

Enfrentamentos à questão social no contexto da educação superior

Geórgia Dantas Macedo (UFPB)
Emily da Silva Nascimento (UFPB)

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo teórico sobre o enfrentamento da questão social no contexto das políticas de acesso e permanência na educação pública superior a partir das mudanças dos três últimos governos. A história recente nos mostra uma turbulência no cenário político brasileiro, provocando uma instabilidade nos programas em execução no âmbito educacional. O estudo possui enfoque qualitativo e advém de um recorte de projeto de pesquisa de Mestrado Profissional em andamento no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Acerca dos procedimentos metodológicos, realizamos uma pesquisa bibliográfica através de estudo exploratório baseado no método dialético. Os resultados apontam as políticas sociais como medidas compensatórias e focalizadas, demonstrando traços contraditórios de ações governamentais frente ao sistema capitalista intrínseco no contexto do Brasil. Verifica-se também que as instituições federais de educação superior (IFES) são submetidas recorrentemente às contingências orçamentárias, refletindo em constantes limitações financeiras, inclusive aos programas sociais que visam a democratização do acesso à educação superior, a exemplo do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O PNAES é regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010 e objetiva intervir na diminuição da evasão nas IFES através de medidas que viabilizem a permanência com sucesso aos estudantes de graduações presenciais em situação de vulnerabilidade socioeconômica e aos egressos da rede pública de ensino. Verifica-se também que as ameaças no repasse de orçamentos para o PNAES demandam a necessidade de que este programa seja instituído como uma Política de Estado dado à sua relevância social no âmbito da educação superior. Além disso, devem ser instituídas estratégias úteis que ultrapassem à transferência de benefícios assistenciais para sobrevivência dos estudantes e que contemplem as áreas de atuação do PNAES, como a implantação de atividades que realcem o protagonismo e cidadania destes no contexto da sua formação profissional.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Assistência Estudantil; Permanência; Financiamento.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um estudo teórico sobre o enfrentamento da questão social no contexto das políticas de acesso e permanência na educação pública superior a partir das mudanças dos três últimos governos. O estudo possui enfoque qualitativo e advém de recortes de dois projetos de pesquisa em andamento sobre “Permanência na educação superior” do Mestrado Profissional MPPGAV no âmbito da UFPB.

Na construção dessa reflexão, o presente estudo evidencia as políticas sociais que lidam com a questão social, enquanto medidas compensatórias e focalizadas, demonstrando traços contraditórios de decisões sociais e governamentais frente ao sistema capitalista intrínseco no contexto do Brasil. Também pretendemos trazer a discussão para as implicações nas ações de assistência estudantil estabelecidas pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, situada pelo Decreto nº. 7.234/2010, uma vez que foi uma medida objetivada a intervir na diminuição da evasão nas instituições federais por medidas que viabilizam permanência aos estudantes, prioritariamente, àqueles em vulnerabilidade socioeconômica ou egressos da rede pública de ensino. Pretende-se abordar a idealização e realidade deste programa, atendendo a uma demanda social provocada pelo desenvolvimento da Educação Superior no país.

METODOLOGIA

O estudo tem o objetivo de realizar um ensaio teórico sobre os enfrentamentos à questão social no contexto das políticas de permanência na educação superior, seguindo os seguintes objetivos específicos: a) Discorrer sobre as contradições e desafios das políticas sociais; b) Compreender os impactos das mudanças dos três últimos governos nas políticas de permanência na educação superior; c) Apresentar breves considerações sobre estratégias para a assistência estudantil e as IFES frente aos reflexos do neoliberalismo e retração dos governos.

A pesquisa terá enfoque qualitativo e advém de recortes de dois projetos de pesquisa sobre “permanência na educação superior” do Mestrado Profissional MPPGAV no âmbito da UFPB. Acerca dos procedimentos metodológicos, realizamos uma pesquisa bibliográfica através de estudo exploratório baseado no método dialético. A análise das políticas sociais através do método crítico-dialético busca uma perspectiva relacional que

se constrói a partir da relação sujeito-objeto, e, possibilita a compreensão das contradições, movimentos e processos que circundam a complexidade da vida social e que refletem diretamente na existência dessas políticas (BEHRING, 2008).

