



## Bolsas para estudantes universitários: quadros conceituais, finalidades e processos decisórios para o Serviço Social

Jorge Manuel Leitão Ferreira<sup>1</sup>; Cláudia Priscila C. do Santos<sup>2</sup>

Recibido: 27 de julio de 2016 / Aceptado: 15 de marzo de 2017 / Disponible on line: 4 de julio de 2017

**Resumo.** Este estudo de caso comparativo entre duas universidades públicas do Brasil e de Portugal objetiva analisar as políticas de bolsas de estudo para estudantes universitários, destacando o Serviço Social nos processos decisórios. Através dos procedimentos metodológicos de pesquisa documental, as análises sugerem que a finalidade das bolsas está condicionada pelos diferentes modelos de financiamento das políticas de educação e que o Serviço Social brasileiro detém maior autonomia na definição dos indicadores sociais na análise dos processos de atribuição de bolsas, mas com sérias controvérsias.

**Palavras-chave:** bolsas; assistência estudantil-ação social; ensino superior; serviço social.

## [en] Grants for university students: conceptual maps, objectives and decision-making processes for Social Work

**Abstract.** This comparative case study between two public universities in Brazil and Portugal aims to analyse the policies for the award of grants to university students that guide decision-making in social work. By way of the methodological procedures of documentary research, the analysis suggests that the different financing models for education policies condition the purpose of grants. One of the outcomes is that social work in Brazil has greater autonomy in defining social indicators when analysing the process of awarding grants; but it is also the object of serious dispute.

**Keywords:** grants; social services for students; higher education; social work.

**Resumen.** Este estudio de caso comparativo entre dos universidades públicas de Brasil y Portugal tiene como objetivo analizar las políticas de becas para los estudiantes universitarios que orientan al Trabajo Social en la toma de decisiones. A través de los procedimientos metodológicos de la investigación documental, el análisis sugiere que la finalidad de las subvenciones está condicionada por los diferentes modelos de financiación de las políticas de educación. Uno de los resultados es que el Trabajo Social del Brasil tiene una mayor autonomía en la definición de los indicadores sociales en el análisis del proceso de asignación de subvenciones, pero es también objeto de serias controversias.

**Palabras clave:** becas; servicios sociales para estudiantes; enseñanza superior; Trabajo Social.

**Sumario:** Introdução. 1. Procedimentos metodológicos. 2. Particularidades dos órgãos executores. 3. Parâmetros legais das bolsas da ASES em Portugal e no Brasil. 4. A abrangência das respostas e de decisão dos assistentes sociais. 5. Considerações finais. 6. Agradecimentos. 7. Referências bibliográficas.

**Cómo citar:** Leitão Ferreira, J. M.; Dos Santos, C. P. C. (2017) Bolsas para estudantes universitários: quadros conceituais, finalidades e processos decisórios para o Serviço Social, en *Cuad. trab. soc.* 30(2), 463-475.

<sup>1</sup> ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Portugal  
jorge.manuel.ferreira@iscte.pt

<sup>2</sup> ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Portugal  
cpess@iscte-iul.pt

## Introdução

As características de surgimento e desenvolvimento do Estado Providência em Portugal e no Brasil apresentam condições análogas de desenvolvimento considerando os países da América Latina e da Europa do Sul, onde predominam características do regime corporativista e modelos híbridos nos sistemas de proteção social (Sposati, 2011; Silva, 2002). Portugal, parte da prerrogativa de estar situado no continente que foi o berço do Estado Providência, cujo desenvolvimento foi iniciado a partir de 1926 (Silva, 2002). No Brasil, o mesmo veio a ocorrer anos mais tarde, partir de 1930 (Draibe, 1993), mas com fases e ênfases diferenciadas e com impactos menos visíveis.

A Política de Educação, como política pública e de proteção social do Estado Providência, apresenta uma componente de particular interesse para este estudo: a política da ASES<sup>3</sup> em Portugal e no Brasil, voltada aos estudantes das universidades públicas. Em ambas as políticas foram criadas estratégias de respostas sociais para o atendimento às necessidades socioeconômicas dos estudantes de grupos sociais vulneráveis, tendo como um dos mecanismos mais vulgarmente adotado as bolsas, em Portugal chamadas bolsas de estudo e no Brasil, bolsas permanência.

As bolsas de estudo portuguesas fazem parte de um sistema de apoios diretos e são conceituadas como uma «relação pecuniária anual para comparticipação nos encargos com a frequência de um curso, atribuída pelo Estado, a fundo perdido, sempre que o agregado familiar em que o estudante se integra não disponha de um nível mínimo adequado de recursos financeiros» (Portugal, 2012).

As bolsas atribuídas pela ASES brasileira, segundo Menezes (2012), pretendem prover recursos mínimos para a permanência no ensino superior. Mesmo não se caracterizando como uma resposta social de tradição no âmbito da ASES brasileira, tem sido aponta-

da como importante instrumento de garantia da permanência dos estudantes de grupos sociais vulneráveis. As primeiras respostas sociais datam de 1928 e reportam ao estabelecimento de residências estudantis (Costa, 2010; Fernandes, 2012; Menezes, 2012).

Conforme Cerdeira: «o Ensino Superior Português apresenta um pendor elitista, subsistindo problemas de equidade e de acessibilidade para os estudantes provenientes de grupos mais carenciados» (2009, p. 560). O problema da democratização do ensino superior brasileiro é também uma realidade. Em ambos os países, as primeiras ações assistenciais —relacionadas com as residências estudantis— tiveram como marca o privilégio que ocultava a escolha cuidadosa dos membros das elites para perpetuar a hereditariedade das estruturas sociais (Menezes, 2012; Pedro, 2008). Nesse sentido, a estruturação da ASES em ambos os países tem a marca histórica de reforçar o *status quo*. Ao mesmo tempo em que era atribuída a noção de direito às respostas sociais, reforçava-se a desigualdade ao acesso dada a falta de diversificação do público que acedia ao ensino superior relativamente à condição socioeconômica, reproduzindo as desigualdades educativas e o ciclo de exclusão.

