

POLÍTICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

LA POLÍTICA DE ACCESO Y PERMANENCIA EN
LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN BRASIL Y EN
PORTUGAL

THE ACCESS AND ATTENDANCE POLICY IN STATE
UNIVERSITIES IN BRAZIL AND PORTUGAL

*Cláudia Priscila C. dos SANTOS¹
Jorge Manuel Leitão FERREIRA²*

Resumo

A assistência estudantil brasileira e a ação social portuguesa no ensino superior público (ASES) constituem um campo de atuação, investigação e de investimento social na garantia dos direitos humanos e sociais à formação universitária. Investigamos a dimensão social na sua aceção educativa facilitadora de formação superior e como elemento de integração social de grupos sociais vulneráveis no acesso ao ensino universitário. Definimos como objetivo geral sistematizar a configuração da ASES e utilizamos uma abordagem de natureza qualitativa baseada no método comparativo. Os resultados sugerem que a adoção de diretrizes internacionais afetou o desenvolvimento da ASES

¹ Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal. Assistente Social na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE/UFSC). Investigadora no Núcleo de Doutorandos Latino-América (NUDLA/ISCTE-IUL). Doutora em Serviço Social. E-mail: cpcss@iscte-iul.pt.

² Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal. Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Doutor em Serviço Social. E-mail: jorge.manuel.ferreira@iscte-iul.pt.

luso-brasileira, designadamente por fatores que impediram o fluxo contínuo de investimento, de estruturação e de planejamento, incapaz de responder de forma contemporânea e imediata às necessidades estudantis.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Estudantil. Ação Social no Ensino Superior. Universidade Pública. Política Social. Serviço Social.

Resumen

La asistencia estudiantil brasileña y la acción social portuguesa en la enseñanza superior pública (ASES) constituyen un campo de actuación, investigación y de inversión social en la garantía de los derechos humanos y sociales a la formación universitaria. Hemos investigado la dimensión social en su sentido educativo facilitador de formación superior y como elemento de integración social de grupos sociales vulnerables en el acceso a la enseñanza universitaria. Definimos como objetivo general sistematizar la configuración de la ASES y utilizamos un enfoque de naturaleza cualitativa con base en un método comparativo. Los resultados sugieren que la adopción de directrices internacionales afectó el desarrollo de la ASES luso-brasileña, en particular por factores que impidieron el flujo continuo de inversión, de estructuración y de planificación, incapaz de responder de forma contemporánea e inmediata a las necesidades estudiantiles.

Palabras clave: Servicios sociales para estudiantes. Enseñanza superior. Política Social. Trabajo Social.

Abstract

The Brazilian and Portuguese student welfare policy in state universities (ASES) is a field of action, research and social investment in order to guarantee human and social rights toward to higher education formation. In this paper, it is investigated the social dimension in its educative meaning that facilitates higher education formation and as an element of social integration for vulnerable social groups regarding the access to higher education. This paper aims to systematise the configuration of ASES in both countries and it is used

an approach of qualitative nature based on a comparative method. The results suggest that the adoption of international guidelines affected the development of Brazilian and Portuguese ASES, namely by factors that obstruct the continuous flow of investment, structuring and planning, incapable to respond in a contemporary and direct way students needs.

Keywords: *Student welfare policy. State university. Social Policy. Social Work.*

INTRODUÇÃO

Pensar a educação nas sociedades contemporâneas significa refleti-la, em termos formais, de progressão contínua, até o nível superior e na perspectiva de formação ao longo da vida. Por isso, garantias de conclusão constituem princípios centrais para assegurar níveis de instrução mais elevados aos cidadãos, coerentes com um contexto social e político caracterizado pela incerteza e constantes mudanças no âmbito das estruturas sociais, que buscam (re)equilibrar as dinâmicas das instituições, no geral, e das de ensino superior, em particular.

Atentos às especificidades supracitadas analisamos neste *paper* a configuração das políticas de assistência estudantil e da ação social no ensino superior (ASES) no Brasil e em Portugal. Através do método de estudo comparativo procuramos identificar diferenças na constituição dos sistemas em que estão integrados de forma a apontarem singularidades encontradas no âmbito latino-americano e europeu, intrinsecamente relacionadas às políticas educativas afetas ao ensino superior.

Nosso argumento baseia-se no fato de que a garantia do direito à educação e o acesso ao ensino superior tem como núcleo central de concretização políticas supletivas e com caráter social, mas de alcance público, que agem paralelamente à política de ensino superior, disponível aos estudantes como forma a oferecer-lhes igualdade de oportunidades de acesso e permanência, sendo condição necessária que tal política tenha

como base a sustentabilidade nas suas práticas com vista ao futuro das gerações seguintes.

O princípio de igualdade de oportunidades identificado com os Direitos Humanos apoia processos educativos e de aprendizagem coerentes com as necessidades dos estudantes quando ultrapassa a tradicional ideia de política de assistência exclusivamente com apoios monetários, e avança para apoios específicos, ao procurar integrar uma perspectiva multifocal das necessidades dos estudantes e dos óbices que enfrentam quotidianamente no ambiente académico e na relação entre os pares e os docentes.

O ambiente universitário integra recursos endógenos e exógenos que se intervencionados de forma competente auxiliam o conjunto de profissionais afetos ao campo de ação (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, professores, entre outros) a suportarem as suas práticas e a co-construírem alternativas de convivência ecológicas com vista à sustentabilidade (LEE, 2001; NÄRHI, 2004; ROCHA, 2015).

Este é um estudo comparativo, de natureza qualitativa, incidente num período específico – 2007 a 2015 – de uma mesma política, e sistematiza a configuração da ASES em Portugal e no Brasil, desenvolvido no âmbito de uma investigação doutoral realizada na área científica do Serviço Social. Segundo Ragin (2014), procura identificar as combinações e as condições de unidades macrossociais entre sociedades ou mesmo entre políticas. Realizamos análise bibliográfica e documental, com auxílio do *software* MAXQDA para a etapa de análise de conteúdo, em um vasto conjunto de fontes primárias e secundárias de escopo nacional e relativo a duas universidades brasileiras e quatro portuguesas, de diferentes regiões nacionais correspondentes, tendo como *locus* os órgãos que executam as políticas da ASES.

