

## Orçamento da assistência estudantil: análise a partir da experiência do instituto federal fluminense campus campos-centro

*Jonis Manhães Sales Felipe\**

*Renata Maldonado da Silva\*\**

### Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa documental acerca do orçamento do Ministério da Educação destinado à área de assistência estudantil das instituições federais de ensino e, mais especificamente, do Instituto Federal Fluminense - IFF. Dessa maneira, o volume, a abrangência e a utilização dos recursos são analisados a partir da categoria fundo público com o objetivo de se ressaltar a composição do orçamento estatal, bem como a distribuição que se faz dos valores arrecadados pela máquina pública entre as classes. Os dados demonstram que o orçamento público é um campo em disputa tanto no âmbito federal quanto dentro das instituições, fator que condiciona a qualidade, a direção e mesmo a efetividade dos serviços por ele financiados.

**Palavras-chave:** Assistência estudantil, educação, fundo público.

\* Doutorando em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Assistente Social do Instituto Federal Fluminense (IFF). Bolsista de doutorado da UENF/FAPERJ. E-mail: jonisfelippe@gmail.com

\*\* Professora associada da área de Política e Gestão Educacional da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: r.maldonado@globalbo.com.br

## Student assistance budget: analysis from the experience of the fluminense federal institute campus campos-centro

## Presupuesto de la asistencia estudiantil: análisis a partir de la experiencia del instituto federal fluminense campus campos-centro

### *Abstract*

This article presents the results of a documentary research about the budget of the Ministry of Education for the student assistance of federal educational institutions and, more specifically, the Federal Fluminense Institute - IFF. In this way, the volume, coverage and use of resources are analyzed from the public fund category with the purpose of highlighting the composition of the state budget, as well as the distribution of the amounts collected by the public machine between classes. The data show that the public budget is a disputed field both at the federal level and within institutions, a factor that determines the quality, direction and even the effectiveness of the services financed by it.

**Keywords:** Student assistance, education, public fund.

### *Resumen*

Este artículo presenta los resultados de una investigación documental acerca del presupuesto del Ministerio de Educación destinado al área de asistencia estudiantil de las instituciones federales de enseñanza y, más específicamente, del Instituto Federal Fluminense - IFF. De esta manera, se analizan el volumen, el alcance y la utilización de los recursos a partir de la categoría fondo público con el objetivo de resaltar la composición del presupuesto estatal, así como la distribución que se hace de los valores recaudados por la máquina pública entre las clases. Los datos demuestran que el presupuesto público es un campo en disputa tanto en el ámbito federal como dentro de las instituciones, factor que condiciona la calidad, la dirección e incluso la efectividad de los servicios por él financiados.

**Palabras clave:** Asistencia estudiantil, educación, fondo público.

## Introdução

Com o processo de ampliação da oferta de vagas em instituições federais de ensino superior no decorrer dos anos 2000, um tema que vem ganhando bastante relevância diz respeito à questão da permanência dos estudantes. Nesse contexto, aparecem com destaque a formulação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais - REUNI (Decreto nº 6.096 de 2007), a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por meio da Lei nº 11.892 de 2008 e a implantação do Sistema de Cotas na Rede Federal de Ensino a partir da Lei nº 12.711 de 2012.

Esses programas voltados para a expansão da rede federal de ensino, principalmente do acesso ao ensino superior, foram implementados ou ratificados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Apesar da denominação de plano, Saviani (2009) considera o PDE um conjunto de metas proposto pelo Executivo Federal que, de acordo com o discurso oficial, visava melhorar a qualidade do ensino em suas várias modalidades. No caso do ensino superior, o PDE propôs três instrumentos: “reestruturação e expansão das universidades federais; democratização do acesso e avaliação como base da regulação” (SAVIANI, 2009, p. 19). Não por acaso, o PDE foi lançado simultaneamente ao Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007.

