-se em uma concepção de educação alinhada ao Projeto Ético-Político do Serviço Social, orientada para o fortalecimento das lutas sociais em defesa de uma educação emancipatória. Sob esta base, o documento define que

A inserção de assistentes sociais na Política de Educação, ao longo das últimas décadas, responde sobretudo às requisições socioinstitucionais de ampliação das condições de acesso e de permanência da população nos diferentes níveis e modalidades de educação, a partir da mediação de programas governamentais instituídos mediante as pressões dos sujeitos políticos que atuam no âmbito da sociedade civil (CFESS, 2013, p. 37).

¹²⁰ Conforme destacado em publicação realizada pelo CFESS (2013), na primeira década do novo século foram realizadas ações com o objetivo de fortalecer a categoria nesta área e, com isso, consolidar o trabalho profissional na educação. No ano de 2001 foi formado o grupo de estudos com o eixo temático Serviço Social na Educação, além do acompanhamento dos projetos de lei e das legislações já existentes. Em 2004, foi produzido um documento intitulado Parecer sobre os projetos de lei que dispõem sobre a inserção do Serviço Social na Educação, a partir da solicitação do CFESS. No ano seguinte foi instituída uma comissão de trabalho formada por representantes dos CRESS de cada região do país. A constituição de um Grupo de Trabalho (GT) Serviço Social e Educação do conjunto CFESS/CRESS foi aprovada em 2006, durante o 35º Encontro Nacional. No período entre 2008 e 2012 esse GT reuniu-se com regularidade e realizou a sistematização de leis e projetos de lei acerca da temática, abarcando os três níveis federativos, elaborou uma metodologia para levantamento de dados referente à inserção de assistentes sociais na Política de Educação em todos os Estados. A partir da sistematização desses dados e do levantamento das produções bibliográficas que envolve a temática, produziu e socializou o documento Subsídios para o debate sobre o Serviço Social na Educação, sendo este o material base para novas discussões. Em 2012, o GT construiu subsídios para a preparação do Seminário Nacional de Serviço Social na Educação, realizado em junho em Maceió (AL). Toda essa trajetória culminou na elaboração do documento *Subsídios para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação*, o qual tem por objetivo contribuir com o exercício profissional no âmbito da educação em consonância com o PEP do Serviço Social.

Ainda que a inserção de assistentes sociais na educação não seja recente, nos últimos anos observa-se avanços em relação a integração destes profissionais às equipes nos estabelecimentos educacionais. Destaca-se a implementação da Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica, na forma de equipes multiprofissionais. Conforme disposto na referida legislação, o objetivo das equipes multiprofissionais é “desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais” (Brasil, 2019, Art. 1º § 1).

Recentemente, o Ministério da Educação publicou um documento de subsídios à implementação da Lei nº 13.935/2019, com o objetivo de sistematizar seus fundamentos e indicar recomendações para a definição de estratégias destinadas à sua efetivação ¹²¹. De acordo com o grupo de trabalho responsável pela elaboração do documento, o reconhecimento de que profissionais da Psicologia e do Serviço Social podem colaborar de modo consistente para a melhoria das políticas educacionais e dos processos de escolarização, a partir dos fundamentos e saberes teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos próprios dessas áreas, contribui para reforçar o caráter abrangente da educação.

Esse conjunto de determinações conforma a realidade do trabalho profissional na educação nos mais diversos níveis e modalidades de ensino com mudanças em diferentes períodos. Essa realidade demanda do Serviço Social o exame crítico sobre as contradições inerentes ao movimento de ampliação do conceito de educação, sobre o desenvolvimento de programas e ações educacionais e sobre os condicionantes macroestruturais que moldam a política de educação contemporânea (Almeida, 2000; CFESS, 2013). A redefinição da perspectiva educacional, dos espaços sócio-ocupacionais, o teor das legislações e a adequação destas ao projeto societário, ao mesmo tempo que possibilita a ampliação da inserção de assistentes sociais nos mais diversos espaços educacionais, deve ser também objeto de preocupação, análise, debate e organização da categoria para que não se perca a dimensão da complexidade da educação na vida social.

Importa destacar que, além dos aspectos estruturantes, a crescente inserção do Serviço Social na educação provém também do movimento interno da categoria, do acúmulo teórico

¹²¹ Conforme descrito no documento, a proposta de trabalho foi apresentada pelo Ministério da Educação para o Grupo de Trabalho e envolveu seis reuniões semanais em que a cada semana uma entidade apresentava seus subsídios para a discussão sobre a lei. As apresentações eram seguidas de discussões e dúvidas e, posteriormente, as informações, questões e possíveis acordos para serem finalizados sistematizados pelo GT (MEC, 2025).

da profissão nas discussões em torno das políticas sociais associada a compreensão ampla do campo educacional, de sua organização política e das estratégias de articulação com os movimentos sociais (Almeida, 2003). Em suma, a educação “trata-se de um campo de intervenção do Estado e uma dimensão da vida estratégica na sociedade contemporânea” (Almeida, 2000, p. 22) que tem, cada vez mais, demandado a inserção de assistentes sociais, diante da dinâmica cada vez mais desigual da sociedade.

4.3.2 Contradições estruturais e os aspectos determinantes para a atuação profissional na Política de Educação

As reflexões realizadas neste estudo permitem afirmar que independente do espaço sócio-ocupacional em que o assistente social exerça seu trabalho, a análise da atuação sócio-profissional requer compreender a profissão a partir de uma perspectiva crítica da totalidade social, como produto histórico construído por oscilações entre rupturas e continuidades, resultante dos processos sociais e nas relações amplas imbricadas no processo de trabalho. Implica compreender que a dinâmica dos processos inerentes à sociedade capitalista reflete e determina o trabalho profissional em um duplo movimento: no que tange às condições de trabalho às quais os assistentes sociais estão submetidos (incluindo a condição de assalariamento e os meios para operacionalização de seu trabalho) e a diversificação e complexificação das demandas que lhes são apresentadas, diante do agravamento da questão social.

Desse modo, as questões que envolvem o trabalho dos assistentes sociais na sociedade capitalista, em tempos neoliberais e sob tais condições, configuram-se como desencadeadoras de processos e metamorfoses que reconfiguram as condições de vida e de trabalho. Considerar a profissão a partir dessa perspectiva implica compreendê-la como um movimento complexo, permeado por contradições intrínsecas à sua natureza, as quais se manifestam e se materializam no exercício profissional.

Na conjuntura do atual projeto societário, a Política de Educação ocupa um lugar estratégico no sistema do capital, uma vez que cumpre funções em diferentes frentes, como forma de assegurar a produção de consensos e a sociabilidade, no direcionamento ideológico da sociedade e como um campo de investimento do capital em nível mundial, por meio da sua mercantilização e redirecionamento do fundo público. Nessa perspectiva, sua essência é constituída conforme os interesses que atendam as necessidades de reprodução do capital, ao

invés de “assegurar os modos autônomos de pensar e agir” (CFESS, 2013, p. 20). Por esse caráter que atravessa diferentes instâncias da vida social, a educação não deve ser pensada desvinculada das condições reais de produção da existência na sociedade capitalista.

Diante desse papel estratégico que vem assumindo e a partir das dimensões que adquire nesta sociedade, a educação tem se tornado área de interesse e preocupação profissional. Configura-se como um espaço sócio-ocupacional a partir do momento em que, o Estado, ao assumir a função de prestador de serviços sociais para garantir o cumprimento dos direitos sociais, necessita de profissionais para a realização de determinadas atividades. Como explica Barbosa (2015), o Serviço Social atua sobre demandas sociais institucionalizadas, as quais são produto da contradição de classes e servem para responder às necessidades dessa relação. Compreender a origem dessa relação é essencial para analisar o trabalho profissional na educação.

Considerando essa especificidade, o Serviço Social na educação pode ser ordenado em dois grandes eixos: o primeiro voltado para a esfera da formação profissional, especificamente no âmbito acadêmico, e segundo ao trabalho de assistentes sociais nas instâncias pertencentes à Política de Educação nas três esferas governamentais. Cada ente federativo possui modalidades, legislações e dinâmicas institucionais específicas e o trabalho dos assistentes sociais depende, portanto, da característica do espaço sócio-ocupacional que está vinculado.

No que tange a Política de Educação, as ações profissionais de assistentes sociais podem ser ordenadas em quatro frentes amplas: no campo do acesso à educação, na garantia da permanência na educação escolarizada, na “busca pela qualidade da educação” e o âmbito do “investimento nos processos de gestão democrática da educação” (Almeida e Alencar, 2011, p.166). Nesse conjunto, estão articuladas diversas dimensões que abarcam as abordagens individuais e aquelas junto à famílias e trabalhadores da educação; as intervenções coletivas junto aos movimentos sociais; a dimensão investigativa própria do exercício profissional; a dimensão referente à inserção profissional nos espaços democráticos de controle social, visando o fomento à participação dos sujeitos; a dimensão “pedagógico-interpretativa e socializadora das informações e conhecimentos no campo dos direitos sociais e humanos” e a dimensão de “gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços no âmbito da Política de Educação” (CFESS, 2013, p. 53-54).

Constituindo uma das políticas públicas em que o Serviço Social se insere, a Política de Educação está sedimentada como um dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Desse modo, integra um princípio da categoria profissional que é a luta pela ampliação dos direitos sociais e humanos em uma perspectiva de “construção de um projeto societário

diferente e radicalmente oposto ao que hoje se constitui como hegemônico” (Almeida e Rodrigues, 2012, p. 93). Entretanto, devido à natureza contraditória das políticas públicas neste modelo societal, a atuação profissional pode fortalecer os interesses da classe trabalhadora ou reforçar a perspectiva de educação neoliberal. O trabalho profissional pode assumir, portanto, demandas político-institucionais forjadas a partir da perspectiva governamental ou direcionar sua ação às respostas sociais, no que tange aos processos de garantia do direito social à educação, como a “garantia do acesso, da permanência, da gestão democrática e da qualidade da educação” (CFESS, 2013 p. 37).

Esse cenário evidencia a dimensão político-pedagógica que particulariza a ação dos assistentes sociais, a qual se inscreve no âmbito das relações contraditórias que conformam a dinâmica das relações de classe. Dessa maneira, a forma concreta de manifestação da profissão se expressa por meio de sua função social e institucional, no interior dos processos de construção e consolidação da hegemonia concretizada no “estabelecimento de consensos necessários à reprodução do modo de vida próprio à sociedade do capital, mas a partir de condições objetivas inscritas na dinâmica institucional sob a forma de serviços sociais” (Almeida e Alencar, 2011, p. 125) ¹²².

Outra particularidade do trabalho de assistentes sociais refere-se aos aspectos concernentes às determinações que estruturam especificamente o trabalho profissional na sociedade, que associado à condição de trabalhador assalariado, envolve as determinações presentes nessa vinculação, como as condições e relações de trabalho sujeitas aos condicionantes legais e políticos. Desse modo, o trabalho de assistentes sociais na sociedade capitalista carrega “os dilemas da alienação, indissociáveis do trabalho assalariado” com nuances distintas conforme os espaços sócio-ocupacionais (Iamamoto, 2009, p. 16). Em suma, “as ações profissionais são determinadas pelas dinâmicas do mundo do trabalho, do Estado e da sociedade civil que impactam sobre as formas de regulação do mercado de trabalho profissional”, conforme afirmam Almeida e Alencar (2011, p. 142).

Além desses determinantes, a ação profissional é formada também pelos valores e princípios que pautam o profissional, ou seja, a formação humana do assistente social que é atravessada pela lógica burguesa (neoliberal) implica a sua atuação profissional. Significa dizer que o trabalho profissional se realiza por meio de ações que são moldadas a partir de condições objetivas e subjetivas historicamente determinadas e, por vezes, moralmente

¹²² Essa afirmativa tem por fundamento a concepção inaugurada por Yamamoto e Carvalho (2005) no âmbito da compreensão da profissão enquanto partícipe no processo de reprodução das relações sociais, “fundamentalmente como uma atividade *auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto a classe trabalhadora*” (Iamamoto e Carvalho, 2005, p. 94).

construídas sendo “resultante tanto da história quanto dos agentes que ele se dedicam” (Ramos *et al.*, 2023; Iamamoto, 2009, p.3). Esses aspectos determinantes auxiliam na aproximação da realidade do trabalho profissional na educação e, associado a um movimento dialético, possibilita elucidar a atuação desses profissionais neste espaço sócio-ocupacional.

Todo esse contexto engendra as bases do trabalho profissional e estabelecem as requisições para a atuação de assistentes sociais na Política de Educação, as quais ganham amplitude

para operarem diretamente com as “políticas”, programas e projetos no campo da assistência estudantil e das ações afirmativas, na esfera pública, e de organização e execução das “políticas”, programas de projetos de concessão de bolsas, na esfera privada empresarial e filantrópica (CFESS, 2013, p. 40).

Esta afirmativa dialoga com as formulações de Almeida e Alencar (2011, p. 167) que apresentaram as ações desenvolvidas pelos assistentes sociais a partir das principais requisições apresentadas a estes. Dentre elas destaca-se a “realização de estudos socioeconômicos e articulação com a rede socioassistencial para assegurar as condições de acesso e permanência na educação escolarizada”; atuação em atividades que visam fortalecer a participação e a gestão democrática da política educacional e das instituições de ensino; organização e realização de palestras e encontros coletivos com abordagens que envolvam o universo educacional; implantação e operacionalização de políticas e afins no campo da assistência estudantil, como programas de bolsas e auxílios voltados, sobretudo, às necessidades imediatas dos estudantes; acompanhamento das condicionalidades de programas sociais; articulação com movimentos sociais da área da educação e com demais entidades da sociedade civil como conselhos tutelares e outras instituições.

Este enfoque revela que a atuação de assistentes sociais na Política de Educação não se restringe às abordagens individuais e com ações voltadas apenas para o acesso e permanência. Ainda que a atuação profissional nesses aspectos tenham se destacado e se consolidado como principal frente de ação, o trabalho profissional transcende esse horizonte, abarcando também outras dimensões que estão alinhadas aos princípios ético-políticos que norteiam o exercício profissional com ações coletivas, no âmbito institucional, familiar e comunitário (CFESS, 2013). Como afirmam Almeida e Alencar (2011, p. 167), a participação em processos de trabalho coletivo no âmbito da educação é uma peculiaridade da atuação dos assistentes sociais que podem exercer atividades em diferentes modalidades em distintas instituições.

O exemplo, em uma perspectiva macro, são as estratégias governamentais no campo da ampliação do acesso e permanência à educação escolarizada, em todos os níveis da política educacional. A criação, na Política de Educação, de programas e projetos específicos para o atendimento de determinadas necessidades, sobretudo aquelas direcionadas ao acesso e à permanência, apresentam um leque de critérios, procedimentos técnico-operacionais e o desenvolvimento de ações em campos específicos que, de certa maneira, regulam o exercício profissional por meio de requisições institucionais. Entretanto, a perspectiva político-governamental, e por vezes institucional, de acesso à educação não possui o mesmo significado para a categoria profissional que, “ainda que forjadas nos processos institucionalizados pelos programas em curso”, defende condições de acesso com vistas a uma efetiva universalização da educação escolarizada como direito social viabilizado por meio de uma política pública (CFESS, 2013, p.41).

Essa realidade pode ser observada nas políticas e programas implementados nas duas últimas décadas na Política de Educação Superior, especialmente àquelas voltadas ao acesso e à permanência nas universidades, os quais apresentam critérios de seleção, haja vista não possuírem caráter universal. Por esta razão, apresentam critérios de participação, principalmente a adoção de corte socioeconômico, que necessitam de profissionais capacitados que executem esta ação. A implementação desses programas, ainda que perpassados pelo caráter seletivo e focalizados advindo de uma estratégia governamental, constituem em uma importante maneira de enfrentamento de problemas de acesso e permanência no ensino superior dos sujeitos pertencentes à classe trabalhadora.

Este ponto enseja um debate frequente em parte da categoria que atua nas políticas e programas de acesso e permanência na educação escolarizada: o desenvolvimento de ações diretamente voltadas para a seleção de discentes para participação em determinados programas conforme critérios pré-estabelecidos ou de ações articuladas que se configuram a partir destes programas. Significa dizer que, dentre as requisições dirigidas aos assistentes sociais inseridos no conjunto de estabelecimentos educacionais, o trabalho profissional se inscreve em uma dimensão que o particulariza em ações que dependem de insumos governamentais/institucionais e estão centradas em procedimentos técnico-instrumentais (CFESS, 2013).

Importa destacar que o exercício profissional de assistentes sociais na Política de Educação deve estar vinculado às dimensões constitutivas da profissão, uma vez que as demandas apresentadas, tanto pelos sujeitos quanto pelas instituições, estão imbuídas de determinações políticas, econômicas, culturais, sociais e ideológicas. Ademais, um

entendimento aprofundado das competências profissionais e atribuições privativas é essencial para o exercício da profissão.

5 O TRABALHO PROFISSIONAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS SOB A NORMATIVIDADE DO DECRETO PNAES (2010–2024)

Ao longo das últimas décadas, a produção de conhecimento sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil universitária federal tem apresentado uma curva crescente de interesse e preocupação, conforme presente nas produções teóricas publicadas. O movimento revela a consolidação progressiva desse campo investigativo, especialmente a partir da promulgação do Decreto nº 7.234/2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e estabeleceu, em âmbito nacional, diretrizes e parâmetros para a organização da política voltada às condições de continuidade formativa no ensino superior público. A institucionalização do Decreto PNAES conferiu novo estatuto jurídico e político às ações desenvolvidas nas universidades, ampliando a visibilidade e a complexidade do trabalho profissional nesse espaço sócio-ocupacional.

Nesse cenário, a partir da vivência profissional e da observação empírica do cotidiano institucional, identificou-se o crescimento expressivo do número de assistentes sociais inseridos nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades, com atuação predominantemente voltada à análise socioeconômica para a concessão de bolsas e auxílios estudantis. Essa constatação constituiu-se como elemento desencadeador da problemática de pesquisa e fundamento para a formulação da hipótese orientadora deste estudo, a qual busca compreender em que medida essa centralidade incide na configuração do trabalho profissional no âmbito da assistência estudantil.

Nessa direção, o presente estudo propõe-se a analisar o trabalho de assistentes sociais que atuam nos setores responsáveis por essa política nas universidades federais do Estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2010 e 2024, correspondente à vigência do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Ao delimitar espacial e temporalmente o objeto, a investigação busca apreender as particularidades assumidas pelo trabalho profissional nesse contexto, situando-o no interior das transformações institucionais e das determinações mais amplas que incidem sobre a educação superior pública brasileira.

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, a definição de uma orientação metodológica consistente mostrou-se fundamental, na medida em que a articulação entre método e procedimentos confere unidade, coerência e rigor ao processo de produção do conhecimento (Minayo, 2002). Considerando que o objeto desta tese emerge de problemáticas concretas inscritas na realidade social, optou-se pelo método materialista histórico-dialético,

por compreendê-lo como o referencial capaz de apreender o fenômeno investigado em sua historicidade, em suas contradições e em suas múltiplas determinações. Essa perspectiva teórico-metodológica possibilita reconstruir, no plano do pensamento, a dinâmica do trabalho profissional de assistentes sociais no interior das transformações do Estado, das políticas educacionais e do mundo do trabalho, situando-o na totalidade social que o condiciona e o constitui. O processo investigativo é, portanto, permanente e mediado, implicando a articulação entre teoria e prática na busca pela apreensão da totalidade concreta (Marx, 1980; Minayo, 2004).

5.1 Pressupostos teórico-metodológicos e configuração do locus investigativo

A apreensão crítica do movimento da realidade constitui o ponto de partida de toda investigação científica, na medida em que, conforme assinala Minayo (2004), nenhum problema se coloca no plano intelectual se não tiver, antes, emergido como expressão da vida prática. Assim, a pesquisa ancora-se nas determinações concretas do mundo social, reconhecido em sua historicidade e dinamismo. Nessa perspectiva, o objeto desta pesquisa foi delineado a partir da identificação de uma problemática concreta vinculada ao trabalho de assistentes sociais no campo da educação superior, especificamente nos setores responsáveis pela política de assistência estudantil. Não se trata, portanto, de uma construção abstrata dissociada do real, mas de um objeto que emerge de processos efetivamente inscritos na dinâmica social e institucional das universidades públicas.

À luz da teoria social de Marx, compreende-se que o objeto existe independente da consciência do sujeito, sendo constituído no interior de relações sociais historicamente determinadas. Nessa perspectiva ontológica, o conhecimento não se reduz a uma representação imediata do real, mas configura-se como resultado de um processo dialético de apropriação teórico-prática, no qual o pensamento reconstrói idealmente o movimento do objeto. Trata-se, portanto, de uma apreensão mediada, histórica e contraditória, em que sujeito e objeto se relacionam por meio de múltiplas determinações, de modo que o conhecimento produzido é sempre provisório e aproximativo, resultante de sucessivas mediações que articulam teoria e prática no esforço de desvelar a totalidade concreta. A ancoragem no campo teórico-metodológico marxista revela-se coerente com o projeto ético-político hegemônico do Serviço Social brasileiro, ao afirmar o compromisso com a análise crítica da realidade social e com a apreensão das determinações estruturais que atravessam

as políticas públicas.

Nesse sentido, considerando as determinações inerentes à sociabilidade capitalista e as múltiplas mediações que conformam o objeto investigado, torna-se imperativo que a pesquisa ultrapasse o plano fenomênico e alcance o nível da essência. Conforme assinala Setubal (2007), a essência da realidade não se apresenta de forma imediata, mas se revela por meio do processo investigativo que busca apreender a estrutura da realidade concreta a partir da identificação das múltiplas determinações que lhe conferem sentido histórico e materialidade social. Nessa direção, a investigação científica exige um movimento que transcenda a aparência empírica e reconstrua, no plano do pensamento, o movimento real do objeto em sua totalidade contraditória.

A partir da definição do método, estruturou-se o percurso investigativo mediante a definição de estratégias e procedimentos coerentes com os objetivos propostos e com o referencial teórico adotado. A condução da pesquisa implicou a articulação entre fundamentos teórico-metodológicos e instrumentos operacionais, de modo a responder criticamente às indagações suscitadas pela realidade investigada. Conforme assinala Minayo (2004), o referencial teórico desempenha papel central na investigação científica, ao orientar a formulação das questões, a construção das hipóteses, a organização e interpretação dos dados, configurando-se como um sistema articulado de proposições e conceitos que atribui coerência e inteligibilidade ao objeto de estudo.

No que se refere à tipologia, esta investigação caracteriza-se como pesquisa explicativa, na medida em que busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a configuração do fenômeno analisado (Gil, 2008). Essa definição decorre da necessidade de ultrapassar a descrição empírica do trabalho profissional, orientando-se para a apreensão das razões que estruturam sua organização, bem como das bases legais e institucionais que o orientam. Trata-se, portanto, de compreender o fenômeno em suas determinações estruturais e nas contradições que o atravessam, situando-o no interior das transformações mais amplas do Estado e das políticas educacionais.

Em consonância com essa tipologia, adotou-se a abordagem metodológica quanti-qualitativa, compreendida como estratégia investigativa que articula procedimentos de natureza quantitativa - voltados à caracterização do universo pesquisado e à sistematização de informações mensurável, e qualitativa - direcionada à apreensão dos significados, mediações e determinações que conformam o fenômeno investigado. Tal opção metodológica fundamenta-se no entendimento de que a realidade social se apresenta de

forma complexa, histórica e contraditória, exigindo a conjugação de diferentes procedimentos de investigação para sua análise.

Nessa perspectiva, conforme Minayo (2014), a integração entre procedimentos quantitativos e qualitativos amplia as possibilidades de compreensão dos processos sociais, ao viabilizar a análise da dimensão mensurável dos fenômenos em articulação com seus conteúdos simbólicos, institucionais e estruturais. A adoção dessa estratégia metodológica contribui para uma apreensão mais abrangente do trabalho profissional no âmbito da assistência estudantil, ao considerar simultaneamente suas expressões objetivas e as mediações sociais que o conformam.

A investigação qualitativa, por sua vez, possibilita captar a complexidade que permeia a dinâmica do trabalho dos assistentes sociais nos setores responsáveis pela operacionalização dessa política, evidenciando as determinações institucionais, normativas e socioeconômicas que incidem sobre o exercício profissional. Nesse sentido, a articulação entre a abordagem qualitativa e o método histórico-dialético mostra-se pertinente para o desvelamento das múltiplas determinações que constituem o objeto desta pesquisa.

Em articulação com a estratégia metodológica adotada, a delimitação do campo empírico constitui etapa fundamental para a materialização da investigação, na medida em que concretiza, no plano da realidade, as escolhas teórico-metodológicas previamente estabelecidas. A definição do lócus investigativo — compreendendo o recorte espacial, temporal e a seleção dos sujeitos participantes — não se configura como procedimento meramente operacional, mas como dimensão constitutiva do próprio processo de produção do conhecimento. Esta delimitação permite situar o objeto nas condições históricas e institucionais em que se realiza, assegurando coerência entre método, objetivos e estratégias de pesquisa.

A análise do trabalho profissional no âmbito da assistência estudantil requer, necessariamente, a consideração das particularidades que estruturam o sistema de ensino superior brasileiro, uma vez que o exercício profissional se realiza no interior das universidades e é por elas condicionado em suas dimensões acadêmica, administrativa e normativa. Trata-se de um campo institucional complexo, cuja organização incide diretamente tanto sobre as formas de gestão e implementação das políticas educacionais quanto sobre as condições concretas de realização do trabalho profissional. É nesse marco institucional que se configuram as possibilidades e os limites da intervenção dos assistentes sociais.

Nessa perspectiva, compreender a forma de organização do sistema de ensino superior brasileiro torna-se fundamental, visto que ele se estrutura a partir de distintos critérios de organização acadêmica, de dependência administrativa e de distribuição territorial, abrangendo instituições vinculadas às esferas federal, estadual e municipal, distribuídas pelas diferentes regiões do país.

Atualmente, a organização acadêmica do ensino superior está configurada nos seguintes formatos: Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Centros Federais de Educação Tecnológica. Essas instituições estão distribuídas nas cinco regiões do país, operando em níveis federativos, ou seja, em esferas federal, estadual e municipal, além de incluir a rede privada de ensino.

No interior dessa configuração mais ampla do sistema de ensino superior, as universidades públicas federais assumem posição estratégica, tanto pela centralidade que ocupam na produção de conhecimento, na formação profissional e no desenvolvimento científico e tecnológico do país, quanto pela relevância de suas políticas institucionais voltadas à ampliação do acesso e da permanência estudantil. Inseridas no âmbito da administração pública federal, essas instituições encontram-se submetidas a diretrizes político-institucionais, normativas e orçamentárias específicas, que incidem diretamente sobre a organização dos serviços e sobre as condições de trabalho dos profissionais que nela atuam. De acordo com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) atualmente existem no país 69 universidades federais e dois centros federais de educação tecnológica¹²³.

Considerando a configuração do sistema de ensino superior brasileiro, este estudo delimita seu objeto de análise às universidades públicas federais localizadas no estado de Minas Gerais, abrangendo as estruturas de campus-sede e os campi avançados dessas instituições. No âmbito desse recorte investigativo, foram identificadas onze universidades federais no estado, distribuídas em 32 campi.

A investigação iniciou-se com a identificação da presença de técnicos-administrativos em educação (TAEs) no cargo de assistente social no conjunto das instituições mineiras. Para tanto, utilizou-se a plataforma Universidades Federais em

¹²³ Dados extraídos do portal eletrônico da ANDIFES. Disponível em <https://www.andifes.org.br/> Acesso em 15 de dezembro de 2025.

Tabela 1: Distribuição de assistentes sociais nas universidades mineiras

	Instituição e nomenclatura do setor responsável pela assistência estudantil nas universidades	Quantitativo de Assistentes Sociais
01	Universidade Federal de Ouro Preto Multi campi Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PRACE) • Ouro Preto (PRACE - Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis - 04 • Mariana (Nace - Coordenadoria de Assuntos Estudantis de Mariana - 03 • Coordenadoria de Assuntos Estudantis em João Monlevade. Não há assistente social lotado neste campus.	07 1 em afastamento
02	Universidade Federal de São João Del Rei • Pró-reitoria de Assuntos Estudantis - Divisão de Assistência e Ações Afirmativas (DIAAF) • Campus sede - 02 • Campus Divinópolis - 01 • Campus Sete Lagoas - 01 • Campus Ouro Branco - 01	05
03	Universidade Federal de Uberlândia • Pró-reitoria de Assistência Estudantil • Campus sede - 08 • Campus Monte Carmelo - 01 • Campus Ituiutaba - 02 • Campus Patos de Minas - 01	12
04	Universidade Federal de Alfenas • Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis • Campus sede e Unidade Educacional Santa Clara • Campus Varginha - 01 • Campus Poços de Caldas - 01	02
05	Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) • Diretoria de Assuntos Estudantis (vinculada a Pró-reitoria de Graduação) • Campus Itajubá (sede) - 2 • Campus Itabira (avançado) - 2	04
06	Universidade Federal de Juiz de Fora • Pró-reitoria de Assistência Estudantil • Campus Juiz de Fora - 09, sendo uma coordenadora de Assistência Estudantil. • Campus Governador Valadares - 03	12
07	Universidade Federal de Lavras Campus avançado em São Sebastião do Paraíso atendido pelas mesma equipe de Serviço Social • Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis - Setor de Assistência Estudantil -03	03
08	Universidade Federal de Minas Gerais • Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	13

	• Belo Horizonte -12 • Montes Claros - 01	
09	Universidade Federal de Viçosa • Pró-reitoria de Assuntos Comunitários • Campus Viçosa - 07, sendo 1 Assessora de Assistência Estudantil • Campus Rio Paranaíba - 03, sendo 1 chefe de serviço • Campus Florestal - 01	11
10	Universidade Federal do Triângulo Mineiro • sede Uberaba: Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis - PROACE - 06 • campus Universitário de Iturama: Setor da Assistência Estudantil - SEAE-ITU - 01	07
11	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri • Pró-Reitoria de Acessibilidade e Assuntos Estudantis • Diamantina - campus I - 0 - campus sede JK - 03 • Campus Mucuri - 01 • Campus Janaúba - 01 • Campus Unáí - 0	05
Total		81

Fonte: dados coletados pela pesquisadora em janeiro/2025.

A partir da sistematização dos dados quantitativos, procedeu-se à identificação dos profissionais e, posteriormente, ao contato por meio de correio eletrônico. Essa etapa exigiu um processo minucioso de levantamento e conferência das informações, tanto para a identificação individual de cada assistente social quanto para a obtenção de seus contatos institucionais em meio digital. Nesse percurso, foram mobilizadas diferentes estratégias de busca e comunicação, com vistas a viabilizar o acesso aos participantes da pesquisa.

Diante da realidade observada — considerando o quantitativo de assistentes sociais identificados, a distribuição geográfica das instituições, a multiplicidade de campi, a dinâmica de trabalho dos profissionais e o tempo disponível para a realização da pesquisa — optou-se pela aplicação de um questionário estruturado por meio da plataforma *Google Forms*. O instrumento é composto por questões objetivas e discursivas, organizadas em eixos analíticos que se articulam entre si e atendem ao objetivo central da pesquisa. Esses eixos contemplam: o perfil profissional, a formação e a capacitação permanente; a trajetória profissional e as características político-institucionais da assistência estudantil nas instituições; o exercício profissional e as condições de trabalho no setor responsável pela assistência estudantil; e a compreensão dos assistentes sociais acerca da assistência estudantil.

A aplicação do questionário foi realizada em dois momentos. Primeiramente, no mês de março de 2025 o instrumento foi encaminhado a todos os assistentes sociais previamente

identificados. Posteriormente, em abril, o instrumento de pesquisa foi reenviado àqueles assistentes sociais que não haviam respondido na primeira etapa. Após esse período, foram obtidas respostas de 33 assistentes sociais, o que corresponde a cerca de 40% do universo investigado. No que concerne às universidades participantes, verificou-se a adesão de dez instituições, dentre as onze universidades públicas federais localizadas no estado de Minas Gerais, contemplando estruturas de campus sede e campi avançados. Registra-se que a única instituição sem representatividade na pesquisa foi a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).