DIMENSÃO SOCIAL E EDUCATIVA FACILITADORA DE FORMAÇÃO SUPERIOR DA ASES NO BRASIL E EM PORTUGAL

Os sistemas da ASES português e brasileiro seguiram trajetórias diferenciadas de acordo com as especificidades dos regimes de *welfare state* experimentados por cada país, mas que assumem similaridades em razão da dependência do desenvolvimento do ensino superior brasileiro ao processo de colonização (FERNANDES, 2012; MENEZES, 2012; SANTOS, C. P. C. DOS; FERREIRA, 2017).

As diferenças seculares entre a implantação do ensino superior português comparativamente ao brasileiro influenciaram também a implantação das primeiras medidas de proteção social aos estudantes universitários. Se recuarmos historicamente, no Brasil, a primeira universidade foi estabelecida em inícios do século XX enquanto que, em Portugal, no século XIV (FERNANDES, 2012; MENEZES, 2012; PEDRO, 2008). Entretanto tais medidas em Portugal, ganham corpo somente com a primeira legislação específica, no ano de 1980, que assinalou a ampliação e a democratização do acesso ao ensino superior e, em 1993, com o decreto lei que regula a área, ainda com efeitos legais vigentes (BARRIAS, 2015; CERDEIRA, 2009; FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO, 2015; MARTINS, 2015). Medidas equivalentes, no Brasil, surgiram a partir de 2007, no contexto de reestruturação das universidades federais, com o REUNI (BRASIL, 2007), e de tentativa de regulamentação de uma política firmada como decreto lei em 2010 – o PNAES (BRASIL, 2010) (PALAVEZZINI; NOGUEIRA, 2014; SANTOS, C. P. C. DOS; MARAFON, 2016).

Como política necessária para afirmar o direito ao acesso ao ensino superior cuja dimensão social e educativa é reconhecidamente a de facilitar as condições de permanência e de aprendizagem aos grupos vulnerabilizados social e economicamente, tanto em Portugal como no Brasil, estudos em ambos os contextos afirmam a pertinência de tal política. Por exemplo, as políticas de bolsas que garantem a permanência

dos estudantes brasileiros em diferentes regiões do país e que indicam a insuficiência e a necessidade do reforço destas ações (MARAFON, 2015; MENEZES, 2012). No caso português, a ASES e as bolsas de estudo atribuídas são problematizadas em razão do modelo de financiamento do sistema do ensino superior, face à comparticipação dos estudantes nos custos com a frequência ao ensino superior por meio da cobrança de mensalidades escolares (denominadas propinas) mesmo nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas (CERDEIRA, 2009; FEDERAÇÃO ACADÊMICA DO PORTO, 2015; LOPES, 2013; SANTOS, C. P. C. DOS *et al.*, 2017)

No intercurso da última década, a política da ASES em ambos os países enfrentaram diferentes revezes que comprometeram o seu desenvolvimento. Se por um lado, as políticas de expansão brasileiras procuravam incluir estudantes de grupos sociais anteriormente privados do acesso ensejando a democratização, por outro lado, em Portugal, as questões debruçaram-se sobre a afetação orçamental em regime de medidas de austeridade (MARTINS, 2012).

AGENTES DE MUDANÇA NA REESTRUTURAÇÃO DA ASES

Os sistemas da ASES implementados nas universidades públicas luso-brasileiras obedecem à regras específicas de configuração determinadas pelas legislações nacionais e pelos regulamentos internos elaborados pelas próprias universidades. A configuração da ASES considera um conjunto de elementos, nomeadamente: os ontológicos e os constitutivos do seu próprio sistema, o modelo de financiamento, as diretrizes internacionais, o contexto da sociedade e o vivido pelas universidades, e a conjuntura socioeconômica própria do país de origem.

Os *elementos ontológicos* correspondem aos objetivos e princípios da ASES que demonstram ora conteúdos comuns, ora diferenciados (ver Quadro 1). Os objetivos de igualdade de oportunidades, de ampliar e garantir o acesso e a permanência, de apoiar o sucesso acadêmico e de prevenir a retenção e a

evasão são partilhados entre ambas as políticas demonstrando o seu fundamento sobre bases democráticas, bem como a preocupação com o percurso académico de sucesso capaz de conter o abandono escolar. As especificidades explicam os diferentes propósitos da ASES. Para o Brasil, a ASES objetiva especificamente reduzir as desigualdades étnico-raciais no acesso à universidade pública, conseqüentemente, de democratizar as condições de permanência, acompanhar os estudantes durante a trajetória acadêmica, fomentar a participação do estudante em diferentes espaços da universidade e contribuir para a formação da cidadania. De modo diverso, para Portugal, o objetivo que mais a distingue é a de compensação social aos estudantes economicamente carentes dos custos com as propinas (mensalidades escolares) e evitar a exclusão derivada de tais condições, mas ainda apresenta os de: integração social, proporcionar o bem-estar dos estudantes, contribuir para a construção de quadros qualificados de recursos humanos do país e, promover a eficiência e eficácia na utilização dos recursos orçamentais destinados à área.

No quadro dos princípios da ASES há também similaridades, nomeadamente: responsabilidade social, qualidade dos serviços, otimização dos recursos, equidade e a ASES como uma política social e de Estado. No entanto, existe um conjunto de diferentes princípios e, mais do que diferentes, de lacunas deixadas pela baixa regulamentação e definições conceituais da ASES brasileira em relação à portuguesa. O conjunto de princípios da ASES portuguesa relaciona-se com a ideia de adição de apoios, linearidade e simplificação administrativa e, ainda, de autonomia administrativa e financeira. Todavia, relacionam-se também com os princípios da contratualização e discriminação positiva, próprios do regime de não gratuidade do ensino superior, o que contradiz com o modelo brasileiro de gratuidade do ensino.