Todas essas iniciativas fizeram mudar o perfil dos estudantes que passaram a ocupar as vagas de educação superior no Brasil, algo já demonstrado pelos levantamentos realizados pelo FONAPRACE (2011). Dessa maneira, articulado com a preocupação acerca das condições materiais de permanência desses discentes, foi instituído o Plano Nacional de Assistência Estudantil, tendo como objetivos precípuos: 1 – a democratização das condições de permanência; 2 – a minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais; 3 – a redução das taxas de retenção e evasão; 4 – a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, este artigo promove uma problematização acerca da capacidade do financiamento, da abrangência dos serviços e da utilização dos recursos da assistência estudantil. Dessa maneira, são discutidos e analisados dados nacionais e específicos do Instituto Federal Fluminense (IFF) *campus* Campos-Centro, os quais demonstram as disputas que envolvem a utilização do fundo público e a composição do orçamento, tanto na escala federal quanto no interior das instituições. Metodologicamente, adotou-se a pesquisa documental pela coleta de informações nas plataformas oficiais do orçamento público nacional, Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2017a) e Portal de acesso à informação do Governo Federal (BRASIL, 2017b), e nos relatórios de gestão (IFF, 2015) e registros impressos de pagamento de benefícios da instituição estudada.

Em relação ao recorte temporal, foram coletadas as informações do orçamento nacional desde 2008, início da destinação específica de financiamento para a área, até 2016, último disponível no momento da pesquisa. Já no que tange ao IFF, adotou-se o quadriênio 2013-2016 em razão do marco de criação do programa de assistência estudantil em 2015 (IFF, 2016), sendo comparados os dois anos antes e os dois anos após para que fosse possível averiguar possíveis continuidades e rupturas devido às disputas internas sobre a utilização do orçamento.

## ***Fundo público e orçamento como campo em disputa***

A questão orçamentária tem um papel condicionante na oferta dos serviços nas universidades e institutos federais, uma vez que a maior parte das ações desenvolvidas pelas instituições na área de assistência estudantil demanda financiamento, seja para repasses aos alunos seja para pagamento de prestadores de serviços. Nessa linha, importa destacar que o orçamento público carrega na sua composição a marca dos conflitos travados na sociedade de classes, não se constituindo como uma mera previsão ou alocação de recursos por parte do Estado, mas como

[...] importante arena de negociação, na qual se decide como se distribuirá o ônus da tributação entre os membros da sociedade e quem ou quais setores se beneficiarão com sua destinação/uso, em função das prioridades públicas estabelecidas como resultado dos embates que se travam entre as forças políticas representadas nos Poderes Executivo e Legislativo no processo de escolhas dos programas governamentais.

O orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos (OLIVEIRA, 2009, p. 87).

Como salienta Oliveira (2009), nesse campo ou arena de disputas, decide-se quem terá maior ou menor participação na distribuição dos recursos recolhidos pelo Estado via tributação. Historicamente, o que se percebe no Brasil é uma destinação preponderante dos recursos públicos para o capital financeiro, por meio do pagamento de dívidas públicas. De acordo com a associação sem fins lucrativos Auditoria Cidadã da Dívida (2017), em 2015, por exemplo, 42,43% do orçamento geral da União (R\$ 2,268 trilhões no total) foi gasto apenas com juros e amortizações da dívida pública, enquanto apenas 3,91% destinaram-se à educação.

Essa distribuição desigual dos recursos do Estado brasileiro reproduz e intensifica outro elemento bastante complexo, que diz respeito à arrecadação. Nas colocações de Behring (2008) e Oliveira (2009), a carga tributária no Brasil cresceu entre 1960 e 1990 de 15% do produto interno bruto (PIB) para 35% nos anos de 1990, passando para algo em torno de 37% nos anos 2000. Os períodos de grande crescimento nesse lapso temporal situam-se entre 1965-1975 (ditadura militar) e 1990-2002 (governos de orientação neoliberal).

Como se sabe, a década de 1990 não pode ser caracterizada como uma fase de significativa expansão do gasto público com demandas sociais, o que sinaliza o aumento da arrecadação para outras finalidades (PERONI, 2003).