A ASES tem-se constituído campo de atuação para o Serviço Social, tanto no âmbito interventivo e operativo como no de conceção e planeamento. Assistentes sociais ocupam cargos de gestores que discutem e dirigem a política privilegiando o compromisso com a justiça social. Em Portugal, trata-se de um campo restrito e não exclusivo ao Serviço Social, uma vez que aos técnicos da área não é exigida formação específica. No Brasil, estão previstos cargos de assistentes sociais no funcionalismo público, portanto nas universidades federais, com atribuições e competências específicas.

O presente estudo analisa as políticas de ação social de atribuição de bolsas para os es-

<sup>3</sup> ASES refere-se ao acrónimo criado para designar a ação social no ensino superior público, de Portugal, e a assistência estudantil nas instituições federais de ensino superior, do Brasil, para fins de facilitar ao leitor compreender que nos referimos a uma área em concreto cujos conceitos são distintos nos referidos países, possuindo, no entanto, funções homólogas. Este acrónimo será usado ao longo do texto e referir-se-á tanto a uma como a outra.

tudantes de universidades públicas de Portugal e do Brasil, à luz dos elementos históricos de origem e desenvolvimento destas políticas, destacando o Serviço Social nos processos decisórios. Consideramos pertinente analisar os constrangimentos, potencialidades e desafios de ambas as políticas, buscando acumular conhecimento sobre um tema pouco explorado cientificamente, muito embora de relevância social por se tratar de uma política que materializa o direito social de acesso ao ensino superior, usufruído por uma parcela reduzida de cidadãos e constitucionalmente não garantida de forma universal.

## 1. Procedimentos metodológicos

Este é um estudo dedutivo, de natureza qualitativa, conduzido por uma metodologia mista que integrou pesquisas bibliográfica e documental, visitas institucionais exploratórias e incorporação da experiência profissional na área.

Recorremos ao estudo de caso de dois órgãos executores da ASES em duas universidades públicas: do lado português, os Serviços da Ação Social da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (SASUTAD) e, do lado brasileiro, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da Universidade Federal de Santa Catarina (PRAE/UFSC) uma vez que definimos como critério de inclusão que os órgãos executores da ASES nas universidades públicas tivessem implementadas bolsas como estratégias de resposta social.

A dimensão qualitativa do estudo exigiu a compilação de dados contidos nos relatórios de gestão dos referidos órgãos executores e a análise secundária dos dados, recurso útil por permitir a recolha de dados já sistematizados, derivados de fontes existentes nas

estatísticas oficiais publicadas, com uma ampla gama de variáveis e elevado rigor na recolha e composição (Rubin & Babbie, 2011). Enfatizamos categorias como: critérios de elegibilidade, condução do processo de análise, abrangência, número de estudantes inscritos e com bolsas atribuídas e observámos, ainda, os valores orçamentais.

Orientamo-nos pelo método comparativo considerado mais vantajoso para estudos que usam fontes de dados secundários e que pretendem comparar problemas sociais de natureza idêntica em países e realidades diferentes, de forma independente, considerando as interações que estabelecem entre categorias e as suas propriedades (Rubin & Babbie, 2011).

## 2. Particularidades dos órgãos executores

A Universidade de Trás os Monte e Alto Douro (UTAD) tem sede no norte de Portugal, foi transformada em universidade em 1986, instituída no seguimento da política de interiorização das universidades que procurou atender à necessidade de recrutamento regional dos estudantes (Cerdeira, 2009; Martins, 2015). Dadas as características regionais, o perfil dos ingressantes (que abrangem também estudantes em mobilidade internacional, *Erasmus*<sup>4</sup>, e de convênios com países africanos e latino-americanos), existem especificidades quanto à necessidade de recursos. No ano de 2015, apresentou o quantitativo de 6.894 estudantes (SASUTAD, 2016) e estipulou para o mesmo ano 1.019 € como valor das propinas<sup>5</sup> para os estudantes de licenciatura e mestrado.

O SASUTAD, no ano letivo de 2015-2016, recebeu 2.907 candidaturas às bolsas de estudo, destes, 2.277 tiveram a bolsa atribuída. O seu orçamento para o ano foi de 3.967.710

<sup>4</sup> Os programas de mobilidade europeus estão regulados, em Portugal, pelo Decreto Lei n° 42/2005. Na UTAD, o programa *Erasmus* encontra-se assente em orientações próprias, a consultar <http://www.utad.pt/vPT/Area2/OutrasUnidades/GabineteRelacoesInternacionaisMobilidade/Programas/Erasmus/Paginas/erasmus.aspx>. (Consultado em 14/02/2017).

<sup>5</sup> De acordo com a Lei n°49/2005 de Bases do Financiamento do Ensino Superior, as propinas referem-se ao «pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência» (Portugal, 2003), como forma de participação aos custos com a formação. O valor das propinas é fixado anualmente pelas IES, considerando a natureza dos cursos e a sua qualidade, cujo valor mínimo corresponde a 1,3 salário mínimo nacional, equivalente, em 2015, a 656,50 €, e o valor máximo que não pode ultrapassar o que considera a aplicação do índice de preços aos consumidores do Instituto Nacional de Estatística ao valor fixado no Decreto-Lei n° 31658/1941, em tabela anexa ao referido Decreto.

euros, cuja composição foi bipartite, na proporção de 56 por cento do Orçamento do Estado e, 44 por cento das receitas próprias (SASUTAD, 2016) auferidas pelos rendimentos dos serviços de alojamentos e da restauração, pagando todos os custos de funcionamento e os apoios sociais indiretos, já que as bolsas são inteiramente pagas pela Direção Geral do Ensino Superior do Ministério da Educação e Ciência (DGES/MEC).