Quadro 1: Objetivos e princípios da ASES em Portugal e no Brasil

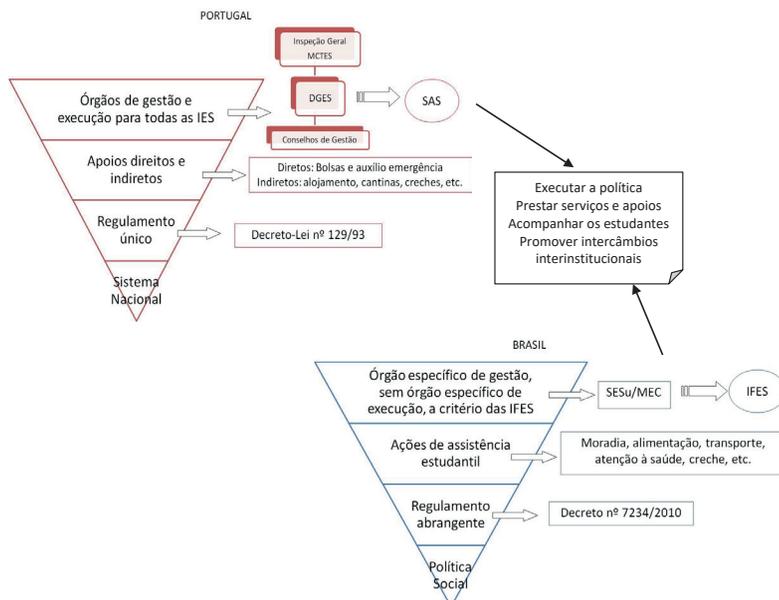
Categoria	BRASIL	AMBOS	PORTUGAL
Objetivos	<p>Reduzir as desigualdades étnico-raciais</p> <p>Democratizar as condições de permanência</p> <p>Acompanhar o estudante</p> <p>Fomentar a participação</p> <p>Contribuir para a cidadania</p>	<p>Igualdade de oportunidades</p> <p>Garantir o acesso e a permanência</p> <p>Apoiar o sucesso acadêmico</p> <p>Prevenir a retenção e a evasão</p> <p>Inclusão social</p> <p>Melhorar as condições de estudo</p> <p>Formação integral</p>	<p>Compensação social</p> <p>Promover a integração social</p> <p>Promover o bem-estar dos estudantes</p> <p>Contribuir para a formação de quadros qualificados</p> <p>Evitar a exclusão</p> <p>Promover a eficiência e eficácia dos recursos</p>
Princípios	<p>Articulação</p> <p>Desenvolvimento integral</p> <p>Promover a cidadania e dignidade humana</p> <p>Gratuidade do ensino</p> <p>Inclusão social</p> <p>Democratização</p> <p>Investimento</p> <p>Justiça social</p> <p>Liberdade</p> <p>Mobilidade estudantil</p> <p>Pluralismo de ideias</p> <p>Qualidade de vida</p> <p>Ampliação</p>	<p>Responsabilidade social</p> <p>Qualidade dos serviços</p> <p>Otimização dos serviços</p> <p>Otimização dos recursos</p> <p>Direito social e política de Estado</p> <p>Equidade</p>	<p>Autonomia administrativa e financeira</p> <p>Eficiência e eficácia</p> <p>Trabalho em equipe</p> <p>Orientação para o resultado</p> <p>Inovação</p> <p>Simplificação administrativa</p> <p>Transparência</p> <p>Contratualização</p> <p>Discriminação positiva</p> <p>Atratividade</p> <p>Solidariedade</p> <p>Adição de apoios</p> <p>Linearidade</p> <p>Formação contínua</p> <p>Padrões éticos</p> <p>Modernização social, econômica e tecnológica</p> <p>Orientação para o serviço público</p>

Fonte: Construção própria

Os *elementos constitutivos* da ASES dizem respeito: à forma de organização, aos órgãos de gestão, à responsabilidade de execução e às competências dos órgãos de execução que,

apesar de revelarem estruturas e formas de operacionalização distintas, definiram competências similares (ver Figura 1).

Figura 1: Elementos constitutivos da ASES no Brasil e em Portugal



Fonte: Construção própria

A estruturação da ASES brasileira segue em conformidade com o Decreto nº 7234/2010 que instituiu o PNAES (BRASIL, 2010). Coloca-se como política social que abrange dez áreas: moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso e apoio aos estudantes com deficiência. Define a Secretaria Especial para o Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) como o órgão gestor e não define órgão específico de execução, deixando a cargo de cada Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) a designação das suas competências e funções. A carência de definições específicas na ASES brasileira gera dissonâncias, a exemplo da falta de definição de um lugar comum para os órgãos de execução cuja nomenclatura é definida de forma indistinta pelas universidades. Muitas vezes revelam diferentes

compreensões sobre a ASES ou a focalização em determinados grupos ou ações, mas na generalidade apresentam-se no organograma como Pró-Reitorias (PR's).

A carta branca dada pela legislação brasileira não é aproveitada do ponto de vista das aberturas relativamente à autonomia administrativa, organizativa e regulatória das ações. Contrariamente, tem apresentado tendências condizentes com a falta de aproveitamento que desvirtuam as ações dos elementos ontológicos da ASES, abrem caminhos para toda a gama de equívocos no direcionamento das ações (normalmente associados ao assistencialismo e ao paternalismo), e reflete uma diversificação acentuada das competências sendo visíveis a atribuição de tarefas incomuns, a subordinação às definições dos reitores e a uma indefinição nos regulamentos dos órgãos de gestão que atribuem diferentes verbos para ações similares: coordenar/executar, propor/elaborar e acompanhar/supervisionar as ações da ASES.