A apresentação dos dados da pesquisa inicia-se com a sistematização e a exposição das informações coletadas. A análise desses dados, por sua vez, é realizada a partir de três eixos analíticos que mantêm relação direta com o objetivo central do estudo, desenvolvendo-se em interlocução com o referencial teórico adotado, com vistas à elaboração de reflexões sobre o trabalho profissional no âmbito da assistência estudantil.

5.2 Apresentação e sistematização dos dados empíricos da pesquisa

A aproximação aos elementos constitutivos do exercício profissional de assistentes sociais atuantes nos setores responsáveis pela assistência estudantil realizou-se por meio de pesquisa com base empírica, em que na fase exploratória foi utilizado o questionário como instrumento de coleta de dados. Buscou-se identificar, nesse âmbito, os elementos que se articulam entre si e que, em seu conjunto, incidem sobre o cotidiano do trabalho desses profissionais.

5.2.1 Perfil profissional dos assistentes sociais: formação e qualificação permanente

O perfil profissional dos assistentes sociais participantes da pesquisa evidencia um conjunto de características que expressam tanto a trajetória formativa quanto o investimento em qualificação permanente, revelando aspectos centrais da inserção desses profissionais nas universidades federais. A análise desses elementos possibilita compreender as bases formativas que conformam o trabalho desses profissionais no contexto de implementação e consolidação do Decreto PNAES nos espaços que atuam.

No que se refere às características sociodemográficas, as idades dos participantes variam entre 30 e 61 anos. As faixas etárias com maior incidência concentram-se em torno

dos 40, 42 e 50 anos, cada uma correspondendo a 9,1% dos respondentes. Quanto à formação acadêmica, os dados revelam relativa proximidade entre os profissionais graduados em instituições da rede privada e aqueles oriundos da rede pública, sendo aproximadamente 45% formados em instituições privadas e 55% em instituições públicas, abrangendo universidades estaduais e federais. As respostas indicam a diversidade institucional da formação, com menção a dezenove instituições distintas, destacando-se a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) como a instituição de graduação mais recorrente entre os participantes, responsável pela formação de 27,2% dos respondentes. O ano de formação abrange o período de 1989 a 2019, com destaque para formandos nos anos de 2007, 2009 e 2011.

A formação acadêmica após a graduação demonstra elevado nível de qualificação entre os assistentes sociais investigados, revelando um grupo profissional composto majoritariamente por sujeitos com maturidade profissional. A grande maioria possui pós-graduação *lato sensu*, com 90,9% dos respondentes titulados como especialistas em áreas que dialogam diretamente com o campo de atuação, tais como Serviço Social, Educação, Gestão Pública e Políticas Públicas. Essas especializações foram realizadas, em sua maioria, em instituições da rede privada, com anos de conclusão distribuídos entre 2001 e 2024. Observa-se que onze assistentes sociais possuem mais de uma especialização, com concentração predominante nas áreas de Políticas Públicas e Serviço Social, o que revela uma preocupação constante com a qualificação e aprimoramento específico na área em que atuam.

No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, os dados demonstram que 78,8% dos participantes possuem título de mestrado, o que evidencia um movimento de investimento na qualificação acadêmica desses profissionais. Predominantemente, os cursos foram realizados em instituições da rede pública, com concentração nas áreas de Serviço Social, Educação, Ciência Política e Administração Pública e a maior parte dessas titulações foi concluída nos últimos dez anos. Em relação ao doutorado, 18,2% dos respondentes informaram possuir essa titulação, majoritariamente nas áreas de Serviço Social e Educação, incluindo investigações com foco na assistência estudantil. Assim como no mestrado, o doutorado foi realizado, em sua maioria, em instituições da rede pública, com anos de conclusão mais recentes — 2019 e 2022 — além de três profissionais que se encontram em processo de formação.

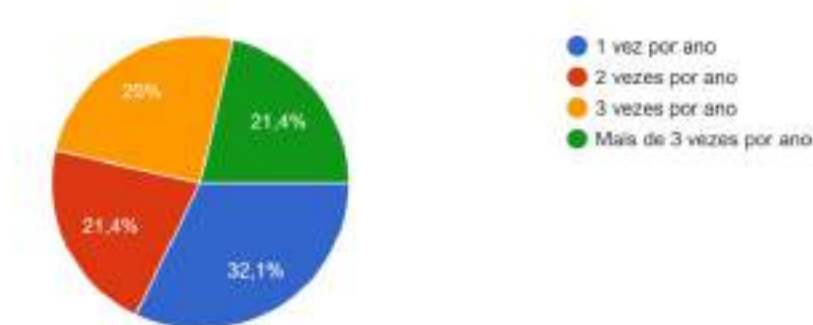
Os dados revelam que os profissionais mantêm um interesse contínuo pela qualificação profissional, mesmo quando sua atuação não se insere diretamente no âmbito da carreira acadêmica. A recente inserção em processos formativos de maior densidade teórica, bem como a presença, ainda que minoritária, de profissionais com formação acadêmica no nível de doutoramento, indicam um investimento sistemático no aprimoramento da formação

e na articulação entre teoria e prática. Tal movimento contribui para o fortalecimento de análises mais críticas e qualificadas sobre a política de assistência estudantil, repercutindo positivamente na intervenção profissional e na compreensão ampliada dos determinantes institucionais e sociais que atravessam esse campo de atuação.

A qualificação permanente constitui outro aspecto relevante do perfil profissional dos assistentes sociais participantes da pesquisa. Parte significativa desses profissionais (60,6%) afirmou realizar cursos de educação permanente e aperfeiçoamento vinculados diretamente ao exercício profissional na assistência estudantil, sendo que metade destes concluiu recentemente, no ano de 2024. Observa-se ainda que 8 profissionais possuem mais de um curso de qualificação e aperfeiçoamento realizados em instituições públicas e pelo Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais (CRESS/MG) realizados entre os anos de 2021 e 2025.

No que se refere à inserção em espaços coletivos de debate e formação, destaca-se a expressiva participação dos assistentes sociais em eventos da categoria profissional e da área de atuação. A ampla maioria dos respondentes, correspondendo a 28 profissionais, afirmou participar desses eventos, com frequência significativa, conforme demonstra o gráfico:

Gráfico 3 – Frequência de participação em eventos da categoria/área profissional



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Os fóruns e seminários figuram entre os espaços mais frequentados, com taxas de participação de 75% e 71,4%, respectivamente, seguidos por encontros regionais e/ou nacionais (67,9%), palestras da área (60,7%) e congressos (50%).

Ao relacionar a qualificação permanente ao perfil político-institucional das universidades, verifica-se que 66,7% dos participantes informaram que as instituições em que atuam promovem ações formativas vinculadas à assistência estudantil ou a áreas transversais,

o que contribui para a atualização contínua das equipes e o aprimoramento das práticas profissionais. Ademais, 72,7% dos respondentes relataram a existência de incentivo institucional para a participação em eventos relacionados à assistência estudantil ou a temáticas afins, indicando o reconhecimento, ainda que parcial, da formação continuada como dimensão constitutiva do trabalho profissional.

Em síntese, o perfil profissional delineado pela pesquisa evidencia assistentes sociais com trajetória consolidada, elevado nível de qualificação acadêmica e significativa inserção em processos de formação continuada e espaços coletivos de debate profissional. Esses elementos indicam a constituição de um corpo profissional empenhado em integrar o exercício cotidiano do trabalho às reflexões teóricas e políticas, o que favorece o desenvolvimento de práticas críticas e reflexivas no âmbito da assistência estudantil. Tal perfil mostra-se particularmente relevante diante dos desafios colocados pela implementação, operacionalização e consolidação do Decreto PNAES nas universidades federais, em um contexto atravessado por profundas transformações sociais, políticas e institucionais.

5.2.2 A trajetória profissional e as características político-institucionais da assistência estudantil nas universidades mineiras

A trajetória profissional dos assistentes sociais e a configuração do espaço sócio-ocupacional em que se desenvolve a assistência estudantil constituem dimensões analíticas centrais para a apreensão do trabalho profissional nesse campo. É no interior desse espaço institucional que o trabalho se concretiza, que as experiências profissionais são historicamente construídas e que se estabelecem as condições objetivas e subjetivas da atuação profissional. Ao mesmo tempo, essas trajetórias e configurações institucionais incidem diretamente sobre os modos de organização, de gestão e de operacionalização da assistência estudantil nas universidades. A articulação entre esses eixos revela-se, assim, fundamental para o alcance dos objetivos da pesquisa, na medida em que possibilita compreender as mediações que conformam o exercício profissional do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional específico.

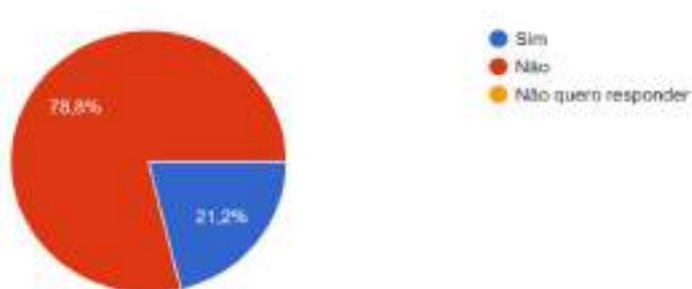
Nessa perspectiva, esta seção dedica-se à apresentação e interpretação dos dados relativos à trajetória profissional dos assistentes sociais nessa área e às características político-institucionais da assistência estudantil nas universidades federais. Tais informações possibilitam apreender elementos centrais do exercício profissional, como o tempo de atuação, as experiências acumuladas e as percepções dos profissionais acerca do contexto institucional

de implementação do Decreto PNAES. A interpretação desses dados contribui, assim, para a compreensão das condições concretas em que o trabalho profissional se realiza, bem como das mediações institucionais que incidem sobre a atuação do assistente social nesse campo.

No que concerne ao tempo de atuação nos setores responsáveis pela assistência estudantil, os dados da pesquisa confirmam a percepção de ampliação do quadro de assistentes sociais a partir de 2010, a partir da instituição do Decreto PNAES. As trajetórias profissionais apresentam-se de forma heterogênea, com ingressos distribuídos entre 2010 e 2024, evidenciando a coexistência de profissionais com inserção mais recente e daqueles com maior tempo de permanência e experiência na área. Tal configuração reflete distintos momentos de ingresso no campo da assistência estudantil, sobretudo no período posterior à sua institucionalização. Destaca-se, contudo, a predominância de profissionais com trajetória consolidada, uma vez que aproximadamente 79% dos participantes possuem sete ou mais anos de experiência nesse campo de atuação.

Outro dado que corrobora a relação entre a implementação do Decreto PNAES e a ampliação do quadro de profissionais na área diz respeito à experiência profissional anterior à implementação do Programa. A maioria dos assistentes sociais (78,8%) informou não possuir atuação na assistência estudantil antes da promulgação do Decreto nº 7.234/2010, evidenciando o caráter relativamente recente da inserção profissional nesse campo nas universidades, impulsionada pelo processo de institucionalização da política, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Experiência profissional antes da implementação do PNAES



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Entre os sete participantes que informaram possuir experiência profissional anterior ao Decreto PNAES, cinco (71,4%) identificaram transformações significativas tanto no trabalho profissional quanto na política de assistência estudantil, sendo que apenas dois profissionais

afirmaram não perceber mudanças. As principais transformações apontadas dizem respeito à definição da assistência estudantil como política pública, ao reconhecimento do direito social à permanência no ensino superior, à ampliação do atendimento aos estudantes, bem como ao estabelecimento de diretrizes orientadoras para a atuação profissional. Em contrapartida, também foram mencionados aspectos críticos, como o aumento da demanda e a sobrecarga de trabalho em equipes reduzidas. Ainda que diante desses aspectos negativos referentes ao exercício profissional, de modo geral, os respondentes avaliaram as mudanças como positivas.

No que concerne às frentes de atuação, o Decreto PNAES estabelece dez áreas para o desenvolvimento das ações de assistência estudantil, com o objetivo de diversificar as frentes de intervenção e promover uma atenção integral ao discente. Os dados da pesquisa mostram que apesar das ações de assistência estudantil desenvolvidas nas universidades mineiras abarcarem áreas diversificadas elas têm se concentrado, prioritariamente, no suporte material. Esta realidade remete às modalidades históricas de atendimento voltadas, sobretudo, à concessão de bolsas e auxílios associada à garantia das condições materiais básicas para a permanência estudantil, como apresentado anteriormente. O resultado aponta que quase a totalidade das instituições que responderam ao questionário desenvolvem ações nas áreas de alimentação (97%), moradia estudantil (90,9%), transporte e creche (81,8% cada), reafirmando a centralidade dessas dimensões no desenho e na operacionalização da política¹²⁵.

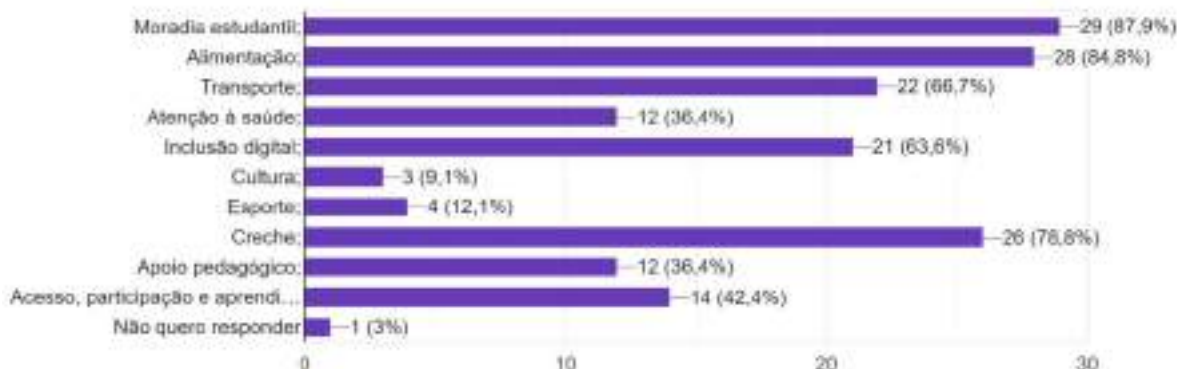
Nesse conjunto de ações desenvolvidas pelas instituições, verifica-se que a inserção de assistentes sociais ocorre, predominantemente, nestas mesmas áreas. Essa configuração evidencia que a atuação profissional tende a se materializar, de forma mais intensa, nos espaços em que se expressam as demandas relacionadas às condições objetivas de reprodução da vida acadêmica dos discentes, especialmente aquelas vinculadas ao acesso a recursos materiais e serviços essenciais.

Essa dinâmica revela, por um lado, a centralidade das ações de assistência estudantil orientadas ao suporte socioeconômico, e, por outro, indica que o trabalho dos assistentes sociais se estrutura em estreita articulação com as prioridades institucionais definidas no âmbito da política. Desse modo, a concentração da intervenção profissional nessas áreas não apenas reflete o desenho operacional das ações implementadas pelas universidades, mas também expressa as mediações institucionais e sociais que condicionam a organização do

¹²⁵ Destaca-se que outras áreas, como inclusão digital, atenção à saúde e apoio pedagógico, apresentam cobertura institucional significativa, o que indica um processo gradual de ampliação das frentes de intervenção, impulsionado pela institucionalização do Decreto PNAES, cuja normatização tem contribuído para o reconhecimento e a incorporação progressiva de ações voltadas à atenção mais abrangente às necessidades dos estudantes.

trabalho nos setores responsáveis pela assistência estudantil. Nesse contexto, torna-se possível compreender como a distribuição das frentes de atuação profissional acompanha a própria configuração das ações desenvolvidas, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Áreas da assistência estudantil com atuação de assistentes sociais



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

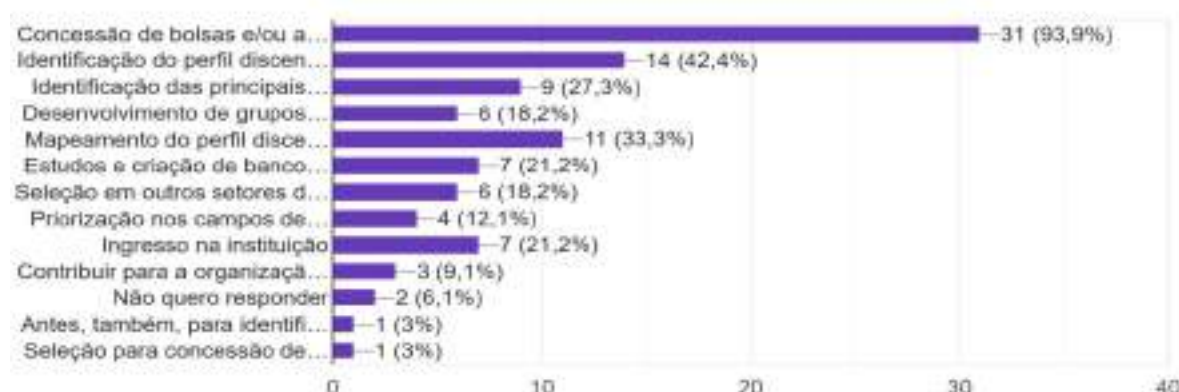
Observa-se também, ainda que em percentuais menores, a inserção gradual desses profissionais em áreas que envolvem acompanhamento dos estudantes, como inclusão digital; acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação e no apoio pedagógico. Esses dados assinalam a ampliação, ainda que desigual, do escopo de intervenção profissional para além das ações estritamente materiais e de atendimento às necessidades básicas.

Esse cenário de centralidade institucional atribuída à dimensão material da permanência estudantil indica uma distância entre o escopo ampliado previsto normativamente pelo Decreto PNAES e a forma como a política se concretiza no cotidiano institucional. Essa configuração resulta na intensificação das demandas dirigidas aos assistentes sociais, sobretudo em função dos critérios socioeconômicos que orientam o acesso aos programas, ampliando a necessidade de análises técnicas qualificadas e de intervenções profissionais voltadas à avaliação das condições de vida dos estudantes.

Essa configuração evidencia-se na centralidade atribuída às principais demandas direcionadas aos assistentes sociais no âmbito institucional. Sob o critério da recorrência, os relatos dos interlocutores da pesquisa indicam que a análise socioeconômica constitui o principal instrumento mobilizado no exercício profissional, tendo como finalidade precípua a concessão de bolsas e auxílios estudantis. Tal predominância revela a centralidade dos

processos de avaliação das condições socioeconômicas dos discentes na operacionalização da política de assistência estudantil, ao mesmo tempo em que sinaliza a relevância dessas ações no conjunto das atribuições profissionais desenvolvidas nos setores responsáveis pela permanência estudantil. O gráfico abaixo demonstra os percentuais.

Gráfico 6 – Finalidade do resultado das análises socioeconômicas



Fonte: Dados gerados a partir do formulário O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

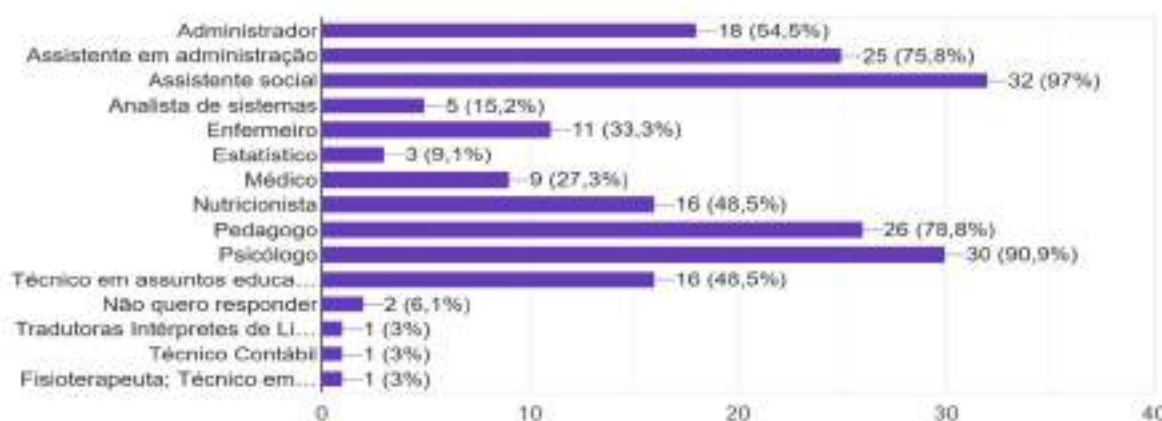
Com vistas a aprofundar a análise da relação entre as ações desenvolvidas no âmbito da assistência estudantil e a atuação dos assistentes sociais, torna-se pertinente considerar a composição das equipes técnicas que estruturam os setores responsáveis por essa política nas instituições federais de ensino superior. A apreensão dessa dimensão permite compreender, de forma mais abrangente, as mediações institucionais que incidem sobre o exercício profissional, especialmente no que se refere à divisão sociotécnica do trabalho e às formas de articulação entre diferentes saberes e práticas no interior dessas equipes.

Os dados evidenciam que tais equipes se caracterizam por uma configuração multidisciplinar, na qual se destaca a presença quase universal de assistentes sociais, reafirmando a centralidade dessa profissão na operacionalização e na gestão das ações de assistência estudantil. Para além dessa predominância, observa-se também a presença recorrente de outros profissionais, notadamente pedagogos e assistentes em administração, cujas atribuições se articulam às demandas institucionais, contribuindo para a organização, execução e acompanhamento das ações desenvolvidas.

Essa composição revela, portanto, não apenas a complexidade das demandas que atravessam a assistência estudantil, mas também a necessidade de respostas institucionais que integrem diferentes áreas de conhecimento. Ao mesmo tempo, explicita os contornos do trabalho coletivo nesses espaços, indicando tanto potencialidades de atuação interdisciplinar

quanto tensões e limites impostos pelas formas de organização do trabalho e pelas requisições institucionais que incidem sobre os profissionais envolvidos.

Gráfico 7 – Composição das equipes dos setores responsáveis pela assistência estudantil



Fonte: Dados gerados a partir do formulário O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Embora a centralidade das ações desenvolvidas pelas instituições indique a predominância da atuação dos assistentes sociais em determinadas frentes da assistência estudantil, conforme evidenciado nos gráficos anteriormente apresentados, identifica-se a realização de trabalho multidisciplinar no âmbito das equipes responsáveis por essa política nas universidades mineiras. Do universo pesquisado, 76% dos participantes informaram que as ações voltadas à permanência estudantil são desenvolvidas em perspectiva interprofissional, com a participação de assistentes sociais. Esse dado evidencia a articulação entre diferentes áreas do conhecimento e campos de intervenção na operacionalização da política de assistência estudantil, revelando uma configuração de trabalho que expressa a complexidade das demandas que incidem sobre a permanência dos estudantes no ensino superior. Tais demandas exigem respostas que extrapolam a atuação isolada de um único campo profissional, requerendo a integração de distintos saberes e competências técnico-operativas no interior das equipes institucionais. Nesse contexto, o trabalho coletivo favorece a construção de estratégias mais abrangentes para o enfrentamento das desigualdades que atravessam a trajetória acadêmica dos discentes.

Todavia, é importante enfatizar que embora a atuação dos assistentes sociais na assistência estudantil se realize de forma articulada em equipes multiprofissionais e contemple diferentes frentes de intervenção, a análise socioeconômica e as atividades a ela relacionadas permanecem como o eixo estruturante e mais demandado do exercício profissional. Essa

configuração expressa a centralidade institucional atribuída aos critérios socioeconômicos como principal mediação de acesso às ações previstas no Decreto que institui o PNAES, o que intensifica a demanda por avaliações técnicas especializadas e amplia a responsabilização dos assistentes sociais nos processos internos das instituições. Ademais, a análise socioeconômica consolida-se não apenas como atividade estruturante da assistência estudantil, mas também como referência transversal a outros programas, políticas e instâncias institucionais, reafirmando sua centralidade e contribuindo para a predominância desse tipo de demanda no cotidiano profissional.

No entrelaçamento entre as ações desenvolvidas e a realização do trabalho dos profissionais que integram as equipes de assistência estudantil, a gestão assume papel central como mediação fundamental. Nesse campo, a administração superior das universidades federais configura-se como instância estratégica na definição de diretrizes, na priorização de agendas institucionais e na concretização das políticas educacionais, entre as quais se destaca a política de assistência estudantil. No âmbito das instâncias superiores de gestão definem-se as diretrizes políticas, os arranjos organizacionais, a distribuição dos recursos orçamentários e as condições institucionais que condicionam o alcance, a realização e a efetividade das ações destinadas à permanência estudantil. O Decreto PNAES, enquanto programa de governo, é operacionalizado pelas universidades que, a partir das diretrizes gerais da política, definem os contornos assumidos pela assistência estudantil e pelas estratégias de permanência no âmbito local.

Os depoimentos dos participantes da pesquisa demonstram uma avaliação predominantemente ambígua acerca da posição político-institucional da gestão universitária em relação à assistência estudantil, marcada por tensões entre o reconhecimento discursivo de sua relevância e os limites concretos de sua materialização. De modo geral, os profissionais apontam que a assistência estudantil ocupa um lugar de destaque estratégico, especialmente em função das transformações no perfil socioeconômico do corpo discente decorrentes da ampliação do acesso por meio das políticas de cotas e da necessidade de enfrentamento da evasão acadêmica. Esse reconhecimento se expressa, em alguns contextos, na alocação de recursos financeiros significativos, na complementação orçamentária para além daquela estabelecida pelo Decreto PNAES. Contudo, as falas também revelam uma distância persistente entre discurso e prática, evidenciada pela insuficiência de recursos humanos, fragilidades na infraestrutura física e tecnológica, ausência de planejamento, monitoramento e avaliação sistemática das ações, além da limitada participação dos servidores nos processos decisórios.

Soma-se a isso a percepção de que, embora relevante, a assistência estudantil permanece, em muitos casos, subordinada a outras áreas consideradas prioritárias pela gestão, como ensino e pesquisa, assumindo em algumas instituições, lugar secundário no projeto institucional. Assim, os dados indicam que, ainda que de forma parcial, a assistência estudantil ocupa lugar de relevância nas instituições, refletindo distintos níveis de prioridade atribuídos à política no interior das universidades federais. Embora seja reconhecida como política fundamental para a permanência discente, sua efetivação ainda se encontra condicionada às escolhas político-administrativas que restringem sua consolidação enquanto política institucional integrada e estruturante.

Nesse sentido, a relevância da assistência estudantil na instituição, expressa a perspectiva da gestão institucional e, nesse aspecto destaca-se dois eixos centrais: um se refere ao atendimento aos discentes, o outro, a operacionalização da política pela equipe técnica. Os dados revelam de maneira clara esse panorama. No que tange ao desenvolvimento das ações, observa-se que, de modo geral, os profissionais reconhecem a existência de um discurso institucional que atribui à assistência estudantil caráter estratégico, sendo, em alguns casos, considerada política prioritária e destinatária de parcela significativa do orçamento institucional. Nesse contexto, destaca-se a recorrência, nos relatos, da complementação de recursos orçamentários pelas próprias instituições, para além daqueles repassados pelo governo federal, com vistas à manutenção e ampliação das ações de assistência estudantil. Todavia, na materialidade institucional, persistem limites expressivos, sobretudo no que concerne à insuficiência de recursos financeiros para atender de forma abrangente e contínua às demandas apresentadas pelos estudantes.

Sobre este aspecto cabe uma reflexão conjuntural. Ao situar os dados da pesquisa em uma perspectiva de totalidade, torna-se imprescindível compreender que, ainda que as universidades públicas disponham de autonomia administrativa, didático-científica e de gestão, conforme previsto constitucionalmente, tal autonomia revela-se essencialmente limitada quando confrontada com as determinações estruturais que incidem sobre o financiamento público, evidenciando que esta é relativa, condicionada e limitada pela lógica do Estado e do capital. Nessa perspectiva, a autonomia institucional cede lugar a um controle indireto, porém eficaz, exercido por meio do estrangulamento orçamentário, o que confere maior força às determinações do capital sobre o funcionamento das universidades públicas.

Desse modo, o orçamento das universidades públicas não decorre de decisões autônomas dessas instituições, mas está profundamente condicionado às determinações estruturais do capitalismo contemporâneo e à forma como o Estado opera na mediação dos

interesses de classe. Na mesma seara, os recursos destinados à execução do Decreto PNAES não apresentam uma trajetória progressiva de expansão, sendo, ao contrário, submetidos à lógica de contenção e ajuste fiscal que caracteriza a racionalidade neoliberal.

Conforme evidenciado ao longo deste estudo, o neoliberalismo não se restringe a um conjunto de medidas econômicas, mas configura-se como uma racionalidade que reorganiza as relações sociais, redefine o papel do Estado e subordina as políticas sociais à lógica da acumulação capitalista. No campo da educação, essa racionalidade assume contornos ainda mais agudos nos países de capitalismo dependente, nos quais a inserção subordinada na divisão internacional do trabalho impõe limites estruturais ao financiamento das políticas públicas. Assim, a educação pública passa a ser tratada não como direito social, mas como gasto a ser constantemente racionalizado, focalizado e, quando possível, mercantilizado.

Dados do Observatório do Conhecimento do Brasil¹²⁶ corroboram essa análise ao demonstrar que o orçamento discricionário das universidades federais tem sido sistematicamente reduzido nos últimos anos, comprometendo de maneira direta o financiamento e a materialidade da Política Nacional de Assistência Estudantil. Trata-se de um processo que incide de forma particular sobre os discentes oriundos da classe trabalhadora, aprofundando desigualdades históricas e tensionando o acesso e, sobretudo, a permanência na educação superior pública. Dessa forma, os cortes orçamentários não podem ser compreendidos como eventos conjunturais ou meramente técnicos, mas como expressão concreta das contradições do capitalismo dependente sob a hegemonia neoliberal e o papel da educação nesse contexto.

Mesmo diante desse panorama, a efetivação do Decreto que institui o PNAES depende diretamente de sua operacionalização pelas equipes técnicas. É nesse âmbito que os depoimentos dos profissionais evidenciam processos de redução da prioridade atribuída à assistência estudantil. As respostas indicam que, embora exista reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas equipes multiprofissionais e a realização de esforços institucionais pontuais, permanecem limites estruturais significativos que comprometem a implementação da política.

¹²⁶ O Observatório do Conhecimento do Brasil configura-se em uma rede nacional que congrega associações de docentes de universidades públicas brasileiras. Seu objetivo primordial é a defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, bem como da liberdade acadêmica. A atuação da rede envolve o monitoramento e a análise das políticas de financiamento destinadas à educação, ciência e tecnologia, além de informar a sociedade sobre os desafios e o subfinanciamento enfrentados pela área. A ênfase é na defesa intransigente da autonomia universitária e na promoção de um debate qualificado sobre o futuro do conhecimento no Brasil. As informações estão disponíveis em <https://observatoriodoconhecimento.org.br/> Acesso em janeiro de 2026.

Destacam-se, nesse sentido, a insuficiência de investimentos em recursos humanos, a precariedade da infraestrutura física, a inexistência ou fragilidade de sistemas informatizados e, ainda, a limitada compreensão da gestão institucional acerca da assistência estudantil como política estratégica. Esses elementos explicitam o descompasso entre o discurso institucional de valorização da assistência estudantil e as condições materiais objetivamente disponibilizadas para sua execução, o que fragiliza a consolidação de uma política de permanência estudantil efetivamente abrangente, integrada e socialmente referenciada. Esse entendimento emerge de forma explícita nos depoimentos de participantes da pesquisa, ao afirmarem

A administração da universidade destaca a importância da pró-reitoria, muitas vezes consegue captar alguns recursos e nós nos esforçamos para manter os programas funcionando da melhor forma possível; embora, às vezes a gestão/administração decide algumas coisas sem pensar no impacto no trabalho (já sobrecarregado) dos servidores que operacionalizam as ações ou até mesmo na saúde mental destes servidores (AS30, 2025).

A demora é excessiva para atender as demandas do setor pela Universidade, como por exemplo, local adequado para o desenvolvimento de atividades e armazenamento de documentos, criação de um serviço informatizado (AS04, 2025).