As categorias de análise utilizadas no levantamento bibliográfico foram os referenciais teóricos sobre “Questão social”, “Políticas sociais”, “Permanência na educação superior”, “Assistência estudantil”.

DISCUSSÕES

O neoliberalismo é o modelo econômico que retoma os ideais do liberalismo clássico de intervenção mínima do Estado nas relações econômicas bem como a redução do seu papel de provedor de políticas públicas. E, conforme Netto (2008) inova ao desenvolver estratégias, em escala mundial, de expansão do seu modo de vida e de trabalho ao ultrapassar as fronteiras nacionais, e promover ideias reformistas que corroboram para a desregulamentação dos direitos dos trabalhadores.

A sua configuração em países periféricos não compactua com a plena implementação dos direitos sociais, pois reduz à gestão de políticas sociais às ações pontuais, focalizadas e seletivas na distribuição de benefícios e serviços e ainda, coloca a lógica da privatização da coisa pública como alternativa para o melhor gerenciamento dessas políticas.

Stiglitz (2002) refere ao desagrado de grupos sociais frente à Globalização, em que também tem movimentado, mais recentemente, protestos em países desenvolvidos. As razões para esta reação aguçam um desapontamento frente à promessa econômica visada, especificamente quanto à incapacidade em fazer reduzir a pobreza e a garantia de estabilidade econômica, para a busca de formas de gerir o social no Estado Providência. A “questão social”, como refere Ribeiro (2010), vem sendo reproblematicada.

As políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado visando atingir determinados objetivos que atendam aos interesses e necessidades de segmentos da sociedade. E, dentre as políticas públicas, as políticas sociais se diferenciam por atuarem nas demandas para o enfrentamento às expressões da questão social. “Uma explicação das políticas sociais considera que estas devem ser vistas como respostas às ‘necessidades’ do trabalho e às ‘necessidades’ do capital, compatibilizando-se entre si” (AUGUSTO, 1989, p.110). A implementação de

políticas sociais para enfrentamento às contradições do modo de produção capitalista apresenta-se como perspectiva de superação dessa realidade, entretanto, suas limitações e desafios trazem obstáculos para o seu enfrentamento à questão social.

A definição de Política Social tem sua origem na abordagem crítico-dialética a partir do contexto do modo de produção capitalista, considerando suas contradições a partir da relação entre Capital e Trabalho. Para tanto, o estudo sobre as políticas sociais requer considerar a complexidade de suas múltiplas dimensões e contextos que refletem diretamente na implementação dessas políticas. Desse modo, agem como estratégias de atendimento às expressões da questão social, ou seja, das contradições resultantes da vida em sociedade capitalista, por isso elas tem natureza contraditória. “Por trás da política social existe a questão social, definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustenta” (DEMO, 2000, p. 14).

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e até fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING, 2008, p. 51).

Apesar das políticas sociais não transformarem a realidade imposta na contemporaneidade de contradições resultantes da relação capital e trabalho, elas são direitos sociais conquistados através de lutas e mobilizações da sociedade, que minimizam os sofrimentos das classes subalternas dominadas pela sociabilidade capitalista. E, mesmo com esse papel fundamental de atender minimamente às necessidades da classe trabalhadora, verifica-se, na contemporaneidade, o sucateamento das políticas sociais e regressão dos direitos sociais através do “[...] trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização” (BEHRING, 2008, p. 156). Portanto, a constituição das políticas sociais é imbricada de limitações e contradições que reproduzem a lógica do sistema capitalista, ainda que teoricamente elas tenham o papel de atender aos interesses da sociedade.

No contexto da educação superior, Lima (2013) ressalta que também houve reflexos do Capital externo, devido à condição do Brasil como um país capitalista dependente, especialmente nos anos de 1990 e década seguinte através da “subordinação da ciência à lógica mercantil [...] a constituição de novos campos de lucratividade e [...]

estratégias de obtenção de consenso em torno do projeto burguês de sociabilidade em tempos de neoliberalismo reformado” (p.12). A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) preconizam a educação como direito social a ser garantido legalmente pelo Estado, entretanto, há desafios na implementação dessas políticas devido aos reflexos das correlações de forças que fazem parte da natureza dessas políticas. Paura (2013, p.115) ressalta que a LDB aponta o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na educação; contudo, essa realidade não se efetivou, pois, “fatores como a desigualdade social dificultam e/ou inviabilizam o acesso das pessoas de baixa renda à educação, em especial à educação superior”.