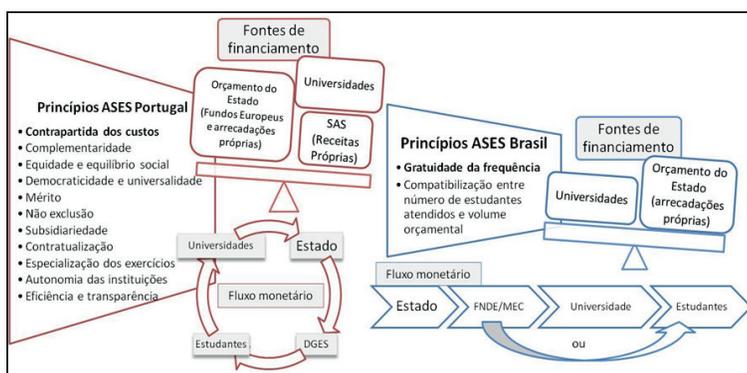
A estruturação da ASES portuguesa é mais complexa e obedece ao Decreto-Lei nº 129/1993 (PORTUGAL, 1993), que estabelece as bases do sistema da ação social no ensino superior e que diferencia os apoios sociais segundo as modalidades de apoio direto (as bolsas de estudo e os auxílios de emergência) e indireto (alojamento, alimentação, creche, serviços médicos, cultura e desporto). Além disso, define que a elaboração da política deve ocorrer no âmbito dos órgãos de gestão dentro das IES, sob a tutela da Direção Geral do Ensino Superior (DGES) vinculada à Inspeção Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). Para a execução da ASES, o órgão definido foi os Serviços da Ação Social (SAS), obrigatoriamente estabelecidos nas IES nacionais, com funções e definições de atendimento também regulamentadas no âmbito do Decreto-Lei supramencionado.

No entanto, o projeto luso-brasileiro relativamente às competências dos órgãos executores dizem respeito às tarefas de: executar a política da ASES, prestar serviços e apoios, acompanhar os estudantes e promover intercâmbios

interinstitucionais. Relações entre tais competências sugerem características que auxiliam a compreensão da extensão de ação dos órgãos executores. Uma primeira relação, considerando os pontos em comum da ASES luso-brasileira, é que os órgãos que estão vocacionados para prestar serviços e apoios, também o estão para acompanhar os estudantes durante a trajetória acadêmica. A segunda, considerando uma característica comum e outra específica do Brasil, é que a vocação em promover intercâmbios interinstitucionais possibilita a proposição e o desenvolvimento de políticas de apoios sociais próprios à cada Pró-Reitoria. A terceira, é de que a competência de coordenar a execução das ações da ASES exige a de acompanhar a sua execução, no entanto, somente para o caso da ASES brasileira que precisa preocupar-se com a esfera particular e micro dada a falta de especificidade da legislação, proporcionando um campo de ação mais controlador dos seus próprios processos.

O *modelo de financiamento* é ditado pelos elementos definidores que derivam do modelo de financiamento do ensino superior e procuram colmatar as suas insuficiências como forma de compensação e reforço do investimento dos Estados por meio dos apoios monetários (ver Figura 2).

Figura 2: Elementos definidores do financiamento da ASES no Brasil e em Portugal



Fonte: Construção própria

Os seus princípios são diametralmente opostos e definem diferentes tipologias. A ASES brasileira apresenta um

modelo fundado em dois pilares complexos: o da gratuidade do ensino superior e o da compatibilização entre número de beneficiários e orçamento, o que implica o uso de *numerus clausus* já abandonado pela ASES portuguesa. A legislação da ASES portuguesa que trata exclusivamente do financiamento (PORTUGAL, 2003) é complexa e influenciada pela não gratuidade do ensino superior e assente na contrapartida dos custos relativos à frequência. Esta é a razão que pauta a elaboração de um sistema multifacetado e, por vezes, abstruso que, aparentemente, foi construído propositalmente para fomentar uma máquina financeira cujos fluxos monetários são sobrepostos e respondem à globalização. Se pensarmos que todos os estudantes pagam as propinas, inclusivamente os que recebem bolsas de estudo e, para tanto têm a situação socioeconômica classificada como de baixos recursos, estes recebem mensalmente as suas bolsas e também mensalmente pagam as propinas. O ciclo de repasses monetários que é iniciado no Estado português, finaliza nele próprio.

A ASES brasileira acompanha o princípio da gratuidade porque possui como principais agentes de financiamento o Estado e as IFES, sendo a definição orçamental realizada pelo MEC, com base numa fórmula de cálculo elaborada pela SESu. Desde que as universidades apresentem projetos anuais de orçamento, as verbas são repassadas para as universidades, que as repassam para os órgãos executores e, posteriormente, para os estudantes na forma de auxílios ou bolsas, via movimentações bancárias (com exceção da Bolsa Permanência/MEC cujo pagamento é feito pelo FNDE diretamente para os estudantes usando-se exclusivamente do setor bancário nacional). Já a portuguesa apresenta particularidades relativamente aos elementos definidores do modelo de financiamento dado que é baseado na relação tripartite nas responsabilidades, partilhadas entre o Estado, as IES e os estudantes. A definição orçamental para a ASES considera uma fórmula de cálculo enunciada pela Constituição portuguesa, com o valor fixado anualmente em Decreto-Lei, divulgado às IES pela DGES,

que destina os recursos, parte para os SAS (apoios indiretos), parte para os estudantes (apoios diretos).

As fontes de financiamento da ASES luso-brasileira são provenientes do Orçamento do Estado (OE) e dos orçamentos das universidades. A participação da universidade no financiamento apresenta-se como crucial para a composição das receitas dos órgãos de execução porque colmatam os custos com o pagamento das bolsas e apoios menos expressivos. O que muda sensivelmente é a fonte de arrecadação do financiamento do subsector das universidades: no Brasil, dotações da esfera estadual e municipal e os *royalties* de tecnologia ou propriedade intelectual produzidos nas universidades; em Portugal, com recurso às propinas e às receitas dos SAS e, há ainda outra fonte, designada como “fontes terceiras” que se tratam, essencialmente, dos financiamentos externos de transferências e subsídios obtidos de outras entidades, incluindo fundos comunitários³.