As respostas dos profissionais participantes da pesquisa revelam que a assistência estudantil não se efetiva de modo neutro ou autônomo, sendo fortemente condicionada pelas orientações político-administrativas, pelas escolhas de gestão e pelo lugar que essa política ocupa no projeto institucional das universidades, conforme relato “no discurso sim, mas as práticas ainda carregam uma visão limitada da assistência estudantil enquanto totalidade” (AS22, 2025). Essa compreensão é reforçada pelos dados que apontam a influência das mudanças na administração superior sobre o exercício profissional dos assistentes sociais, uma vez que aproximadamente 70% dos respondentes afirmaram que as alterações de gestão incidem diretamente sobre o seu trabalho.

As explicações em relação ao impacto das mudanças de gestão sobre o trabalho profissional revelam que o perfil da gestão universitária e a compreensão que esta possui acerca do papel da política de assistência estudantil exercem influência direta sobre a organização do trabalho profissional e sobre os rumos assumidos pela política no interior das universidades. De modo recorrente, os depoimentos indicam que gestores com visão estratégica e entendimento ampliado da assistência estudantil - concebida para além da concessão de bolsas e auxílios - tendem a favorecer avanços institucionais, maior estruturação

das ações e fortalecimento do trabalho das equipes técnicas. Em contrapartida, mudanças na administração superior, especialmente quando associadas à nomeação de gestores sem domínio da política ou sem abertura ao diálogo, são apontadas como fatores que podem provocar descontinuidade das ações, redefinição abrupta de prioridades, centralização decisória e instabilidade nos processos de trabalho, impactando negativamente a consolidação da assistência estudantil na instituição.

Nesse sentido, os relatos apontam que a interferência da gestão manifesta-se tanto na definição das prioridades orçamentárias quanto na condução técnico-política do trabalho dos assistentes sociais. Situações como desrespeito à autonomia profissional, descon sideração dos limites técnicos da categoria, imposição de metodologias e alterações unilaterais nos processos de avaliação socioeconômica foram mencionadas como expressões de gestões que operam sob uma perspectiva mais conservadora ou assistencialista.

Por outro lado, parte dos respondentes destaca experiências institucionais em que a autonomia profissional é preservada, os processos de trabalho são sistematizados e as mudanças de gestão não acarretam impactos significativos, indicando que a existência de equipes consolidadas e de diretrizes institucionais mais estáveis pode atenuar os efeitos das alternâncias das administrações superiores. Ainda assim, o conjunto das respostas aponta que a política de assistência estudantil e o trabalho do assistente social permanecem fortemente condicionados às orientações político-institucionais da gestão superior, reafirmando seu caráter historicamente situado e permeado por disputas no interior das universidades federais.

Situando esse aspecto a nível setorial, ou seja, no âmbito da gestão dos setores responsáveis pela assistência estudantil, a pesquisa revela que a definição das atribuições, funções e objetivos profissionais do Serviço Social, nesses espaços sócio-ocupacionais ocorre majoritariamente por meio de processos de caráter colaborativo. A maior parte dos respondentes afirmou que tais definições são construídas conjuntamente entre a gestão setorial e a equipe de assistentes sociais, evidenciando a presença de espaços de diálogo e negociação no delineamento do trabalho profissional. Por outro lado, uma parcela menor indicou que essas definições são estabelecidas exclusivamente pela gestão, o que sinaliza a existência de contextos institucionais mais centralizados, conforme demonstra o gráfico:

Gráfico 8 – Definição das atribuições e funções dos assistentes sociais no setor de assistência estudantil



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

A relação entre a gestão e o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades extrapola os aspectos voltados à operacionalização do Decreto PNAES. A promoção e o incentivo à qualificação permanente constituem elementos centrais no exercício dessa mediação profissional. Ao fortalecerem a capacidade analítica e interventiva dos assistentes sociais, tais processos formativos ampliam as condições de apreensão das múltiplas e complexas expressões da questão social que atravessam a assistência estudantil. Nesse sentido, a qualificação continuada repercute diretamente na consolidação de práticas profissionais críticas e tecnicamente qualificadas, orientadas por fundamentos ético-políticos. Tais práticas reafirmam o compromisso da profissão com a defesa da permanência estudantil compreendida como direito social, e não como concessão ou ajuda. A esse respeito, os dados relativos às estratégias de formação continuada demonstram que a maioria das instituições manifesta compromisso com a atualização permanente dos assistentes sociais, tanto por meio da promoção de ações formativas internas quanto pelo incentivo à participação em atividades externas.

No que se refere à promoção de capacitações pelas universidades, 66,7% dos profissionais informaram que as instituições promovem cursos ou atividades formativas relacionadas à assistência estudantil ou a áreas transversais, com vistas à qualificação contínua das equipes. Observa-se, entretanto, um percentual ainda mais elevado no que tange ao incentivo institucional à participação em eventos externos, uma vez que 72,7% dos respondentes afirmaram que suas instituições estimulam ou viabilizam a inserção dos profissionais em espaços de formação da categoria ou de campos afins. Essa diferença percentual sugere que as universidades tendem a apoiar com maior frequência a participação dos assistentes sociais em eventos já consolidados no meio acadêmico-profissional, em

detrimento da oferta sistemática de processos formativos internos, o que revela limites e potencialidades nas estratégias institucionais de qualificação permanente.

A incorporação dessas dimensões à análise permite apreender em que medida as universidades federais reconhecem a atualização permanente como componente estruturante do trabalho profissional e como tal reconhecimento se materializa nas condições concretas oferecidas às equipes técnicas. Nesse sentido, a mediação institucional revela-se central, uma vez que extrapola a operacionalização da política e incide diretamente sobre a qualidade das intervenções, os espaços de planejamento e reflexão crítica, assim como sobre o reconhecimento do Serviço Social enquanto área estratégica na efetivação do direito à educação. Analisar a atuação da administração superior, portanto, torna-se fundamental para compreender as mediações institucionais que atravessam a implementação do Decreto PNAES, bem como os limites e potencialidades para a consolidação da assistência estudantil enquanto política pública de caráter estruturante no ensino superior federal e os impactos no trabalho de assistentes sociais.

5.2.3 O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades mineiras

No contexto da institucionalização do ensino superior no Brasil, a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, assume papel central ao estabelecer diretrizes gerais para a organização e o funcionamento das universidades. Esse marco legal define que tais instituições devem reger-se por estatutos e regimentos próprios, submetidos à aprovação dos conselhos de educação competentes, reafirmando a autonomia universitária como princípio estruturante da gestão acadêmica e administrativa garantido constitucionalmente. No âmbito da administração superior, esta lei prevê a existência de órgãos centrais responsáveis pela supervisão do ensino e da pesquisa, bem como autoriza a criação de órgãos setoriais com funções deliberativas e executivas, destinados à coordenação de unidades afins, visando à integração das atividades acadêmicas, científicas e administrativas.

Nesse marco normativo, a definição da estrutura organizativa não é rigidamente determinada por uma imposição legal ou uma norma externa. Pelo contrário, essa configuração é resultado das escolhas institucionais expressas nos estatutos e regimentos internos de cada universidade. A estrutura administrativa dessas instituições organiza-se de forma hierarquizada e articulada, abrangendo, em nível macro, a Administração Superior, Reitoria e Pró-Reitorias, responsável pela formulação das diretrizes e políticas institucionais; em nível intermediário, as direções de unidades acadêmicas, institutos e faculdades,

incumbidas da implementação dessas diretrizes; e, por fim o nível correspondente às coordenações de cursos, que conduzem a gestão cotidiana das atividades de ensino. Assim, a estrutura organizacional das universidades brasileiras conforma-se segundo suas especificidades, projeto acadêmico e direção político-social da instituição, em consonância com a legislação educacional vigente e com o princípio constitucional da autonomia universitária.

Considerando tais aspectos, os dados da pesquisa revelam que a estrutura organizativa da assistência estudantil nas universidades mineiras configura-se, em sua maioria, por meio de Pró-Reitorias específicas destinadas à permanência estudantil, evidenciando um reconhecimento institucional de sua importância estratégica. Em apenas uma instituição, a assistência estudantil encontra-se estruturada sob a forma de diretoria vinculada à Pró-Reitoria de Graduação, o que expressa arranjos institucionais distintos no âmbito da gestão universitária.

No que se refere à conformação interna da assistência estudantil, observa-se uma expressiva heterogeneidade organizacional. Em algumas instituições, o organograma institucional revela estruturas mais centralizadas, nas quais a Pró-Reitoria não apresenta subdivisões internas formais, à exceção de setores específicos, como a Coordenação do Restaurante Universitário. Em outras realidades, a política se desdobra em diretorias, departamentos, divisões e coordenadorias (a exemplo das Divisões de Assistência e Orientação Social, Divisões Psicossociais, Setores de Auxílios Financeiros) que organizam as ações segundo os objetivos e modalidades da política, como por exemplo, áreas de avaliação socioeconômica, de moradia estudantil, de orientação ao estudante, de ações afirmativas e de programas de permanência.

Nessa estrutura, destaca-se a inserção do Serviço Social em distintos níveis, seja como setor específico, equipe técnica vinculada às diretorias ou como categoria profissional responsável pela condução de processos específicos. Tal diversidade revela que, embora a assistência estudantil se constitua como política institucionalizada, sua operacionalização assume configurações variadas, condicionadas pelas dinâmicas organizacionais e pela particularidade de cada instituição. Essa situação articula-se às formas de gestão institucional, especialmente no que se refere ao lugar ocupado e à relevância atribuída à assistência estudantil no interior da instituição.

O trabalho profissional desenvolvido nesses espaços sócio-ocupacionais apresenta padrões recorrentes de atuação, conforme evidenciado pelas respostas dos profissionais quando indagados acerca das principais atividades por eles desempenhadas no setor de

assistência estudantil. A partir da sistematização das respostas discursivas foi possível agrupar as atividades mencionadas em eixos de atuação profissional, considerando a frequência com que aparecem entre os respondentes.

As respostas revelam um conjunto abrangente de atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais no âmbito da assistência estudantil, que abarca análise/estudo socioeconômico, ações de atendimento direto e acompanhamento dos discentes, atividades, encaminhamentos e articulação com a rede de proteção social e serviços externos e a participação em projetos, extensão e ações interdisciplinares. Identifica-se ainda a participação em atividades concernentes aos programas de acesso na universidade, a emissão de pareceres para afastamento discente e subsídios em perícias médicas. Somam-se a essas tarefas, aquelas de natureza administrativo-organizacional, tais como a organização de eventos e arquivos, a atuação em comissões institucionais, a divulgação das ações da assistência estudantil, a elaboração e revisão de editais, normativas e metodologias bem como a participação em reuniões distintas e o planejamento das atividades do setor. Observa-se, ainda, que parte do exercício profissional se articula às dimensões formativa e político-pedagógica, expressas na supervisão de estágio, na realização de estudos e capacitações e na participação em espaços coletivos de formulação e aprimoramento da política.

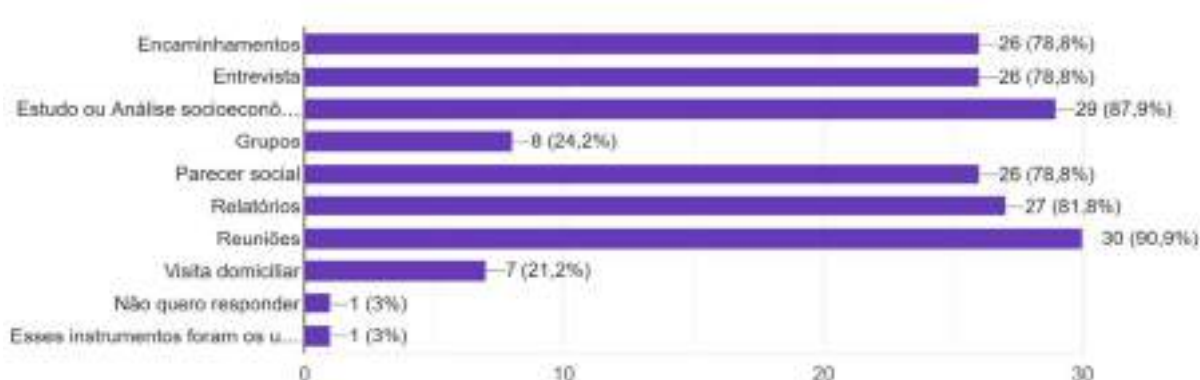
Cabe ressaltar que entre os 33 assistentes sociais participantes da pesquisa dois ocupam cargos de gestão no âmbito da assistência estudantil. Desses, um exerce a função de coordenação com dedicação exclusiva às atividades de gestão, enquanto o outro acumula o cargo de direção da assistência estudantil com o desempenho concomitante de atribuições próprias do exercício profissional do Serviço Social.

De modo particular, a análise ou estudo socioeconômico é citado como instrumento central para a concessão de bolsas e/ou auxílios da assistência estudantil, finalidade apontada por 93,9% dos participantes (31 respondentes), o que evidencia o caráter amplamente predominante dessa atividade e reafirma sua centralidade na operacionalização da política de permanência estudantil. Diante do conjunto de atividades transversais relacionadas à análise socioeconômica - que abrange, entre outras, a análise de renda, o estudo social, as reavaliações, a emissão de pareceres sociais, bem como as análises vinculadas aos auxílios da assistência estudantil, ao SISU, aos processos seletivos seriados, à isenção de taxas, à seleção de discentes para modalidades específicas, além da elaboração de editais, indicadores sociais e documentos técnicos - observa-se a presença constante dessas atribuições no exercício profissional dos assistentes sociais participantes da pesquisa. No que se refere à frequência com que tais atividades são mencionadas, constata-se que a análise socioeconômica se destaca

como eixo central do trabalho profissional, figurando como a atividade mais recorrente e sendo indicada como primeira atividade por dezoito respondentes.

Esta realidade é ratificada quando perguntados sobre os instrumentos utilizados no exercício profissional no setor de assistência estudantil. A sistematização das respostas permitiu agrupar os instrumentos técnico-operativos mencionados pelos profissionais e identificar sua incidência relativa no conjunto dos questionários, considerando que uma mesma resposta pode contemplar múltiplos instrumentos. Verifica-se ampla predominância daqueles diretamente vinculados aos processos de seleção, acompanhamento e gestão dos auxílios da assistência estudantil. O estudo e/ou análise socioeconômica aparece como o instrumento mais recorrente utilizado, mencionado por 30 respondentes. Em menor proporção, aparecem instrumentos que demandam condições institucionais específicas, por exemplo, a visita domiciliar. O gráfico a seguir apresenta esse panorama.

Gráfico 9 – Instrumentos utilizados no exercício profissional na assistência estudantil



Fonte: Dados gerados a partir do formulário O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil estabelece parâmetros fundamentais para o acesso dos discentes às ações de permanência, especialmente àquelas materializadas por meio de bolsas e auxílios financeiros. Conforme disposto no art. 5º do Decreto nº 7.234/2010, o atendimento no âmbito do Programa deve priorizar estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou aqueles com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio (Brasil, 2010). Para além desses critérios gerais, a normativa confere às instituições federais de ensino superior a prerrogativa de definir requisitos adicionais para o acesso à política de assistência estudantil, de acordo com suas especificidades institucionais. Tal conformação normativa insere-se na lógica predominante das políticas sociais no contexto neoliberal, marcada pela delimitação de públicos específicos e orientada pelos princípios da

seletividade e da focalização, o que imprime limites estruturais à universalização do direito à permanência no ensino superior.

Em atendimento às determinações legais, as universidades federais podem instituir outros procedimentos seletivos para o ingresso dos discentes nos programas de assistência estudantil. Conforme evidenciam os dados da pesquisa, o principal critério adotado pelos setores responsáveis por essa política é a análise socioeconômica, mencionada por cerca de 90% dos respondentes, configurando-se como o instrumento predominante para a inclusão dos estudantes nos programas de bolsas e auxílios estudantis da política. Em duas instituições, o modelo de acesso é estruturado prioritariamente a partir da análise de renda, conduzida por profissional técnico da área contábil e baseada, sobretudo, nas informações do Cadastro Único (CadÚnico) indicando a coexistência de arranjos institucionais distintos quanto às formas de operacionalização da política de assistência estudantil.

Gráfico 10 – Instrumento utilizado para seleção dos discentes



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Esse contexto remete a uma questão central relacionada aos modos institucionais de operacionalização da análise socioeconômica no âmbito da assistência estudantil. Quando indagados sobre a responsabilidade técnica pela realização dessa atividade, os dados da pesquisa indicam que, entre as instituições que utilizam a análise socioeconômica como principal critério de seleção dos discentes, a atribuição permanece majoritariamente sob a responsabilidade direta de assistentes sociais. Observa-se, contudo, uma exceção, em uma das instituições investigadas, a análise não é realizada individualmente por um assistente social, mas por uma comissão mista, ainda que presidida por um profissional do Serviço Social, o que mantém a centralidade da categoria na condução do processo. Ademais, identifica-se também o caso de uma instituição que recorre à contratação de assistentes sociais por meio de

empresa terceirizada para a execução das análises socioeconômicas, tanto nos processos vinculados ao SISU quanto da política de assistência estudantil.

Ainda que a análise socioeconômica seja utilizada de forma predominante como critério de seleção dos discentes para o acesso à política de assistência estudantil, os dados da pesquisa mostram que essa atividade também é mobilizada para outros fins institucionais. Tal constatação revela que, embora centralizada na seleção das bolsas e auxílios estudantis, a análise socioeconômica assume funções complementares no interior das universidades, ainda que de maneira menos expressiva. A partir da sistematização das respostas obtidas, foi possível agrupar as finalidades atribuídas à análise socioeconômica segundo a recorrência das atividades mencionadas pelos participantes.

A finalidade que se sobressai de modo expressivo é a concessão de bolsas e/ou auxílios estudantis, indicada por 93,9% dos profissionais. Em seguida, o cruzamento das respostas aponta que a análise socioeconômica é utilizada em 51,5% das instituições com a finalidade de identificação do perfil discente para a criação de ações específicas e/ou mapeamento do perfil discente da instituição. Resultados igualmente relevantes, embora com percentuais inferiores, revelam que a análise socioeconômica também possui a finalidade de identificação das principais demandas dos discentes, apontada por 33,3% dos respondentes e para a realização de estudos e a criação de bancos de dados estatísticos, mencionadas por 10 respondentes (30,3%).

Esse resultado sugere que, para pouco mais da metade dos assistentes sociais participantes da pesquisa, a análise socioeconômica extrapola sua função estritamente seletiva, vinculada à concessão de bolsas e auxílios, sendo também empregada como instrumento de produção de conhecimento sobre a realidade discente. Nessa perspectiva, a atividade passa a subsidiar o planejamento institucional e a formulação de ações orientadas às especificidades do público atendido. Ainda assim, o percentual observado indica que tais usos permanecem secundários quando comparados à centralidade da análise socioeconômica como mecanismo de acesso às ações de assistência estudantil.

Outras finalidades também foram destacadas, ainda que com menor incidência, como o programa de ingresso na instituição, especialmente em processos seletivos e de acesso, citado por 21,2% dos profissionais, bem como a seleção de estudantes para outros setores da instituição, mencionada por 18,2% participantes. Há, ainda, objetivos mais específicos e menos recorrentes, associadas a particularidades institucionais, como a priorização nos campos de estágio e a contribuição para a organização estudantil, ambas indicadas por 12,1% dos participantes. A seleção para bolsas acadêmicas específicas, como por exemplo, do

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e Programa Institucional de Bolsa de Extensão Universitária (PIBEX) foi mencionada por apenas um participante (3,0%), enquanto dois respondentes (6,1%) optaram por não responder à questão.

Em síntese, os dados revelam que, embora o trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil envolva atribuições diversificadas, a análise socioeconômica e as atividades a ela vinculadas constituem o eixo estruturante da atuação profissional, concentrando maior incidência no cotidiano de trabalho. Tal predominância reafirma o caráter seletivo da política e explicita sua centralidade na operacionalização das ações nas universidades federais, ao mesmo tempo em que evidencia limites à ampliação de práticas interventivas orientadas por uma perspectiva mais ampla de garantia de direitos.

5.2.4 Determinações estruturais e estratégias de intervenção do trabalho profissional na assistência estudantil

As reflexões desenvolvidas neste estudo permitem compreender o exercício profissional do Serviço Social como uma prática social historicamente determinada, inscrita nas contradições da sociedade capitalista e mediada pelas condições objetivas e subjetivas do trabalho assalariado. Nessa perspectiva, o trabalho profissional é atravessado por determinações estruturais que incidem tanto sobre as condições de trabalho quanto sobre a complexificação das demandas decorrentes do agravamento da questão social. A educação, enquanto política pública estratégica no atual projeto societário constitui-se como espaço sócio-ocupacional permeado por disputas de interesses, no qual a atuação dos assistentes sociais se materializa em um campo tensionado entre a garantia de direitos sociais e as requisições institucionais orientadas por diretrizes com base neoliberal.

No âmbito específico da assistência estudantil, o exercício profissional do Serviço Social configura-se como mediação central na trajetória acadêmica dos discentes, materializando-se em ações orientadas à garantia da permanência e à conclusão dos cursos, como condição para a efetivação do direito social à educação. Nesse espaço sócio-ocupacional, o trabalho dos assistentes sociais envolve um conjunto articulado de ações, competências e atribuições profissionais que vão desde atividades recorrentes, como a realização de estudos socioeconômicos até intervenções coletivas de natureza educativa, participativa e investigativa. Essa dinâmica se realiza nos limites institucionais e da própria estrutura da polícia social, elementos que colocam desafios ao exercício profissional.

Entretanto, ainda que diante de fatores desafiadores, a perspectiva crítica da profissão respalda o exercício profissional e norteia os princípios que afirmam a concepção do projeto ético-político hegemônico no Serviço Social brasileiro.

Os apontamentos teóricos e históricos evidenciam que as determinações responsáveis pela ampliação dos espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais estão intrinsecamente vinculadas às transformações contemporâneas que marcam a relação entre o Estado e o sistema do capital no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Tal configuração expressa a dinâmica contraditória que permeia, simultaneamente, a expansão do campo profissional e sua inserção nas políticas sociais, as quais se estruturam a partir de disputas de interesses e de limites impostos pela lógica de acumulação capitalista.

Nesse contexto, a intensificação das formas de exploração da força de trabalho e a intensificação dos mecanismos de produção e reprodução do capitalismo se reconfiguram continuamente, em consonância com as exigências da acumulação ampliada do capital. Essas determinações incidem diretamente sobre o Serviço Social, ao conformar o exercício profissional, a matéria de trabalho dos assistentes sociais e as condições objetivas - materiais, institucionais e políticas - necessárias à realização de sua prática profissional.

É nesse contexto que se inscreve o trabalho profissional na assistência estudantil, cujas determinações objetivas e institucionais conformam desafios, demandam estratégias e revelam potencialidades do exercício profissional. Considerando essas mediações, este item apresenta os dados da pesquisa buscando evidenciar o grau de autonomia técnica, as atribuições efetivamente desempenhadas e as formas pelas quais as requisições institucionais incidem sobre a atuação dos assistentes sociais no âmbito da política de assistência estudantil.

De maneira geral, as profissões regulamentadas dispõem de códigos de ética que estabelecem normas, princípios e diretrizes orientadoras do exercício profissional, bem como regulam as relações entre as instituições, os profissionais e a população usuária dos serviços. No Serviço Social brasileiro, o Código de Ética expressa não apenas um conjunto normativo, mas uma direção social e política da profissão, constituindo-se como referência fundamental para a compreensão do significado social do trabalho profissional. Nesse sentido, o Código de Ética do Serviço Social, aprovado no contexto da regulamentação da profissão pela Lei nº 8.662/1993 e pela Resolução do CFESS, representa um marco histórico ao consolidar uma perspectiva crítica e emancipatória rompendo com tradições conservadoras e com a noção de neutralidade profissional.

O Código de Ética do Serviço Social/1993 institui princípios éticos centrais — como a liberdade enquanto valor ético fundamental e a democracia como valor ético-político —,

reafirmando o compromisso do Serviço Social com a defesa intransigente dos direitos humanos, da justiça social, do pluralismo e da diversidade, bem como com os interesses da classe trabalhadora e dos sujeitos usuários das políticas sociais. Ao articular o exercício profissional às lutas sociais e à análise crítica das expressões da questão social, o Código de Ética/1993 conferiu densidade ético-política à atuação dos assistentes sociais, orientando práticas comprometidas com a cidadania e com a construção de uma sociabilidade emancipada. Mesmo que se constitua como uma conquista histórica da categoria, o Código de Ética somente ganha efetividade quando apropriado criticamente pelos profissionais em seu cotidiano de trabalho, funcionando como instrumento de reflexão, de enfrentamento aos valores hegemônicos vigentes e de afirmação de um projeto profissional vinculado à transformação social.

Para que o trabalho profissional se efetive, faz-se necessária a existência de um conjunto de condições objetivas e subjetivas que viabilizem o exercício da profissão, dentre as quais se destacam os marcos legais e institucionais, as condições e relações de trabalho, a disponibilidade de recursos materiais e humanos necessária à intervenção profissional. Nesse sentido, a análise dessas condições torna-se fundamental para compreender os limites, as possibilidades e as estratégias que conformam a prática profissional nos distintos espaços sócio-ocupacionais.

No que concerne a esse aspecto, esta pesquisa foi estruturada a partir de eixos analíticos fundamentados em princípios e diretrizes assegurados pelo Código de Ética do Serviço Social, buscando apreender com ele se expressa no exercício cotidiano do trabalho profissional. Nesse percurso, o estudo problematizou os principais desafios enfrentados pelos assistentes sociais que atuam nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades mineiras, investigando de que modo às condições institucionais, políticas e organizacionais incidem sobre o exercício profissional. Ademais, analisou também o grau de autonomia técnica dos profissionais e as competências e atribuições efetivamente exercidas, com vistas a compreender as mediações que conformam o trabalho profissional e suas possibilidades de intervenção à luz do projeto ético-político do Serviço Social.

A análise da questão sobre os direitos dos assistentes sociais garantidos pelo Código de Ética (Resolução CFESS nº 273/1993) e as condições técnicas e éticas (Resolução CFESS nº 493/2006) que são asseguradas no espaço sócio-ocupacional revela que, embora muitos direitos e condições sejam garantidos pela maioria das instituições, existem lacunas significativas em aspectos estruturais e tecnológicos.

Os dados evidenciam que as condições prioritariamente asseguradas para o exercício profissional concentram-se nos aspectos ético-técnicos e na infraestrutura básica, com percentuais superiores a 80%. Destacam-se, nesse conjunto, o livre acesso à população (87,9%) e a garantia do sigilo profissional (87,9%), elementos centrais para a efetivação do projeto ético-político e para a qualidade da intervenção profissional. No que se refere às condições materiais, observa-se elevada frequência na disponibilidade de equipamentos de informática e materiais de escritório (com 87,9% cada) e mobiliário adequado (84,8%), bem como na existência de local de atendimento com privacidade e sem a presença de terceiros (81,8%). Esses resultados indicam que, em grande medida, estão asseguradas as condições mínimas necessárias à realização das atividades profissionais cotidianas, especialmente aquelas diretamente relacionadas ao atendimento aos usuários.

Em um patamar intermediário situam-se as condições vinculadas ao acesso à informação institucional, à organização do trabalho e à infraestrutura complementar. O acesso às informações institucionais e a existência de espaço adequado para guarda de materiais técnico-sigilosos e/ou prontuários apresentam ambos 60,6% de respostas positivas, percentual inferior às garantias centrais do sigilo, mas ainda considerável. A disponibilidade de telefone irrestrito para ligações interurbanas e de celular para fins de trabalho foi mencionada por 69,7% dos respondentes, enquanto a adequação do espaço físico em termos de ventilação, iluminação, limpeza e segurança alcançou 78,8%. Esses dados revelam que, embora tais condições estejam presentes para a maioria, elas não se configuram como garantias universais, o que pode impactar a organização do trabalho e a fluidez dos processos de atendimento e gestão das informações.

Por fim, as menores frequências concentram-se nas dimensões relacionadas à tecnologia da informação, à produção de conhecimento e à articulação sociopolítica, revelando importantes lacunas institucionais. Apenas 42,4% dos participantes informaram dispor de sistema informatizado de registro e gerenciamento de informações, aspecto reiteradamente apontado como um dos principais desafios do exercício profissional. Do mesmo modo, a participação em grupos de estudo, pesquisa, eventos e produção de conhecimento é garantida para 51,5% dos respondentes, enquanto o apoio e/ou participação em movimentos sociais e organizações populares aparece como a condição menos assegurada, com apenas 36,4%. Esses resultados indicam que, embora as bases éticas e técnicas do trabalho tenham alcançado um percentual significativo, persistem fragilidades estruturais que limitam o desenvolvimento da dimensão investigativa, formativa e político-organizativa do exercício profissional.

A Lei nº 8.662/1993, que dispõe sobre a regulamentação da profissão de Serviço Social, apresenta logo em seus artigos iniciais (4º e 5º) as atividades que conformam as competências e as atribuições privativas do assistente social. Antes de proceder à apresentação e à análise dos resultados da pesquisa referente a esse aspecto, torna-se necessário compreender essas incumbências profissionais.

Sob o ponto de vista etimológico, a distinção entre os termos competência e atribuição privativa revela diferenças substantivas que ajudam a elucidar seus sentidos no campo profissional. Competência deriva do latim *competere*, verbo associado às ideias de convergir, coincidir ou possuir capacidade para realizar determinada ação, remetendo semanticamente à aptidão, ao preparo e ao domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho de uma função. Portanto, a competência profissional refere-se a um campo mais amplo e flexível de capacidades, englobando o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos por meio da formação e da experiência que habilitam o profissional a desempenhar determinadas atividades no mundo do trabalho. Desse modo, trata-se de um termo que expressa potencialidade e capacidade de agir, cujo conteúdo pode ser compartilhado por diferentes profissionais.

Já a atribuição tem origem no latim *attribuere*, que significa conceder, designar ou conferir, expressando o ato de outorgar uma responsabilidade, encargo ou poder específico. Quando qualificada como privativa, reforça-se o sentido de exclusividade e restrição, indicando algo que é próprio e reservado a um determinado cargo ou profissão. Nesse sentido, atribuição privativa profissional possui um sentido semanticamente mais restrito e juridicamente delimitado, designando ações específicas e exclusivas de uma determinada profissão, cuja execução por outros profissionais é vedada por lei.

Em suma, enquanto a competência remete à capacidade de fazer, a atribuição privativa expressa o direito e o dever legalmente conferidos de realizar determinadas ações, evidenciando a diferença entre uma aptidão potencial e uma prerrogativa exclusiva institucionalmente reconhecida. Isso significa que, a competência expressa a capacidade potencial e ampliada de atuação, enquanto, a atribuição privativa define o núcleo exclusivo do exercício profissional, conferindo-lhe respaldo legal, proteção do campo de trabalho e reconhecimento institucional da especificidade da profissão.

No âmbito do Serviço Social, o documento: *Atribuições privativas do/a assistente social em questão*, elaborado pelo CFESS em 2012, constitui referência para o aprofundamento e a explicitação da interpretação dos artigos 4º e 5º da Lei nº 8.662/1993. A elaboração desse documento partiu da necessidade de qualificar o exercício profissional e

subsidiar o trabalho de fiscalização realizado pelos Conselhos Regionais, reconhecendo que, embora as controvérsias jurídicas acerca do texto legal tenham sido dirimidas por meio de Parecer Jurídico, persistem ambiguidades no plano da interpretação técnico-profissional. Nesse sentido, o debate desloca-se da suposta inadequação da norma para a exigência de um esforço coletivo de interpretação crítica, orientado pelo exercício profissional e pelo fortalecimento das prerrogativas do Serviço Social (CFESS, 2012).