Os SASUTAD são uma unidade orgânica funcional com autonomia administrativa e financeira dotada de estrutura e recursos próprios (SASUTAD, 2016). Estão no organograma da universidade como uma unidade orgânica autônoma, por escolha da própria instituição, mas com a superintendência do Reitor. A equipa de profissionais técnicos responsáveis pelas análises dos processos é constituída por licenciados em Serviço Social, tal como a figura da administradora, o que não é regra comum nos SAS portugueses, já que não estão previstas atribuições específicas para o Serviço Social no preenchimento dos cargos. Ressaltamos que estes técnicos são responsáveis pela análise, mas não pela decisão final sobre a atribuição das bolsas de estudos, não possuindo, portanto, autonomia técnica ou administrativa.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) está sediada no Sul do Brasil, foi criada em 1960 e, em 2009, foi expandida para quatro cidades do interior de Santa Catarina. Em 2015, contou 27.156 estudantes do 1º ciclo (graduação), maioritariamente concentrados no campus da capital.

A PRAE/UFSC abriga a Coordenadoria de Assistência Estudantil (CoAEs) que está na estrutura orgânica da UFSC desde de 1970 e, em 2013, estabeleceu-se com a designação atual. Os programas de bolsas sucessivamente

te implementados pelas próprias instituições foram e são de responsabilidade da CoAEs, situação não alterada nem mesmo pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). No ano de 2015, a CoAES recebeu 4.200 inscrições para o programa bolsa estudantil, destes, 1.836 foram selecionados. Já no Programa Bolsa Permanência do Ministério da Educação (PBP/MEC), foram 226 selecionados, totalizando 2.062 estudantes com bolsas. O orçamento total recebido pela rubrica PNAES custeou todas as ações e incluiu os custos com o pagamento das bolsas de estudo. Os recursos para o PBP/MEC são pagas diretamente para o estudante (Tabela 1).

### 3. Parâmetros legais das bolsas da ASES em Portugal e no Brasil

Os contextos sócio-político-económico de desenvolvimento do Estado Providência em Portugal e no Brasil apresentam similaridades e particularidades. Contudo, é relativamente à origem do ensino superior —eventualmente pela história de colonização— que se verifica a influência de Portugal sobre o Brasil. O intervalo entre os anos de fundação das primeiras universidades e o início de ações voltadas para os estudantes universitários é de 630 anos do segundo em relação ao primeiro. Um substancial atraso brasileiro em relação aos países latino-americanos que já tinham fundadas instituições universitárias (Menezes, 2012).

A diferença temporal entre o desenvolvimento da ASES nos dois países influenciaram o período e a conjuntura sociopolítica de expansão da ASES, conferido às bolsas de estudo portuguesas um arcabouço legal mais avançado que o do Brasil.

Tabela 1. Custos do pagamento das bolsas e orçamento para Assistência Estudantil

Indicador	Valor
Custo total para pagamento das Bolsas Permanência (MEC)	R\$ 1.762.800,00
Custo total para pagamento das Bolsas Estudantil	R\$ 11.625.465,00
Orçamento total para a assistência estudantil para a UFSC	R\$ 17.502.190,00

Fonte: PRAE (2016). Construção da autora.

A partir dos anos 2000, com o impacto da Declaração de Bolonha (Conselho Europeu, 1999), a ASES portuguesa passou a responsabilizar o estudante bolsista<sup>6</sup>, ao enfatizar a discriminação positiva à condição socioeconômica e ao mérito. Em 1997, a partir da Lei nº 62/2007 (Portugal, 2007), o Decreto nº 129/93 sofreu alterações e anunciou que nenhum estudante seria excluído do ensino superior por incapacidade financeira ao criar mecanismos das bolsas de estudo (Vaz, 2009).

Posteriormente, foram alteradas as regras de repasse dos valores a serem pagos aos estudantes, até então realizado pelos Serviços da Ação Social (SAS) das instituições de ensino superior, que foi assumido pela DGES/MEC que centralizou os procedimentos administrativos e financeiros, ao criar e implementar uma plataforma única de candidaturas e de gestão dos processos, mas mantendo os critérios decisórios com as instituições (Barrias, 2015; Vaz, 2009). Os critérios de análise e a palavra final foram expropriados dos SAS, via regulamentação única anunciada para o ano letivo de 2010/2011, consoante às regras europeias de cortes orçamentais em virtude do período de crise econômica que se vislumbrava, em concordância com o Decreto-Lei nº 70/2010. O Decreto-Lei de 2010 redefiniu os parâmetros para as prestações não contributivas do sistema de proteção social, que incidiram sobre a atribuição de bolsas de estudo porque definiu regras específicas sobre a consideração do agregado familiar e a qualificação da capitação dos rendimentos familiares (Barrias, 2015).

A plataforma única, um sistema informático da DGES/MEC denominada SICABE, viabilizou a análise dos processos das bolsas de estudos realizada pelos técnicos superiores de educação dos SAS. Fazem parte deste grupo assistentes sociais, pese embora as equipas responsáveis pelas análises às candidaturas às bolsas de estudo possam ser compostas por profissionais de qualquer área de formação. Até 2010/2011, cada universidade dispunha de um modelo de atribuição de bolsa, com regras técnicas próprias que, por ve-

zes, resultava em respostas diferentes (Vaz, 2009; Barrias, 2015).

No entanto, a regulamentação única de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, mais recentemente, tem sido regulada pelo Despacho nº 8.442/2012 que dispõe sobre as linhas de orientação para o processo. Como condição para a candidatura são previstas exigências da situação académica do estudante e da natureza económica da sua família. O cálculo dos rendimentos é realizado com base nos rendimentos relativos ao ano civil anterior ao início do ano letivo, no qual parte da fórmula do cálculo contempla o valor máximo das propinas e a renda anual bruta familiar *per capita*. Os valores das bolsas de estudos variam conforme a condição de estudante deslocado da família e/ou da residência de origem, se portador de necessidades educativas especiais, entre outras definidas pelo referido Despacho.