No conjunto de práticas adotadas para a consolidação do modelo de financiamento os pontos de divergência estão relacionados com a fonte do financiamento. Para que as PR's coloquem em prática as ações da ASES é necessária a elaboração do plano orçamental anual, cuja aprovação depende da comprovação do cumprimento de etapas planejadas acompanhadas pela SESu. Todavia, em suma, as práticas da ASES brasileira espelham o princípio da gratuidade do ensino e da subsidiariedade, e rejeitam um modelo com base na comparticipação do estudante nos custos do financiamento com o ensino superior e da própria ASES e, para reforçar este modelo, possui uma prática de altos subsídios oferecidos aos estudantes. Situação oposta é registrada na ASES portuguesa na qual a comparticipação dos custos ao financiamento é preponderantemente a base do modelo, agregado à necessidade

³ São exemplos o PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), o Feder (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), citados pela A3, o POCCEI (Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (POCTI) e o FSE.

de produção de receitas próprias – uma prática que vem ganhando progressiva importância nos SAS e tornou-se a tábua de salvação para a composição orçamental nos últimos anos, especialmente na conjuntura de crise. Com efeito, exige dos SAS práticas que incluem a fixação de preços dos serviços que mantém (alojamento e restauração, por exemplo), a observação das vendas e das prestações dos serviços com base em estratégias de *marketing*, e o balanço final do volume de vendas e de custos, sendo primordial o desenvolvimento de uma cultura de controle e auditorias para a avaliação e correção de inconsistências.

A prática de diferenciação dos preços nos serviços/ produtos oferecidos pelos órgãos executores da ASES para os estudantes que recebem as bolsas ou auxílios é utilizada em ambos os países. No caso da ASES portuguesa, essencialmente para as mensalidades nas residências estudantis e atos médicos com descontos e preços mais baixos. Na brasileira, com a gratuidade das refeições nos restaurantes universitários, esta última sustentada pela forte política de subsídios suportados pelo orçamento específico da ASES: assim quanto maior o subsídio aplicado, maior o grau de gratuidade dos serviços.

Do ponto de vista da estruturação da ASES, esta apresenta pontos convergentes no Brasil e em Portugal, muitos deles ancorados em elementos ontológicos fulcrais para uma ASES consistente, mas divergentes quanto aos elementos constitutivos, especialmente na forma de organização do sistema, e diametralmente opostos quando relacionados com o modelo de financiamento, sendo que apenas algumas práticas são partilhadas entre a ASES dos dois países. No entanto, as características mais particulares podem ser mais ou menos favoráveis para responder ao contexto social e econômico global, evidenciando mecanismos próprios de controle e defesa.

As *diretrizes internacionais* que balizam a ASES luso-brasileira correspondem aos documentos emitidos pelas agências internacionais que fornecem *standards* para os países

em matéria de políticas educativas. Neste âmbito, as declarações emitidas pela UNESCO têm relevância nas redações dos documentos constitucionais, bem como fundamentam conteúdos específicos da ASES, a exemplo da *Convention Against Discrimination on Education* (UNESCO, 1960) – que recomendou que o acesso ao ensino superior deveria ser proporcionado num quadro de igualdade para todos de acordo com a capacidade individual – e da *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century* (UNESCO, 1998) – que pontuou as desigualdades entre os estudantes dos sistemas de ensino superior e requereu dos países a efetivação do direito à igualdade de oportunidades e de mobilidade social para quem o acessa. Ainda nesta última declaração, a ASES foi diretamente interpelada como uma ação prioritária ao nível dos sistemas e instituições, com a função de “*provide, where appropriate, guidance and counselling, remedial courses, training in how to study and other forms of student support, including measures to improve student living conditions*” (UNESCO, 1998).

A Declaração de Bolonha (CONSELHO EUROPEU, 1999) foi outro documento internacional que, apesar de emitido no espaço europeu, redefiniu também os rumos da ASES brasileira (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008), designadamente nas áreas i) do alojamento, ii) das residências estudantis, iii) restauração e, iv) do apoio à aprendizagem de línguas estrangeiras como preparação dos estudantes economicamente vulneráveis à programas de internacionalização e mobilidade estudantil.

No contexto da *sociedade*, os óbices colocados pela dinâmica das suas transformações que influenciaram a ASES luso-brasileira corresponderam concomitantemente a duas visões complementares. Numa das faces da mesma moeda, refletem a representação da sociedade que coloca em risco o acesso ao ensino superior e, por isso, pautou a implementação de políticas específicas de ingresso por meio da Lei de Ingresso (BRASIL, 2012) com ações afirmativas como também,

para os grupos que se beneficiaram do ingresso com as referidas medidas, a implementação de políticas de bolsas – o Programa Bolsa Permanência (BRASIL, 2013) –, no caso do Brasil. Integram esta representação a noção de que o reforço aos processos de responsabilização, individualização e familiarização presentes em ambas as legislações corroboram com as condições para o desaparecimento de formas comunitárias e solidárias de dirigir a vida social e de que os padrões de risco são sedimentados e institucionalizados dentro das estruturas abrangentes de confiança, com o reforço das iniquidades que afetam as oportunidades da construção da identidade pessoal e fortalecem o processo de individualização (BECK, 1992; GIDDENS, 1991). Na outra face da moeda, expressam as transformações segundo uma interpretação da sociedade em rede que desafia um modelo analógico de relacionamento em detrimento de formas digitais e virtuais de construção da realidade e do contato entre as pessoas.

É de decisão dos órgãos executores da ASES o uso das novas tecnologias informacionais, mais em Portugal do que no Brasil, usadas como uma estratégia que leva em consideração a especificidade do público, jovens egressos do ensino secundário ou médio, que estão a desenvolver-se em uma nova sociedade que oferece muito atrativamente recursos tecnológicos. Portanto, a forma de interagir com essa geração precisa de ser (re)equacionada considerando as novas características das relações sociais. Além disso, o uso de tecnologias, em nível de *software* ou em redes *intranet*, com o desenvolvimento de plataformas informáticas que promovem a interoperabilidade dos sistemas, é um ponto crítico para o melhoramento dos fluxos de informação entre setores, para otimizar o tempo e facilitar o processo de análise de atribuição dos apoios sociais, para técnicos (sobretudo assistentes sociais), e os de submissão de candidatura aos apoios, pelos estudantes. Por fim, a forma a qual os órgãos executores implementam a gestão dos fluxos financeiros para o pagamento dos apoios monetários aos estudantes consiste em uma das expressões institucionais da

sociedade capitalista mais inequívoca, cujo centro organizativo são as redes de fluxo financeiros, que modela as relações sociais de forma global, na qual “todas as sociedades são afectadas pelo capitalismo e pelo informacionalismo e muitas sociedades [...] já são informacionais, apesar de haver tipos diferentes em diferentes contextos e com expressões culturais/institucionais específicas” (CASTELLS, 2002, p. 25).