Um exemplo dessas finalidades pode ser observado com aprovação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 1994, responsável por contingenciar 20% do Orçamento da Seguridade Social para composição dos recursos fiscais. Medidas como essa são tomadas, entre outros pontos, para compensar as desonerações de empresas, o financiamento de investimentos públicos de interesse do capital e, muitas vezes, o pagamento de juros e amortizações da dívida. Soma-se a isso o fato de a tributação brasileira ter um caráter altamente regressivo<sup>1</sup>, com baixa incidência de impostos diretos (recolhidos sobre a renda e o patrimônio) e alta incidência de impostos indiretos (sobre a produção e o consumo).

Seguindo essa perspectiva, Salvador (2010) e Davi *et. al.* (2011) ratificam o peso bem mais elevado dos impostos diretamente sobre a renda dos trabalhadores assalariados, chegando a responder por 61% das receitas do país (DAVI *et. al.*, 2011, p. 67). No entanto, se se parte da explicação da realidade orientada pelos pressupostos marxistas, fica evidente que todos os bens e riquezas produzidos socialmente são originados do trabalho, sendo este a fonte do valor (MARX, 2013).

Nesse sentido, Behring (2008 e 2012) assevera que o conjunto de recursos arrecadados pelo Estado também tem a origem no trabalho, independentemente da fonte da arrecadação. O orçamento público, enquanto instrumento de planejamento da máquina pública e campo de disputas entre atores sociais, na realidade é uma expressão do que ela e alguns outros autores como Behring e Boschetti (2010) e Salvador (2010) compreendem como fundo público. Trata-se do conjunto de apropriações estatais de parte do trabalho abstrato produzido ou expropriado sobre a forma de juros, salários, lucro, rendas.

Todos os serviços prestados pelo Estado, por conseguinte, têm como fonte de financiamento o fundo público e este, por sua vez, constitui-se de valores produzidos pelo trabalho, independentemente da fonte da tributação. Como já foi brevemente colocado, historicamente os serviços de assistência estudantil nas instituições federais não encontravam muito espaço no orçamento do

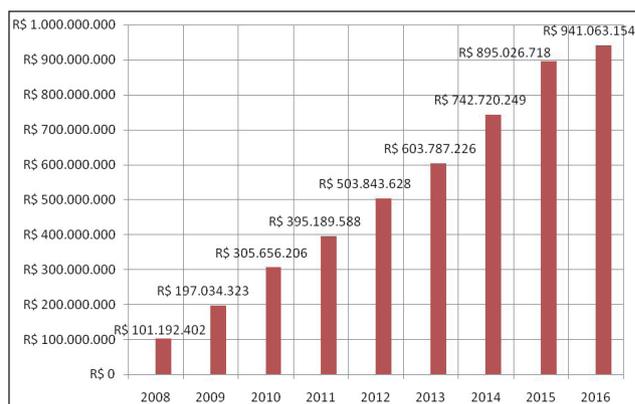
Estado, caracterizando-se por previsões legais pontuais e sem fontes regulares de financiamento. Isso se deve, em alguma medida, ao perfil dos estudantes que acessavam o ensino público até então. Contudo, algumas mudanças começam a ser notadas com a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em 2007, quando passam a ser previstos recursos específicos para a área de assistência estudantil no orçamento do Ministério da Educação.

Esse processo, obviamente, não se deu sem embates, sendo o resultado da luta histórica do movimento estudantil e das entidades representativas como o FONAPRACE. Sua ocorrência se dá, porém, no contexto de aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007 e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (REUNI), cujas conexões com a assistência estudantil já foram analisadas por Felipe (2016).