No Brasil, o desenvolvimento e a expansão da ASES ocorreram a partir de 2008, no contexto de ingresso do partido trabalhista no governo, momento de crescimento econômico e de altos investimentos na área social, no entanto em políticas focalizadas, após décadas de desinvestimento, especialmente durante dos anos de 1990, com reformas educativas sob a influência das organizações internacionais que impuseram cortes orçamentais, precarização e mercadorização do ensino superior. Naquele período, as políticas destinadas aos estudantes universitários de grupos sociais vulneráveis estiveram pautadas na ideia de Estado Mínimo, dada a pouca ênfase no seu desenvolvimento (Fernandes, 2012). Porém, os anos 2000 marcaram uma nova fase, com formulações incipientes a partir de discussões sobre as necessidades de acesso e de permanência por atores sociais chave, nomeadamente do movimento estudantil e do Fórum de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários (FONAPRACE) (Costa, 2010). Os programas governamentais de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), as políticas de ações afirmativas, a partir de 2008, e o PNAES foram criados com o intui-

<sup>6</sup> O termo refere-se ao mesmo que bolsista, ou seja, o estudante que tem a bolsa atribuída.

to de instituírem medidas para minimização dos efeitos sobre as desigualdades com a inclusão social pela educação.

O PNAES, Lei nº 1.234/2010, documento legal que atualmente regula a ASES brasileira, objetiva promover condições de igualdade de oportunidades para colmatar condições decorrentes da insuficiência de condições financeiras dos estudantes, anunciando dez ações (Brasil, 2010). Difere do diploma português pelas lacunas conceituais uma vez que aponta ligeiramente diretrizes de ação e, ainda, é omissa em matéria das bolsas.

O documento nacional que vem preencher esta lacuna é a Portaria nº 389/2013 que regula o PBP/MEC, que corresponde a um «auxílio financeiro com a finalidade de minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica» (Brasil, 2013, p. Art. 4º). Este programa é dirigido a estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) matriculados em cursos com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias, indígenas e quilombolas. A concessão e o pagamento das bolsas estão centralizados no MEC, mas a homologação e a decisão final estão a cargo das IFES que selecionam e cadastram os estudantes que se enquadram nos critérios de renda familiar *per capita* não superior a 1,5 salário mínimo brasileiro<sup>7</sup>, com massiva participação de assistentes sociais para o desempenho desta tarefa.

A Portaria nº 389/2013, de abrangência nacional, apresenta sérios problemas quanto aos critérios de acesso, revela-se restrita e focalizada em grupos específicos. O critério de matrícula em curso de cinco horas diárias é irrealizável para a maioria dos estudantes uma vez que é restrita aos cursos de medicina e algumas engenharias, na generalidade das IFES. Os demais cursos não atendem a este critério e cerceiam a candidatura da maioria dos estudantes. Sublinhamos que este documento é uma portaria, emitida pelo MEC, que transmite decisões de efeito inter-

no e temporário. Para atender ao público que não cumpre os critérios desta bolsa, cada órgão executor da ASES foi responsável por criar, implementar e gerir os seus próprios programas, pagos com recursos financeiros do PNAES.

Nesse sentido e diante da focalização da BPB/MEC, a PRAE/UFSC instituiu, em 2013, a Resolução Normativa nº 32, deliberada pelo Conselho Universitário que estabelece o Programa de Bolsa Estudantil (PBE) que objetiva «proporcionar auxílio financeiro aos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, devidamente comprovado, para permanência na universidade» (UFSC, 2013), como parte de política geral de permanência estudantil. Porém, tal Resolução ainda não é completa, sendo necessárias definições mais apuradas dispostas em Editais semestrais.

Nesta bolsa, são critérios de elegibilidade a inscrição e matrícula no curso e no Cadastro Socioeconômico, instrumento técnico operado pelos assistentes sociais que suporta o processo de análise. A responsabilidade da operacionalização é da CoAEs, mas a PRAE deve publicar editais de inscrição semestrais dos processos de seleção que indicam que o modo de seleção dos estudantes segue a classificação conforme o Índice Socioeconômico (ISE) até o limite de vagas estipulado em Edital. Significa isto, a existência de *numerus clausus* e a restrição do atendimento condicionado ao orçamento, excluindo mesmo aqueles que preenchem os critérios de rendimento *per capita*.

Os parâmetros para a captação da renda e a metodologia de análise são definidos pelos órgãos executores da ASES brasileira. No caso da PRAE/UFSC, a metodologia de análise foi definida pelos assistentes sociais da CoAEs e previa o uso de fórmula de cálculo que contempla a renda familiar mensal bruta, o valor de referência (salário mínimo nacional) e o número de dependentes, sendo passível de incidência valores percentuais de abatimento, denominados agravantes da situação familiar, cujo resultado gerava o ISE.

<sup>7</sup> Em 2015, o valor do salário mínimo brasileiro era de R\$788,00.

As situações familiares consideradas como agravantes são definidas pelos assistentes sociais e incluem: óbito dos provedores da renda (pais ou responsáveis), doenças crônicas, desemprego, dependência química, desagregação familiar e despesas constantes de habitação. Estes indicadores não estão definidos em qualquer legislação hierarquicamente superior.

Quanto ao nível de especificações das diretrizes e das linhas orientadoras, observamos maior responsabilidade do Estado no nível de regulamentação para o caso português. A PRAE/UFSC detém relativa autonomia na regulamentação específica, provavelmente devido à frágil indicação nacional de princípios e linhas orientadoras. Reconhecemos, no entanto, que o Brasil tem dimensões continentais com características regionais distintas, índices de desenvolvimento humano e produto interno bruto assimétricos. Porém, estes fatores não se configuram suficientes para justificar a desresponsabilização do Estado na definição de políticas consistentes para responder aos direitos sociais e do acesso à universidade.