A *universidade* promove à ASES mudanças em razão das alterações que ela própria vem sofrendo relativamente ao seu papel social. Para Santos (2005) há a necessidade da universidade de reencontrar uma nova legitimidade uma vez que a exclusividade da produção científica e da inovação, bem como do ensino a nível superior já não lhe é exclusivo (SANTOS, B., 2005), a reforma universitária necessária para o novo contexto implicava na reformulação do seu papel social. Em ambos os países os processos de democratização do acesso enquadram-se neste contexto, forçando as universidades a repensar as práticas tradicionais de acolhimento, ensino-aprendizado, apoios sociais e educativos, etc., habitualmente direccionadas a públicos mais homogêneos. Neste bojo, o acolhimento de populações excluídas do acesso à universidade propicia uma nova legitimidade (CHAUI, 2003) e coloca em debate a responsabilidade social nas universidades, RSU, (JUSTINO, 2013; SILVA; SILVA, 2013) na perspectiva de não estancar o processo de democratização, mas de oferecer condições dignas para o novo público nela permanecer mesmo com o falhanço das políticas estatais para o efeito. O modelo de gestão da ASES portuguesa contemplou práticas de responsabilidade social no âmbito dos órgãos executores especialmente no contexto estudado no qual os seus orçamentos estavam ameaçados pelos cortes estatais e os recursos aplicados à população estudantil foi diminuído. Nesse ínterim, os SAS portugueses, exclusivamente, foram forçados a criar respostas sociais com recursos próprios para apoiar os estudantes por meio de atividades profissionais em tempo parcial ou respostas

sociais alternativas, e auxiliá-los a fazer face às despesas com a frequência no ensino superior e evitar o abandono escolar.

A *conjuntura socioeconômica* mais alargada da qual os dois países fazem parte fornece indicadores que se interligam diretamente com as condições as quais são edificadas e implementadas a ASES tendo apresentado ao mesmo tempo características coerentes com tal conjuntura e problemáticas próprias. O contexto latino-americano foi de fragmentação e de diferentes direcionamentos políticos e ideológicos. Do ponto de vista social e econômico, recorrendo aos dados da Cepalstat (2016)⁴ e da UNESCO (2016)⁵, em 2010, cerca de 34,0% da população tinha entre os 15 e 24 anos, e cerca de 30% dos jovens entre os 20 e 24 anos frequentavam o ensino superior. Já o nível de educação de adultos apresentava desigualdades. Em países como a Bolívia e o Peru apresentavam mais de 20% e a Guatemala e Honduras menos de 5% da população acima de 25 anos com o nível terciário de ensino. Os investimentos em educação apresentaram-se baixos, predominantemente afetos à educação básica. A população a viver com menos de 3,10 dólares ao dia, entre 2008 e 2013, apresentou uma queda de 15,0% para cerca de 12,0%, bem como a taxa de desemprego passou de cerca de 9,0%, em 2009, para cerca de 7,0%, em 2014.

O contexto europeu do mesmo período caracterizava-se pela relativa união em torno do propósito de coesão considerando um projeto europeu, que, de acordo com dados da Eurostat (2016)⁶ e da UNESCO (2016)⁷, apesar de sofrer aumento das taxas de desemprego (de cerca de 6,0%, em 2008, para 10,0%, em 2013) e risco de pobreza (de aproximadamente 22,0%, em 2010, para 23,0%, em 2013), principalmente entre os países do Sul e do Leste, teve o PIB em

⁴ Disponível em <http://interwp.cepal.org>. Consulta em 20/10/2016.

⁵ Disponível em: <http://data.uis.unesco.org>. Consulta em 25/10/2016.

⁶ Disponível em http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en. Consulta em 30/09/2016.

⁷ Disponível em <http://stats.uis.unesco.org/>. Consulta em 20/10/2016.

recuperação e superior ao da América Latina, chegando, em 2014, a 13.987.342,1 milhões de euros. É um grupo de países que apesar das desigualdades apresentou altos investimentos em educação, com destaque ao destinado ao ensino superior, para uma população entre os 15 e 34 anos de cerca de 25,0%, em 2010, a qual mais de um terço estava no ensino superior, em 2013, fator que consequentemente, repercutiu no elevado grau de educação de adultos, a exemplo do Luxemburgo, com cerca de 43,0% e o Reino Unido, com 40,0% da população com o nível terciário de ensino completo, em 2014.

Acerca da ASES, relativamente ao Brasil, o histórico baixo investimento nas políticas educativas e, especialmente na ASES, permite-nos olhar em primeiro lugar, para o número de ingressos, que passou de 211 mil, em 2008, para 325 mil, em 2013 (INEP, 2015), e em segundo lugar, para o volume orçamental destinado à rubrica PNAES, que de 126, em 2008, passou para 742 milhões de reais⁸, em 2014 (ver Gráfico 1). São dados que demonstram a pretensão de saída da esfera da segmentação para o atendimento universal. Porém, nos relatórios das PR's brasileiras tornou-se claro o problema histórico de desinvestimento que reitera o discurso de insuficiência dos valores orçamentais, residuais em matéria de cobertura absoluta quando da verificação de números de estudantes matriculados e de estudantes atendidos pelas bolsas ou auxílios monetários, a título de exemplo. Sem embargo, a ampliação do acesso de estudantes de grupos sociais vulneráveis ao ensino superior público é uma contradição. Foi realizada com base na “desconfiguração” do acesso: promoveu o alargamento e a democratização do público pelo mecanismo das ações afirmativas, mas o fez diante da falta de garantias dos apoios sociais básicos com o afunilamento dos estudantes com apoios atribuídos em razão da alta taxa de seletividade. Este fato reforça o argumento de Kowalski (2012) sobre o