### ***O orçamento da assistência estudantil no Brasil e no Instituto Federal Fluminense***

Como se abordou brevemente, principalmente com a expansão do ensino superior público e a mudança no perfil dos estudantes decorrente da implantação de uma série de políticas e programas de acesso (FONAPRACE, 2011; FELIPPE, 2016), o governo federal, por meio da criação do PNAES, começa a destinar verbas específicas para as ações voltadas para a permanência material dos estudantes. De acordo com os dados fornecidos por consulta registrada no Portal de Acesso à Informação (BRASIL, 2017b) pelo pesquisador, extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle, os orçamentos anuais repassados pelo Ministério da Educação (MEC) para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com o objetivo de financiar ações do PNAES para os estudantes de graduação foram os seguintes:

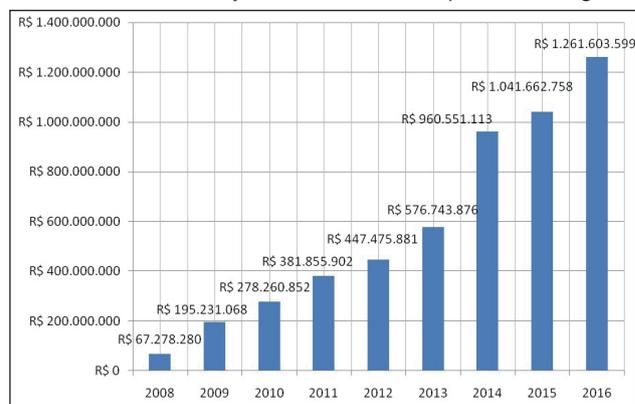
Figura 1 - Crescimento em reais (R\$) dos recursos destinados à assistência ao estudante de instituições federais de ensino superior



Fonte: Brasil (2017b). Elaboração própria.

Essas informações apresentam alguma variação em relação às que estão disponíveis no Portal da Transparência do governo federal (BRASIL, 2017a). No entanto, pelo nível de detalhamento e pela fonte de pesquisa dos recursos referentes ao Instituto Federal Fluminense também ser o Portal da Transparência, as análises deste artigo estão mais detidas aos dados que serão expostos nos parágrafos, tabelas e figuras a seguir. Ressalta-se que eles dizem respeito às despesas realmente pagas e não às previsões orçamentárias, incluindo informações adicionais de assistência aos estudantes da graduação e do nível técnico a partir de 2014.

Figura 2 - Crescimento em reais (R\$) dos recursos destinados à assistência ao estudante de instituições federais de ensino superior e tecnológico



Fonte: BRASIL (2017a). Elaboração própria.

Como se verifica, no ano de 2008, primeiro de vigência do PNAES, inicia-se a previsão de uma verba específica para a oferta da assistência estudantil, um pouco mais de 67 milhões de reais. Em 2010, quando se estabelece o Decreto nº 7.234, esse volume passa para 278,2 milhões, chegando a cerca de 1,2 bilhão em 2016. Entre o primeiro e o último ano do gráfico, há um crescimento de 1875%, com ênfase nos anos de 2014, 2015 e 2016, em que começa a ser prevista nos orçamentos uma rubrica de assistência estudantil específica para a educação profissional e tecnológica.

O gráfico acima é composto por meio da soma de três previsões orçamentárias diferentes descritas no Portal da Transparência do Governo Federal, são elas: 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior; 8741 - Desenvolvimento de Projetos Educacionais para Acesso e Permanência na Universidade de Estudantes de Baixa Renda e Grupos Socialmente Discriminados; 2994 - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica. Embora a rubrica 2994 só apareça a partir de 2014, o Instituto Federal Fluminense recebeu recursos de assistência estudantil nos anos anteriores dentro da subscrição 4002, inclusive por já ter a oferta de cursos superiores. Abaixo, é possível observar os valores nominais destinados ao conjunto das instituições federais de ensino superior para a área de assistência estudantil:

Tabela 1 – Recursos em reais (R\$) destinadas à assistência estudantil das instituições federais de ensino entre 2008 e 2016