Com o argumento de que a evasão escolar produz custos de manutenção já que o investimento com recursos públicos é envidado e o estudante desiste a meio do caminho, a bolsa tenta sanar essa equação financeira. No embalo desse discurso apresenta-se o da democratização do acesso e a sua diversificação. As bolsas portuguesas têm como objetivo assegurar que os estudantes não sejam excluídos do ensino superior por falta de recursos financeiros, porém, «a capacidade dos estudantes portugueses do ensino superior para pagar a sua formação (affordability/ability to pay) no contexto internacional é desfavorável, ao mesmo tempo que é baixo o nível de apoios sociais versus os custos dos estudantes» Cerdeira (2009, p. 564). Os enunciados das bases legais informam que as bolsas brasileiras têm o objetivo garantir a permanência.

A compreensão legalista sobre as bolsas varia significativamente. Em primeiro lugar, destacamos a diferença entre as designações: bolsas de estudo, em Portugal, e bolsas per-

manência, no Brasil – mesmo que o programa da UFSC denomine-se, bolsa estudantil. Em segundo lugar, quanto à sua definição, em Portugal, a bolsa é uma relação de responsabilidade do Estado para com o estudante e deste para com o Estado. No Brasil, trata-se de um auxílio unilateral do Estado para o estudante, com a finalidade da permanência, com foco nas desigualdades raciais e étnica, almejando, também, minimizar as desigualdades socioeconômicas e evitar a desistência. São visões distintas sobre uma mesma ação nas quais estão subjacentes o modo de compreender a realização dos direitos.

Em Portugal, os cidadãos que queiram diplomar-se pagam valores adicionais aos pagos indiretamente via impostos, já no Brasil, o financiamento das IFES possui uma única fonte de arrecadação: os impostos. O nível de mercadorização do ensino superior é díspar, sendo que a gratuidade da universidade pública brasileira contrasta com a exigência dos pagamentos das propinas, em Portugal.

A exigência de pagamentos das propinas, em Portugal, teve origem a partir da entrada do país na Comunidade Comum Europeia, em 1986, e na influência da Organização para a Cooperação e do Desenvolvimento Económico (OCDE), desde finais da década de 1970. Tais fatores, somados, contribuíram para a promoção de alterações no valor e nas regras das propinas. Tal facto provocou protestos por parte do movimento estudantil, que pressionou o governo da época a instituir o Decreto-Lei nº129/93 para reforçar a ASES, cujo episódio ficou conhecido como «guerra das propinas» (Barrias, 2015). Tratou-se, portanto, de uma negociação entre o movimento estudantil e o governo português como forma de compensação ao pagamento anual das propinas para o ensino superior, transformando-se num importante mecanismo de resposta social aos estudantes economicamente carentes, segundo a designação legal de Portugal, uma vez que a sua obrigatoriedade representou o início da efetiva cobrança monetária, anteriormente sujeita ao pagamento de valores simbólicos. Para os estudantes portugueses, esta realidade tem imposto dificuldades em suportar tais custos, o que cerceia

o acesso já à partida. Nesse sentido, consideramos importante a análise do grau de familiarização que o Estado inflige às famílias dos estudantes sem condições financeiras.

Acerca dos sistemas de suporte financeiro para os estudantes universitários, Finnie, Usher e Vossensteyn (2004) identificaram quatro tendências em diferentes países, considerando a relação entre o estudante, a família, o governo e as universidades: centrado no estudante, do estudante independente, de compromisso e o centrado na família, este último aplicando-se a Portugal, como também ao Brasil. Neles, os pais são moral e legalmente responsáveis pelos custos de manutenção enquanto universitário, além disso, «students spend considerably more than what they receive through the combination of all forms of public support plus parental contributions and exhibit a trend towards more part-time work» (Finnie, Usher, Vossensteyn 2004, p. 14).

Porém, a tendência de complementação da renda a partir de atividades laborais é dificultada na realidade portuguesa cujas exigências de tempo de estudos para o cumprimento da carga horária como critério de atribuição tendem a implicar na inexistência de tempo livre. Outra exigência no mesmo sentido —identificada nas duas universidades— é a de que o estudante apresente condições de concluir o curso em períodos de um até no máximo dois anos adicionais ao tempo normal, conferindo além da necessidade temporal de diplomação, o corte umbilical com a universidade, evitando a dependência dos apoios.

A definição do perfil socioeconómico, ao que pese os valores correntes *per capita* dos rendimentos familiares, revela uma relação desigual entre os casos em questão. Para atender ao critério dos rendimentos *per capita* informado pelas legislações, no lado português, a família não poderia auferir, em 2015, mais de 571 € mensais, no brasileiro, cerca de R\$1182,00, 357 €<sup>8</sup> mensais, uma diferença importante de rendimentos entre duas famílias. Este facto só vem reforçar a caracterís-

tica residual das políticas sociais desenvolvidas no Brasil.

Em Portugal, a área sofreu com o aprofundamento da austeridade no período de ajustes orçamentais ocorrido entre os anos de 2010 a 2014 e com a intervenção internacional de organismos financeiros, que marcou o período de «rutura dos consensos» das reformas educacionais cujas orientações incidiram na redução de despesa pública e na garantia da qualidade da formação (Rodrigues, 2014), bem como nas condições de vida das famílias portuguesas que, na generalidade, foi modificada no sentido da sua precariedade.

#### **4. A abrangência das respostas e de decisão dos assistentes sociais**

O universo de estudantes matriculados nas duas universidades é maior na UFSC do que na UTAD, considerando os estudantes elegíveis para candidatarem-se às bolsas, que no caso português aceitam estudantes de licenciatura e mestrado excetuando os que já possuem o grau a que se candidatam, inversamente no caso brasileiro que permite apenas os da licenciatura/graduação.

Contudo, o número de estudantes que se candidatou às bolsas apresenta uma diferença percentual significativamente mais baixa na UFSC do que na UTAD. Além disso, são 2.062 estudantes com bolsas atribuídas pela CoAEs contra 2.277 pelos SASUTAD (Gráfico 1), o que significa que 33 por cento dos estudantes da universidade portuguesa possuem bolsas, em contraste com a brasileira que tem 6,75 por cento; 42,16 por cento do total dos estudantes da universidade portuguesa candidataram-se à bolsa, destes 78,32 por cento tiveram bolsas atribuídas, sendo a mesma relação de 14 por cento para 49 por cento, no lado brasileiro, respectivamente (ver Gráfico 2).