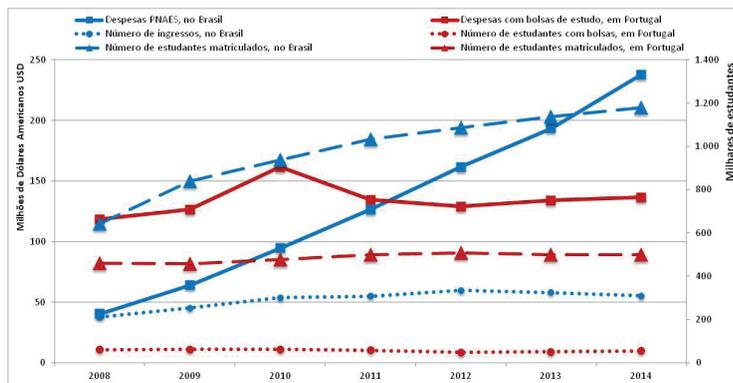
⁸ Valores das despesas da ASES em Portugal e no Brasil convertidos no Gráfico 1 para Dólares americanos a fim de facilitar a comparação.

processo de efetivação da garantia de direitos acerca do qual a ASES brasileira “vem se efetivando tal qual as demais políticas públicas, tendo em vista as repercussões do ideário neoliberal e os rebatimentos da contra-reforma do Estado que carrega, no seu bojo, o questionamento acerca da concepção e da forma de efetivação dos direitos sociais” (KOWALSKI, 2012, p. 35) que tende: a) ao atendimento às elites, b) à superação desta etapa pelo início do processo de democratização com a expansão do ingresso que promoveu o acesso às camadas médias da população e, c) ao reconhecimento como política necessária para a permanência estudantil, mas com contradições, estando entre o caminho e o descaminho quanto à sua concepção e operacionalização, deixando os estudantes sem garantias do acesso (KOWALSKI, 2012).

Na ótica de Palavezzini & Nogueira (2014), tal política apresenta resultado positivo no ingresso desta população na universidade pública e contribui para a diplomação considerando as legislações criadas a partir do governo do partido trabalhista (2003-2010) uma vez que “no exercício da função social do Estado, o direito à educação [superior] no governo Lula foi, em grande medida, garantido a partir de políticas e percentuais distintos de maior acesso à educação superior pública” (PALAVEZZINI; NOGUEIRA, 2014, p. 23).

Relativamente a Portugal, dados da DGEEC/MCTES (2015) informaram que as despesas com bolsas de estudo decresceram 28,0% entre os anos de 2010 a 2012, passando de cerca de 163 para 120 milhões de euros e o número de estudantes com bolsas de estudo também sofreu redução, de 62 mil para 49 mil (ver Gráfico 1). Este contexto exigiu dos SAS esforços extraordinários para encontrarem alternativas próprias para evitarem os déficits orçamentais anuais.

Gráfico 1: Despesas com a ASES, número de estudantes ingressantes, com bolsas e matriculados no Brasil e em Portugal



Fonte: Construção própria

Os Relatórios e Planos de Atividades dos SAS portugueses comprovam o impacto das medidas de austeridade nos apoios aos estudantes do ensino superior que repercutiram de variadas formas e atingiram praticamente toda a organização da ASES. Impactos foram sentidos na redução dos orçamentos com fonte do OE, na diminuição do número dos trabalhadores, na redução das receitas próprias em razão da redução de estudantes, nas alterações do organograma dos serviços e do seu administrador que, em conjunto, passaram a exigir um modelo de gestão pautado pela inovação de respostas sociais. Estratégias relativamente à diversificação das modalidades de apoio – particularmente aos indiretos – foram desenhadas para buscar alternativas à falta de financiamento que vão ao encontro das necessidades estudantis, mas visando a atração de novos públicos e o aumento das receitas.

As mudanças ocorridas entre 2010 e 2012 resultaram, mormente, da promulgação do Decreto-Lei nº 70/2010, que tratou do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PORTUGAL, 2010). As políticas dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade foram regulamentadas segundo um conjunto de normas e procedimentos para a uniformização das regras de composição familiar e contabilização dos rendimentos para fins de verificação dos

recursos para a atribuição dos apoios, subsídios e prestações sociais. Como resultado, a remodelação dos apoios sociais foi orientada segundo o critério de uniformização de âmbito nacional, incidindo, especialmente, sobre os critérios de concessão e mudanças no pagamento das bolsas de estudo, doravante realizada pela DGES, que aliviou o peso dos custos orçamentais dos SAS, orientados pelo Regulamento de atribuição de bolsas de estudo (PORTUGAL, 2012).

Brasil e Portugal apresentam dificuldades relativamente às garantias de investimento na ASES que incidem sobre o direito ao acesso ao ensino superior. A democratização, no Brasil, não foi plenamente alcançada, nem pela abertura de espaços de discussão no Movimento Estudantil, nem no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Fonaprace). Em Portugal, o retorno da tendência de exclusão de grupos sociais vulneráveis e do privilégio a uma estrutura elitista, pode significar a perda da democratização do acesso outrora conquistada.

Em ambos os países a ASES é um campo que tem como desafio transformar as suas estruturas institucionais para auxiliar os seus países a superar déficits nos indicadores educativos da população e, particularmente, por elevar o nível de educação de adultos para os patamares competitivos com países mais desenvolvidos nos seus espaços correspondentes, Europa e América Latina. No entanto, tal missão carece de investimento e de alternativas de investimento para concretizá-la.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na estruturação da ASES luso-brasileira nas universidades públicas a adoção de diretrizes internacionais favoreceu o desenvolvimento de ambos os sistemas, muito embora não de forma equilibrada e contínua. As razões que motivam tais características derivam da afetação de três fatores que agem concomitantemente: i) as mudanças no âmbito das dinâmicas da sociedade, ii) da universidade e iii) do modelo

macroeconômico que o país está sujeito, influenciando negativamente o fluxo contínuo de investimento e de estruturação da ASES, bem como do seu devido planejamento. São condições que se devidamente reunidas são capazes de responder de forma contemporânea e imediata as necessidades dos estudantes que, em algum momento da vida acadêmica, sentem a necessidade de usufruir dos apoios disponibilizados pela ASES derivados ou não de revezes na condição socioeconômica própria ou familiar.

A questão que colocamos para o prosseguimento dos estudos é se existem diferenças nos padrões de oferecimento das respostas sociais da ASES aos estudantes e o impacto por elas gerado, considerando as especificidades e a influência das diretrizes internacionais e dos agentes de mudança entre Brasil e Portugal.