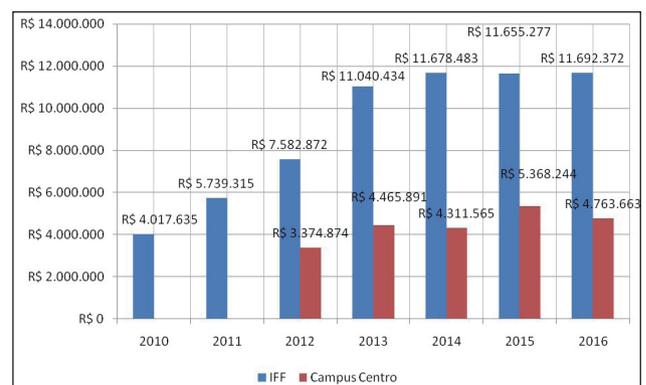
Ano	Rubricas			Total
	4002	2994	8741	
2008	64.027.783,09		3.250.496,70	67.278.279,79
2009	182.854.191,47		12.376.876,15	195.231.067,62
2010	263.684.049,20		14.576.802,59	278.260.851,79
2011	361.786.028,60		20.069.873,32	381.855.901,92
2012	442.672.152,28		4.803.728,27	447.475.880,55
2013	576.025.986,46		717.889,07	576.743.875,53
2014	665.828.639,37	294.643.188,29	79.285,56	960.551.113,22
2015	704.583.523,63	337.079.234,63		1.041.662.758,26
2016	863.675.859,17	397.927.740,20		1.261.603.599,37

Fonte: BRASIL (2017a) (elaboração própria).

Em que pese ao crescimento efetivo dos recursos, importa destacar alguns pontos importantes para a reflexão. Em primeiro lugar, a capacidade de financiamento dos serviços por esse volume de recursos depende, necessariamente, da quantidade de estudantes das instituições. Mesmo tendo chegado à casa de 1 bilhão de reais em 2015, ao se dividirem, por exemplo, os recursos destinados via subscrição 4002 (educação superior) com o número de matrículas presenciais nas instituições públicas federais dessa mesma modalidade de ensino (1.133.172 segundo o INEP (2017)) para o ano de 2015, percebe-se que o governo federal investiu aproximadamente R\$621,78 por estudante de graduação em assistência.

Os números do cenário nacional não diferem significativamente dos experimentados no Instituto Federal Fluminense. Também em 2015, dentro da subdivisão 18 – Auxílio Financeiro a Estudantes, a instituição recebeu R\$11.655.277,24 (BRASIL, 2017a), enquanto o Relatório de Gestão do órgão (IFF, 2015) previu 18.853 matrículas nos mais diversos cursos. Nessa perspectiva, foi destinado algo em torno de R\$618,22 por matrícula. Diferentemente do histórico nacional de financiamento iniciado em 2008, em relação ao IFF, constam apenas os dados de orçamento após 2010 no Portal da Transparência do governo federal, cuja evolução pode ser acompanhada a seguir:

Figura 3 - Recursos recebidos para assistência ao estudante no Instituto Federal Fluminense em reais (R\$).



Fonte: BRASIL (2017a). Elaboração própria.

Acompanhando a trajetória do orçamento geral, é possível notar um crescimento importante do aporte de recursos para a área de assistência estudantil no IFF, saindo de cerca de 4 milhões em 2010 para mais de 11 milhões em 2016. Destaca-se que, em 2010 e 2011, praticamente a totalidade dos recursos recebidos pelo órgão para todas as áreas ficavam centralizada na reitoria, inclusive não era possível diferenciar quanto cada *campus* utilizava em assistência. Atualmente, a maior parte dos campi está descentralizada administrativamente, o que permite analisar detidamente o campus Campos-centro, que aglutina quase 50% das matrículas e do orçamento.

Considerando as áreas básicas definidas pelo próprio PNAES na garantia das condições de permanência material dos estudantes (alimentação, moradia, transporte, atenção à saúde, apoio pedagógico, entre outras), esse valor por matrícula anualmente pode ainda não ser suficiente. Para minimizar o subfinanciamento, que permeia as diversas políticas sociais e não apenas a educação, o Estado historicamente tem recorrido ao mecanismo assistencial (SPOSATI et. al., 1986; YAZBEK, 2009), transformando as políticas sociais em ações compensatórias e focalizadas. No caso da assistência estudantil, estabeleceram-se como público prioritário os estudantes de escola pública e com renda per capita de até um salário mínimo e meio, mas a faixa de renda dos estudantes realmente atendidos tem ficado muito abaixo dessa linha no IFF (até meio salário mínimo per capita nos últimos anos – 2015 e 2016).