No terreno da educação superior pública brasileira, a materialização de políticas sociais, como as Ações Afirmativas, através das Cotas (Lei nº 12.711/2012) objetivam contribuir para democratizar o acesso sem qualquer distinção de classes, grupos ou pessoas; assim como o PNAES, como ação de suporte à permanência com sucesso. Entretanto, no contexto de inserção no modelo de sociedade capitalista contraditória e excludente, as relações sociais e culturais permeiam essas divisões de classes, causando desafios, dilemas e rebatimentos inclusive para a própria realidade da permanência na educação superior.

Nesse processo de constituição e desenvolvimento das políticas sociais no contexto da educação superior, devem ser feitas algumas considerações sobre essa perspectiva de democratizar esse nível de ensino. Silva e Veloso (2013) discutem o sentido estrito do acesso, tema este tão presente nas discussões quanto à regulação das políticas educacionais. As autoras problematizam de maneira a afirmar que o que se aponta como acesso, muitas vezes, vem apresentada de forma precária, por um processo incompleto e distante do acesso democrático.

Com base nas concepções levantadas por Gomes e Moraes (2012), ainda que o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) elevava a taxa de matrícula, este percentual não ultrapassou os 15%, categorizado com um sistema de educação composta pela “elite social, econômica e cultural” (p. 174). Além de que, o crescimento apontado espelha as políticas neoliberais de sua gestão, na qual privilegiou o setor privado, seguindo a lógica de mercantilização da educação superior, cada vez mais entregue e incentivada aos interesses da iniciativa privada (SILVA; VELOSO, 2013). Neste período, o princípio organizador da agenda pública centrou-se, como refere Melo (2007), na problemática do papel do Estado nas questões sociais.

O processo de reformulação e expansão da educação superior brasileira se instaura no governo Lula da Silva (2003-2010) com uma perspectiva de democratização e massificação da educação superior pública, inclusive com a valorização do Ensino à Distância, mantendo as características de subserviência ao capital, com o estímulo à expansão do ensino superior privado. Em 2007, foi instituído o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), quando foram implementados os programas para reforma e expansão da educação superior brasileira, com o objetivo de ampliar o acesso à educação superior mesmo com perfil direcionado prioritariamente para as necessidades do mercado. Nesse período, também houve a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), principalmente com a formação do ensino técnico e novos cursos de Graduação inclusive com a criação de unidades acadêmicas localizadas nos municípios dos interiores dos Estados.

Contudo, a reforma na educação superior expressou uma dimensão quantitativa de acesso ao ensino, o que não significa necessariamente a adesão a um modelo que objetive uma educação para construção do conhecimento de forma crítica, transformadora e com qualidade, mas um “modelo privatista de educação, no qual o Estado e do fundo público tendem a atuar de maneira coadjuvante” (FELIPPE, 2017, p. 05).

Apesar dessa tendência a atender aos interesses econômicos dominantes, “essa duplicação na oferta de cursos públicos e gratuitos durante a última década [...] tem possibilitado oportunidades para segmentos da população que até então estavam excluídos do acesso ao ensino terciário (*Ibid.*, 06). Nesse sentido, imersos no sistema capitalista em que regula as políticas sociais, a educação superior brasileira tem dado passos para a democratização de suas ações, certos de que a democracia, como defendem Silva e Veloso (2013), ocorrem em meio às contradições da lógica do capital. Ainda, problematizam o conteúdo ideológico em que omite a responsabilidade social e o papel do Estado, ao lado que atribui competência individual no merecimento em alcançar lugar.

Todavia, a partir do Governo Dilma (2011-2016), a educação superior pública tem sido afetada diretamente pela crise e instabilidade política e econômica no país, com frequentes cortes orçamentários e atrasos nos repasses dos recursos, impactando diretamente na manutenção do funcionamento das IFES e dos seus programas e ações para promoção do acesso e permanência nos seus espaços institucionais.