De acordo com o documento, os artigos 4º e 5º diferenciam formalmente as competências genéricas das atribuições privativas do assistente social. Contudo, identificam-se sobreposições e contradições, especialmente no artigo 4º, cujos incisos descrevem atividades que também constam no rol das atribuições privativas do artigo 5º. Diante disso, o entendimento jurídico consolidado estabelece que, nos casos de repetição, deve prevalecer a atribuição privativa, por se tratar de norma específica que regula o exercício profissional (CFESS, 2012).

Além disso, as dificuldades recorrentes na aplicação do artigo 5º relacionam-se à necessidade de qualificar o que se compreende como matéria, área e unidade de Serviço Social, tarefa que não se resolve exclusivamente no plano normativo, mas demanda mediações técnico-profissionais e ético-políticas construídas coletivamente pela categoria. Assim, reafirma-se que, no âmbito da profissão, a competência profissional refere-se a capacidades amplas, compartilháveis e decorrentes da formação, enquanto a atribuição privativa delimita o núcleo exclusivo da profissão, cuja caracterização depende da vinculação da atividade ao campo específico do Serviço Social.

A esse respeito, a análise das respostas evidencia que 39,4% dos assistentes sociais participantes consideram que existem atividades realizadas por eles que não se configuram competências e ou atribuições privativas do Serviço Social, conforme demonstrado no gráfico.

Gráfico 11 – Existência de atividades que não se configuram como competências ou atribuições profissionais



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Do conjunto de 13 assistentes sociais que responderam afirmativamente a essa questão, 10 fizeram referência direta ou indireta ao desempenho de atividades de natureza administrativa, tais como a organização de reuniões, a inserção e a gestão de documentos em sistemas institucionais integrados, a gestão patrimonial, a coordenação geral de equipes multiprofissionais e a atividade de gestão não diretamente vinculada ao Serviço Social. Esse quantitativo é expressivo e indica forte incidência desse tipo de requisição no cotidiano profissional. A resposta de um dos participantes explicita de maneira clara a extensão dessa realidade, ao evidenciar como tais requisições administrativas se incorporam ao cotidiano profissional: “percebe-se certa confusão entre os profissionais de outras áreas, bem como da gestão, numa tentativa de atribuir ao serviço social tarefas administrativas que os demais não gostariam de fazer, como se fosse atribuição do Serviço Social” (AS33, 2025).

Observa-se que essa situação não se limita às respostas referentes a esta questão específica, mas também se manifesta de forma articulada na pergunta relativa aos principais desafios que incidem sobre o trabalho profissional no âmbito da assistência estudantil. Ao abordar os desafios presentes no cotidiano profissional, um dos assistentes sociais declara que “O cargo que ocupamos de ‘técnico administrativo em educação’ confunde o entendimento da gestão do que são as atribuições do Assistente Social e consideram que fazemos parte de uma assistência administrativa” (AS05, 2025).

As demais respostas, referente às competências e atribuições profissionais, abarcam distintas atividades que, de certo modo, se aproximam mais diretamente das competências profissionais, como a elaboração de relatórios gerais, participação em projetos da área acadêmica e de orientação estudantil, integração em comissões institucionais e conselhos superiores, trabalho interdisciplinar, plantões tira dúvidas e elaborações de documentos transversais ao trabalho profissional privativo. Estas respostas revelam a coexistência de demandas administrativas que se articulam às atividades privativas dos assistentes sociais,

revelando uma dinâmica de trabalho marcada pela heterogeneidade de funções e pela ampliação das requisições institucionais dirigidas aos assistentes sociais.

Esse cenário aponta para uma tendência de expansão da lógica administrativa do trabalho profissional, frequentemente associada a uma compreensão limitada, por parte de gestores e de profissionais de outras áreas, acerca das atribuições privativas do Serviço Social. Tal situação contribui para a atribuição de tarefas administrativas que não se vinculam diretamente ao núcleo da área profissional o que pode obscurecer o conteúdo específico do trabalho do assistente social e reforçar processos de descaracterização do exercício profissional no âmbito das instituições educacionais.

No que concerne aos principais desafios relacionados ao trabalho profissional, as respostas permitiram identificar um conjunto amplo e heterogêneo de temáticas, posteriormente sistematizadas em eixos de similaridade analítica, com vistas a delinear regularidades e contradições de natureza estrutural e política. Essas contradições se manifestam em âmbito macro, na gestão governamental e na própria conformação da política social, e, em nível relacional e institucional, nos modos de gestão administrativa e nas compreensões acerca do papel, das atribuições e do reconhecimento social da profissão. Esses elementos atravessam o trabalho profissional em todas as instituições investigadas, revelando a coexistência de desafios passíveis de enfrentamento no plano institucional e de limites estruturais vinculados à racionalidade neoliberal. Ao conjunto desses elementos, somam-se as contradições constitutivas inerentes ao Serviço Social, que atua como instância mediadora nesses espaços sócio-ocupacionais.

A sistematização qualitativa dos dados relativos aos três principais desafios que incidem sobre o trabalho do assistente social no âmbito da assistência estudantil, organizada a partir da incidência e da centralidade dos temas recorrentes nos relatos dos assistentes sociais, revela que tais desafios se expressam de forma transversal no cotidiano profissional, articulando dimensões estruturais da política social, condicionantes institucionais e aspectos concretos das condições de trabalho.

Destaca-se de forma predominante a ausência ou insuficiência de sistemas informatizados institucionais, especialmente para a realização das avaliações socioeconômicas, para a gestão de documentos, para o registro de informações e para a produção de dados com a finalidade de monitoramento e avaliação da política de assistência estudantil. Essa fragilidade tecnológica aparece associada à dificuldade de diagnóstico da efetividade da política, à limitação do acompanhamento discente e à sobrecarga dos processos burocráticos, comprometendo a qualidade e a agilidade do atendimento.

O limite orçamentário, articulado ao aumento da demanda, também foi citado de maneira frequente pelos profissionais. Essa realidade incide nos processos de trabalho em que há pressão por produtividade e aumento da seletividade da política. Esse contexto vincula-se a outro desafio citado de maneira recorrente: a sobrecarga de trabalho que possui relação direta ao número insuficiente de profissionais e ao excesso de demandas concentradas, sobretudo, na análise socioeconômica.

Observa-se que tais desafios estão conectados e se desdobram em múltiplas implicações, alcançando tanto a efetivação do direito dos discentes à assistência estudantil quanto às próprias condições de trabalho dos assistentes sociais. A inexistência de sistemas informatizados capazes de conferir celeridade aos processos institucionais, associada ao crescimento contínuo da demanda e aos limites orçamentários, bem como a insuficiência de profissionais em determinadas instituições, conforma um cenário de intensificação do trabalho que repercute diretamente na sobrecarga do trabalho profissional. Ademais, essas condições restringem o desenvolvimento de ações que contemplem as distintas frentes previstas no Decreto PNAES, ao mesmo tempo em que fragilizam as dimensões do planejamento, do monitoramento e da avaliação das ações institucionais, comprometendo a integralidade e a qualidade da política de assistência estudantil.

No que se refere a esse aspecto, destaca-se um desafio que também se expressa como insatisfação entre os profissionais e está relacionado à distância entre o que é previsto normativamente pelo Decreto PNAES e aquilo que, na prática institucional, é majoritariamente demandado do assistente social. Novamente, a centralidade conferida à atividade de análise socioeconômica foi apontada como problemática, na medida em que sua requisição intensa e contínua tende a monopolizar o tempo e a força de trabalho dos profissionais. Tal configuração restringe o desenvolvimento de outras ações previstas no escopo da política de assistência estudantil, especialmente aquelas de caráter socioeducativo, preventivo e articulador, comprometendo a integralidade da intervenção profissional e a efetivação mais ampla dos objetivos do programa. Este desafio está explícito nas respostas dos profissionais, que relatam “dificuldade de realizar outras ações para além da análise socioeconômica que possam contribuir com a permanência estudantil, principalmente, vinculadas às áreas do PNAES que possuem pouca ou nenhuma ação” (AS14, 2025). Outro profissional relata o desafio de “consolidar a atuação profissional nas ações socioeducacionais, como um conjunto articulado de programas, serviços e ações, ultrapassando a atenção exclusiva aos processos de seleção para auxílios” (AS31, 2025). Da mesma forma, há relatos

mais explícitos que afirmam “falta de tempo para nos dedicar a outras atividades essenciais que não seja só a realização de análise socioeconômica” (AS32, 2025).

Essa situação articula-se com a dificuldade na relação com a gestão institucional e às relações de poder que atravessam o cotidiano de trabalho, conforme respostas registradas no questionário. Destacam-se, nesse âmbito, os ruídos de comunicação entre o campus sede e os campi avançados, a fragilidade na integração das equipes, a politização dos processos decisórios, a limitada participação dos profissionais no planejamento orçamentário e a escassez de espaços institucionais destinados à incorporação da contribuição técnico-profissional do Serviço Social na formulação e no redirecionamento das políticas institucionais. Nesse mesmo eixo analítico, evidenciam-se as correlações de forças presentes no interior das instituições, as quais tendem a fragilizar a autonomia profissional e a incidir sobre o reconhecimento social e institucional do Serviço Social, bem como sobre a compreensão, por parte da gestão, das competências e atribuições que conformam o exercício profissional, conforme problematizado anteriormente.

A análise articulada dos desafios no cotidiano profissional, especificamente na relação com a gestão, corrobora com as respostas referentes ao impacto da gestão institucional no trabalho de assistentes sociais, evidenciando que não se configuram como fenômenos isolados ou meramente operacionais, mas expressam, de forma consistente, o perfil político-institucional da gestão universitária e sua incidência direta sobre os processos de trabalho. Desse modo, a caracterização de uma gestão que, embora reconheça a relevância da assistência estudantil em nível formal, mantém práticas centralizadoras e pouco permeáveis à participação técnico-profissional confirma que o modo como a gestão compreende e operacionaliza a política incide sobre a organização do trabalho dos assistentes sociais, podendo restringir espaços de autonomia e enfraquecer a contribuição qualificada do Serviço Social (como por exemplo, através da centralização das ações no âmbito da análise socioeconômica). Esse cenário reforça uma lógica administrativa que fragiliza a autonomia profissional, leva à incompreensão das competências e atribuições do assistente social e à descontinuidade das ações diante de mudanças na gestão superior. Assim, os desafios empíricos identificados corroboram a análise de que a gestão não apenas influencia, mas conforma substantivamente as possibilidades e os limites do exercício profissional no âmbito da assistência estudantil.

Outros desafios relacionados ao trabalho profissional na assistência estudantil também foram citados com menor frequência, os quais estão vinculados à ausência de monitoramento e avaliação sistemática da assistência estudantil, a inexistência de acompanhamento da

trajetória acadêmica, a ampliação do escopo da política de assistência estudantil, como o fortalecimento de ações nas áreas de saúde mental, cultura, esporte, moradia, articulação com a rede socioassistencial do território e a aproximação com o movimento estudantil. Essas menções revelam a tensão entre uma política centrada na focalização dos programas de bolsas e auxílios e a perspectiva de uma assistência estudantil integral e articulada.

Em síntese, as respostas demonstram que os principais desafios do trabalho profissional na assistência estudantil se concentram na intersecção entre limites estruturais da política social, fragilidades institucionais de gestão e condições concretas de trabalho, configurando um cenário marcado por sobrecarga, racionalização burocrática e delimitação da atuação profissional.

A autonomia profissional, apontada entre os desafios do exercício profissional, constitui uma dimensão particular do trabalho do assistente social que demanda análise específica, razão pela qual foi contemplada em duas questões do instrumento de pesquisa. Conforme nos ensina Marilda Iamamoto (2008) a autonomia profissional do assistente social deve ser compreendida no interior de um dilema constitutivo da profissão, que se expressa na articulação contraditória entre o projeto profissional crítico e a condição de trabalhador assalariado inserido na divisão social e técnica do trabalho. Essa condição confere ao Serviço Social uma dupla determinação: trata-se, simultaneamente, de um trabalho socialmente útil - voltado ao atendimento de necessidades sociais concretas - e de um trabalho abstrato, submetido às mediações do mercado, do Estado e das instituições empregadoras.

Nesse sentido, o conflito profissional que atravessa a relação entre o trabalho do assistente social - no que se refere às competências e atribuições legal e profissionalmente definidas - e sua condição de trabalhador assalariado - inserido na divisão sociotécnica do trabalho - situa-se em um campo permanente de tensões. Estas se expressam no descompasso entre as requisições formuladas pelas políticas sociais, operacionalizadas pelas instituições empregadoras, e aquilo que os profissionais detêm como competência teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, para responder de forma qualificada às demandas sociais na perspectiva do PEP, evidenciando os limites e contradições que conformam o exercício profissional no interior das instituições.

Tomaz (2023) chama atenção para um aspecto importante nesse debate. Segundo a autora, é preciso atentar para a diferenciação entre autonomia técnica e autonomia relativa. A primeira refere-se “ao conhecimento específico da e do assistente social não somente em relação à dimensão técnico-operativa, mas também ético-política e teórico-metodológica, que são indissociáveis e norteiam a escolha do instrumental e a direção dada no uso deste”.

(Tomaz, 2023, p. 105). Isso implica reconhecer que o assistente social dispõe de autonomia, por exemplo, para a elaboração de pareceres técnicos, nos quais devem se articular, de forma indissociável, as dimensões que conformam a categoria profissional, bem como para selecionar os instrumentos e procedimentos mais adequados à consecução dos objetivos profissionais definidos no âmbito de sua intervenção.

A autonomia relativa, por sua vez, vincula-se à condição historicamente determinada do assistente social enquanto trabalhador assalariado, como apontado por Iamamoto (2008), cujo vínculo empregatício o subordina a determinações institucionais que extrapolam suas escolhas e orientações ideopolíticas. Ainda que essa autonomia seja socialmente legitimada pela formação universitária, pelo aparato jurídico-profissional e pela atuação dos Conselhos de classe, sua efetivação concreta ocorre sob os limites impostos pelas relações de poder, pelos interesses de classe e pelas diretrizes político-institucionais que perpassam o cotidiano de trabalho. O dilema central reside, portanto, no fato de que o assistente social dispõe de margens de decisão técnica e ética na condução de suas intervenções, porém tais margens são permanentemente tensionadas pelas condições objetivas do trabalho assalariado, pelas correlações de forças sociais e pela orientação hegemônica das políticas públicas, podendo tanto ampliar quanto restringir a materialização do projeto ético-político profissional (Iamamoto, 2008; Tomaz, 2023).

Sob esse aspecto, os assistentes sociais participantes da pesquisa, atuantes nas universidades federais mineiras, afirmam dispor de elevado grau de autonomia técnica e de autonomia profissional, conforme apresentado, respectivamente, nos gráficos a seguir.

Gráfico 12 – Grau de autonomia técnica no exercício profissional

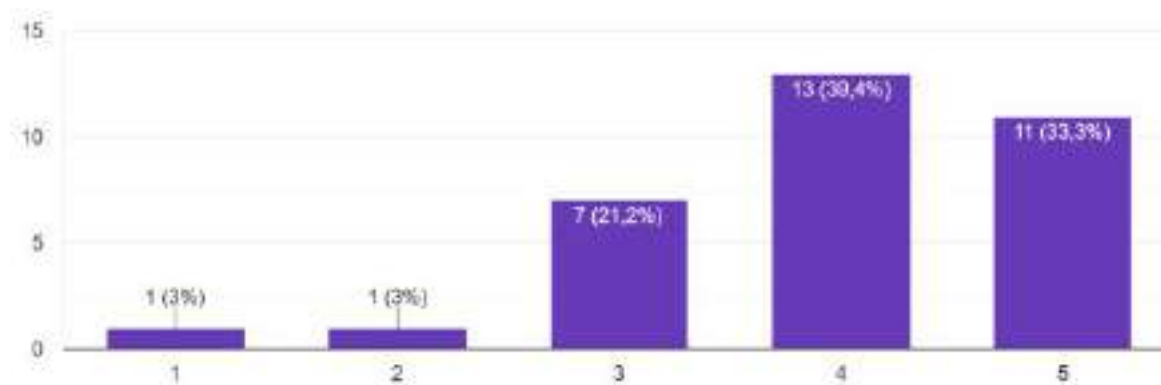
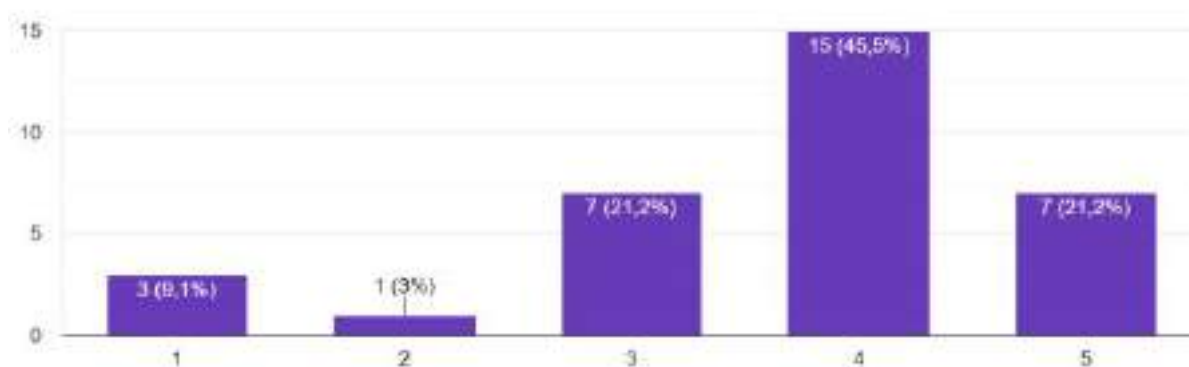


Gráfico 13 - Grau de autonomia profissional no exercício profissional



Fonte: Dados gerados a partir do formulário: O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025.

Ainda que inseridos como “parte de um coletivo de trabalhadores que implementa as ações institucionais, cujo resultado final é fruto de um trabalho combinado ou cooperativo, que assume perfis diferenciados” e reconhecendo que “existe uma ingerência direta, de parte dos empregadores, na definição do trabalho profissional, na contramão de sua integral autonomia” (Iamamoto, 2009, p. 13-14) os interlocutores da pesquisa afirmam que a autonomia exercida nos espaços responsáveis pela assistência estudantil, embora de natureza relativa, apresenta-se em patamar elevado, indicando a existência de margens concretas para o redirecionamento do trabalho profissional.

Esse contexto revela que considerando na totalidade social, o próprio caráter contraditório das relações sociais e, sobretudo da profissão, que exige a consideração dos múltiplos determinantes que a constituem, é possível pensar direções para ampliação das margens dessa autonomia. Nessa perspectiva, duas questões se dedicaram às possibilidades do trabalho profissional com vistas à garantia da permanência estudantil.

No que se refere às principais estratégias desenvolvidas pelo assistente social e/ou pelas equipes de Serviço Social com vistas à promoção da permanência estudantil, as respostas revelam a existência de um conjunto articulado de ações profissionais, passíveis de sistematização a partir de eixos de similaridade. Nesse âmbito, reafirma-se a centralidade da análise socioeconômica como elemento estruturante da intervenção profissional, ao mesmo tempo em que se destaca o esforço coletivo voltado à qualificação do trabalho, à defesa dos princípios ético-políticos da profissão e à ampliação das condições de acesso e permanência dos estudantes no ensino superior.

Um primeiro eixo refere-se ao aperfeiçoamento contínuo dos processos de análise socioeconômica e atendimento social. As respostas indicam a realização sistemática de avaliações e revisões metodológicas da análise socioeconômica, com vistas à simplificação

dos procedimentos, à adequação ao público-alvo e à garantia de maior agilidade na concessão de bolsas, auxílios e acesso à moradia estudantil. Destacam-se a realização de entrevistas e estudos sociais para casos complexos, elaboração de pareceres, construção de instrumentais mais democráticos, produção de indicadores e a preocupação em realizar as análises em tempo hábil, assegurando a dimensão material da permanência. Nesse âmbito, a equipe demonstra compreensão crítica de que tais atividades não se reduzem a tarefas administrativas, mas constituem mediações profissionais fundamentais, ancoradas em uma leitura da totalidade na realidade social dos discentes.

Outro aspecto citado diz respeito à organização coletiva do trabalho e ao fortalecimento da equipe profissional. As estratégias relatadas incluem reuniões periódicas de equipe, discussões de casos, consensos de posicionamento junto à gestão e argumentação técnica coletiva, inclusive com a equipe multiprofissional. Evidencia-se a centralidade do trabalho interdisciplinar, especialmente na articulação com pedagogia e psicologia, bem como o apoio mútuo entre assistentes sociais diante de situações complexas.

Iniciativas de capacitação permanente, participação em eventos, fóruns e pesquisas, mesmo diante da ausência ou fragilidade do apoio institucional constituem também em uma estratégia profissional para garantir a ampliação da política de assistência estudantil, indicando um compromisso com o aprimoramento intelectual e com a consolidação dos processos de trabalho.

Ações no âmbito da divulgação da assistência estudantil, da ampliação do acesso e defesa da política de permanência estudantil também concentraram percentual significativo de respostas. Os profissionais apontam como estratégia recorrente a ampla publicização dos editais, programas e auxílios, por meio de recepção de calouros, sites e redes sociais, com o objetivo de alcançar o maior número possível de discentes. Há, igualmente, a defesa de uma concepção ampliada de permanência, compreendida como política de alcance universal, ainda que, na prática, a distribuição de determinados auxílios seja priorizada para os discentes em situação de pobreza.

Articulado a isso, ações de acolhimento, acompanhamento e dimensão educativa do trabalho profissional conformam um eixo estratégico, segundo os interlocutores da pesquisa. As respostas destacam o atendimento de orientação estudantil, o acolhimento sem distinções, a escuta qualificada, o fortalecimento de vínculos, campanhas de ações afirmativas e propostas de atividades coletivas, como rodas de conversa e concursos culturais, ainda que nem sempre exitosas em razão da baixa adesão discente ou da falta de apoio institucional. Esse conjunto de ações demonstra a compreensão de que a permanência estudantil envolve

dimensões simbólicas, subjetivas e de pertencimento, indo além do aspecto estritamente econômico, e aponta para a preocupação dos profissionais com a ampliação das ações em conformidade aos eixos estruturantes do Decreto PNAES.

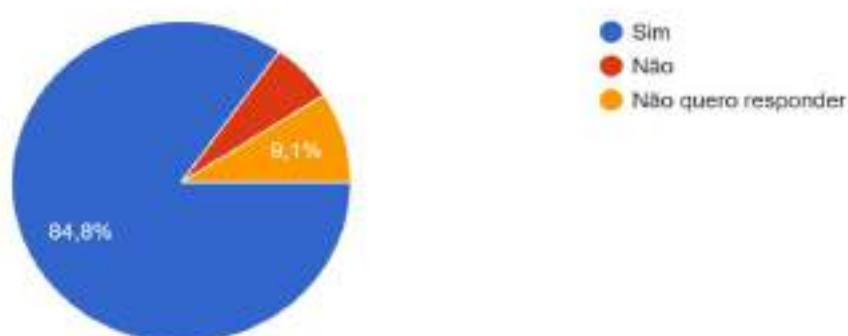
Por fim, os profissionais apresentaram como estratégia a defesa ética da profissão e a resistência às requisições institucionais indevidas. As respostas indicam a importância de posicionamentos coletivos articulados tanto interna como externamente, com vistas a garantir não somente as ações de permanência, como também o próprio trabalho profissional. Os profissionais declararam que, o “fortalecimento e integração da equipe de Serviço Social, com vistas a garantir a consolidação dos processos de trabalho por nós desenvolvidos” (AS31, 2025), bem como a “participação em eventos internos e externos que possibilitem a afirmação profissional, realização de relatórios que demonstrem a necessidade de ampliação da atuação profissional, elaboração de projetos de atuação” (AS33, 2025), configuram-se como mediações profissionais relevantes para a reafirmação do trabalho.

Em suma, as respostas indicam que, apesar das limitações institucionais e materiais apontadas como desafios, os profissionais elaboram e implementam estratégias múltiplas e articuladas, orientadas tanto à ampliação das formas de acesso à política para garantir a permanência estudantil, quanto ao fortalecimento do trabalho coletivo, em consonância com o projeto ético-político da profissão, mesmo diante de condicionantes e limites impostos pelas requisições político-administrativas institucionais.

A compreensão expressa pelos assistentes sociais participantes da pesquisa converge com a afirmação de Yamamoto (2008, p. 422) no que tange a importância do “respaldo coletivo da categoria para a definição de um perfil da profissão”. O suporte político-profissional assume centralidade tanto para o fortalecimento da categoria quanto para a efetivação e a defesa dos direitos sociais, na medida em que se constitui como fundamento coletivo capaz de sustentar posicionamentos técnicos, éticos e políticos no exercício profissional. Tal respaldo manifesta-se, no cotidiano do trabalho, como uma estratégia relevante de alargamento da autonomia relativa do assistente social, ao conferir maior legitimidade às intervenções profissionais frente às requisições institucionais, às relações de poder e às disputas em torno da direção social das políticas públicas. Dessa forma, o suporte coletivo da categoria não apenas qualifica o trabalho profissional, como também amplia as possibilidades de incidência crítica na garantia de direitos e na consolidação das políticas sociais.

Convergindo com este contexto, 28 profissionais responderam que identificam potencialidades para o trabalho de assistentes sociais nos setores que atuam nas universidades.

Gráfico 14 – Identifica potencialidades para o trabalho no setor que atua?



Fonte: Dados gerados a partir do formulário O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais, *Google Forms*, 2025

No conjunto de assistentes sociais que afirmaram identificar potencialidades para o exercício profissional em seus respectivos espaços sócio-ocupacionais, os 25 participantes relataram as formas pelas quais tais potencialidades podem ser concretizadas no cotidiano do trabalho profissional. As respostas apontam para a compreensão da assistência estudantil como espaço estratégico de intervenção profissional voltado à ampliação da educação superior e podem ser agrupadas em eixos inter-relacionados.

De modo geral, as respostas contemplam diferentes dimensões do trabalho do assistente social, como trabalho com grupos, pesquisa, estudos e construção de diretrizes de políticas institucionais, projetos, trabalho interdisciplinar e atividades no âmbito da garantia dos direitos sociais. No que concerne ao trabalho de assistentes sociais no campo da assistência estudantil, a sistematização das respostas foi organizada em núcleos temáticos.

O primeiro núcleo refere-se à dimensão pedagógica do trabalho profissional. As respostas evidenciam a centralidade das ações político-pedagógicas como uma das principais potencialidades do Serviço Social no contexto universitário. São mencionadas atividades voltadas à formação política, à conscientização sobre direitos, ao enfrentamento das opressões, discriminações e violências, bem como à promoção de uma perspectiva mais humanizada da formação acadêmica. Essa dimensão é reconhecida ainda como pouco explorada em razão das demandas burocráticas cotidianas, mas considerada fundamental para o fortalecimento da autonomia discente e para a consolidação de uma concepção ampliada de assistência estudantil. Articulada a essa dimensão, os profissionais citaram a importância do trabalho junto aos discentes, seja por meio das organizações estudantis ou por meio de grupos. As

respostas enfatizam a relevância do trabalho coletivo visando a garantia dos direitos, reforço da organização estudantil e formação política dos discentes.

O segundo núcleo contempla à atuação de assistentes sociais no campo da educação, de modo geral. Os relatos situam a assistência estudantil como parte constitutiva da política educacional, especialmente no que tange à permanência, à qualidade da formação e à ampliação do ensino superior. Os assistentes sociais compreendem seu trabalho como inserido na interface entre educação e política social, destacando a necessidade de superar visões conservadoras e restritivas da assistência estudantil. Nesse âmbito, são apontadas possibilidades de atuação em pesquisas, estudos, formulação e gestão de políticas institucionais, bem como na transversalização de políticas públicas, reforçando o papel do Serviço Social na construção de uma educação orientada por princípios de equidade e justiça social.

Configurando o terceiro núcleo temático, o acompanhamento durante a jornada acadêmica do discente aparece de modo recorrente nas respostas, fato que enfatiza a relevância do trabalho continuado junto aos discentes, sobretudo daqueles atendidos pela política de assistência estudantil. Destaca-se a necessidade de reformulação dos processos de análise socioeconômica, com vistas à otimização do tempo de trabalho e à ampliação do público atendido, criando condições para um acompanhamento mais qualificado. Esse acompanhamento é compreendido de forma ampliada, não restrito à dimensão material da permanência, mas articulado a aspectos pedagógicos e psicossociais, especialmente no atendimento a discentes ingressantes por meio das políticas de ações afirmativas.

Outro aspecto citado refere-se à articulação com a pesquisa, estudos e formulação de políticas institucionais. As respostas apontam a inserção dos assistentes sociais em grupos de estudo, pesquisas e processos de avaliação e reformulação dos programas de assistência estudantil, especialmente no que concerne aos modelos de análise socioeconômica. A reformulação desses processos é compreendida como estratégia para otimizar recursos, ampliar o público atendido e qualificar a gestão dos auxílios, criando condições objetivas para que os profissionais participem de outras frentes de atuação, como a elaboração de projetos e a participação na gestão da política. Destaca-se ainda, a necessidade de aprofundamento do conhecimento sobre o público discente, por meio de estudos do perfil, para o desenvolvimento de ações condizentes com a realidade de cada instituição.

Por fim, destaca-se a adesão explícita ao projeto ético-político do Serviço Social como fundamento orientador das práticas profissionais. As respostas ressaltam o compromisso com uma educação emancipadora, com a igualdade e a equidade de oportunidades e com a

priorização de estudantes historicamente excluídos do ensino superior.. Nesse marco, o trabalho profissional é concebido como processo dinâmico, crítico e reflexivo, permanentemente tensionado pelas condições institucionais, mas orientado pela construção de estratégias que ampliem a permanência estudantil e fortaleçam o caráter público e democrático da universidade.

Em suma, as respostas revelam que as potencialidades do trabalho do assistente social na assistência estudantil se expressam em duas vertentes complementares, uma voltada à defesa da educação, sobretudo da assistência estudantil, como direito social, por meio da articulação entre movimento estudantil, a dimensão pedagógica e o acompanhamento dos discentes. A outra, vinculada aos pilares que fundamentam e direcionam as práticas profissionais, por meio da articulação sistemática com a pesquisa e a formulação de políticas institucionais e o compromisso ético-político do Serviço Social. Essa leitura reforça a compreensão da assistência estudantil como espaço privilegiado de intervenção profissional crítica, orientada pela defesa de direitos e pela expansão da educação superior, ainda que tensionadas por limites institucionais, de gestão e aqueles relacionados à própria estrutura da política.

Apesar das potencialidades citadas, três assistentes sociais ressaltam que tais possibilidades encontram-se tensionadas por limites de natureza institucional e gerencial, especialmente no que se refere a centralidade do trabalho profissional em uma atividade específica. Estes profissionais afirmaram que “não somos aproveitados na gestão e somente na execução” (AS09, 2025). “Acredito que a atuação profissional é limitada em razão do grande volume de análises socioeconômicas, havendo, entretanto, grandes possibilidades de intervenção em projetos e programas de acompanhamento discente” (AS32, 2025). Outro profissional reafirma: “Ficamos imersas o ano todo em análises socioeconômicas e não conseguimos nos dedicar à execução de outras ações profissionais fundamentais para a permanência estudantil” (AS33, 2025).

Conforme aponta Guerra (2015), o desenvolvimento de uma capacidade crítica e dialética é fundamental para ultrapassar o imediato e construir estratégias que articulem princípios ético-políticos às manifestações concretas do trabalho, potencializando possibilidades de resistência e transformação. Assim, o trabalho profissional e seus resultados expressam a síntese entre limites estruturais e possibilidades construídas no cotidiano institucional, reafirmando a centralidade da reflexão crítica sobre o exercício profissional, seus condicionantes e as estratégias de enfrentamento forjadas no interior das políticas sociais.

Conclui-se que os desafios que atravessam a relação entre competências, atribuições profissionais e das requisições político-institucionais não se explicam de forma isolada pelas intenções ou opções ideopolíticas dos profissionais, mas se constituem a partir das correlações de forças próprias de cada contexto no qual o Serviço Social se insere como profissão marcada por contradições, por uma autonomia relativa e pelas condições objetivas do trabalho assalariado.