A Figura 3 demonstra ainda que o orçamento para a área de assistência permaneceu praticamente estável nos últimos anos, acompanhando a tendência do número de matrículas, que sofreu até uma queda entre 2013 (21.605) e 2015 (18.853). O Relatório de Gestão (IFF, 2015) atribui essa redução aos pedidos de transferência, cancelamento e cancelamentos em razão das greves, principalmente no campus Campos-centro, o que parece uma explicação um pouco simplificada. É verdade, porém, que essa justificativa aparece com frequência nos pedidos de cancelamento de matrícula apresentados pelos discentes nos campi.

Voltando à questão do orçamento, mais detidamente ao campus Campos-centro, um elemento importante verificado nesta pesquisa diz respeito ao uso de tais recursos pelo órgão. Em todos os anos analisados, a maioria absoluta do dinheiro foi utilizada para pagamento de bolsas diretamente aos estudantes, embora nem todas levem em consideração critérios socioeconômicos (caso das bolsas acadêmicas). O pico foi alcançado em 2015, quando cerca de 92% dos recursos do campus para a área de assistência foram utilizados no pagamento de bolsas, confirmando no IFF a tese de bolsificação (monetização da política social) discutida por Cislighi e Silva (2012):

A lógica da bolsificação é inevitável, na medida em que, como demonstramos, apesar do aumento nominal de recursos para a assistência estudantil no último período, seu orçamento ainda é insuficiente, se considerarmos a ampliação de vagas e a política de cotas, que tendem a ampliar a entrada de setores mais pauperizados da classe trabalhadora nas universidades públicas, aumentando a necessidade de assistência. Assim, o subfinanciamento da assistência estudantil permanece (p. 507).

Uma exceção nesse contexto refere-se ao serviço de alimentação, prestado diretamente pela instituição. No campus em estudo, praticamente a totalidade dos recursos gastos com a oferta dos lanches matutino, vespertino e noturno, de acesso universal, e dos almoços, sujeitos à seleção socioeconômica, era oriunda de outras subscrições no orçamento do órgão. Essa decisão fazia com que fossem utilizadas rubricas vinculadas ao custeio e à manutenção para financiar tais serviços (inclusive quando não havia verba específica para assistência), já que a alimentação é produzida atualmente na própria instituição, embora os funcionários da cozinha sejam terceirizados. Todos os produtos utilizados na confecção dos lanches e refeições, bem como descartáveis, maquinaria, utensílios e a própria contratação da firma responsável pelos funcionários eram custeados dessa maneira.

Com os contingenciamentos e cortes promovidos pelo ajuste fiscal nos últimos meses do governo Dilma e no decorrer do governo Temer, o orçamento de custeio e

manutenção foi diretamente afetado. Dessa maneira, a gestão promoveu cortes importantes na oferta de bolsas para incorporar parte dos gastos com alimentação (cerca de 500 mil reais) no orçamento de 2016 da assistência estudantil, o que fez descer para 82% o seu comprometimento com pagamento de bolsas. Não foi possível realizar a análise dos recursos totais destinados à oferta de alimentação justamente pela variedade de rubricas do orçamento utilizadas, pelo alto número de pregões e licitações realizados e pela não distinção efetiva entre aquilo que, dentro de cada ato administrativo de compra ou contratação, era destinado especificamente para a alimentação dos estudantes e aquilo que se destinava à manutenção dos demais serviços na instituição (descartáveis, maquinaria, mão de obra, etc.).