Com a destituição da Presidenta Dilma após o *impeachment* no dia 31 de agosto de 2016, Michel Temer assume a Presidência da República e inicia uma série de reformas

e medidas impopulares contra os direitos sociais, trabalhistas e previdenciários conquistados através de lutas e mobilizações dos trabalhadores e seus movimentos sociais. A exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2016 – PEC do Teto dos Gastos Públicos, que foi devidamente aprovada pelo Congresso Nacional e tornou-se a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a qual instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e que vigorará por vinte exercícios financeiros. Essa emenda constitucional congela os investimentos sociais do Governo Federal nas áreas da Educação e Saúde por **vinte anos** e estabelece ainda que as aplicações mínimas em ações e serviços **públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino** equivalerão no ano de 2017, às aplicações mínimas pagas no exercício de 2016 corrigida em 7,2%, e, a partir do ano de 2018, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (BRASIL, 1988, art. 110).

Portanto, comprometendo os recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive dos programas em desenvolvimento na política de educação superior brasileira – a exemplo do PNAES, e ainda, a própria manutenção das IFES devido à vulnerabilidade dessa especulação econômica, o que vem sendo explicitado por diversas IFES, inclusive pela própria UFPB: “Nota da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) alerta a sociedade sobre problemas orçamentários enfrentados por Universidades e Institutos Federais como: Perdas orçamentárias e Limite Orçamentário em 2017, orçamento de custeio com redução do Reuni em 11%” (UFPB, 2017a).

Internamente, as IFES precisam traçar um planejamento estratégico para lidar com as contingências orçamentárias e gerenciais marcadas pelas mudanças de governo a fim de minimizar os impactos causados pelas variações de novos chefes de Estado. Além disso, essas instituições precisam fortalecer a sua capacidade de gestão do conhecimento, além da articulação com a sociedade civil através da organização política. Como aponta Dourado (2011), o processo educativo e as políticas arroladas abastecem-se pelas regulamentações, regulações e lógicas de financiamento que repercutem na organização e gestão da educação superior, e, diante desses desafios cabe o seu fortalecimento visando uma educação crítica, pública, gratuita e de qualidade.

À guisa de conclusão, defende-se que o conhecimento e ação frente às variáveis sociais e culturais poderão servir como estratégia útil para sobrevivência da assistência aos estudantes, que precisará conhecer mais de perto as outras facetas da realidade de seu público-alvo para a participação mais ativa destes no contexto das instituições de educação superior.

CONCLUSÕES

A história recente nos mostra uma turbulência no cenário político brasileiro, provocando uma instabilidade nos programas que vinham sendo desempenhados no âmbito educacional superior. As mudanças de diferentes governos, inclusive com suas respectivas ideologias e projetos de trabalhos na gestão das políticas sociais e na administração do país, causam incertezas quanto à manutenção de projetos educacionais em curso, os quais apresentavam objetivos de democratização da educação superior, e resultados que expressaram a ampliação quantitativa no alcance dos beneficiados à vaga neste nível de ensino.

Sendo assim, é esse cenário de incerteza política e econômica, de redução do papel do Estado frente às políticas sociais para atendimento à questão social, e, os riscos na dotação orçamentária da política de educação que põem em xeque a continuidade dessas políticas de expansão do acesso ao ensino superior, que, mesmo com uma perspectiva de atender às requisições do capital especulativo através de resultados quantitativos, trouxeram novas oportunidades de uma formação em nível superior para muitos segmentos da sociedade. Além disso, atualmente, àqueles que dependem da venda da força de trabalho para sobreviver, enfrentam altos índices de desemprego no mercado de trabalho e dependem substancialmente dessas políticas públicas para minimizarem as condições de vida e trabalho nesse modelo econômico neoliberal.

Os programas direcionados, como PNAES, tem grande relevância para a permanência de estudantes economicamente desprivilegiados, ainda que este plano não se limite em atender financeiramente o beneficiado, mas também acolhê-lo por uma série de atividades a desenvolver para moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso aos que possuem deficiência e altas habilidades, a fim de favorecer condições de igualdade (Decreto nº 7.234/2010).

Destarte, o PNAES como plano de suporte aos cursos de graduação presenciais para o processo expansionista em que a educação superior vinha alcançando e com o aumento do acesso nas Institucionais Federais de Educação Superior – IFES, proporcionado em grande medida via projeto REUNI, em que favoreceu cada vez mais a equidade, tendo em vista o cumprimento de cotas em razão das políticas afirmativas em que vieram garantir percentual de 50% das vagas a negros, indígenas e deficientes. A mudança no cenário da educação superior viabilizada pelas ações em Assistência Estudantil, quando possibilita a manutenção dos estudantes vulneráveis no intervalo em que respondem com suas obrigações acadêmicas, reflete indícios de efeitos de tal programa.