5.2.5 Compreensões e perspectivas dos assistentes sociais acerca da assistência estudantil

O trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil afirma-se como uma dimensão estratégica da Política de Educação Superior, particularmente no contexto de expansão das universidades federais nos anos 2000 e da institucionalização do Decreto nº 7.234/2010 que instituiu o PNAES. Inseridos em equipes multiprofissionais, os assistentes sociais possuem capacitação profissional para atuar na formulação, gestão e operacionalização de ações voltadas à garantia da permanência estudantil com vistas à conclusão da graduação. Tal atuação responde às múltiplas expressões da questão social presentes no espaço universitário, articulando procedimentos de análise socioeconômica, acompanhamento estudantil, ações no âmbito das dimensões pedagógica e educativa da profissão, nas mediações institucionais, enfim, ações que visam à permanência discente como garantia do direito à educação.

Nesse sentido, analisar a perspectiva de assistência estudantil dos assistentes sociais que atuam nos setores responsáveis por esta política nas universidades federais mineiras revela-se fundamental para compreender a dinâmica do trabalho profissional desenvolvido nesse campo, uma vez que este expressa diferentes projetos de política educacional, distintas interpretações acerca do papel do Estado e variadas concepções sobre o direito à educação e à permanência estudantil. Tais concepções são historicamente construídas e atravessadas por disputas teórico-políticas, pelas condições institucionais de implementação das políticas públicas e pelas determinações estruturais da sociabilidade capitalista, configurando a assistência estudantil como um campo marcado por contradições entre perspectivas focalizadas e universalizantes, de seletividade e de defesa de direitos.

Em consonância com esse debate, este subitem apresenta e reflete sobre os dados relativos à compreensão e perspectiva que os assistentes sociais possuem acerca da assistência estudantil. As respostas partiram da escolha de cada interlocutor da pesquisa nas afirmativas com as quais expressam concordância, independentemente de legislações vigentes. A análise

toma como referência cada uma das treze opções apresentadas no questionário, examinando-as de forma individual, uma vez que todas são relevantes para apreender este aspecto. De modo geral, as respostas revelam um forte alinhamento da categoria com a perspectiva da assistência estudantil como um direito e uma estratégia de permanência, em detrimento de visões puramente meritocráticas e/ou seletivas.

A análise das respostas evidencia, inicialmente, um amplo consenso em torno da finalidade central da assistência estudantil. A afirmativa “A assistência estudantil tem por objetivo garantir a permanência do(a) discente visando à conclusão do curso” foi a mais recorrente, selecionada por 32 respondentes (97%), o que indica a convergência dos profissionais quanto à compreensão da permanência estudantil como eixo estruturante da política pública de educação em nível superior, como meio necessário na jornada acadêmica e que possui como norte a conclusão do curso. Embora seja reconhecida como elemento central para a permanência dos estudantes ao longo do curso, os dados revelam que a maioria dos profissionais não a concebe como uma política orientada ao atendimento integral das múltiplas necessidades dos discentes durante todo o processo formativo. Tal compreensão é compartilhada por 75,7% dos respondentes, o que revela o reconhecimento de limites objetivos quanto ao alcance e ao escopo dessa política.

Quando o foco analítico se desloca da finalidade da política para a definição do público atendido, evidenciam-se compreensões distintas que expressam tensões entre perspectivas universalizantes, seletivas e orientadas pelo princípio da equidade. A abrangência da política, nesse sentido, não se apresenta como um ponto de consenso entre os profissionais, uma vez que o recorte do público a ser atendido revela oscilações significativas nos percentuais observados. Destaca-se que nenhum respondente selecionou a opção “A assistência estudantil deve ser prestada somente aos discentes ingressantes por cotas sociais”, ao passo que 36% dos participantes - 12 assistentes sociais - indicaram que “A assistência estudantil deve contemplar, indistintamente, todos os discentes da graduação presencial”. A análise articulada dessas duas questões permite afirmar que os profissionais se posicionam de forma unânime quanto à rejeição da delimitação restrita do público da assistência estudantil, ainda que tal recorte esteja ancorado em critérios previamente definidos pelas políticas de acesso ao ensino superior. Esse posicionamento expressa a compreensão de que a política não deve se limitar a segmentos específicos da sociedade. Embora 12 profissionais não manifestem concordância com uma perspectiva universalizante, esse contingente não corresponde à maioria dos respondentes. Isso significa, portanto, que a maior parte dos profissionais (21) defende que a assistência estudantil deve atender todos os discentes da

graduação, independentemente de critérios seletivos, o que expressa uma perspectiva universalizadora da política de permanência estudantil.

Seguindo esta tendência, no que se refere à delimitação do público da assistência estudantil, observa-se que uma parcela expressiva dos profissionais pesquisados defende a ampliação dessa política para além dos discentes da graduação presencial. A afirmativa “A assistência estudantil deve contemplar os discentes da pós-graduação” foi assinalada por 25 respondentes (75,8%), o que mostra uma compreensão ampliada acerca do alcance da política, mesmo diante do fato de que esse segmento não se encontra formalmente contemplado no Decreto nº 7.234/2010. Todavia, ao considerar a modalidade de ensino a distância, constata-se uma alteração nos posicionamentos, expressa pela redução do percentual de concordância. A afirmativa “A assistência estudantil deve contemplar também discentes da educação a distância” foi assinalada por 17 respondentes (51,5%), apontando que, em comparação às demais etapas formativas, a mudança da modalidade de ensino resulta em menor adesão à ampliação do público atendido, o que sinaliza limites e tensões nos entendimentos profissionais acerca da abrangência da política de assistência estudantil nesse campo.

Em síntese, os dados evidenciam que as concepções dos assistentes sociais operam distinções tanto entre os níveis de formação — graduação e pós-graduação — quanto entre as modalidades de ensino, presencial e a distância, expressando debates mais amplos acerca do papel, do alcance e dos limites da assistência estudantil diante das transformações recentes da educação superior. As respostas analisadas indicam que a perspectiva de abrangência da política de permanência tende a se segmentar conforme o nível de formação e a modalidade de ensino, delimitando de forma diferenciada os sujeitos de direito, ainda que todos componham a classe trabalhadora, o que tensiona a compreensão da permanência como direito universal e explicita disputas teóricas e políticas que atravessam a formulação e a implementação dessa política.

Os critérios de participação na assistência estudantil constituem outro elemento importante para a compreensão das perspectivas profissionais acerca dessa política. Conforme discutido ao longo do estudo, a configuração das políticas sociais brasileiras resulta de um processo histórico marcado por disputas entre projetos societários distintos, que incidem diretamente sobre a definição do acesso e da abrangência das ações estatais. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído um marco orientado pela universalidade dos direitos e pela proteção social como dever do Estado, a partir da década de 1990 esse projeto passou a ser tensionado pela reorientação neoliberal, que introduziu a focalização, a seletividade e a racionalização do gasto social. Nesse contexto, a lógica do direito universal

foi progressivamente substituída por critérios de elegibilidade baseados em indicadores de graus de pobreza da população e por mecanismos de controle e gestão burocrática, configurando o pano de fundo, a partir do qual se insere o debate sobre os critérios da política de assistência estudantil e os entendimentos dos assistentes sociais que nela atuam.

Considerando esse contexto histórico e social mais amplo em que se inscrevem as políticas sociais brasileiras, bem como as particularidades normativas estabelecidas pelo Decreto nº 7.234/2010, que institui critérios socioeconômicos para a assistência estudantil, foram incluídas no formulário três afirmativas analíticas: uma vinculada à lógica da focalização, outra à seletividade e uma terceira referente à equiparação desses critérios com os adotados na política de acesso à educação superior.

Os dados revelam que apesar de não ser unânime a resposta dos profissionais, uma parcela pequena concorda com critérios seletivos e focalizados. A reduzida adesão às afirmativas “A assistência estudantil deve restringir o recorte de renda conforme as políticas de assistência social” (9,1%) e “O critério de renda estabelecido no Decreto PNAES é alto e deveria ser reduzido” (3%) - assinaladas, respectivamente, por apenas três e um profissional - indica que uma parcela minoritária defende o endurecimento dos critérios socioeconômicos ou sua aproximação direta com a lógica restritiva própria da política de assistência social. A afirmativa “O critério de renda do Decreto deve acompanhar o critério do programa de ingresso”, foi escolhida por nove respondentes (27,3%) e revela uma posição intermediária, que busca maior coerência entre as políticas de acesso e de permanência, reconhecendo que as desigualdades socioeconômicas não se esgotam no momento do ingresso na universidade.

De modo geral, os dados revelam que a maioria dos assistentes sociais não corrobora a adoção de critérios fortemente seletivos ou focalizados, expressando cautela quanto ao uso do critério de renda como instrumento de restrição do direito à assistência estudantil. Essa posição revela compreensões críticas acerca das formas restritivas de seletividade e explicita disputas teóricas e políticas que atravessam o trabalho profissional, especialmente no que se refere à mediação entre universalização, equidade e os limites institucionais da política. Tal concepção mostra-se alinhada aos princípios fundamentais da profissão, que afirmam o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (CFESS/CRESS, 1993, p. 23), reafirmando a assistência estudantil como direito social e não como benefício restrito a critérios limitadores.

A concepção de assistência estudantil expressa pelos interlocutores da pesquisa converge com a análise anteriormente desenvolvida acerca dos critérios da política. Os dados

mostram que apenas 9,1% dos respondentes - o que corresponde a três profissionais, em um universo de 33 - concordam que a assistência estudantil deve ser direcionada exclusivamente a discentes atendidos por programas assistenciais. Esse resultado indica que, de forma predominante, os assistentes sociais não compreendem a assistência estudantil como uma política de assistência social. Pelo contrário, compreendem como uma política educacional específica, orientada à garantia da permanência acadêmica e não restrita ao atendimento de situações de pobreza.

Essa leitura encontra respaldo na produção teórica realizada neste estudo, a qual aborda os fundamentos, objetivos e formas de regulação dessas políticas. Documentos da ANDIFES (2021) apontam que, embora ambas sejam políticas públicas e possam compartilhar instrumentos e mediações assistenciais, a assistência estudantil possui ordenamento próprio no campo da educação superior. Do mesmo modo, as reflexões de Nascimento (2012) destacam que reduzir a assistência estudantil à lógica da assistência social implica restringir as necessidades estudantis ao plano da sobrevivência, desconsiderando as dimensões pedagógicas, culturais e institucionais que atravessam a permanência universitária. Nessa perspectiva, a assistência estudantil configura-se como uma política social que, embora incorpore uma dimensão assistencial, encontra-se intrinsecamente vinculada à política educacional, afirmando-se como um campo autônomo de intervenção. Tal especificidade, contudo, não a exime das contradições estruturais que marcam o conjunto das políticas sociais no contexto contemporâneo, especialmente aquelas decorrentes das tensões entre universalização de direitos, seletividade e focalização.

Por fim, outro aspecto importante para a compreensão da perspectiva profissional sobre a assistência estudantil diz respeito às formas de organização das ações desenvolvidas nas instituições. Independentemente da configuração vigente da política de assistência estudantil nas instituições investigadas, a questão teve como objetivo apreender como os assistentes sociais concebem as formas de estruturação e organização das ações de assistência estudantil, especialmente no que se refere à articulação e a construção das distintas frentes de intervenção que compõem essa política. Para tanto, o instrumento de pesquisa apresentou três afirmativas, permitindo aos participantes assinalar mais de uma opção, de modo a captar a complexidade e a coexistência de distintas concepções acerca da organização dessa política.

Em consonância com uma concepção ampliada de assistência estudantil, observa-se consenso entre os interlocutores da pesquisa quanto à defesa de que as ações dessa política não devem se restringir exclusivamente a programas de bolsas e auxílios estudantis. Essa orientação se expressa de forma significativa na escolha da afirmativa “A assistência

estudantil deve ser organizada por meio de bolsas, auxílios, equipamentos e atendimentos técnico-profissionais”, assinalada por 72,7% dos assistentes sociais, indicando o reconhecimento da necessidade de uma estrutura integrada que articule bolsas e auxílios, serviços institucionais e trabalho técnico especializado. Em uma perspectiva intermediária, 16 profissionais (48,5%) assinalaram que “A assistência estudantil deve ser organizada por meio de equipamentos e gratuidade de acesso aos serviços”, evidenciando a valorização dos serviços públicos institucionais como componente relevante da política. Em conjunto, os dados indicam que, embora haja diferentes ênfases, predomina entre os profissionais a compreensão de que a assistência estudantil deve se constituir como um conjunto diversificado de ações, capaz de responder de forma mais ampla às demandas da permanência estudantil.

A análise desses dados complementa o entendimento anteriormente apresentado ao evidenciar que os profissionais compartilham, de modo geral, uma concepção ampliada de assistência estudantil, reconhecendo que a trajetória acadêmica envolve demandas que extrapolam a dimensão estritamente material e requerem a atuação de equipes multiprofissionais e a oferta de atendimentos diversificados. Todavia, essa compreensão não se traduz de forma homogênea na defesa dos meios de operacionalização da política, uma vez que menos da metade dos respondentes aponta a gratuidade e o acesso a equipamentos e serviços institucionais como forma prioritária de atendimento. Tal dado reforça a centralidade assumida, no âmbito das políticas sociais contemporâneas, pelos mecanismos de transferência monetária, em detrimento da ampliação e consolidação de serviços públicos ofertados diretamente pela estrutura estatal, evidenciando contradições entre a concepção ampliada da assistência estudantil e suas formas concretas de materialização.

5.3 Entre os dados empíricos e as mediações teóricas

Este subitem tem por objetivo analisar, de forma aprofundada e articulada ao referencial teórico adotado nesta tese, os dados empíricos coletados na pesquisa acerca do trabalho de assistentes sociais na política de assistência estudantil durante a vigência do Decreto nº 7.234/2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Trata-se de uma análise que busca ultrapassar a descrição dos resultados, situando as informações coletadas na pesquisa no interior das determinações estruturais do capitalismo contemporâneo.

Parte-se do entendimento de que o trabalho profissional do assistente social constitui-se em uma forma particular de trabalho inserida na divisão social e técnica do trabalho,

condicionada pelas mediações históricas, políticas e institucionais que atravessam a sociedade, como abordado por Iamamoto (2008) e Raichelis (2018). Essas particularidades estão presentes nos espaços sócio-ocupacionais e, no campo educacional, abarca a universidade pública e as políticas sociais a ela vinculadas. Considerando esse contexto, os dados empíricos são interpretados como expressões concretas das contradições entre a educação enquanto direito social e sua crescente subordinação à lógica neoliberal, especificamente no âmbito da assistência estudantil sob a normatividade do Decreto nº 7.234/2010 que regulamenta o PNAES.

A análise aqui apresentada estabelece um diálogo entre o referencial teórico que fundamenta esta pesquisa, ancorando-se na tradição crítica do Serviço Social brasileiro e os dados coletados na pesquisa. Esta perspectiva reconhece que o trabalho do assistente social está inserido nas complexas relações sociais do capitalismo, sendo influenciado por determinações históricas, políticas e econômicas que moldam o Estado, as políticas sociais e o mundo do trabalho. Tal compreensão permite abordar a assistência estudantil e o trabalho profissional de assistentes sociais não como fenômenos isolados, mas como expressões das contradições inerentes ao capitalismo contemporâneo.

A partir desse entendimento, o objetivo central consiste em analisar, a partir dos dados empíricos da pesquisa, as tendências estruturais que conformam a assistência estudantil sob a normatividade do Decreto que institui o PNAES e as formas pelas quais essas tendências incidem sobre o trabalho profissional dos assistentes sociais que atuam nos setores responsáveis por essa política nas universidades federais mineiras. Busca-se, nesse movimento analítico, identificar os determinantes que atravessam o exercício profissional, tomando como hipótese a centralidade da análise socioeconômica e das atividades a ela articuladas na configuração do trabalho desses profissionais.

5.3.1 O Decreto PNAES como mediação no processo de reestruturação das universidades

A base deste estudo sustenta que a análise dos dados não pode prescindir da compreensão aprofundada sobre o neoliberalismo como um projeto político, econômico e ideológico que reconfigura o papel do Estado e das políticas sociais. Como apresentado, segundo Dardot e Laval (2016) o neoliberalismo é compreendido como uma racionalidade, uma força que não apenas dita as regras do mercado, como também redefine o papel do

Estado (aprofundando a subordinação dos direitos sociais à lógica mercantil) e as relações sociais na sociedade capitalista.

No contexto da educação superior, esse projeto se manifesta por meio da contrarreforma universitária, processo decorrente da contrarreforma do Estado, a qual subordina a universidade pública a parâmetros de eficiência, produtividade e desempenho institucional, alinhados às exigências neoliberais para a educação. Essa dinâmica incide diretamente sobre a organização das políticas educacionais e sobre as formas de intervenção profissional nela inscritas, redefinindo prioridades, conteúdos e modos de gestão.

Fundamentadas na tradição marxista, Marilena Chauí (2001) e Elaine Behring (2021) destacam que, longe de se retirar da esfera social, o Estado neoliberal se refuncionaliza assumindo papel ativo na criação de mecanismos de regulação social voltados à garantia das condições de reprodução do capital. Nesse processo, as políticas sociais passam a operar como instrumentos de gestão das expressões da questão social, administrando os efeitos das desigualdades estruturais sem enfrentar suas causas, suas determinações. Behring (2008) afirma que essa inflexão redefine o conteúdo das políticas sociais, deslocando-as de um horizonte universalista para arranjos focalizados, seletivos e condicionados, ao mesmo tempo em que reforça a responsabilização individual dos sujeitos pelas expressões da desigualdade. Assim, os direitos sociais tendem a ser convertidos em benefícios condicionados, acessados por meio de critérios técnicos e administrativos.

Essa interpretação é corroborada por autores como Netto e Braz (2007), que afirmam que o neoliberalismo não se traduz na ideia de Estado mínimo, mas em um processo de refuncionalização estatal. Nesse formato, o Estado permanece central na administração das expressões da questão social, criando mecanismos de controle, seleção e gestão da pobreza, sem enfrentar as causas estruturais das desigualdades. Nesse sentido, as políticas sociais passam a atuar prioritariamente como formas de regulação social. Kátia Lima (2005) contribui com a discussão e assinala que esse processo se espraia no campo educacional, incidindo sobre a estruturação, organização e direcionamento da política educacional no país. Tal reconfiguração repercute diretamente na forma como a educação superior pública e a política de permanência são concebidas e operacionalizadas.

É nesse contexto que o Programa Nacional de Assistência Estudantil é concebido, em uma conjuntura marcada pela disputa de concepções advindas, de um lado, do avanço das diretrizes neoliberais para a educação, e de outro da luta dos movimentos em defesa ao direito à educação. O movimento se concretizou em uma dinâmica que combinou a ampliação do acesso à educação superior (impulsionada por políticas de expansão e das políticas de ações

afirmativas) e a criação de mecanismos de seleção para acesso às ações de permanência estudantil.

Nessa perspectiva, a assistência estudantil foi normatizada em âmbito nacional por meio do Decreto que institui o PNAES, o qual, ao mesmo tempo em que amplia as frentes de ação voltadas à permanência estudantil, estabelece critérios de acesso orientados predominantemente pelo recorte de renda. Tal configuração expressa um modelo híbrido de política pública que, embora reconheça a necessidade de múltiplas ações como condição para a permanência na educação superior, mantém-se articulado à lógica das políticas sociais neoliberais, uma vez que não concebe a permanência como direito universal nem assegura um financiamento proporcional capaz de atender à totalidade da demanda. Assim, o Decreto PNAES apresenta estrutura e diretrizes fortemente marcadas pela focalização e pela seletividade, elementos que condicionam sua materialização no interior das universidades. Essa contradição, comum às políticas sociais neoliberais, constitui uma marca central da contrarreforma do Estado na qual amplia-se o acesso formal aos direitos ao mesmo tempo em que se restringem às condições materiais de sua efetivação (Behring, 2008).

As contribuições de Iamamoto (2001), Yazbek (2001), Behring e Boschetti (2007) Sposati *et al.* (2014) conferem densidade teórica a essa reflexão ao evidenciarem que, sob a hegemonia neoliberal, as políticas sociais são subordinadas à política econômica e às definições orçamentárias do Estado. Nesse marco, o princípio da universalidade e a garantia dos direitos sociais tornam-se condicionados aos limites fiscais. Nessa direção, as políticas sociais passam a assumir predominantemente uma face assistencial no enfrentamento das expressões da questão social, evidenciando a centralidade de respostas focalizadas e compensatórias em detrimento de estratégias estruturais voltadas à garantia de direitos sociais.

Para além da dimensão macroestrutural que orienta a conformação das políticas sociais sob a hegemonia das diretrizes neoliberais, é imprescindível considerar outros determinantes que incidem diretamente sobre o processo de implementação e materialização do Decreto PNAES no interior das universidades. Esses determinantes se expressam nas mediações institucionais, político-administrativas e organizacionais que incidem diretamente sobre a efetivação da política. Nesse campo, destaca-se o perfil da gestão institucional, que permeado pela racionalidade neoliberal presente nas relações sociais, manifesta-se de forma diferenciada de acordo com as concepções, valores e projetos políticos que orientam a leitura de mundo e as estratégias de intervenção dos gestores.

Situando o debate na reflexão teórica realizada, a contrarreforma do Estado (que se refere a um projeto político, econômico e social de maior envergadura, vinculado às tradições

hegemônicas que orientam a condução do Estado brasileiro) veio acompanhada de uma Reforma do Aparelho do Estado que possui como eixo a reestruturação da administração pública sob a justificativa da eficiência gerencial. Essa orientação materializa-se, de forma emblemática, na Emenda Constitucional nº 19/1998, que incorpora o princípio da eficiência aos fundamentos da administração pública, redefinindo normas relativas ao funcionalismo, ao controle dos gastos públicos e à gestão das finanças estatais.

Nesses marcos, a autonomia universitária constitucionalmente assegurada, passa a ser tensionada, na medida em que o financiamento das instituições é progressivamente condicionado a critérios de desempenho e submetido a mecanismos de controle típicos da lógica empresarial. Tal movimento evidencia que a refuncionalização do Estado promovida pela Reforma Gerencial não se limita a ajustes administrativos, mas produz alterações normativas e institucionais profundas, reordenando o conjunto das políticas públicas segundo a racionalidade neoliberal e subordinando a administração estatal às exigências da acumulação do capital.

Considerando esse contexto, o resultado da pesquisa revela tais aspectos ao evidenciar que embora a assistência estudantil seja amplamente reconhecida nos discursos da administração superior como política estratégica para a permanência discente, reconhecida como prioridade institucional, ainda que parcialmente, por cerca de 90% dos respondentes, sua materialização permanece condicionada a limites estruturais significativos, ocupando assim um lugar marcado por condicionantes que estão para além da vontade do gestor. Os assistentes sociais afirmam que a assistência estudantil, em muitos contextos, ainda assume caráter secundário no projeto institucional, subordinada a outras áreas consideradas prioritárias, como ensino e pesquisa. Tal condição se expressa na insuficiência de recursos financeiros, na precariedade da infraestrutura e na limitação de recursos humanos, revelando um descompasso entre o reconhecimento formal da relevância da política e as condições objetivas oferecidas para sua efetivação, o que fragiliza sua consolidação como política pública estruturante no interior das universidades.

Além desses condicionantes estruturais, as mudanças na gestão institucional configuram-se como outro elemento central na conformação da política de assistência estudantil e no exercício profissional dos assistentes sociais. Cerca de 70% dos respondentes indicaram perceber impactos diretos das alterações na administração superior sobre seu trabalho, evidenciando que a visão de mundo dos gestores incide de maneira significativa sobre a organização das atividades, a definição das prioridades institucionais e o grau de autonomia técnica das equipes.

As evidências empíricas apontam que gestões orientadas por uma racionalidade mais restritiva, alinhada aos pressupostos neoliberais, tendem a reforçar concepções focalizadas e instrumentalizadas da assistência estudantil, intensificando mecanismos de controle, seletividade e racionalização dos recursos. Em contrapartida, gestões que assumem uma perspectiva ampliada de garantia de direitos, ainda que operando sob os limites estruturais impostos pelo financiamento público, tendem a favorecer maior estruturação das ações, o fortalecimento das equipes e o reconhecimento da assistência estudantil como política estratégica para a permanência discente. Desse modo, o trabalho dos assistentes sociais revela-se profundamente condicionado às orientações político-institucionais da administração superior, reafirmando o caráter historicamente situado, contraditório e permanentemente disputado da assistência estudantil no interior das universidades federais.

A dinâmica analisada permite apreender que o Programa Nacional de Assistência Estudantil estrutura-se nos moldes de uma política social integrada à Política de Educação, cuja conformação é engendrada no interior das determinações mais amplas da contrarreforma universitária, e, como tal, carrega suas características contraditórias e tensionadas. Nesse cenário contraditório, marcado pelo reconhecimento formal do direito à educação e sua materialização restrita no cotidiano institucional das universidades federais, o Programa opera como instrumento de gestão da permanência subordinado aos limites políticos e econômicos impostos pelo neoliberalismo.

A relação entre esses elementos estruturantes expressa, de forma contundente, as determinações neoliberais sobre as políticas educacionais brasileiras, as quais revelam um balanço dissociado entre avanços e limites, em que a ampliação do acesso à universidade pública ocorre dissociada do fortalecimento do financiamento público necessário à garantia da permanência como dimensão constitutiva do direito à educação.

Essa contradição não apenas limita o alcance da assistência estudantil, mas incide diretamente sobre o conteúdo e a direção do trabalho dos assistentes sociais, que passam a atuar, de forma recorrente, na mediação entre demanda e recursos disponíveis, evidenciando os desafios à consolidação da permanência estudantil como direito social. Tal dinâmica é confirmada nas respostas dos assistentes sociais que indicam que a focalização dos critérios de acesso à assistência estudantil não decorre exclusivamente das diretrizes normativas do Decreto PNAES, mas é fortemente condicionada pelas restrições orçamentárias. Esse cenário acirra a seletividade no atendimento, por meio da adoção de critérios progressivamente mais restritivos, considerando que a maioria dos profissionais manifestou reservas quanto à

centralidade do critério de renda como mecanismo de limitação do acesso aos direitos da assistência estudantil.

Essa realidade evidencia a contradição constitutiva do trabalho profissional no interior do Estado, na medida em que o assistente social, ao mesmo tempo em que atua como mediador do acesso a direitos, também se insere na operacionalização de políticas públicas que tendem a administrar a pobreza sem enfrentar suas determinações estruturais (Iamamoto, 2009). Com a ampliação do acesso ao ensino superior, concomitante ao aumento das demandas e das expectativas dos estudantes, tornam-se ainda mais visíveis os limites estruturais das políticas sociais sob a égide neoliberal, a qual impõe a adoção de critérios seletivos, excludentes e focalizados, sobretudo, em critérios de renda. É nesse cenário contraditório que se configura o campo de atuação dos assistentes sociais na assistência estudantil, cuja apreensão analítica se mostra imprescindível para a introdução da próxima seção, dedicada à análise do trabalho profissional nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades mineiras.

5.3.2 A configuração do trabalho de assistentes sociais no âmbito do Decreto PNAES

A análise dos dados parte do fundamento teórico que concebe o trabalho profissional do assistente social como parte constitutiva dos processos coletivos de trabalho que se desenvolvem no interior da sociedade capitalista, particularmente no âmbito das políticas públicas, majoritariamente geridas pelo Estado. Trata-se de uma atividade socialmente determinada, inscrita na divisão social e técnica do trabalho que expressa as contradições inerentes às relações de classe e à dinâmica de reprodução do capital. Nessa perspectiva, conforme formulações de Iamamoto (2008), o Serviço Social se configura simultaneamente como profissão e como trabalho assalariado, marcado por tensões permanentes entre a intencionalidade profissional e as condições objetivas que conformam o exercício cotidiano do trabalho. Essas condições não decorrem da vontade individual dos sujeitos profissionais, mas são socialmente determinadas pelas relações de trabalho e pelas mediações estruturais que conformam o exercício profissional no interior da sociabilidade capitalista.

Assim, o trabalho profissional se realiza, sobretudo, por meio das políticas sociais as quais, no contexto neoliberal, assumem um caráter ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que se apresentam como respostas às desigualdades estruturais produzidas pela acumulação capitalista, operam sob os limites impostos pela seletividade, focalização e racionalização do

gasto social. É nesse terreno contraditório que se ampliam os espaços sócio ocupacionais do Serviço Social.

No âmbito da educação superior, as políticas educacionais criadas a partir do processo de reestruturação das universidades, principalmente por meio da institucionalização de ações voltadas ao acesso e à permanência discente, configuram-se como espaços propícios para a inserção e a consolidação do trabalho dos assistentes sociais no campo educacional. Nas universidades federais mineiras, a implementação do Decreto PNAES confirma esse cenário, uma vez que a partir de 2010, as instituições passaram a demandar, de maneira constante, assistentes sociais para fins de implementação, gestão e operacionalização das ações voltadas à permanência estudantil.

Os dados da pesquisa comprovam esse panorama ao evidenciarem que o tempo médio de exercício profissional dos assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil é de 9,6 anos. Esse dado indica que a implementação do Decreto PNAES não apenas ampliou, mas também consolidou o espaço sócio-ocupacional do Serviço Social nas universidades, ao intensificar as requisições institucionais vinculadas à gestão e operacionalização da permanência discente. Esta expansão deve ser apreendida no contexto da refuncionalização do Estado, em que a ampliação das políticas de acesso e permanência ocorre de forma contraditória, combinando a incorporação de demandas sociais com a intensificação do trabalho e a racionalização das respostas institucionais.

Essa realidade articula-se às reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo, que mostram que a ampliação do espaço sócio-ocupacional do Serviço Social no campo da educação decorre, fundamentalmente, de determinações estruturais da política educacional contemporânea e do reconhecimento da educação como dimensão estratégica da vida social, expressão das transformações macroestruturais em curso (Almeida, 2000; CFESS, 2013). Simultaneamente, tal expansão é impulsionada pelo movimento interno da própria categoria profissional, pelo acúmulo teórico-político construído historicamente e pelas estratégias de articulação com os movimentos sociais, reafirmando a educação como campo de intervenção estatal que, diante do aprofundamento das desigualdades sociais, têm demandado de forma crescente a atuação dos assistentes sociais (Almeida, 2000; 2003).

Essa conjuntura demonstra a necessidade da categoria em manter a leitura crítica das transformações que perpassam as perspectivas educacionais, os marcos legais e os próprios espaços sócio-ocupacionais de inserção profissional, o que coloca o desafio permanente da reflexão coletiva, da organização profissional, da atualização contínua e do adensamento dos debates teórico-políticos. Esse movimento mostra-se fundamental para apreender as

mediações que conformam o trabalho profissional no campo da educação e para sustentar intervenções capazes de tensionar os limites institucionais e políticos que incidem sobre a efetivação dos direitos estudantis.

Considerando o perfil formativo e a trajetória profissional dos assistentes sociais que participaram da pesquisa, o resultado demonstra a dedicação contínua na articulação entre fundamentos teóricos e exercício profissional, orientado à construção de respostas técnicas e eticamente qualificadas. O expressivo investimento em processos de qualificação continuada se materializa na realização de cursos *lato sensu* e *stricto sensu* - como por exemplo a titulação de mestrado alcançada por 78,8% dos respondentes - bem como a participação em espaços de formação permanente (ainda que em determinados contextos institucionais, não haja incentivo sistemático a essas iniciativas).

Esse movimento revela não apenas a busca por aprimoramento técnico-intelectual, mas também o compromisso ético-político da categoria com a qualidade do exercício profissional, com a atualização teórico-metodológica e com o enfrentamento das demandas complexas e contraditórias que atravessam o trabalho na assistência estudantil. Outro elemento que corrobora o compromisso profissional com as atualizações no âmbito do trabalho está presente no conhecimento que todos os profissionais participantes da pesquisa, possuem, ainda que de forma parcial, sobre a nova legislação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) promulgada em 2024 e em fase de implementação, fato que indica um processo contínuo de atualização e reflexão teórica.