Nos processos de análise e decisão da atribuição às bolsas brasileira, apesar da maior autonomia dos profissionais constatada no caso da CoAEs/PRAE, esta exclui a financeira, que está condicionada pelos montantes or-

<sup>8</sup> Taxa cambial correspondente a R\$3,30 por 1 €.



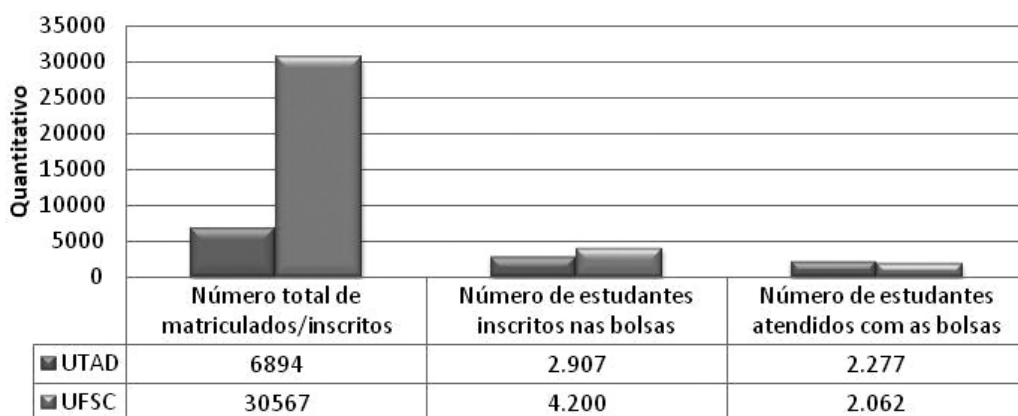


Gráfico 1. Estudantes matriculados, inscritos e atendidos com bolsas em 2014.

Fonte: SASUTAD (2016) e PRAE (2016). Construção da autora.

çamentais enviados pelo MEC. Assim, a autonomia de decisão não é completamente verdadeira, já que o uso de *numeros clausus* mascara uma realidade excludente. Esta é uma realidade de subordinação dos direitos sociais à política econômica, «ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos» (Iamamoto, 2004, p. 30). A universalidade

«põe em questão não só a dimensão da demanda atendida e da reprimida, mas também o alcance de resultados nas políticas sociais», um processo que reclama «alcançar a diversidade na entrada dos serviços e a equidade nas respostas» (Sposati, 2011, p. 110). Levanta, ainda, graves dilemas éticos e a emergência de pressões bilaterais, por um lado da gestão que impõe os limites e não permite vê-los alargados e por outro dos estu-

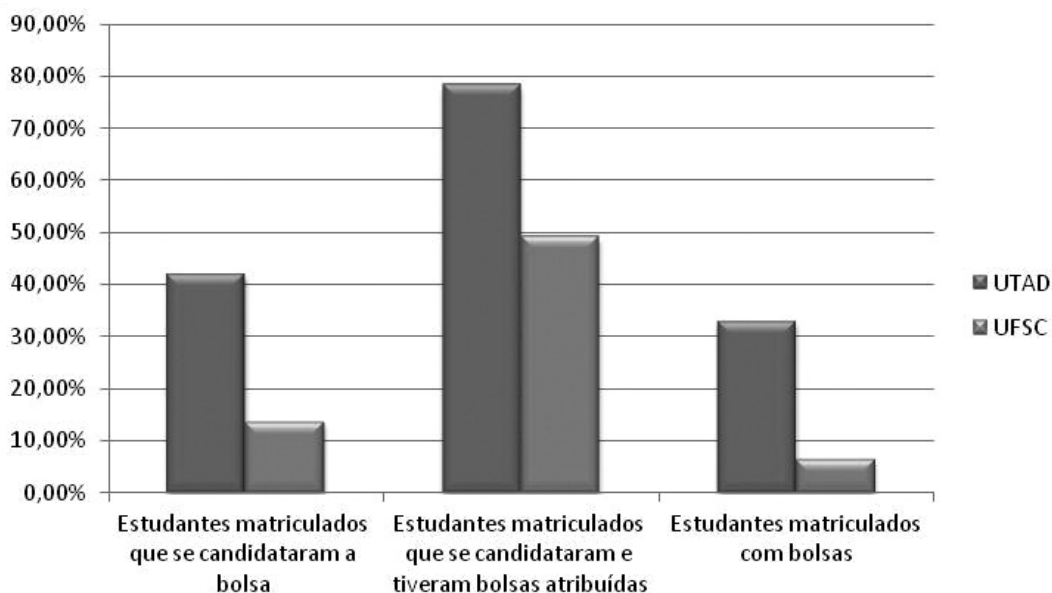


Gráfico 2. Percentual de candidatos às bolsas, candidatos com bolsas atribuídas e total de bolsiros.

Fonte: SASUTAD (2016) e PRAE (2016). Construção da autora.

dantes que não são atendidos apesar de cumprirem todos os critérios exigidos.

A legislação portuguesa, nos processos de análise e de decisão, limitou o papel dos técnicos na definição dos indicadores sociais em dois aspectos: primeiro, porque a fórmula aplicada não contempla indicadores sociais amplos e segundo, porque os técnicos não têm voz ativa no processo. No caso da CoAEs/PRAE, reuniões constantes promovem à equipa espaços de discussão sobre a definição dos indicadores sociais que influenciam no cálculo quando da aplicação da fórmula, que ampliam o escopo da análise. Novas situações são definidas conforme a emergência de novas realidades, identificadas na intervenção direta dos profissionais com o estudante, durante as entrevistas.