De modo comparativo, quando o perfil de estudantes que compunha as universidades brasileiras evidenciava, estudantes advindos do ensino privado e, com a sustentação do PNAES que tem cada vez mais ratificado presença de uma população diversificada nos espaços acadêmicos, mostra que seus resultados corroboram para uma avaliação satisfatória em que se objetiva o acesso e permanência destes grupos sociais.

Reconhecer o acesso, à luz da educação superior, apenas por uma análise simplista, limita seu alcance à passagem para o universo acadêmico. De outro modo, a compreensão defendida Silva e Veloso (2013), é que o acesso perpassa pelos objetivos educacionais, de modo a mesclar as dimensões de ingresso, permanência e qualidade na formação, o que corroboraria para uma abordagem amplificada do conceito. Assim, as políticas para permanência, como o PNAES, devem ofertar atividades acadêmicas e ações para a cidadania que superem o mero repasse de benefícios pecuniários assistenciais e atendam também à emancipação e plena expansão dos indivíduos e grupos sociais.

Portanto, associar o sistema de massa e qualidade da educação superior correlaciona as possibilidades do PNAES, enquanto programa educacional direcionamento, como importante instrumento no favorecimento de acompanhamento do desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes vinculados à assistência estudantil. Entretanto, é preciso repensar a validade da discussão de qualidade de ensino quando ela mascara os desafios das pessoas socialmente vulneráveis no universo acadêmico. Verificamos também que a assistência estudantil precisa ser mais bem discutida e favorecer ao seu público de forma ampla, auxiliando os estudantes para melhor adesão deste ao meio universitário.

Nesse sentido, as políticas de democratização da educação superior não devem se limitar a incluir pessoas e grupos em uma realidade determinada, ou se restringir ao repasse de benefícios pecuniários, mas contribuir para o desenvolvimento das suas potencialidades e o seu protagonismo, dentro do contexto da diversidade étnica, social e racial na realidade brasileira.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, M. H. O. **Políticas públicas, políticas sociais e política de saúde: algumas questões para reflexão e debate.** Tempo social; Rev. Sociol. USP, São Paulo 1(2): 105-119, 2. Sem. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v1n2/0103-2070-ts-01-02-0105.pdf> Acesso em: 01 set. 2017.

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988.** Brasília, 1.988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 01 set. 2017.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm Acesso em: 08 mai. 2017.

_____. Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 13 de julho de 2017.

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania.** 3. Ed. Campinas, SP. Papyrus, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle.** RBPAAE, v. 27, n. 1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

FELIPPE, J. M. S. **Expansão do ensino superior e assistência estudantil: novos desafios.** Anais do 5º Encontro Internacional de Política Social e 12º Encontro Nacional de Política Social ISSN 2175-098X. Vitória, 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/16467/11328> Acesso em: 31 ago. 17.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. **Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa.** Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012.

LIMA, K. **Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século.** In: PEREIRA, L. D.; TEIXEIRA, N. L. Serviço Social e educação. 2. Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2013.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira.** IN: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais. 5ª edição. São Paulo, Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **Economia Política:** uma introdução crítica. 4. Ed. São Paulo, Cortez, 2008.

PAURA, S. G. **O serviço social na educação superior.** In: PEREIRA, L. D.; TEIXEIRA, N. L. Serviço Social e educação. 2. Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2013.

SILVA, M. G. M.; VELOSO, T. C. M. A. **Acesso nas políticas da educação superior: dimensões e indicadores em questão.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 3, p. 727-747, nov. 2013.

STIGLITZ, Joseph E. A globalização e seus malefícios. São Paulo, Futura, 2002.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. Physis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 20 [1]: 19-31, 2010.

UFPB, Universidade Federal da Paraíba. **Nota da Andifes alerta a sociedade sobre problemas orçamentários enfrentados por Universidades e Institutos Federais.** Disponível em: <http://www.ufpb.br/content/nota-da-andifes-alerta-sociedade-sobre-problemas-or%C3%A7ament%C3%A1rios-enfrentados-por-universidades> Acesso em: 31 ago. 2017.