Considerando o plano normativo, os assistentes sociais reconhecem que o Decreto PNAES representou um avanço significativo ao ampliar e diversificar as áreas de atuação da assistência estudantil, conferindo maior institucionalidade às ações voltadas à permanência no ensino superior. Todavia, no que tange ao cotidiano profissional, as respostas dos profissionais revelam que apesar da ampliação formal das áreas das ações de permanência, as intervenções permanecem majoritariamente concentradas nas modalidades de assistência material, com destaque para alimentação e moradia estudantil.

Esta configuração favorece a assimilação equivocada da assistência estudantil como extensão da Política de Assistência Social, o que, segundo Nascimento (2012), reduz as necessidades estudantis às condições mínimas de sobrevivência, obscurecendo as múltiplas dimensões que atravessam o processo formativo no ensino superior. De acordo com a autora, em contraposição a essa perspectiva, a assistência estudantil deve ser compreendida como expressão do caráter assistencial da própria Política de Educação, vinculada às reivindicações por condições materiais e imateriais necessárias à permanência no ensino superior. Trata-se,

portanto, de uma política social específica, dotada de objetivos, regulação e ordenação técnico-administrativa próprias, cujas ações de cunho assistencial se desenvolvem no âmbito educacional e, por isso, não se confundem nem se subordinam à Política de Assistência Social.

Cabe relembrar que, conforme afirma Yazbek (1993), toda política social possui uma dimensão assistencial, na medida em que visa ao provimento de necessidades. Sposati *et al.* (2008) afirmam que no contexto brasileiro essa dimensão assume contornos marcados pelo clientelismo e pelo assistencialismo, manifestando-se por meio de ações emergenciais e seletivas. Dessa forma, a dimensão assistencial manifesta-se na prevalência de ações focalizadas e compensatórias, em detrimento de estratégias estruturantes orientadas à garantia de direitos sociais (Sposati *et al.*, 2014). Nesse sentido, a presença de uma face assistencial das políticas sociais pode contribuir para interpretações imprecisas acerca da compreensão da assistência estudantil e para sua operacionalização nas universidades.

A centralização das ações de assistência estudantil na dimensão material produz desdobramentos significativos para a configuração da política, entre os quais se destaca a predominância do processo de bolsificação, expressão da tendência assumida pelas políticas sociais sob a hegemonia neoliberal. Os dados empíricos corroboram essa interpretação, ao evidenciar que, em aproximadamente 94% dos casos analisados, a finalidade do estudo e/ou da análise socioeconômica está direcionada prioritariamente à concessão de bolsas e auxílios estudantis.

Conforme reflexões realizadas neste estudo, a bolsificação não é uma característica específica da assistência estudantil. Ela tem se configurado orientação do conjunto de políticas e programas sociais. Esse direcionamento, segundo Sara Granemann (2007), advém das reconfigurações do capitalismo que impõe às políticas sociais formatos compatíveis com sua lógica de reprodução, privilegiando transferências monetarizadas em detrimento da ampliação de equipamentos e serviços públicos, convertendo o cidadão em consumidor no mercado. No âmbito da assistência estudantil, Nascimento (2014) já identificava, desde a implementação do Decreto PNAES, essa tendência à bolsificação, associando-a à insuficiência de recursos frente à ampliação das demandas sociais e à diversificação do perfil discente decorrente das políticas de ações afirmativas, o que reforça a gestão seletiva da permanência universitária.

Ainda que diante dessa conjuntura, os assistentes sociais das universidades mineiras que responderam a pesquisa, compreendem a assistência estudantil como uma política educacional específica, voltada à garantia da permanência acadêmica e articulada às dimensões pedagógica, cultural e institucional da vida universitária. Estes profissionais

apresentam elevado grau de convergência em torno da concepção da assistência estudantil como direito social e como estratégia central para a garantia da permanência na universidade.

Os dados apontam que do universo de 33 profissionais, 97% concordam com a afirmativa de que a assistência estudantil tem como objetivo assegurar a permanência discente com vistas à conclusão do curso. Esta compreensão não se confunde com uma concepção idealizada de assistência estudantil, uma vez que 75,7% reconhecem que o Decreto PNAES não se configura, na prática, como uma política voltada ao atendimento integral de todas as necessidades estudantis ao longo do processo formativo. Esse cenário indica um esforço teórico-político dos assistentes sociais em situar a assistência estudantil no interior da Política de Educação, reconhecendo-a como parte constitutiva das estratégias institucionais voltadas à efetivação do direito à educação superior.

A articulação entre o perfil formativo dos profissionais e a concepção que os assistentes sociais possuem acerca da assistência estudantil nas universidades revela que a qualificação permanente, associada ao acúmulo teórico-metodológico, tem contribuído para a apreensão crítica das contradições que atravessam as políticas sociais. Esta base formativa propicia a construção de um exercício profissional orientado pela defesa e luta pela ampliação do direito à permanência, com vistas a conclusão da formação universitária, tensionando os limites impostos pelas lógicas de focalização e seletividade que marcam as ações de assistência estudantil. Esse movimento crítico possibilita aos assistentes sociais maior capacidade de analisar as determinações normativas e institucionais que incidem sobre o trabalho profissional, problematizar as condições concretas de atuação e tensionar, de forma permanente, os limites impostos pela política de assistência estudantil no contexto institucional.

Essa leitura da totalidade da realidade social contribui para que os profissionais decifrem as situações presentes no cotidiano do trabalho, “de modo a conectá-las aos processos sociais macroscópicos que as geram e as modificam”. Movimentos nessa perspectiva diminuem os impactos dos dilemas presentes na profissão; como o messianismo, entendido por Marilda como a superestimação voluntarista do poder transformador da profissão, e o fatalismo, marcado pela naturalização da ordem social vigente; pólos de uma oscilação que afeta a condução do trabalho profissional quando este é esvaziado de sua historicidade e de uma compreensão da totalidade social. Afirmar o exercício profissional articulando as demandas singulares aos processos mais amplos, ancorados na análise crítica, na direção do PEP do Serviço Social, possibilita a construção de respostas profissionais

socialmente referenciadas que apontam para a “progressiva democratização das relações sociais” (Iamamoto, 2008, p. 208).

O debate sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil abrange, para além dos aspectos estruturais que conformam o Decreto PNAES, elementos vinculados às condições e às relações de trabalho em que estão inscritos os profissionais. Como abordado anteriormente neste estudo, no contexto neoliberal, o processo de refuncionalização do Estado redefine suas formas de organização, gestão e intervenção sem alterar sua natureza de classe. Nesse movimento, consolidou-se uma administração gerencial orientada pelo ajuste fiscal permanente, pela racionalização dos gastos sociais, pela financeirização e pela captura do fundo público, incidindo diretamente sobre a configuração do setor de serviços e das políticas sociais. De acordo com, Behring (2008, 2021) a contrarreforma do Estado nesses moldes repercute na intensificação dos processos de trabalho, na ampliação das demandas institucionais e na precarização das condições objetivas do exercício profissional. É nesse marco analítico que se torna possível apreender as implicações concretas da refuncionalização do Estado para o trabalho dos assistentes sociais nas universidades mineiras.

Dentre os critérios de inclusão da pesquisa foi considerado o tipo de vínculo institucional, assim, é unânime entre os respondentes a inserção no serviço público federal sob o regime estatutário. Embora esse vínculo assegure a permanência no cargo e confira relativa estabilidade ao exercício profissional, os espaços sócio-ocupacionais em que se desenvolve o trabalho dos assistentes sociais não se encontram imunes a processos de precarização.

O primeiro aspecto que se destaca refere-se a carga horária de trabalho dos assistentes sociais nas universidades pesquisadas. A instituição da Lei nº 12.317/2010 que assegura a jornada semanal de 30 horas para assistentes sociais constitui um marco histórico para a categoria, ao vincular a jornada às condições éticas, técnicas e de saúde necessárias ao exercício profissional. Trata-se de uma conquista que ultrapassa o plano corporativo, inscrevendo-se nas lutas mais amplas da classe trabalhadora contra a intensificação e a precarização do trabalho. Contudo, no âmbito do serviço público federal, essa conquista tem enfrentado resistências institucionais. O Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) sustenta a inaplicabilidade da jornada especial aos assistentes sociais submetidos ao Regime Jurídico Único da União (Lei nº 8.112/1990), sob o argumento de que as normas estatutárias prevalecem sobre regulamentações profissionais específicas¹²⁷. Tal posicionamento, que desconsidera os fundamentos apresentados pelo CFESS, bem como os

¹²⁷ Entendimento consolidado na Nota Técnica nº 09/2012, recentemente reafirmado pela Nota Técnica SEI nº 36686/2025/MGI.

avanços jurisprudenciais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) favoráveis à prevalência da lei federal que regulamenta a profissão, tem sido objeto de profundo desacordo por parte da entidade representativa da categoria.

Além disso, as instâncias públicas recorrem à estratégias que operam por meio da descaracterização da profissão a partir da adoção de nomenclaturas genéricas para designar cargos cujas atribuições correspondem, na prática, ao exercício profissional do Serviço Social. Termos como “Técnico de Nível Superior”, “Analista de Políticas Sociais”, “Assessor Técnico” ou “Técnico Social” têm sido utilizados como forma para diluir a identidade profissional do assistente social, inserindo-o em categorias amplas, o que fragiliza a luta pela efetivação da jornada de 30 horas semanais. Essa realidade está presente nas universidades federais em que o cargo de assistente social insere-se no campo genérico dos Técnicos Administrativos em Educação. Tal manobra implica não apenas precarização das condições de trabalho, mas também um movimento de desprofissionalização, ao esvaziar o conteúdo técnico-político da intervenção e tratá-la como atividade administrativa genérica.

Contudo, conforme estabelece a Lei nº 12.317/2010, em articulação com os artigos 4º e 5º da Lei nº 8.662/1993 e com a Resolução CFESS nº 572/2010, o que define o direito à jornada especial não é a denominação formal do cargo, mas a natureza das atividades exercidas e a formação profissional exigida, sendo obrigatória, inclusive nesses casos, a inscrição ativa no Conselho Regional. Assim, a utilização de nomenclaturas genéricas para cargos que desempenham atribuições privativas do assistente social configura-se como tentativa de contornar um direito trabalhista conquistado, em contraposição ao projeto profissional que valoriza o trabalho intelectual qualificado e a intervenção crítica frente às tendências contemporâneas de precarização.

Os dados empíricos produzidos por esta pesquisa junto às universidades federais mineiras evidenciam os efeitos concretos tanto dessa controvérsia normativa quanto da descaracterização por meio da nomenclatura do cargo. Em, aproximadamente, 60% dos casos os assistentes sociais cumprem jornada de 40 horas semanais, em desacordo com o disposto na Lei nº 12.317/2010. Tal cenário revela a permanência de obstáculos à efetivação plena desse direito no serviço público federal, reafirmando a tensão entre a normatização profissional e as diretrizes administrativas orientadas pela racionalidade gerencial.

Assim, ainda que a conquista das 30 horas represente um avanço significativo na defesa de condições dignas de trabalho e na qualidade dos serviços prestados à população usuária, sua implementação segue marcada por disputas políticas e jurídicas, demonstrando que a consolidação desse direito demanda contínua mobilização institucional e produção de

fundamentação teórica e jurídica capaz de sustentar sua aplicabilidade universal, independentemente do regime de contratação.

No que tange a composição das equipes profissionais responsáveis pela assistência estudantil nas universidades mineiras, sua composição é formada por uma diversidade de profissionais, sobretudo por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e assistentes em administração. Segundo os interlocutores da pesquisa, em 75,8% dos casos a realização do trabalho ocorre por meio de práticas de caráter interprofissional, evidenciando a centralidade do trabalho coletivo na condução das ações voltadas à permanência estudantil.

Essa configuração do trabalho em equipes multiprofissionais deve ser apreendida como dimensão constitutiva do exercício profissional, na medida em que a atividade do assistente social se inscreve como uma especialização do trabalho coletivo, cuja intervenção se realiza de forma articulada às demais especializações do trabalho social. Tal característica expressa, ainda, a condição de trabalhador assalariado, inserido na divisão social e técnica do trabalho no âmbito das políticas públicas. Nessa perspectiva, o trabalho interprofissional não se restringe a uma exigência de ordem operacional ou organizacional das instituições, mas se articula intrinsecamente ao projeto profissional, materializando-se na interlocução com outras categorias profissionais e com movimentos sociais organizados, com vistas à integração de esforços e à construção de lutas comuns, em consonância com os princípios inscritos no Código de Ética Profissional.

Ainda que o trabalho interprofissional seja consoante com os princípios e diretrizes da categoria, atuar em equipes multiprofissionais, especialmente nos processos de formulação, gestão, execução e avaliação das políticas sociais, impõe ao assistente social o desafio de afirmar sua especificidade profissional sem perder de vista a totalidade das relações sociais que conformam a realidade institucional. Como demonstram os dados, nas instituições pesquisadas, em 72,7% dos casos, o trabalho dos assistentes sociais é definido pela gestão em articulação com a própria equipe do Serviço Social. Não obstante essa mediação se apresenta como favorável ao planejamento do trabalho profissional, as respostas dos participantes em outras questões sinalizam a existência de entraves ao efetivo exercício profissional.

Dentre esses, destaca-se a interferência decorrente das mudanças de gestão, as quais, em aproximadamente 70% dos casos, incidem diretamente sobre o trabalho profissional. Essa realidade sugere que o planejamento das ações que incidem sobre o trabalho profissional nem sempre são construídos de forma coletiva, pois a depender da gestão o grau democrático pode oscilar. O segundo aspecto refere-se às atividades realizadas pelos profissionais nos setores responsáveis pela assistência estudantil. Com exceção das atividades concernentes à seleção

de bolsas e auxílios estudantis e outras de cunho coletivo, como por exemplo reuniões de equipe, um terço dos profissionais informaram que realizam atividades de natureza estritamente administrativa.

Essa conjuntura é problematizada por Iamamoto (2008) ao destacar que a inserção profissional em equipes multiprofissionais requer a articulação entre saberes de modo a evitar a fragmentação do trabalho e sua redução ao tecnicismo. Nessa perspectiva, a prevalência de atividades administrativas pode contribuir para a limitação do exercício profissional, ao circunscrever o assistente social à execução de tarefas operacionais e ao afastá-lo da dimensão crítica e reflexiva indispensável à apreensão das contradições sociais que permeiam o seu campo de atuação.

Essas determinações estão vinculadas a reconfiguração do serviço público no contexto das contrarreformas do Estado, especialmente a partir da incorporação da racionalidade gerencial que tende a ampliar as demandas burocrático-administrativas e reforçar processos de racionalização e controle do trabalho profissional. Esta dinâmica, incide diretamente sobre as condições de exercício profissional dos assistentes sociais e sobre as possibilidades concretas de materialização de sua autonomia, uma vez que ao priorizar rotinas operacionais e procedimentos normativos, pode restringir a autonomia técnico-operativa do assistente social, limitando suas possibilidades de análise crítica e de intervenção qualificada nas expressões da questão social.

Cabe lembrar que a contrarreforma administrativa, ao incorporar mecanismos empresariais à administração pública, redefine o papel do servidor público e intensifica formas de controle e regulação do trabalho. A adoção de princípios como produtividade, avaliação de desempenho e racionalização dos custos introduz novos parâmetros organizacionais que incidem diretamente sobre o cotidiano do trabalho dos assistentes sociais. Tais determinações tendem a restringir os espaços de decisão profissional, uma vez que o empregador - no caso, o Estado - passa a exercer maior ingerência sobre os objetivos, os conteúdos e os meios de execução das atividades. Isso ocorre, por exemplo, por meio de critérios descritos nas legislações e na definição limitada dos orçamentos para execução das políticas sociais, elementos que não apenas direcionam, mas também podem determinar os rumos do trabalho profissional.

Esse cenário evidencia o caráter contraditório da autonomia profissional, que, embora juridicamente assegurada, encontra limites concretos nas formas de organização do trabalho instituídas pela gestão pública sob a orientação neoliberal. Retomando a análise de Iamamoto (2008), a autonomia profissional no Serviço Social é marcada por sua natureza relativa, uma

vez que, embora a profissão possua reconhecimento legal, respaldo ético-político e formação especializada, seu exercício ocorre predominantemente sob a condição de trabalho assalariado. Desse modo, a condição de assalariamento submete o profissional às contradições inerentes ao trabalho alienado.

No âmbito do Estado, essa condição implica a inserção de assistentes sociais em estruturas institucionais organizadas por normativas administrativas, metas e diretrizes que delimitam o processo de trabalho, configurando um campo permeado por tensões entre a direção social do projeto profissional e as exigências institucionais orientadas pela gestão estatal. Assim, diante da reconfiguração do serviço público no contexto de contrarreforma do Estado, marcada sobretudo pela intensificação das atividades administrativas e burocráticas, a tendência em deslocar o exercício profissional para funções operacionais e tecnicistas é proeminente, conforme demonstram os dados da pesquisa.

Essa realidade é destacada por Yamamoto (2008) ao tratar sobre a existência de um dilema histórico na profissão, expresso na tensão entre a teleologia do trabalho profissional - entendida como a intencionalidade e os propósitos orientados à garantia de direitos - e os constrangimentos estruturais decorrentes da lógica do capital e das instituições. Enquanto o assistente social busca materializar um projeto profissional comprometido com a ampliação dos direitos sociais, enfrenta simultaneamente a tendência institucional de restringir seu trabalho a atividades predominantemente técnicas ou de controle social. Nesse contexto, o poder de ingerência do empregador sobre os objetivos e conteúdos da atividade profissional constitui um elemento que tensiona e, por vezes, confronta a autonomia profissional juridicamente assegurada.

Considerando esse contexto, a autora ressalta que a autonomia profissional não se reduz à dimensão normativa, mas se expressa na capacidade do assistente social de imprimir uma direção social ao seu exercício profissional, mediando as demandas institucionais com o compromisso ético-político de defesa dos direitos sociais. Para tanto, a autonomia intelectual consiste em uma condição indispensável para o exercício crítico do Serviço Social. A ausência dessa dimensão pode reduzir o profissional à condição de executor de tarefas, desprovido da compreensão dos fundamentos, do significado e da direção social de sua intervenção. A consolidação dessa autonomia exige a superação de posturas fatalistas, que naturalizam os limites impostos à profissão, bem como de perspectivas messiânicas, que atribuem ao Serviço Social a capacidade isolada de transformação da realidade social. Ao contrário, a autonomia intelectual deve possibilitar ao assistente social interpretar criticamente a realidade e formular estratégias de intervenção articuladas às forças sociais concretas.

Em suma, a autonomia profissional, conforme analisada por Iamamoto (2008), configura-se como um espaço permanente de disputas e mediações. Sua expressão no cotidiano do trabalho depende da qualificação teórica, do posicionamento ético-político e da capacidade do assistente social de afirmar-se como sujeito crítico no interior das relações institucionais, evitando a redução do exercício profissional à mera execução de políticas institucionais ou governamentais.

5.3.3 A centralidade da análise socioeconômica na configuração trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil

Como apresentado no início deste estudo, a hipótese que orienta a pesquisa parte do entendimento de que, nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais o trabalho de assistentes sociais encontra-se predominantemente centrado na realização de análises socioeconômicas e na construção de instrumentos adjacentes à sua operacionalização, com a finalidade de acesso dos discentes aos programas de bolsas e auxílios vinculados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil. Essa posição predominante tende a configurar a análise socioeconômica como a principal atividade profissional nesse espaço sócio-ocupacional, podendo implicar em limitação do trabalho e a secundarização de outras frentes de intervenção previstas tanto no Decreto PNAES quanto nos fundamentos constitutivos da profissão.

O resultado produzido pela pesquisa corrobora a hipótese formulada, ao evidenciar, a partir de um conjunto articulado de questões, que a análise socioeconômica e as atividades a ela transversalmente vinculadas concentram os maiores percentuais no que se refere ao trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais no âmbito da assistência estudantil das universidades federais situadas no Estado de Minas Gerais. Conforme revelam os dados, a análise socioeconômica figura entre as principais atividades demandadas institucionalmente, ocupando posição de destaque entre as três atividades mais recorrentes no exercício profissional dos assistentes sociais. Nesse contexto, tal instrumento assume papel central no processo de trabalho, sendo utilizado, em aproximadamente 94% dos casos, como base para a seleção de discentes para o acesso às bolsas e aos auxílios destinados à permanência estudantil. Esse cenário indica que essa atividade assume posição central na organização do trabalho profissional reafirmando sua predominância como eixo estruturante da intervenção dos assistentes sociais na operacionalização da política de assistência estudantil nas instituições.

O debate sobre a análise socioeconômica envolve múltiplas dimensões analíticas. Todavia, no âmbito desta investigação, privilegia-se duas dimensões articuladas, as quais se vinculam diretamente ao eixo do trabalho profissional e à configuração do Programa, quais sejam: a compreensão sobre a análise socioeconômica no âmbito do Serviço Social e o debate acerca das determinações e mediações que perpassam o trabalho profissional. Para tanto, considera-se as reflexões teóricas realizados anteriormente neste estudo, as quais partem do entendimento de que o trabalho de assistentes sociais e as particularidades na intervenção profissional inserem-se em um debate mais amplo, vinculado às dimensões constitutivas da profissão e ao complexo campo das atribuições e competências profissionais dos assistentes sociais. Na contemporaneidade, este debate exige ainda a apreensão da reconfiguração dos espaços ocupacionais, considerando a nova morfologia do trabalho no contexto da crise do capital e do aprofundamento dos ataques dirigidos ao trabalho e aos direitos da classe trabalhadora, da qual os assistentes sociais são parte constitutiva (Raichelis, 2020).

Nessa direção, a análise do trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil demanda a apreensão articulada das dimensões técnico-operativa, teórico-metodológica e ético-política do Serviço Social, compreendidas sob a perspectiva da totalidade, assim como sobre a compreensão das competências e atribuições privativas da profissão. Tal compreensão é indispensável para a análise crítica da intervenção profissional, uma vez que permite situar o exercício profissional em meio às mediações e determinações que atravessam a realidade social e institucional em que se realiza.

Nesta seara, destaca-se a relevância da concepção de instrumentalidade para a compreensão da intervenção profissional no Serviço Social em qualquer espaço sócio-ocupacional, e neste caso, na assistência estudantil. Na formulação empreendida por Guerra (2013), a autora afirma que a instrumentalidade não se restringe à definição dos instrumentos e técnicas a serem mobilizados na intervenção profissional, mas abrange a totalidade do processo interventivo, compreendido em suas múltiplas mediações e finalidades. Desse modo, articula as três dimensões constitutivas da profissão, sendo, portanto, constituinte e constitutiva, tendo como parâmetro a realidade social onde o trabalho profissional se objetiva (Guerra, 2013; Ramos et al, 2023).

Sob essa perspectiva, torna-se fundamental o entendimento de que os meios necessários à efetivação do trabalho, isto é, os instrumentos mobilizados em seu processamento, envolve questões complexas que extrapolam a concepção restrita de um mero “arsenal de técnicas”, abarcando, “o conhecimento como meio de trabalho”, sem o qual o trabalhador especializado não é capaz de realizar sua atividade, reafirmando o caráter

intelectual, crítico e historicamente situado do trabalho profissional do assistente social (Iamamoto, 1998, p.62). Assim, a abordagem sobre a análise socioeconômica implica um debate que abrange a perspectiva que a fundamenta e os objetivos que a atividade encerra, bem como as formas de sua operacionalização e as intencionalidades que orientam sua realização. É sob esse referencial que a análise se realiza.

O estudo socioeconômico constitui-se como um processo central no trabalho profissional de assistentes sociais, assumindo relevância histórica e contemporânea em diferentes políticas públicas, inclusive na educação. Segundo Miotto (2009), os estudos socioeconômicos tiveram grande desenvolvimento técnico na trajetória profissional, desde à época do Serviço Social de Caso, em que o objetivo era realizar o ajustamento dos indivíduos a seu meio sob uma perspectiva positivista/funcionalista, até o redimensionamento com base na perspectiva crítico-dialética, em que os estudos socioeconômicos assumiram uma nova lógica fundamentados na interpretação das demandas as quais são decorrentes da desigualdade social própria do sistema capitalista.

Assim, desde as origens da profissão até a atualidade, esse instrumento tem sido amplamente requisitado no cotidiano profissional, assumindo configurações distintas conforme o contexto histórico, as determinações institucionais e os objetivos que orientam sua utilização. Sua recorrência expressa não apenas demandas operacionais das políticas sociais, mas também disputas em torno de sua finalidade, de seu conteúdo e de sua vinculação ao projeto ético-político do Serviço Social.

A recente obra do CFESS publicada em 2022 apresenta o debate sobre o processo de conhecimento da realidade dos sujeitos sociais realizada pelos profissionais de Serviço Social, que, a depender da finalidade no espaço institucional em que são processados, assume determinada denominação¹²⁸. Amparado na pesquisa de Maria Inês Graciano, o documento apresenta que existem variadas denominações dadas aos estudos efetuados por assistentes sociais em diferentes espaços sócio-ocupacionais e áreas de trabalho e

por meio de interlocuções estabelecidas em formações, pesquisas e no próprio exercício profissional, assim como os documentos-base estudados para o presente trabalho, permitem-nos afirmar que estudo social, estudo socioeconômico, avaliação socioeconômica e seleção socioeconômica têm sido utilizados no meio profissional ora como sinônimos, ora marcados como diferentes, ora como competência, ora como atribuição privativa – diferenças geralmente definidas na relação com sua

¹²⁸ Para maior apropriação deste debate, sugere-se consultar as obras de Maria Inês Graciano, Eunice Fávero, Abigail Franco, Rita Oliveira e a sistematização realizada pelo CFESS em 2022 na publicação: *Produção de documentos e emissão de opinião técnica em Serviço Social*.

finalidade no espaço institucional em que são processados (Graciano 2013, p. 14 *apud* CFESS, 2022, p. 70).

Enquanto processo interventivo, a análise socioeconômica configura-se como uma ação de natureza técnico-profissional voltada à interpretação da realidade vivenciada pelos sujeitos e/ou grupos familiares. Essa intervenção orienta-se para o encaminhamento a serviços e para a concessão de benefícios, fundamentando-se na apreensão das condições sociais dos indivíduos ou grupos familiares à luz das normativas político-institucionais que regulam as políticas sociais. Amplamente utilizada nos campos da seguridade social e da educação, sua compreensão e operacionalização variam conforme a finalidade que a orienta no âmbito das políticas sociais e dos serviços, exigindo do assistente social a mobilização de indicadores e instrumentos capazes de subsidiar intervenções profissionais qualificadas (CFESS, 2022).

Nesse sentido, conforme documento do CFESS (2022), a análise socioeconômica pode ser apreendida a partir de duas perspectivas centrais. A primeira refere-se à sua utilização como competência profissional, quando orientada pela lógica da seletividade focalizada para o acesso a benefícios ou serviços. Nessa configuração, a análise fundamenta-se predominantemente em dados e indicadores objetivos, como renda e patrimônio, geralmente por meio da conferência de documentos considerados comprobatórios, tendo por objetivo verificar o enquadramento dos sujeitos em critérios previamente estabelecidos de elegibilidade, a exemplo dos programas de assistência social e de assistência estudantil. Nessas situações, sua execução não se restringe ao assistente social, podendo ser realizada por profissionais de distintas áreas, por meio de instrumentos como formulários, entrevistas estruturadas e sistemas informatizados de coleta de informações.

A segunda perspectiva compreende a análise socioeconômica como atribuição privativa do assistente social, quando esta se constitui como sinônimo de estudo social e se orienta pela apreensão da totalidade da realidade social. Nessa direção, a atividade ultrapassa a mera coleta e sistematização de dados, assumindo como central a garantia e a defesa de direitos sociais. O profissional busca, assim, decifrar as mediações que conformam a realidade concreta, contextualizando as trajetórias de vida dos sujeitos em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais. Essa abordagem subsidia não apenas o acesso a direitos, mas também o planejamento e a gestão das políticas sociais, além da elaboração de pareceres técnicos que fundamentam decisões institucionais e judiciais. Trata-se, portanto, de um instrumento que articula a leitura da realidade social dos sujeitos às exigências institucionais,

demandando do assistente social a capacidade de interpretar criticamente tais mediações, sem reduzir a intervenção à mera aplicação de critérios seletivos (CFESS, 2022).

Em suma, a distinção localiza-se na finalidade atribuída a esse processo. Nessa perspectiva, a análise socioeconômica — frequentemente designada também como seleção socioeconômica — quando restrita à aplicação de critérios objetivos para fins de controle do acesso a benefícios e serviços, orientado pela lógica da seletividade focalizada, é identificada no rol das competências profissionais, não exclusivas do assistente social. Nessas situações, a atividade fundamenta-se prioritariamente na verificação do enquadramento dos sujeitos em critérios formais de elegibilidade. Trata-se, assim, de um procedimento que pode ser compartilhado com outros profissionais, na medida em que se restringe à operacionalização de requisitos normativos e administrativos.

Por outro lado, articulada à matéria específica do Serviço Social, a análise socioeconômica configura-se como atribuição privativa do assistente social quando é processada como sinônimo de estudo social e/ou socioeconômico no âmbito do Serviço Social. Nessa condição, sua finalidade desloca-se da mera aferição de critérios para a garantia e defesa de direitos sociais, exigindo uma leitura da totalidade, articulando aspectos objetivos e subjetivos da vida social e subsidiando estratégias de intervenção frente às expressões da questão social. O estudo social, assim compreendido, implica a apreensão das múltiplas dimensões que atravessam a vida dos sujeitos — tais como trabalho, território, relações familiares, gênero e raça/etnia — e se insere diretamente na matéria específica do Serviço Social, compondo o núcleo do trabalho profissional. Nesse sentido, a utilização qualificada da análise socioeconômica impõe aos profissionais a necessidade de domínio de seus fundamentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos.

Sob esta configuração apresenta-se ao assistente social um desafio permanente no exercício profissional, especialmente diante da intensificação das demandas, da precarização das condições de trabalho e da crescente padronização e operacionalização dos processos no cotidiano institucional. Essas determinações tendem a tensionar o uso crítico do instrumento, exigindo do assistente social estratégias que possibilitem preservar o rigor técnico e o compromisso ético-político na concretização da intervenção profissional.

Desse modo, em consonância com a discussão realizada, a definição da análise socioeconômica como competência profissional ou como atribuição privativa do assistente social não se estabelece pela mera denominação da atividade, mas pela finalidade que a orienta e pelo modo como é processada, conforme indicado nos documentos produzidos pelo CFESS. Trata-se, portanto, de uma distinção analítica fundamental para a compreensão do

trabalho profissional no âmbito das políticas sociais, particularmente nos contextos em que a seletividade se impõe como princípio estruturante do acesso a direitos.

A distinção entre competência e atribuição privativa, portanto, não se fundamenta na mera capacidade técnica de executar procedimentos, mas na natureza da avaliação profissional requerida. Enquanto a competência pode ser compartilhada quando a atividade se restringe ao preenchimento de formulários e à verificação de critérios objetivos, a atribuição privativa se afirma quando a análise exige a elaboração fundamentada da compreensão da realidade social, sustentado pelo uso de outros instrumentos articulados e pelo uso do conhecimento especializado da área, com vistas a subsidiar decisões institucionais e a defesa de direitos¹²⁹.

No âmbito desse debate, os dados da pesquisa apontam que em 90% dos casos a análise socioeconômica é utilizada como meio de seleção para acesso aos programas de assistência estudantil (sendo que nas demais situações são utilizados o Cadastro Único e a análise de renda). Em 94% dos casos a análise socioeconômica é utilizada com a finalidade de concessão de bolsas e auxílios de assistência estudantil. Esta atividade é executada majoritariamente (90,6%) por assistentes sociais e, em apenas duas instituições é realizada por outros profissionais: um técnico contábil e por uma comissão mista coordenada por um profissional de Serviço Social.