O contacto direto facilita a recolha de dados empíricos que influenciam na readequação dos conceitos e indicadores que, além de redireccionarem as práticas, redimensionam as políticas. Segundo Ferreira (2014), um dos elementos que conformam a base epistemológica do Serviço Social é a relação entre a teoria e a prática. Então, se esta relação é inerente à profissão, tudo aquilo que se aprende dos processos interventivos conforma a produção de novos saberes. O salto de qualidade que as intervenções podem vir a ter está relacionada com a capacidade de construção de uma cultura investigativa que resulta em acúmulo de conhecimentos cientificamente auferidos (Amaro, 2008). Os *outcomes* alcançados pela exploração destas particularidades colocam o Serviço Social numa posição estratégica de potenciais *policy makers* com conhecimento do terreno e dos problemas sociais, não limitados à explicação. Esta prática vai de encontro com o movimento *Evidence Based Practice* (EBP) associados aos enfoques das ciências naturais requisitados por gestores governamentais e investigadores (Humphries, 2005).

Acerca das bolsas, o valor mensal da bolsa média no caso português é de 225USD, enquanto que no brasileiro é de cerca de 186USD. No primeiro caso, os auxílios complementares a que os estudantes possam ter direito já estão incorporados no valor final da

bolsa, que devem cobrir os custos com as necessidades relacionadas à condição de estudante. Já no segundo caso, os auxílios complementares são atribuídos separadamente (auxílio moradia, creche e da isenção total da alimentação), desde que o estudante concorra a eles e os tenha todos atribuídos, fazendo aumentar o valor final do conjunto dos apoios, ao fim equiparando-os.

Um estudo realizado com estudantes do extinto Programa Bolsa Permanência (PBP) da UFSC afirmou que «a permanência na Universidade foi garantida pelo PBP, porém somente quando os alunos estavam inseridos nos demais programas socioassistenciais» (Marafon 2015, p.144). As conclusões dos estudos de Fernandes (2012) e Menezes (2012), nas realidades das Universidades Federais de Itajubá e do Rio de Janeiro, respectivamente, corroboram as afirmações de Marafon (2015) de que a política de bolsas é de extrema importância para a permanência dos estudantes, mas que esta ação, isoladamente, está muito aquém de suprir um conjunto mínimo de necessidades.

Verificamos que, em valores absolutos, o orçamento dos SASUTAD é menor que o da PRAE/UFSC, 4.300.000 e 5.300.000 de dólares americanos, respectivamente. Porém, 66,5 por cento do orçamento da PRAE/UFSC para a ASES é destinado para o pagamento das bolsas, sobrando 33,5 por cento para as demais ações; 100 por cento do orçamento dos SASUTAD são para as ações em restauração, residências, serviços médicos, etc.

A totalidade do orçamento da PRAE/UFSC é proveniente dos recursos do PNAES, do Orçamento do Estado, o que não acontece com os SASUTAD, cuja composição é paritária e 56 por cento é proveniente de recursos próprios do SASUTAD, o que demonstra a alta capacidade em buscar alternativas de arrecadação para aplicação nas ações sociais. Parte dos recursos próprios do SASUTAD é destinada para o Fundo de Ação Social (FAS) cujo papel é o de oferecer respostas alternativas às situações de emergência ou para estudantes que não se enquadraram nos critérios das bolsas de estudo nacionais e ficariam sem qualquer apoio. No entanto, a tendência

em buscar recursos orçamentários de fontes diversificadas, em Portugal, é apontada por Cerdeira (2009) como reflexo da expansão massiva e consequente pressão orçamental da austeridade imposta nas políticas do ensino superior, especialmente a partir dos anos 2000.

## 5. Considerações finais

A construção do quadro analítico permitiu-nos identificar diferenças e semelhanças na implementação das bolsas. Ambas as políticas correspondem a uma componente da política educativa e as análises sugerem que a finalidade das bolsas nos dois países está condicionada pelas ideologias do quadro conceitual das respectivas legislações e pelos diferentes modelos de financiamento das políticas do ensino superior.

No Brasil, as bolsas tentam amenizar a desigualdade das condições de vida das pessoas e a ineficiência das demais políticas públicas e de proteção social (por ex. de emprego, de saúde, de habitação) e da própria política de educação cuja ineficiência provoca abismos entre o capital cultural dos estudantes de escolas públicas para com os demais. Se o conjunto destas políticas desempenhasse papel efetivo, o resultado seria uma sociedade menos desigual, conferindo, assim, um novo estatuto às bolsas. Em Portugal, as bolsas de estudo têm a função de suportar o pagamento das propinas para alívio dos orçamentos familiares. Assume uma função de reposição com a isenção do pagamento das propinas uma vez que o valor da bolsa retorna aos cofres do Estado porque, mesmo bolseiro, há a obrigação das propinas. Então, a gratuidade é colocada apenas para aqueles que comprovam não possuírem meios para fazê-lo.

As diferenças entre a qualidade das legislações específicas, a abrangência, os valores orçamentais e a garantia do direito às bolsas são substanciais entre os dois casos aqui apresentados. No caso do Brasil, a política de bolsas está ainda muito aquém do desejável e revela uma realidade desoladora. No caso de Portugal, verificamos maior grau de disponibilidade dos agentes decisórios em investir

na educação das pessoas e de transformar o contexto das instituições. Mesmo assim, sublinhamos que entre os países da Europa, Portugal não é o país que possui os mais altos indicadores educativos.

Reconhecemos, porém, os esforços enviados pelos governos brasileiros quanto à reestruturação das universidades federais e os avanços nas estratégias das bolsas. O estudo comparativo, mesmo numa realidade restrita, demonstrou que ainda há debilidades desde o aparato legal até a operacionalização. Acreditamos que o modelo de PBP/MEC é uma tentativa embrionária de gerenciamento tal qual as bolsas de estudo em Portugal. É um modelo semelhante, mas em escala diminuta. A continuar nesse rumo, haverá a tendência de implantação de plataforma e regras uniformes para todo o país.