Por fim, o desafio que se apresenta – sobretudo aos gestores e executores da ASES – é o da criação de mecanismos de participação ativa do estudante universitário na estruturação de uma Política de ASES democrática e acessível à promoção de igualdade de oportunidades.

REFERÊNCIAS

BARRIAS, P. A ação social e a democratização da frequência do ensino superior. In: RODRIGUES, M. DE L.; HEITOR, M. (Org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015. p. 1187.

BECK, U. **Risk Society: Towards a New Modernity**. [S.l.]: Sage, 1992.

BRASIL. **Decreto no 6096 - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI**. . Brasil: Diário Oficial da União, 2007

BRASIL. **Lei no 1234 - Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES**. Brasil: Diário Oficial da União.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. , 2010.

BRASIL. Lei no 7.824 - Lei de Ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, Brasil: Presidência da República, Casa Civil. , 2012;

BRASIL. Portaria no389 - cria o Programa Bolsa Permanência. Brasil: Diário Oficial da União, 2013.

CASTELLS, M. A era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - VI - A Sociedade em Rede. V. I ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CERDEIRA, M. L. O Financiamento do Ensino Superior Português A partilha de custos. 2009. 610 f. Tese de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa, 2009.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. Revista Brasileira de Educação, n. 24, p. 5-15, 2003.

CONSELHO EUROPEU. Declaração de Bolonha. Bolonha: [s.n.], 1999. Disponível em: <http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf>.

FEDERAÇÃO ACADÊMICA DO PORTO. Bolsas de estudo no ensino superior: duas décadas depois. Porto: [s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.fap.pt/fotos/editor2/bolsasestudo20anos.pdf>>.

FERNANDES, N. A Política de Assistência Estudantil e o Programa Nacional de Assistência Estudantil: o caso da Universidade Federal de Itajubá. 2012. 14-233 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.

GIDDENS, A. As consequências da modernidade. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1991.

JUSTINO, E. A equidade ao acesso ao ensino superior. A responsabilidade social das universidades na dimensão dos seus valores sociais. In: POMPEU, R. M.; MARQUES, C. S. E. (Org.). **Responsabilidade social das universidades**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

KOWALSKI, A. V. **Os (des) caminhos da Política de Assistência Estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012.

LEE, J. A. B. **The empowerment approach to Social Work practice. Building the beloved community**. 2nd. ed. New York: Comumbia University Press, 2001.

LIMA, L.; AZEVEDO, M.; CATANI, A. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, p. 7–36, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1>>.

LOPES, M. A. **Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra**. A política de atribuição de bolsas de estudos e o Serviço Social. 2013. Instituto Superior Miguel Torga, 2013.

MARAFON, N. **A Política de Assistência Estudantil na Educação Superior Pública: uma avaliação do Programa Bolsa Permanência da UFSC (2008-2013)**. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

MARTINS, S. A abertura do Ensino Superior à diversidade de públicos: políticas de orientação. In: RODRIGUES, M. DE L.; HEITOR, M. (Org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Medina, 2015. p. 735-757.

MARTINS, S. **Crise na educação e educação na crise: O estado social e o financiamento dos sistemas educativos na Europa e em Portugal**. 2012, [S.l.: s.n.], 2012. p. 1–16.

MENEZES, S. **Assistência Estudantil na Educação Superior Pública: O programa de bolsas implementado pela Universidade**

Federal do Rio de Janeiro. 2012. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro., 2012.

NÄRHI, K. **The Eco-social Approach in Social Work and the Challenges to the Expertise of Social Work.** Jyväskylä: [s.n.], 2004.

PALAVEZZINI, J.; NOGUEIRA, F. M. G. Os programas de assistência estudantil do ensino superior no Brasil : a experiência da UTFPR - Dois Vizinhos. **Serviço Social em Revista**, v. 17, p. 5–26, 2014.

PEDRO, R. M. **O Estado Novo e a Acção Social no Ensino Superior.** 2008. Tese de Mestrado. Universidade do Minho, 2008.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 70/2010 - Estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos.** Portugal: Diário da República, 2010.

PORTUGAL. **Despacho no 8442/2012 - Regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior.** Portugal: Diário da República, 2012.

PORTUGAL. **Lei no 129/1993 - Lei de Bases do sistema da ação social nas Instituições de Ensino Superior.** Portugal: Diário da República, 1993.

PORTUGAL. **Lei no 37/2003 - Estabelece as bases do financiamento do ensino superior.** Portugal: Diário da República, 2003.

RAGIN, C. **The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Oakland: University of California Press, 2014.

ROCHA, H. **Serviço Social e Ambiente: a sustentabilidade ecológica das comunidades socialmente vulneráveis.** 2015. ISCTE-IUL, 2015.

SANTOS, B. A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade e Cultura**, v. 23, p. 137–202, 2005. Disponível em: <<http://en.scientificcommons.org/6999879>>.

SANTOS, C. P. C. DOS *et al.* As alterações ao Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo no período de 2010 a 2015. O impacto na realidade da UTAD. **Portugal, território de territórios. Atas do IX Congresso Português de Sociologia**. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 2017. . Disponível em: <http://www.aps.pt/ix_congresso/docs/final/COM0364.pdf>.

SANTOS, C. P. C. DOS; FERREIRA, J. Bolsas para estudantes universitários : quadros conceituais , finalidades e processos decisórios para o Serviço Social. **Cuadernos de Trabajo Social**, v. 30, n. 2, p. 463–475, 2017.

SANTOS, C. P. C.; MARAFON, N. M. A política de assistência estudantil na Universidade Federal: desafios para o Serviço Social. **Textos & Contextos**, v. 15, n. 2, p. 408–422, 2016.

SILVA, C. L. DA; SILVA, S. R. DA. Responsabilidade social nas universidades como marco normativo para a política e a gestão da educação. In: POMPEU, R. M.; MARQUE, C. S. E. (Org.). **Responsabilidade social das universidades**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

UNESCO. **Convention Against Discrimination on Education**. 1960, Paris: UNESCO, 1960.

UNESCO. **World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century**: Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education. , 1998. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm>.

Submetido em: 01/03/2019

Aprovado em: 12/04/2019