Com base nas reflexões Iamamoto (2008), fundamentada nas produções de Marina Abreu, é possível identificar um desafio para a profissão diante de práticas tradicionais no Serviço Social. Segundo análise das autoras,

muitas das competências e atribuições do trabalho profissional - cujo significado encontra-se sujeito a direção social do trabalho profissional - são lidas como “reiteração de procedimentos tradicionais” voltados ao “enquadramento sócio-institucional dos usuários” e adequação de suas necessidades aos “limites materiais dos programas estatais e privados” (Iamamoto, 2008, p. 327).

A partir dessa compreensão, a depender do direcionamento e da forma como o estudo socioeconômico é apropriado e operacionalizado, a potencialidade analítica e interventiva dos profissionais na assistência estudantil nas universidades pode ser limitada. Sob uma leitura restritiva, a análise socioeconômica passa a cumprir a função de ajustar as necessidades dos

¹²⁹ Ainda que a Lei nº 8.662/1993 mencione o estudo socioeconômico no rol das competências profissionais, os documentos e posicionamentos do conjunto CFESS/CRESS reiteram que o caráter privativo da atividade não é determinado pela nomenclatura adotada, mas pela qualidade das respostas profissionais produzidas e pela centralidade do referencial teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo do Serviço Social na apreensão e interpretação da realidade social.

discentes aos critérios focalizados e aos orçamentos limitados do Decreto PNAES, esvaziando seu conteúdo crítico e sua vinculação com a garantia de direitos.

Nessa direção, o esvaziamento do significado do estudo e/ou da análise socioeconômica e sua conversão em instrumento predominantemente burocrático, quando direcionado a racionalização de recursos e a prevalência de critérios gerenciais, conduz a intervenção profissional à execução restrita de rotinas técnicas, à conformação dos usuários às normas institucionais e à submissão às restrições orçamentárias próprias das políticas sociais de orientação neoliberal. Somam-se a essas determinações a fragmentação da questão social e a dificuldade de articular as demandas singulares à totalidade das relações sociais que as produzem, o que reforça o caráter focalizado das políticas sociais e desloca a análise das condições estruturais para análises individualizantes.

Considerando que “o exercício profissional não foge às determinações sociais” (Iamamoto, 2008, p. 217), pensar a centralidade da análise socioeconômica no processo que envolve o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades exige situar esta questão conjunturalmente. Requer considerar as particularidades atribuídas à profissão na divisão social e técnica do trabalho e suas implicações para a condução deste diante das metamorfoses do mundo do trabalho, no interior do modo capitalista de produção e reprodução das relações sociais, marcado pela sociabilidade fetichizada e pela hegemonia da racionalidade neoliberal. Essa inserção estrutural condiciona tanto a organização do trabalho quanto o sentido social atribuído às atividades profissionais, incidindo diretamente sobre a forma como instrumentos historicamente vinculados ao Serviço Social, como por exemplo a análise socioeconômica, são apropriados e operacionalizados no cotidiano institucional.

Além disso, os dilemas inerentes a sua condição de trabalhador assalariado inserido em uma organização coletiva do trabalho que possui uma autonomia profissional relativa, a depender do espaço sócio-ocupacional, da orientação político social da gestão institucional e da força dos interesses distintos, também podem incidir sobre a configuração do trabalho profissional. Todavia, ainda que diante desse contexto, o trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil não pode se reduzir às exigências meramente administrativas e em rotinas burocráticas esvaziadas de conteúdo crítico, pois isso descaracteriza o projeto hegemônico da profissão.

Ainda que os dados da pesquisa confirmam a hipótese deste estudo - ao evidenciar que, no contexto da assistência estudantil, o trabalho de assistentes sociais tende a ser tensionado por processos de burocratização e instrumentalização da análise socioeconômica, em consonância com a racionalidade neoliberal que orienta as políticas públicas contemporâneas

- tal configuração demonstra que a centralidade atribuída a essa atividade não decorre de uma exigência intrínseca ao projeto profissional do Serviço Social. Ela advém das determinações institucionais e estruturais da própria política social, efetivada no Decreto PNAES, que reorientam o trabalho para funções seletivas e de controle. Apesar desta diretriz que direciona o trabalho, a compreensão dos profissionais acerca da assistência estudantil e seus relatos a respeito das estratégias construídas demonstram uma intervenção crítica, comprometida com a totalidade da realidade social e com a efetivação de direitos, conforme apresentado anteriormente.

Com base nas reflexões de Iamamoto (2005; 2009), o exercício profissional do assistente social se realiza em um campo polarizado por interesses de classe, no qual, pela mesma atividade, responde tanto às requisições institucionais associadas aos mecanismos de regulação e controle social quanto às necessidades concretas da classe trabalhadora, expressas nas múltiplas manifestações da questão social. Essa contradição constitutiva evidencia o descompasso possível entre a direção social pretendida pelo profissional e os resultados efetivamente produzidos, condicionados pelas mediações institucionais, políticas e econômicas próprias da ordem capitalista.

Nesse sentido, importa salientar que a análise socioeconômica, assim como a formulação e a avaliação das políticas sociais, requer investimento sistemático em estudos e pesquisas acadêmicas, como condição indispensável para preservar o significado social da profissão e a densidade crítica do trabalho profissional. Tal investimento constitui-se como mediação fundamental para que o Serviço Social mantenha sua vinculação ao projeto ético-político profissional, possibilitando que a intervenção, ainda que situada na contramão da racionalidade neoliberal, possa somar na direção por ele apontada, reafirmando o compromisso com a defesa intransigente dos direitos sociais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo sistematizou, de forma articulada, as principais mediações e determinações que conformam o trabalho de assistentes sociais nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades mineiras durante a vigência do Decreto nº 7.234/2010, que regulamenta o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Ancorada na teoria social crítica e orientada pelo método materialista histórico-dialético, a investigação buscou apreender o objeto em sua totalidade concreta, articulando as determinações macroestruturais da sociabilidade capitalista contemporânea (sobretudo da contrarreforma do Estado e da educação superior) às expressões particulares do cotidiano profissional de assistentes sociais nas universidades mineiras.

Ao longo do percurso teórico, demonstrou-se que a assistência estudantil integra o movimento mais amplo da contrarreforma do Estado sob a hegemonia neoliberal. Em diálogo com as formulações de Dardot e Laval, compreendeu-se o neoliberalismo como uma racionalidade que organiza não apenas a economia, mas também práticas e subjetividades. De modo articulado, as análises de Behring e Boschetti, sobre a disputa pelo fundo público, permitiram localizar essa política no interior das restrições fiscais e governamentais, situando o Decreto PNAES como política atravessada por contradições. Se, por um lado, representa uma conquista histórica ao reconhecer a assistência estudantil como dimensão constitutiva do direito à educação superior, por outro, é operacionalizado por meio de critérios focalizados e sob os limites orçamentários que tensionam a perspectiva universalizante.

Ao recuperar o debate sobre a universidade pública, a tese dialoga com Marilena Chauí, ao reconhecer que a instituição universitária nessa conjuntura passa por reconfigurações que a aproximam de uma lógica organizacional pautada por critérios de produtividade, eficiência e avaliação permanente. Associada a esta perspectiva, a interlocução com autores como Gaudêncio Frigotto e Roberto Leher permitiu compreender que a universidade pública, sob a hegemonia neoliberal, encontra-se tensionada entre sua função social e a lógica mercantil.

Sob esse contexto, a assistência estudantil assume papel estratégico na garantia de condições objetivas de permanência para frações da classe trabalhadora historicamente excluídas do ensino superior. Todavia, quando orientada predominantemente pelo critério de renda, corre-se o risco de reduzir a permanência estudantil à dimensão estritamente econômica, obscurecendo suas mediações pedagógicas, culturais e políticas. Essa configuração tensiona a assistência estudantil entre sua função pública e à lógica de gestão

por resultados subordinando-a, frequentemente, a formatos gerenciais de gestão, o que incide diretamente sobre as formas e condições de trabalho dos profissionais responsáveis por sua operacionalização.

No decurso das análises e concepções concernentes à assistência estudantil este estudo, em diálogo com as contribuições de autores como Natália Batista Vasconcelos e Clara Martins do Nascimento, compreende que a assistência estudantil não se reduz à concessão de benefícios financeiros nem se limita a uma dimensão meramente compensatória. Ela é concebida como dimensão constitutiva do direito à educação superior, articulada às condições objetivas de permanência e às múltiplas determinações que incidem sobre a trajetória acadêmica dos discentes. Trata-se, portanto, de política pública inscrita na disputa pelo fundo público, que pode assumir caráter democratizante quando orientada por princípios universalizantes, mas que, sob a racionalidade neoliberal, tende a assumir contornos focalizados e seletivos.

No âmbito do debate sobre o trabalho profissional a análise empreendida em interlocução com Marilda Iamamoto e José Paulo Netto reafirma a compreensão do Serviço Social como uma especialização do trabalho coletivo inscrita na divisão social e técnica do trabalho, cujo exercício profissional é condicionado pelas mediações institucionais e pelas determinações estruturais do modo de produção capitalista. Nessa direção, articulada à concepção empreendida, a análise do trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil situa-o para além da dimensão imediata das atividades desempenhadas, compreendendo-o como parte das funções sociais do Estado na gestão das expressões da questão social.

A reflexão dialoga com Ney Luiz Teixeira de Almeida ao situar o Serviço Social na educação como espaço sócio-ocupacional estratégico para atuação de assistentes sociais, marcado por contradições, mas também por possibilidades de afirmação do projeto ético-político da profissão. O trabalho na assistência estudantil, enquanto espaço sócio-ocupacional específico, expressa essas tensões e, ao mesmo tempo em que pode ser capturado por requisições institucionais de cunho burocrático e seletivo, também se apresenta como campo fértil para a construção de práticas críticas comprometidas com a efetivação do direito à educação superior pública.

As análises e apreensões teóricas desenvolvidas ao longo da pesquisa permitiram compreender o trabalho de assistentes sociais inserido em um contexto macro estrutural de intensificação da perspectiva neoliberal. Esse processo redefine o papel do Estado e reconfigura as políticas sociais, orientando-as por modelos focalizados, seletivos e pautados por princípios gerenciais. Tais diretrizes incidem diretamente sobre a política educacional e,

de modo particular, sobre a assistência estudantil. Como consequência, condicionam seus objetivos, seus instrumentos, suas formas de gestão e o próprio conteúdo do trabalho dos profissionais responsáveis por sua implementação.

Articulado ao debate teórico, a análise dos dados empíricos permitiu delinear um panorama crítico do trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades mineiras. O resultado revela as múltiplas determinações que estruturam o exercício profissional no cotidiano, suas contradições constitutivas e as mediações que lhe conferem forma no contexto contemporâneo das universidades públicas.

Inicialmente, destaca-se a confirmação da hipótese da tese que indica que a análise socioeconômica ocupa lugar central no trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, particularmente no que se refere à definição de acesso a bolsas e auxílios estudantis. Aproximadamente 94% dos profissionais indicaram que a finalidade principal de sua intervenção é a concessão de bolsas e auxílios estudantis, o que ratifica ainda a tendência do fenômeno da bolsificação da assistência estudantil. Desse modo, embora o Decreto PNAES preveja dez frentes de atuação abrangentes e diversificadas, a realidade social e institucional determina que o esforço profissional de assistentes sociais se concentre na gestão da permanência material, sobretudo no que se refere à alimentação e moradia. Isso decorre da própria estrutura das políticas sociais neoliberais, moldadas por restrições orçamentárias e diretrizes orientadoras seletivas.

A definição de critérios de acesso aos benefícios em um contexto de restrição orçamentária e focalização da política imprime ao trabalho dos assistentes sociais uma dinâmica fortemente orientada pela seletividade, pelo cumprimento de exigências normativas e pela produção de instrumentos técnico-burocráticos, que neste caso, é realizado por meio da análise socioeconômica. Isso significa que essa centralidade técnica, muitas vezes reduzida à verificação de critérios de renda, corre o risco de subordinar a profissão a funções meramente operacionais e burocráticas, em detrimento de dimensões investigativas e pedagógicas.

Entretanto, essa configuração não pode ser compreendida de maneira isolada em relação à instituição e nem mesmo individualizada no que se refere ao profissional. Ela expressa as contradições próprias da política social sob a hegemonia neoliberal, marcada pela disputa pelo fundo público, pela racionalidade gerencial e pela intensificação dos mecanismos de controle e avaliação da própria educação superior. A análise socioeconômica, (também denominada em como estudo socioeconômico) embora respaldada na legislação que regulamenta a profissão como competência profissional, expressa as determinações seletivas próprias das políticas sociais no contexto da racionalidade neoliberal.

Em articulação com a discussão teórica, notadamente em consonância com as análises de Raquel Raichelis acerca da nova morfologia do trabalho profissional no setor público, os dados demonstram que a intensificação das demandas administrativas, a formatação gerencial das atividades e a racionalização dos procedimentos incidem diretamente no cotidiano profissional. Como consequência, a intervenção profissional tende a ser deslocada para funções técnico-burocráticas, o que restringe o tempo e as condições objetivas para a realização de ações de natureza investigativa, pedagógica e de planejamento. Nesse cenário, a análise socioeconômica assume contornos particulares no interior da política de assistência estudantil, em razão dos critérios seletivos previstos no próprio Decreto PNAES e diante de orçamentos desproporcionais às demandas. Assim, tende a converter-se em instrumento de triagem, deslocando a intervenção para funções predominantemente operacionais.

Outro elemento relevante a ser destacado diz respeito às condições e às relações de trabalho que conformam o exercício profissional na assistência estudantil. Os dados da pesquisa evidenciam que os assistentes sociais inserem-se em contextos institucionais caracterizados por equipes reduzidas, acúmulo de atribuições, ampliação de demandas e crescente burocratização.

Dentre os desafios estruturais significativos, destaca-se a ausência ou insuficiência de sistemas informatizados adequados, especialmente em um contexto institucional marcado pela intensificação dos processos digitais e pela crescente exigência de registro, controle e monitoramento das informações. Ademais, os profissionais apontaram recursos humanos insuficientes diante do crescimento contínuo das demandas discentes, especialmente aquelas que necessitam da realização da análise socioeconômica, que ocupa lugar central no cotidiano de trabalho. Tal cenário produz intensificação do ritmo laboral, amplia a pressão por cumprimento de prazos e metas institucionais e tensiona as condições objetivas de atuação, restringindo a possibilidade de desenvolvimento de ações que extrapolam as atividades de caráter eminentemente administrativo.

No que tange às relações de trabalho, importa destacar que embora a autonomia técnica tenha sido avaliada como elevada pelos profissionais, ela é exercida sob os limites da autonomia relativa própria do trabalho assalariado em que se insere a profissão. Nesse sentido, as mudanças na gestão superior das universidades impactam diretamente o trabalho de cerca de 70% dos assistentes sociais, evidenciando que a prioridade política e orçamentária conferida à assistência estudantil oscila conforme as diretrizes da administração superior das instituições. Além disso, a inserção desses profissionais como "técnicos administrativos"

muitas vezes obscurece suas atribuições privativas, resultando na requisição de tarefas administrativas alheias à sua competência técnica profissional.

O cenário identificado na pesquisa revela uma problematização relevante para a análise: por um lado, tem-se um corpo profissional altamente qualificado, com trajetória formativa consistente e inserção ativa e crítica nos debates acadêmicos e políticos da categoria. Por outro, explicita-se a crescente delimitação de sua atuação em atividades específicas, no caso a realização de análise socioeconômica para concessão de bolsas estudantis.

Depreende-se que a ampliação dos espaços sócio-ocupacionais na educação superior, intensificada a partir da regulamentação do Decreto PNAES, representou sem dúvidas um avanço quantitativo e qualitativo para a inserção de assistentes sociais nas universidades federais mineiras. Todavia, os dados indicam que essa expansão vem sendo acompanhada por um movimento de especialização funcional que tende a concentrar o trabalho profissional na realização de análises socioeconômicas voltadas à concessão de bolsas e auxílios estudantis. Tal configuração suscita uma indagação analítica: Será que o que nos fortaleceu está nos enfraquecendo? Isto é: em que medida a ampliação da inserção e da visibilidade do Serviço Social nesse campo específico, ao mesmo tempo em que consolida sua presença institucional, pode expressar um movimento contraditório de restrição do conteúdo sócio-técnico e das mediações do trabalho profissional?

Essas indagações encontram respaldo nos dados empíricos produzidos ao longo da investigação. A pesquisa demonstra que a qualificação profissional constitui elemento estratégico para a problematização das requisições institucionais e para a construção de mediações que ampliem as possibilidades de intervenção na assistência estudantil. Longe de representar um fator de fragilização do trabalho a formação crítica e a inserção ativa no debate acadêmico e político da categoria configuram-se como recursos fundamentais para tensionar os limites impostos pela racionalidade gerencial e pela focalização da política, elementos que tendem a estreitar as ações de intervenção profissional.

Observa-se que mesmo em um contexto marcado por asfixia orçamentária, intensificação das demandas e burocratização dos procedimentos foram identificadas estratégias profissionais ancoradas no Projeto Ético-Político do Serviço Social. Os assistentes sociais desenvolvem ações que buscam romper com a lógica estritamente seletiva que orienta a concessão de bolsas e auxílios, ampliando o escopo da intervenção para além da análise socioeconômica. Evidenciam-se iniciativas de natureza pedagógica, ações coletivas junto aos estudantes, articulações interdisciplinares e a realização de práticas de acolhimento e escuta

qualificada, voltadas à dimensão imaterial da permanência e ao fortalecimento do senso de pertencimento à universidade.

Além disso, destaca-se a defesa coletiva do direito à educação por meio da participação em espaços de articulação e deliberação política, como no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e o envolvimento em instâncias institucionais de planejamento e acompanhamento estudantil em perspectiva ampliada. Há também situações em que a análise socioeconômica é utilizada não somente para um único objetivo, o que possibilita a utilização desse instrumento para conhecimento da realidade discente e ampliação das frentes de ações de trabalho de assistentes sociais.

Essas iniciativas reafirmam a importância da qualificação profissional alinhada ao Projeto Ético-Político da profissão como mediação estratégica, nos termos de Netto, para enfrentar requisições conservadoras e fortalecer a direção social crítica do Serviço Social. Essas estratégias indicam que, mesmo sob os condicionantes estruturais adversos, persistem possibilidades concretas de tensionar a redução tecnicista do trabalho e de reafirmar sua dimensão político-pedagógica.

À luz do percurso teórico-metodológico adotado e da análise dos dados empíricos, considera-se que os objetivos delineados nesta tese foram substantivamente alcançados. O objetivo geral foi atendido na medida em que a investigação possibilitou apreender o exercício profissional em sua inserção histórica, institucional e estrutural. Do mesmo modo, os objetivos específicos foram contemplados ao longo do desenvolvimento da pesquisa que permitiu conhecer o trabalho profissional e os determinantes aos quais estão submetidos. Foi possível caracterizar o perfil e a trajetória formativa dos profissionais, analisar as condições e relações de trabalho que conformam seu cotidiano, examinar a centralidade da análise socioeconômica como mediação predominante na operacionalização da política e identificar estratégias construídas pelos assistentes sociais para ampliar o alcance da intervenção para além da dimensão estritamente seletiva. Ademais, a articulação entre referencial teórico crítico e material empírico permitiu compreender como as transformações da contrarreforma do Estado e a racionalidade gerencial incidem sobre a assistência estudantil e redefinem o escopo do trabalho profissional.

Nesse sentido, a pesquisa não se limitou à descrição de práticas institucionais, mas alcançou a explicitação das determinações que estruturam esse espaço sócio-ocupacional, evidenciando tanto seus limites quanto suas possibilidades. Ao articular empiria e teoria em perspectiva de totalidade, o estudo contribui para aprofundar a compreensão crítica do Serviço Social na educação superior e reafirmar a relevância acadêmica e social da investigação

realizada. Nesse sentido, diante das reflexões realizadas, pode-se afirmar que a importância desta pesquisa reside em dimensões articuladas e complementares.

Do ponto de vista político-ideológico, a pesquisa indica a importância da concepção de assistência estudantil abrangendo dimensões que ultrapassem o atendimento de necessidades básicas materiais. Compreende que a assistência estudantil deve ser pensada para além da renda como critério exclusivo de acesso, pois ela envolve condições materiais, mas também questões imateriais, como as dimensões pedagógica, cultural, política, enfim, aspectos que transcendem as condições básicas de manutenção física.

Essa concepção implica fortalecer ações de acompanhamento integral, promover espaços coletivos de participação estudantil, articular a assistência a políticas de inclusão, enfrentamento às desigualdades étnico-raciais e de gênero, e consolidar práticas interdisciplinares que superem a fragmentação institucional. Assim, a investigação aponta para a necessidade de superação de uma lógica estritamente focalizada, o que exige o fortalecimento de lutas em defesa do financiamento público adequado, da ampliação de equipes multiprofissionais e da consolidação de políticas institucionais que integrem ações de permanência em uma perspectiva universalizante.

Entretanto, a consolidação da assistência estudantil como direito social, assim como a afirmação consistente e crítica do trabalho profissional nesse campo, requerem mais do que seu reconhecimento formal ou sua expansão institucional. Exige o enfrentamento crítico para a ruptura da visão que reduz a assistência estudantil a ações e programas de "alívio à pobreza" no âmbito universitário. Nesse campo, o Serviço Social pode contribuir de maneira decisiva ao articular investigação social, planejamento e ações político-pedagógicas nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades.

Do ponto de vista acadêmico da categoria, a tese contribui para o adensamento da produção teórica do Serviço Social e no debate sobre o trabalho profissional na assistência estudantil nas universidades, ao explicitar os nexos entre política educacional, contrarreforma do Estado, configuração da assistência estudantil e o trabalho profissional. Ao sistematizar tais análises, a pesquisa oferece subsídios empíricos acerca da realidade do trabalho de assistentes sociais neste espaço sócio-ocupacional, apresentando dados que permitem compreender tendências, limites e possibilidades da atuação profissional. Contribui para o adensamento do debate político-profissional ao explicitar as mediações que estruturam o cotidiano de trabalho no serviço público, especialmente no âmbito do regime estatutário. Ao explicitar as determinações de natureza gerencial que incidem sobre o trabalho e sobre a própria configuração das políticas sociais, o estudo possibilita uma compreensão mais

rigorosa das formas contemporâneas de regulação e controle que atravessam o exercício profissional, subsidiando análises críticas e estratégias de enfrentamento no interior da categoria.

Do ponto de vista das contribuições para o campo científico, o estudo abre possibilidades para análises comparativas e novas investigações que aprofundem aspectos qualitativos da intervenção profissional, bem como os impactos das mudanças normativas e orçamentárias sobre a assistência estudantil. Por exemplo, a realização de análises inter-regionais sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, pesquisa sobre os efeitos da intensificação do trabalho no setor público, estudos que analisem os impactos de alterações normativas e orçamentárias na assistência estudantil nas universidades. Enfim, estudos que podem ampliar a compreensão das transformações em curso e subsidiar a formulação de propostas que fortaleçam a permanência estudantil como direito.

Do ponto de vista do exercício profissional, o estudo revela que a qualificação permanente e a participação em espaços coletivos, como grupos de trabalho, congressos e fóruns, configuram-se como importantes instâncias de interlocução entre os profissionais. Esses espaços favorecem a socialização de conhecimentos e experiências, além de contribuir para o fortalecimento individual e coletivo dos assistentes sociais, incidindo positivamente na construção de estratégias de intervenção e na qualificação do trabalho desenvolvido.

Essas interpretações articulam-se aos estudos de Marise Ramos e Lia Tiriba que compreendem que o trabalho profissional de assistentes sociais exige reconhecer que o conhecimento científico é o ponto de partida da reflexividade social, é uma dimensão do saber profissional. Isso significa que o saber profissional está associado ao uso dos conhecimentos pelos sujeitos em sua prática profissional, ou seja, a interação entre conhecimento científico e experiência prática. Reconhecer a vinculação intrínseca entre trabalho e experiência possibilita apreender os sujeitos profissionais em sua historicidade, considerando suas trajetórias, inserções institucionais e posicionamentos no interior das relações sociais.

É por meio dessa compreensão que é possível analisar as múltiplas mediações que conformam o trabalho profissional, as articulações estabelecidas com as condições e relações objetivas em que se realiza a intervenção, bem como a própria configuração do programa de assistência estudantil no âmbito da política de educação superior. Assim, torna-se possível evidenciar as determinações estruturais e conjunturais que atravessam essa dinâmica, situando o exercício profissional na totalidade social que o constitui.

Ao finalizar esta trajetória investigativa, entende-se que este estudo não apenas confirmou uma hipótese, mas aprofundou a compreensão acerca das mediações que

conformam o trabalho profissional na assistência estudantil. Se, no início, a inquietação residia na percepção empírica da centralidade da análise socioeconômica, ao término da pesquisa torna-se evidente que essa centralidade é expressão de determinações históricas e estruturais mais amplas, inscritas na dinâmica da sociabilidade capitalista e na racionalidade neoliberal que orienta as políticas públicas.

Portanto, a principal contribuição desta tese reside em evidenciar que o trabalho do assistente social na assistência estudantil é campo de disputas: pelo fundo público, pela concepção de permanência, pela direção social da universidade e pelo sentido do próprio exercício profissional. Ao articular fundamentação teórica crítica e dados empíricos sistematizados, o estudo reafirma a importância da pesquisa para a produção teórica do Serviço Social, especialmente no âmbito da educação, fortalecendo o acúmulo acadêmico da área e contribuindo para a consolidação de análises que situam o trabalho profissional na totalidade das relações sociais que o constituem.

Reafirma-se que o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil é atravessado por contradições que refletem a própria dinâmica da sociabilidade capitalista contemporânea. Se, por um lado, a racionalidade gerencial tende a restringir a intervenção a funções técnico-administrativas, por outro, as dimensões constitutivas da profissão articuladas ao projeto ético-político do Serviço Social oferecem fundamentos para a construção de práticas comprometidas com a ampliação de direitos e com a defesa da universidade pública, gratuita, socialmente referenciada e orientada por um horizonte emancipatório.

Ressalta que ao desvelar as múltiplas determinações que incidem sobre o trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil, esta tese não pretende encerrar o debate, mas contribuir para seu aprofundamento. A análise aqui desenvolvida reafirma que a compreensão crítica da realidade é condição indispensável para a transformação das práticas profissionais e para o fortalecimento de estratégias coletivas que ampliem as possibilidades de permanência estudantil como direito social. Nesse movimento, o Serviço Social reafirma sua inserção histórica nas lutas sociais e sua direção ética comprometida com a construção de uma sociedade para além dos limites impostos pela ordem do capital.

É pelo entendimento do trabalho profissional do Serviço Social que podemos compreender as lutas percorridas pela categoria, sua reestruturação e direção social presente no projeto e hegemônico da profissão. Tão complexo quanto urgente, este movimento de conhecer-te a ti mesmo é fulcral no contexto contemporâneo em todos os espaços sócio-ocupacionais. É preciso que nos aproximemos do trabalho e dos profissionais que executam, no cotidiano, esse trabalho impreterível para assim construir juntos fundamentos sólidos e

atuais. Integrar estudos sobre o trabalho profissional de assistentes sociais na assistência estudantil a partir de questões contemporâneas, recorrentes no cotidiano e inseri-las no movimento histórico e social do modo de produção capitalista, em suas mais variadas fases, constitui-se elemento central na relação da categoria. Por fim, sustenta-se o compromisso com uma universidade pública, gratuita e socialmente referenciada, onde o trabalho profissional do assistente social possa transpor a barreira da seletividade burocrática para se afirmar como mediação estratégica na garantia de uma permanência estudantil real e emancipatória.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. O Serviço Social na educação. In: **Revista Inscrita**, nº 6. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2000.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Desafios contemporâneos para a formação profissional em serviço social. **Social em Questão**, Rio de Janeiro: PUC, Dep. de Serviço Social, v.5, p.7-24, sem, 2000.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. **O Serviço Social na Educação: novas perspectivas sócio-ocupacionais**. Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 2007. Disponível em www.cress-mg.org.br/Textos/textos_simposio/2007.05.19_plenaria8_neyteixeira.doc Acesso em novembro de 2022.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. RODRIGUES, Maria Cristina Paulo. O campo da educação na formação profissional em Serviço Social. In. PEREIRA, Larissa Dahmer, ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Org.). **Serviço Social e Educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 3.ed. p.91-112. 2012.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. In: **Educação e pesquisa**. São Paulo, v. 28, n.1 p.77-89, jan./jun. 2002.

ALVES, Giovanni. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990–2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 71–94, nov. 2002.

AMARO, Sarita. **Serviço Social em escolas: fundamentos, processos e desafios**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **A contrarreforma da educação superior. Uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva**. Brasília, DF, ANDES-SN, 2004.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Reportagem: Derrotar Bolsonaro nas urnas e nas ruas. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XXXIII, n.71, fev. 2023, p. 102- 120.

ANDERSON, Perry. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Balanço do neoliberalismo. **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, Aline Souza. **A intervenção do assistente social na assistência estudantil**. Mestrado (Dissertação) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Juiz de Fora, 2015. 141 fl.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES); FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. Brasília: ANDIFES/FONAPRACE, 2021. Disponível em <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf> Acesso em janeiro de 2024.

BANCO MUNDIAL. **La esenanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Whashington, D.C. 1994.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estratégias para la educación**. Whashington, D. C. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para La Educación Terciaria**. Whashington, D. C. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2003.

BARBOSA, Mayra de Queiroz. **A demanda pela educação e a inserção do serviço social na educação brasileira**. Campinas: Papel Social, 2015.

BATISTA, Maria do Carmo de Souza; SILVA, Lázara Cristina da. Políticas de permanência estudantil na Universidade Federal do Piauí: aspectos de sua operacionalização. **Revista de Educação Pública**, v. 30, p. 1–23, jan./dez. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1.ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social** – fundamentos e história. 2 ed. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica do Serviço Social, v 2, 2007.

BORGES, E. H. N.; GOUVÊA, A. P.; BARBOSA, M. L. de O. Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. **Plural**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 60-79, 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. As Reformas Neoliberais: Ensino de Graduação a Distância e Exame de Proficiência. **Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 12, p. 5-25, 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm Acesso em março de 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em agosto de 2021.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. **Lei Nº 8.662, de 7 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm Acesso em dezembro de 2023.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acesso em dezembro de 2023.

_____. **Decreto de 20 de outubro de 2003.** Dispõe sobre Grupo de Trabalho Interministerial. 2003. Disponível em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm> Acesso em janeiro de 2024.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Ciência e Tecnologia. **E.M.I nº 015/MEC/MF/MP/MCT.** Projeto de Lei de Reforma Universitária. Brasília: MEC; MF; MP; MCT, 2006. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/15%20-%20MEC%20MF%20MP%20MCT.htm Acesso em janeiro de 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.200 de 2006.** Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino. 2006a. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=402692 Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm Acesso em janeiro de 2024.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007a. Disponível em https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

2010/2010/decreto/d7234.htm Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Lei Nº 12.317, de 26 de agosto de 2010**, que acrescenta dispositivo à Lei no 8.662 de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social.

_____. **Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Institui o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em [Emenda Constitucional nº 95](#) Acesso em janeiro de 2025.

_____. **Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13935.htm Acesso em Dezembro de 2024.

_____. **Lei nº 14.723 de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm Acesso em junho de 2024.

_____. **Lei nº 14.914 de 3 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm Acesso em julho de 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368p.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v. 25, n. 1, p. 83-91, jan./abr., 2009.

BUENO, Roberto. A centralidade do argumento neoliberal em Von Mises, Hayek e Friedman: uma via para a crítica política contemporânea. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, UNIOESTE/MCR, v. 12, n. 23, 2o semestre de 2012, p. 9 a 34.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993**. Institui o Código de Ética Profissional dos/as Assistentes Sociais e dá

outras providências. Brasília: CFESS, 1993.

_____. **Resolução CFESS nº 493 de 21 de agosto de 2006.** Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília: CFESS, 2006.

_____. **Subsídios para a Atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação.** Brasília: CFESS, 2013.

_____. **Produção de documentos e emissão de opinião técnica em Serviço Social.** Brasília: CFESS, 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/EbookCfess-DocOpinioTecnica2022-Final.pdf>. Acesso em fevereiro de 2026.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do REUNI: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira** Dissertação mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o REUNI: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, Brasília, v.14, n. 31, p. 489-512, jul./dez., 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade.** São Paulo: Editora UNESP, 2001.