O Serviço Social apresenta conhecimentos de natureza ética, teórica, metodológica e técnica que o habilitam a contribuir para a concretização deste avanço, na realidade brasileira ou na portuguesa. O privilégio que tem em participar ativamente na dimensão interventiva junto ao público e de transformar os conhecimentos empíricos em objetos de investigação com resultados para o aprimoramento das políticas são os seus mais relevantes argumentos. Por isso, é importante a participação dos assistentes sociais nos processos decisórios das bolsas, nos diversos níveis, porque tem algo a dizer a respeito das desigualdades e injustiças sociais, da valorização das pessoas e do que elas podem fazer para contribuir positivamente com a sociedade.

Consideramos necessários estudos que aprofundem o tema em aspectos como (i) a relação entre a implementação destas políticas sob governos de diferentes perspectivas com a alteração dos dados estatísticos, (ii) o peso atribuído às políticas educativas nos âmbitos de reserva de Orçamento de Estado e do impulso conferido à investigação na esfera das ciências sociais para responder às indagações que suscitam, (iii) a influência da matriz socioeconômica e das agências internacionais na estruturação da ASES e das políticas de bolsas, entre outras questões.

Destacamos ainda que as políticas de bolsas para os estudantes universitários são uma componente das políticas educativas que podem contribuir para o crescimento pessoal dos cidadãos, social, cultural e económico dos dois países. Contudo, reafirmamos a importância dos Estados em torná-las políticas com base no direito e na cidadania, estruturadas de forma racional e articuladas, de mo-

do a contribuírem com transformações socioeconómicas e com a amenização das desigualdades.

## 6. Agradecimentos

Agradecimentos à Sandra Mendes pela perseverança na ciência.

## 7. Referências bibliográficas

- Amaro, I. (2008). Os campos paradigmáticos do serviço social: proposta para uma categorização das teorias em presença. *Locus SOCI@L*, 1, 65-80. Disponível em: [http://locussocial.cesss-ucp.com.pt/page4/files/page4\\_13.pdf](http://locussocial.cesss-ucp.com.pt/page4/files/page4_13.pdf)
- Barrias, P. (2015). A ação social e a democratização da frequência do ensino superior. En M. de L. Rodrigues & M. Heitor (eds.), *40 anos de políticas de ciência e de ensino superior* (p. 1187). Coimbra: Almedina.
- Diário Oficial da União. (2010). *Lei nº 1234 - Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES*, Pub. L. No. 7234 (2010). Brasil: Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)
- Diário Oficial da União. (2013). *Portaria nº389 (2013)*. Brasil: Diário Oficial da União.
- Cerdeira, M.L. (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português A partilha de custos* (Tese de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade de Lisboa).
- Conselho Europeu. (1999). *Declaração de Bolonha*. Bolonha. Disponível em: [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_Portuguese.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf)
- Costa, S. (2010). *A equidade na Educação Superior?: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Draibe, S. (1993). *O Welfare State No Brasil?: Características E Perspectivas*, 8. Campinas: Editor Marco de Souza Queiróz.
- Fernandes, N. (2012). *A Política de Assistência Estudantil e o Programa Nacional de Assistência Estudantil: o caso da Universidade Federal de Itajubá* (Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo).
- Finnie, R., Usher, A., & Vossensteyn, H. (2004). Meeting the need: a new architecture for Canada's student financial aid system. En: *Conference: Higher Education in Canada*. Ontario: John Deutsch Institute.
- Humphries, B. (2005). From Margin to Centre: Shifting the Emphasis of Social Work Research. En M.R.D. Adams, & L. Payne (eds.), *Social Work Futures: crossing boundaries, transforming practice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Iamamoto, M. (2004). As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetória e desafios. *XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social* (pp. 1-39). San José, Costa Rica. Recuperado de: [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)
- Ferreira, J. (2014). Serviço Social?: profissão e ciência. Contributos para o debate científico nas ciências sociais. *Cuadernos de Trabajo Social*, 27(2), 329-341. [http://doi.org/http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2014.v27.n2.44782](http://doi.org/http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2014.v27.n2.44782)
- Marafon, N. (2015). *A Política de Assistência Estudantil na Educação Superior Pública: uma avaliação do Programa Bolsa Permanência da UFSC (2008-2013)* (Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina).
- Martins, S. (2015). A abertura do Ensino Superior à diversidade de públicos: políticas de orientação. En M. de L. Rodrigues & M. Heitor (eds.), *40 anos de políticas de ciência e de ensino superior* (pp. 735-757). Coimbra: Medina.

- Menezes, S. (2012). *Assistência Estudantil na Educação Superior Pública?: O programa de bolsas implementado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro* (Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro).
- Pedro, R.M. (2008). *O Estado Novo e a Acção Social no Ensino Superior* (Tese de Mestrado. Universidade do Minho).
- Diário da República.(2003). *Lei nº 49 - Lei de bases do sistema educativo* (2003). Lisboa, Portugal: Diário da República.
- Diário da República.(2005). *Decreto Lei nº 42 - Princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior* . Lisboa, Portugal: Diário da República.
- Diário da República. (2007). *Lei nº 62 - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*. Lisboa, Portugal: Diário da República.
- Diário da República.(2012). *Despacho nº 8442 - Regulamento de atribuição de bolsas de estudos a estudantes do ensino superior*. Lisboa, Portugal: Diário da República.
- PRAE. (2015). *Relatório Anual de Gestão - 2014*. Florianópolis.
- Rodrigues, M. de L. (ed.). (2014). *40 anos de políticas de educação em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Rubin, A., & Babbie, E. R. (2011). *Research Methods for Social Work* (7ª ed.). Belmont: Brooks/Cole.
- SASUTAD. (2015). *Relatório de Atividades e Contas 2014*. Vila Real.
- Sposati, A. (2011). Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Kátalysys*, 14(1), 104–115.
- UFSC. (2013). *Resolução Normativa nº 32/CUn*. Brasil: Conselho Universitário.
- Vaz, A. (2009). *Acção Social Escolar na Universidade de Coimbra*. Coimbra: Imprensa da UC.