COLLADO, Patrícia A. Os trabalhadores não são imateriais: uma recusa ao renovado ímpeto pela fetichização da mercadoria força de trabalho. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III.** São Paulo: Boitempo, 2014.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional?. **Educar em Revista**, [S.l.], v. 19, n. 22, p. p. 51-75, dez. 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.** 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contrarreforma? **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117–126, jan./jun. 2012.

DAL ROSSO, Sadi. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. **Caderno CRH**, v. 27, n. 70. Salvador: jan-abril 2014. pp 75-89.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol.27, n. 1, jan./ abr. 2011, p.53-65.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. **Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148–181, jan./mar. 2017.

ÉSTHER, Ângelo Brigato. **Crítica da universidade**. São Paulo: Lutas Anticapital, 1. ed., 2024.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Cadernos de Estudo – A dívida pública em debate**. 2 ed. Editora, Inove. Brasília, 2012.

FARAGE, Eblin. A conjuntura e o trabalho de assistentes sociais: elementos para a construção da análise de conjuntura no cotidiano profissional. In: HORST, C. H. M.; ANACLETO, T. F. M. (Org.). **A dimensão técnico-operativa no trabalho de assistentes sociais**. 1. ed. Belo Horizonte: CRESS MG, 2023. p. 25-41.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020b.

FINATTI, Betty Elmer; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVEIRA, Ricardo de Jesus. Perfil sócio, econômico e cultural dos estudantes da Universidade Estadual de Londrina-UEL indicadores para implantação de uma política de assistência estudantil. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 6 e 7, n. 1 e 2, p. 246-264, jan.-dez./2006, jan.-dez./2007.

FERREIRA Jr. Amarílio e BITTAR, Marisa. A educação na perspectiva marxista: uma abordagem baseada em Gramsci e Marx. **Revista Interface: comunicação, saúde e educação**. V. 12, n. 26, p. 635-46, jul-set. de 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Belo Horizonte: FONAPRACE, 1997.

_____. **II Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: FONAPRACE, 2004.

_____. **III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: FONAPRACE, 2011.

_____. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Orgs. FONAPRACE, ANDIFES. - UFU, PROEX, 2012.

_____. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: FONAPRACE, 2016.

GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de; BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. Do serviço ao trabalho público: formas contratuais e assédio moral institucional. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso Cardoso Junior (org.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado** Brasília/João Pessoa: Associação dos

Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022. p. 484-516.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In. **Escola S.A.** Tomaz Tadeu da Silva e Pablo Gentil orgs. Editora: CNTE. 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GOMES, Darcilene Cláudio, SILVA, Leonardo Barbosa e SÓRIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 42, Curitiba: UFPR, jun. 2012. pp. 167-181.

GREGÓRIO, José Renato Bez de. O papel do Banco Mundial na contra reforma da educação superior no Brasil: uma análise dos documentos que precederam o REUNI. **Trabalho Necessário**, n. 14, p. 1-26, 2012.

GUERRA, Yolanda. A instrumentalidade do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2013.

HERINGER, Rosana Heringer. Permanência estudantil no ensino superior público brasileiro: reflexões a partir de dez anos de pesquisas. **Caderno de Estudos Sociais**, v. 37, n. 2, 2022.

HIRANO, Sedi. Política e economia como formas de dominação o trabalho intelectual em Marx. Tempo Social. **Revista de Sociologia**. v. 13. n. 2. São Paulo: USP, novembro de 2001. pp 01-20.

HONORATO, G.; VARGAS, H. M.; HERINGER, R. Assistência estudantil e permanência na universidade pública: refletindo sobre os casos da UFRJ e UFF. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 38., 2014, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis** (Rio de Janeiro), n.3, p.09-32, jan.--jun. 2001.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3.ed. São Paulo. Cortez, 2008.

_____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS, ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ªed. Brasília: CEAD/UnB/CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Serviço Social na História: resistência às desigualdades sociais e respeito à Diversidade. **Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, pp. 20-33, set./dez, 2024.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 18. ed. São Paulo: Cortez; CELATS, 2005.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 129, maio/ago. 2017.

KOWLASKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o**

desafio na garantia dos direitos. Tese (Doutorado). Faculdade de serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2012, 179 fl.

LASSANCE, Antônio. **“O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes”**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

LÉDA, Denise Bessa, MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação & Realidade**, 34, p. 49-64, jan/abr 2009.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza.** São Paulo: FEUSP, 1998. Tese (Doutorado em Educação) - USP.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

_____. **Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente.** 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

_____. **Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública** / Roberto Leher. – 1. ed. – São Paulo : Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da educação superior nos anos de contrarrevolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva.** Tese doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Capitalismo dependente e reforma universitária consentida: a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros. In: SIQUEIRA, A.; NEVES, L. (Org.). **Educação superior: uma reforma em processo.** SP: Xamã, 2006, v., p. 19-42.

_____. **Contrarreforma na educação superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.

_____. Contrarreforma da educação nas universidades federais: O REUNI na UFF. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XIX, n.44, jul. 2009, p. 147-157.

_____. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, Larissa Dahmer, ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Org.). **Serviço Social e Educação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 3.ed. p.1-26. 2012.

_____. O Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Revista Universidade e Sociedade.** Distrito Federal. Ano XXIV, n.55, fev.2015, p. 32-43.

LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; FERNANDEZ, Michelle; SILVEIRA, Mariana Costa; PEDOTE. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO JR, J. C. *et al.* (orgs.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.** Brasília/João Pessoa: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022. p. 457-483..

LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; FERNANDEZ, Michelle; SILVEIRA, Mariana Costa; PEDOTE, João; GUARANHA, Olívia Landi C. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, p. 1–36, 2023.

MAGALHÃES, Rosélia Pinheiro de; MENEZES, Simone Cazarin de. Ação afirmativa na UFRJ: a implantação de uma política e os dilemas da permanência. **O Social em Questão**. Ano XVII, n. 32, 2014.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os Economistas).

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, Mar. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9801.pdf> Acesso em junho de 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo. Expressão popular, 2008.

_____. **O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEIRELLES, Dimária Silva e Meirelles. O conceito de serviço. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1 (101), p. 119–136, jan./mar. 2006.

MELO, Maria Rosângela Albuquerque. A política de assistência estudantil nas universidades públicas federais: contextualização histórica, marco legal e desenvolvimento conceitual. In: NASCIMENTO, Ana Paula Leite Nascimento; DAMASCENO, Heide de Jesus Damasceno; OLIVEIRA, Ingridi Palmieri; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Silva Moreira (org.). **Serviço Social e Educação: contribuições ao debate em uma perspectiva crítica**. Aracaju: Criação, 2018. p. 97-120.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Apontamentos para a crítica do projeto neoliberal de sociedade e de educação: a realização (parte II). **Revista Educação Temática Digital**, vol. 3, n. 2, p. 55-70, jun. de 2002.

MELO, André Lins de; SANTOS, Elisangela de Jesus Ribeiro dos; ANDRADE, Gercília Pereira de. **Ensino Superior no Brasil: do elitismo colonial ao autoritarismo militar**. VIII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" História, Educação e Transformação: tendências e perspectivas. 2009.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo. Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciências, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis, ed. Vozes, 2004, p 07-29

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007a**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf Acesso em janeiro de 2024.

_____. **Portaria nº 389 de 09 de maio de 2013**. Cria o Programa Bolsa Permanência. 2013. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13103-resol-13-fnde-pdf&category_slug=maio-2013-pdf&Itemid=30192 Acesso em janeiro de 2024.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Estudos socioeconômicos. In: CFESS/ ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009. p.481-496.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: Histórias e Debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, nov., 2002.

MOSCATELI, Renato. O pensamento político de Rousseau à luz do debate liberal comunitário. **Revista Dois Pontos**, Curitiba, São Carlos, volume 16, número 1, p. 51-70, agosto de 2019.

NASCIMENTO, Ana Paula Leite. Assistência Estudantil e Projeto Ético-Político do Serviço Social: democratizar acesso ou permanência? In: **Revista Eletrônica da Faculdade José Augusto Vieira**. Ano VI – nº 08, setembro 2013.

NASCIMENTO, Clara Martins. Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade. In: FONAPRACE: **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares** / Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. – UFU, PROEX: 2012.

NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida: na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, v. 23, n. 53, p. 88-103, 2014.

NASCIMENTO, Maurício Reis de Souza do. Estado, políticas públicas e educação: a agenda do MEC para o ensino superior no governo Bolsonaro. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XXXIV, n.73, fev. 2024, p. 98-111.

NETO, Cláudio Souza. Assédio institucional, neoliberalismo e reforma da Constituição no governo Bolsonaro. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso Cardoso Junior (org.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado** Brasília/João Pessoa: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022. p. 192-2011.

NETTO, José Paulo. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. (Questões da nossa época, 20).

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. O capitalismo contemporâneo. In: **Economia política uma introdução crítica**. 3. Ed. São Paulo, Cortez, 2007.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVA, Maria Herlinda Borges. **Política de Estado e Prática Social**. Cortez, 1987.

OLIVEIRA, Vanessa Martins; PEREIRA, Larissa Dahmer; FERREIRA, Andreza Telles dos Santos. Entre o universal e o focal: a política de assistência estudantil no ensino superior e a particularidade da Universidade Federal Fluminense (UFF). In: PEREIRA, Larissa Dahmer Pereira; BARBOZA, Daniela Ribeiro Barboza (org.). **Políticas regressivas e ataques aos direitos sociais no Brasil: dilemas atuais em um país de capitalismo dependente**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 265-290.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva: da inspiração à implantação. In: SILVA JR., Joaquim dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Orgs.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas..** Campinas, SP. Editora Alínea, 2006, p. 43-58.

PINTO, Marina Barbosa. O REUNI como estratégia de adequação da universidade pública brasileira às necessidades do capital. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XVIII, n.42, jun. 2008, p. 127-134.

PEREIRA, Gênesis de Oliveira. **Fundo público e crise do capital: expropriação e flexibilização dos direitos dos servidores públicos**. 2019. 223 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

PEREIRA, Fabrício Mendes. Política do Ministério da Educação sob o Governo Bolsonaro: Plano Nacional do Livro Didático (PNLD 2021) e do desmonte da autonomia da Sociologia nos currículos. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal. Ano XXXIV, n.73, fev. 2024, p. 72-83.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & saúde coletiva**. p. 2187-2196, 2018.

PEREIRA, Rodrigo da Silva; SILVA, Maria Abádia. Estado capitalista brasileiro e organismos internacionais: continuidades e aprofundamentos das reformas educacionais. **HISTEDBR On-line**. Campinas, v.18, n.2(76), p. 523-544, abr./jun. 2018.

RAICHELLIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: Raichellis, Raquel; Vicente, Damares; Albuquerque, Valéria (Org.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: córtex, 2018.

RAMOS, Marise. O estudo de saberes profissionais numa perspectiva etnográfica: contribuições teórico-metodológicas. **Educação em Revista**. V. 30. N. 4. Belo Horizonte, UFMG, outubro-dezembro de 2014. pp 105-125.

RAMOS, Adriana; Ortiz, Fátima Grave; Paula, Luciana Gonçalves Pereira de. **O trabalho profissional do/a assistente social e suas possibilidades: reflexões sobre as dimensões constitutivas do Serviço Social**. Juiz de Fora, MG. Editora UFJF, 2023.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida Pública, política econômica e financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese doutorado. Rio de Janeiro, 2015.

RODRIGUES, Rubens Luiz. Processo Civilizatório, Espaço Público e Educação Escolar: contradições no contexto do capitalismo contemporâneo. **Libertas**. Juiz de Fora, Vols. 6 e 7, ns. 1 e 2, p. 149-74, jan.-dez. de 2006 a jan.-dez. de 2007.

SANTOS, Flávio dos Reis. **Banco Mundial e gerenciamento da educação brasileira**. 2010. Disponível em <http://flavioreis.webnode.com.br/news/banco%20mundial%20e%20gerenciamento%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20brasileira/>. Acesso em novembro de 2023.

SANTOS, Adaires Eliane Dantas; LIRA, Terçália Suassuna Vaz. Crise, recrudescimento do neoliberalismo e seus reflexos no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XXVI, n. 55, p. 261–286, jan./abr. 2023.

SANTOS, Eduardo Henrique Moraes; MENDES, Raquel de Oliveira. **Ações afirmativas, permanência e assistência estudantil no Brasil e no mundo: dilemas e desafios na contemporaneidade**. São Cristóvão, SE: Editora da UFS, 2023.

SAUL, Renato P. Da ontologia social ao programa político, sem retorno. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, nº 9, jan-jun de 2003, p. 142-173.

SILVA, Hélio Alexandre da. Thomas Hobbes: política, medo e conflitos sociais. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**. V. 1, n. 30, p. 143-164, jan.-jun. 2017.

SAVIANI, Dermeval. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

_____. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**. v. 8, n. 2, p. 4-17, ago/dez; 2010.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Política social brasileira: descentralização, direitos e financiamento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, Thássia Cristina da Silva. **A relação entre os recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil e a ampliação do acesso na UFJF no contexto de contrarreforma universitária nos anos 2000**. Dissertação, UFJF, 2017.

_____. A reestruturação e desestruturação da política de ensino superior no Brasil: Os avanços e retrocessos na contradição expansão com contenção. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, 6(01), 166–187. 2022.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 318–339, maio/ago. 2016.

TEIXEIRA, Joaquim Barata. BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: CFESS, ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ªed. Brasília: CEAD/UnB/CFESS/ABEPSS, 2009.

TIRIBA, Lia. “Fios invisíveis do(s) mundo(s) do trabalho: a experiência à lupa”. In: MAGALHÃES, Livia Diana; TIRIBA, Lia (Orgs). **Experiência: o termo ausente? Sobre história, memória, trabalho e educação**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. pp 95-112.

TOMAZ, Cristiane. As atribuições e competências profissionais das e dos assistentes sociais. In. A dimensão técnico-operativa no trabalho de assistentes sociais. In: HORST, C. H. M.; ANACLETO, T. F. M. (Org.). **A dimensão técnico-operativa no trabalho de assistentes sociais**. 1. ed. Belo Horizonte: CRESS MG, 2023. p.97-111.

TREVISOL, Márcio Giusti e ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. A incorporação da racionalidade neoliberal na educação e a organização escolar a partir da cultura empresarial. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, p. 200-222, set./dez. de 2019.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORÓN, Atílio (org). **Filosofia política Moderna**. De Hobbes a Marx.

VASCONCELOS, Natália Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599–616, jul./dez. 2010.

_____. Assistência Estudantil: uma breve análise histórica. In. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**.Orgs. FONAPRACE, ANDIFES. - UFU, PROEX, 2012. p. 100-111.

WTO. **The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines**, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis** (Rio de Janeiro), n.3, p.33--40, jan.--jun. 2001.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

O trabalho profissional de assistentes sociais no Programa Nacional de Assistência Estudantil no contexto de reestruturação das universidades federais (2010–2024)

O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) para participar como voluntário(a) da pesquisa O trabalho de assistentes sociais na assistência estudantil nas universidades federais de Minas Gerais sob a normatividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil, parte da tese de doutorado de Thássia Cristina da Silva Soares matriculada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, aqui denominada pesquisadora responsável e autora do trabalho, orientada pela Profa. Dra. Ana Livia de Souza Coimbra. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o trabalho profissional de Assistentes Sociais que atuam nos setores responsáveis pela assistência estudantil nas universidades federais do Estado de Minas Gerais, a partir da vigência do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Com esse estudo busco identificar as frentes de trabalho e as características que envolvem o trabalho de Assistentes Sociais nesses espaços sócio-ocupacionais, analisando o contexto institucional e jurídico que envolve o trabalho desses profissionais, apreendendo quais as concepções acerca da assistência estudantil que fundamentam a perspectiva de atuação profissional e os nexos existentes entre a normatização do PNAES e a potencialidade da intervenção profissional do Serviço Social.

Informo que esta pesquisa possui riscos mínimos, que podem ser caracterizados como constrangimento, desconforto ou receio do(da) senhor(a) em relação a alguma(s) questão(ões) do questionário que possui relação com as vivências no processo de trabalho realizado, ou até mesmo, receio de quebra de sigilo do anonimato e dos dados informados na pesquisa. Todavia, de antemão, declaro que tracei estratégias para minimizar estes riscos e, para tanto, a construção dos itens do questionário foi pensada de maneira precisa, buscando os meios de controle das informações presentes na Lei nº 14.874/2024.

O questionário foi construído na plataforma *Google Forms* (Formulário do Google) instrumento de fácil acesso e preenchimento dinâmico. Além disso, o instrumento de coleta de dados dispõe de um quantitativo de perguntas necessárias às quais estão dispostas de modo articulado, a fim de facilitar o seu preenchimento. Destaco que nas questões definidas no questionário como obrigatórias foi incluída a opção “não quero responder” com o intuito de

respeitar a sua vontade. Esta pesquisa cumpre os preceitos do Código de Ética Profissional do Assistente Social e a Lei nº 8.662/1993 que dispõe sobre a profissão de Serviço Social.

A fim de proteger as informações como seu nome, suas respostas e qualquer material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão. O seu anonimato e o sigilo das respostas do questionário da pesquisa estão garantidos e o(a) senhor(a) não será identificado em nenhuma publicação. As suas respostas ao questionário serão utilizadas somente para fins acadêmicos e científicos. Para garantir o sigilo do seu nome, das respostas do questionário da pesquisa e de qualquer informação que possa te identificar, pois o acesso a estas informações serão realizados apenas pela pesquisadora e pela professora orientadora da tese. As respostas do questionário serão salvas no equipamento pessoal da pesquisadora para não incorrer no risco de vazamento de dados na nuvem, em cumprimento às determinações da Lei nº 13.709/2018 que trata sobre a Lei Geral de Proteção dos Dados Pessoais e, e ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de cinco anos. Decorrido este tempo, a pesquisadora avaliará os documentos para a sua destinação final, de acordo com a legislação vigente.

Para participar deste estudo o(a) senhor(a) não terá qualquer custo nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, se o(a) senhor(a) tiver algum dano advindo das atividades realizadas nesta pesquisa, tem direito a buscar indenização. O(a) senhor(a) terá todas as informações que quiser sobre esta pesquisa e estará livre para escolher em participar ou não. Mesmo que o(a) senhor(a), em um primeiro momento opte por participar da pesquisa e altere sua opinião após iniciar o preenchimento do questionário, poderá encerrar sua participação a qualquer momento, basta apenas interromper o preenchimento do questionário.

Caso esteja de acordo em participar da pesquisa, o(a) senhor(a) responderá um questionário eletrônico, via *Google Forms*, composto por questões objetivas e discursivas com duração aproximada de 20 minutos. Este Termo de Consentimento será enviado, com a assinatura da pesquisadora, para seu e-mail para fins de arquivamento pessoal. Assim sendo, ao clicar na opção abaixo, o(a) senhor(a) declara que leu e compreendeu as informações acima e que concorda em participar da pesquisa. Se o(a) senhor(a) não quiser participar desta pesquisa, basta apenas fechar essa página.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Juiz de Fora que funciona na Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa da UFJF, localizado no Campus Universitário, bairro Martelos em Juiz de Fora. CEP: 36036-900 Fone: (32) 2102- 3788 / E-mail: cep.propp@ufjf.br

Termo de consentimento

Você concorda em participar da pesquisa?

- ☐ Estou de acordo com os esclarecimentos do TCLE e quero participar da pesquisa.
- ☐ Não quero participar.

Questionário

Na sequência serão apresentados questões objetivas e descritivas que irão subsidiar a análise da pesquisa.

Identificação

1. E-mail:

2. Nome:

3. Idade:

4. Instituição:

- ☐ Universidade Federal de Alfenas - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Alfenas - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Itajubá - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Itajubá - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Juiz de Fora - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Juiz de Fora - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Lavras - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Lavras - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Minas Gerais - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Minas Gerais - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Ouro Preto - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Ouro Preto - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de São João Del Rei - campus sede
- ☐ Universidade Federal de São João Del Rei - campus avançado
- ☐ Universidade Federal do Triângulo Mineiro - campus sede
- ☐ Universidade Federal do Triângulo Mineiro - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Uberlândia - campus sede

- ☐ Universidade Federal de Uberlândia - campus avançado
- ☐ Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - campus sede
- ☐ Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - campus avançado
- ☐ Universidade Federal de Viçosa - campus sede
- ☐ Universidade Federal de Viçosa - campus avançado

Formação acadêmica

5. Graduação em Serviço Social

Instituição:

Ano e conclusão:

Especialização

Em caso de mais de uma especialização, informar as duas que você considera mais relevante.

6. Possui especialização?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Caso positivo:

Instituição:

Área da especialização:

Ano de conclusão:

Mestrado

7. Possui mestrado?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Caso positivo:

Tipo de mestrado (acadêmico ou profissional):

Área do curso:

Instituição:

Ano de conclusão:

Doutorado

8. Possui doutorado?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

Caso positivo:

Área do curso:

Instituição:

Ano de conclusão:

Qualificação e aperfeiçoamento

9. Participou de cursos de qualificação ou aperfeiçoamento relacionados ao trabalho na assistência estudantil?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

Informe dois cursos mais recentes

Curso 1

Área e nome/tema do curso:

Instituição:

Ano de conclusão:

Curso 2

Área e nome/tema do curso:

Instituição:

Ano de conclusão:

10. Você participa de eventos da categoria profissional e da área de atuação?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

Se sim, quais?

☐ Congressos

☐ Encontros regionais e/ou nacionais

☐ Fóruns

☐ Seminários

☐ Palestras da área

Com qual frequência?

1 vez ao ano.

2 vezes ao ano.

3 vezes ao ano.

Mais de 3 vezes ao ano

Trajetória profissional e características político-institucionais da Assistência Estudantil na universidade

11. Há quanto tempo trabalha na área de assistência estudantil na rede federal de ensino superior? (em anos)

12. Ano de ingresso no setor responsável pela assistência estudantil na atual instituição:

13. Carga horária semanal de trabalho:

20 horas

30 horas

40 horas

Não quero responder

14. Possui experiência profissional na assistência estudantil antes da implementação do Decreto nº 7.234/2010 que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

15. A partir da implementação do PNAES, você identifica mudanças que impactaram na realização do trabalho profissional?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Em caso positivo:

Quais são as mudanças que você identifica?

Essas mudanças foram positivas ou negativas?

16. Quais as áreas de ações do Decreto nº 7.234/2010 **desenvolvidas pela instituição** que trabalha?

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Moradia estudantil;
- ☐ Alimentação;
- ☐ Transporte;
- ☐ Atenção à saúde;
- ☐ Inclusão digital;
- ☐ Cultura;
- ☐ Esporte;
- ☐ Creche;
- ☐ Apoio pedagógico;
- ☐ Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.
- ☐ Não quero responder

17. Em qual dessas ações previstas no Decreto nº 7.234/2010 há **inserção de assistentes sociais** na universidade que você trabalha?

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Moradia estudantil;
- ☐ Alimentação;
- ☐ Transporte;
- ☐ Atenção à saúde;
- ☐ Inclusão digital;

- ☐ Cultura;
- ☐ Esporte;
- ☐ Creche;
- ☐ Apoio pedagógico;
- ☐ Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.
- ☐ Não quero responder

18. Quais profissionais compõem a equipe do setor responsável pela Assistência Estudantil na instituição que você trabalha?

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Administrador
- ☐ Assistente em administração
- ☐ Assistente social
- ☐ Analista de sistemas
- ☐ Enfermeiro
- ☐ Estatístico
- ☐ Médico
- ☐ Nutricionista
- ☐ Pedagogo
- ☐ Psicólogo
- ☐ Técnico em assuntos educacionais
- ☐ Outros

19. É realizado trabalho interprofissional com a participação de assistentes sociais?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

20. Liste as três principais demandas que a instituição solicita para o seu trabalho profissional (da maior para a menor frequência).

21. Como são definidas as atribuições, as funções e os objetivos profissionais do Serviço Social no setor responsável pela assistência estudantil na instituição?

- ☐ Somente pela gestão
- ☐ Somente pela equipe de assistentes sociais.
- ☐ Por uma equipe multiprofissional também composta por assistentes sociais.
- ☐ Pela gestão em conjunto com a equipe de assistentes sociais.
- ☐ Não quero responder.

22. Dentre as prioridades institucionais, a Assistência Estudantil ocupa lugar de importância?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Parcialmente
- ☐ Não quero responder

Explique

23. A mudança de gestão na administração superior interfere na realização do trabalho do assistente social na assistência estudantil?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Explique

24. A instituição **promove** capacitações sobre assistência estudantil ou áreas transversais para fins de atualização permanente da equipe de assistentes sociais?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

25. A instituição **incentiva e/ou possibilita** a participação em eventos sobre assistência estudantil ou áreas transversais para fins de atualização permanente da equipe de assistentes sociais?

- ☐ Sim

- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Exercício profissional e condições de trabalho no setor responsável pela assistência estudantil

26. Qual o setor em que você atua na assistência estudantil?

27. Você possui cargo ou função gratificada?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

Em caso positivo, qual cargo ou função ocupa atualmente?

28. O trabalho como assistente social é realizado concomitante com o cargo ou função exercida?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

29. Relacione as principais as atividades realizadas por você no setor que atua na assistência estudantil?

30. Quais instrumentos utilizados no seu exercício profissional no setor de assistência estudantil?

- ☐ Encaminhamentos
- ☐ Entrevistas
- ☐ Estudo ou análise socioeconômica
- ☐ Grupos
- ☐ Parecer social
- ☐ Relatórios
- ☐ Reuniões
- ☐ Visitas domiciliares

☐ Não quero responder

☐ Outros

31. Qual(is) fonte(s) utilizada(s) para seleção dos discentes para acesso às bolsas e/ou auxílios de assistência estudantil?

☐ Estudo ou análise socioeconômica

☐ Cadastro Único

☐ Análise de renda per capita (realizada por um sistema e/ou outro setor)

☐ Não quero responder

☐ Outro

32. Qual outra fonte ou metodologia utilizada?

Sobre o estudo e análise socioeconômica

33. O estudo ou análise socioeconômica é realizada, exclusivamente, pela equipe de assistentes sociais?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

Em caso negativo.

34. Quais outros profissionais realizam?

35. Para quais fins os resultados do estudo ou análise socioeconômica são utilizados?

☐ Concessão de bolsas e/ou auxílios estudantis

☐ Identificação do perfil discente para criação de ações específicas

☐ Identificação das principais demandas dos discentes.

☐ Desenvolvimento de grupos e ações coletivas.

☐ Mapeamento do perfil discente da instituição

☐ Estudos e criação de banco de dados estatísticos

☐ Seleção em outros setores da instituição

☐ Priorização nos campos de estágio

☐ Ingresso na instituição

- ☐ Contribuir para a organização estudantil
- ☐ Não quero responder
- ☐ Outro

36. Aponte quais os **direitos** dos assistentes sociais garantidos pela Resolução CFESS nº 273/1993 que trata sobre o Código de Ética do Assistente Social e quais as **condições técnicas e éticas previstas** na Resolução CFESS nº 493/2006 **são garantidas** no espaço socio-ocupacional no desempenho de suas atividades profissionais.

- ☐ Livre acesso à população usuária
- ☐ Acesso às informações institucionais que se relacionem com o trabalho profissional
- ☐ Participação em sociedades científicas e em entidades representativas que tenham por finalidade a produção do conhecimento, a defesa e a fiscalização do exercício profissional
- ☐ Apoio e/ou participação em movimentos sociais e organizacionais populares.
- ☐ Sigilo profissional.
- ☐ Local de atendimento com condições adequadas que garantam o acolhimento, bem estar e privacidade do usuário.
- ☐ Espaço adequado para guarda de material técnico de caráter reservado.
- ☐ Espaço físico em condições adequadas, conforme a organização institucional.
- ☐ Não quero responder.

Competência e atribuição privativa

Esclarecimentos sobre as competências e as atribuições privativas de assistentes sociais podem ser obtidos em documento produzidos pela categoria profissional, a saber:

Lei nº 8.662/1993 que Regulamenta a profissão

Parecer Jurídico Nº 27/98 que dispõe sobre a análise das competências de assistentes sociais em relação aos parâmetros normativos previstos no art. 5º da Lei nº 8.662/93

Brochura CFESS intitulada Atribuições privativas da/o Assistente Social em questão, volumes 1 e 2 que podem ser acessadas, respectivamente nos links

37. Existe alguma atividade realizada por você que não se configura competência e/ou atribuição privativa do Serviço Social?

- ☐ Sim

- ☐ Não
- ☐ Não quero responder

38. Qual(is) é(são) essa(s) atividade(s)?

Autonomia profissional

Autonomia técnica refere-se ao conhecimento específico do assistente social e contempla as dimensões constitutivas do Serviço Social, as quais são indissociáveis e norteiam a escolha do instrumental e a direção dada no uso deste.

A autonomia relativa está relacionada à condição de trabalhador assalariado, cujo vínculo de trabalho subordina-o a condições e determinações institucionais que transpõem as escolhas e opções ideopolíticas dos assistentes sociais. Todavia, cabe destacar que estas não podem ser contrárias às legislações normativas do Serviço Social.

39. Como você avalia o grau de **autonomia técnica** no seu exercício profissional?

Ruim 1 2 3 4 5 Ótima

40. Como você avalia o grau de **autonomia profissional** no âmbito da assistência estudantil no setor em que você trabalha?

Ruim 1 2 3 4 5 Ótima

Desafios, estratégias e potencialidades do exercício profissional

41. Descreva, em ordem de importância, os três principais desafios relacionados ao seu trabalho como Assistente Social no setor de assistência estudantil:

42. Quais as principais estratégias desenvolvidas por você e/ou pela equipe de Serviço Social no setor que atua visando à permanência estudantil?

43. Você identifica potencialidades para trabalho de assistentes sociais no setor de assistência estudantil, além das ações realizadas atualmente?

☐ Sim

☐ Não

☐ Não quero responder

Explique sua resposta

44. Marque as afirmativas com as quais você tem concordância conforme sua perspectiva, independente das legislações vigentes:

Marque todas que se aplicam.

- ☐ A assistência estudantil deve contemplar, indistintamente, todos os discentes da graduação presencial.
- ☐ A assistência estudantil deve ser prestada somente aos discentes ingressantes por cotas sociais.
- ☐ A assistência estudantil deve restringir o recorte de renda conforme as políticas de assistência social.
- ☐ A assistência estudantil deve contemplar os discentes da pós-graduação.
- ☐ A assistência estudantil deve contemplar para discentes da educação a distância.
- ☐ A assistência estudantil deve ser organizada somente por meio de programas de bolsas e auxílios estudantis.
- ☐ A assistência estudantil deve ser organizada por meio de equipamentos e gratuidade de acesso aos serviços
- ☐ A assistência estudantil deve ser direcionada apenas para discentes atendidos por Programas Assistenciais.
- ☐ A assistência estudantil deve ser organizada por meio de bolsas, auxílios, equipamentos e atendimentos técnicos profissionais.
- ☐ O critério de renda estabelecido no Decreto nº 7.234/2010 é alto e deveria ser reduzido.
- ☐ O critério de renda estabelecido no Decreto nº 7.234/2010 deve acompanhar o critério social do programa de ingresso.
- ☐ A assistência estudantil tem por objetivo garantir a permanência do(a) discente visando a conclusão do curso.
- ☐ A assistência estudantil tem por objetivo atender todas as necessidades dos(as) discentes durante o processo formativo.

46. Você tem conhecimento da forma final do Projeto de Lei nº 5.395/2023 que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Parcialmente

Agradecimento

Expresso minha gratidão por sua valiosa participação ao responder este questionário.

As respostas obtidas serão importantes para a elaboração da tese, bem como para a ampliação do debate e fortalecimento das discussões acerca do exercício profissional na área da assistência estudantil. Caso queira acessar o resultado da pesquisa, solicite-nos que enviaremos após a conclusão do estudo.

Muito obrigada!