### ***Da abrangência dos serviços e benefícios ofertados***

Nesse item, buscar-se-á promover uma análise do volume, do tipo e da abrangência dos benefícios financiados com os recursos recebidos para a assistência ao estudante no IFF. A pesquisa estabeleceu como marco o processo de reformulação da assistência estudantil em 2015, com a criação de um programa que extinguiu as atividades de trabalho sem vínculos com os cursos dos alunos e criou uma nova modalidade de benefício denominada “permanência IFF”, além de ter promovido outras modificações em termos de uniformização dos critérios de seleção e, essencialmente, da obrigatoriedade do acompanhamento social e acadêmico dos estudantes atendidos.

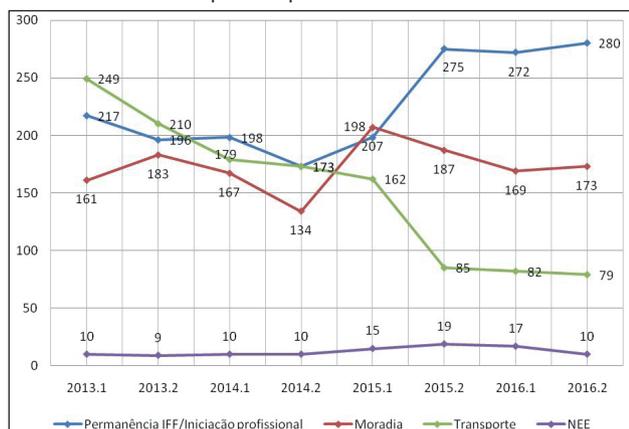
Nessa direção, os dados que serão apresentados neste e nos demais itens atendem ao recorte temporal de quatro anos (2013-2016), em um total de oito semestres letivos. Quatro desses semestres, 2013.1, 2013.2, 2014.1 e 2014.2, compreendem os dois anos anteriores à implantação do novo programa, e os outros quatro semestres, 2015.1, 2015.2, 2016.1 e 2016.2, referem-se ao período em que o documento já estava em vigor.

Destaca-se que, para fins de análise, foram separados as bolsas (permanência IFF e NEE) e os auxílios (moradia e transporte) administrados pela equipe de Serviço Social dos demais benefícios denominados de “modalidades de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão” (IFF, 2016), que não utilizam critérios socioeconômicos para a seleção dos estudantes. Os dois grupos de benefícios são compreendidos como assistência estudantil pelo Instituto, mas apenas o primeiro grupo utiliza os critérios definidos pelo Serviço Social, em consonância com o perfil de renda e origem escolar definidos no PNAES. Isso não significa que os estudantes atendidos pelas bolsas de arte e cultura, atleta, iniciação científica, extensão e desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico sejam necessariamente de origem escolar privada ou tenham renda superior a um salário mínimo e meio. Essas informações apenas não são requisitos verificados para acesso aos benefícios, prevalecendo critérios de mérito definidos em editais específicos.

Para facilitar a exposição, doravante o primeiro grupo de benefícios será chamado genericamente de “bolsas com critérios socioeconômicos”, enquanto o segundo será denominado de “bolsas acadêmicas”. Além desses benefícios com caráter regular, ainda são pagos com os recursos da assistência estudantil auxílios para participação em visitas técnicas ou eventos com valores variados e um benefício de R\$100,00, sem qualquer critério de seleção, para todos os estudantes do curso integrado em eletrotécnica dentro do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Por terem caráter sazonal, no caso dos auxílios, ou se destinarem a um público muito restrito e com impacto incipiente sobre o orçamento, no caso do PROEJA, esses benefícios não serão analisados.

Nas Figuras 4 e 5 será possível visualizar a trajetória da oferta de cada uma das bolsas e auxílios que compõem os dois grupos de benefícios, todos no decorrer dos oito semestres letivos pesquisados.

Figura 4 - Variação na oferta de bolsas e auxílios com critérios socioeconômicos no campus Campos-centro do IFF.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Chama a atenção o crescimento significativo entre o que se ofertava de bolsa de iniciação profissional até 2014.2 e o que passou a ser ofertado com a sua substituição pela bolsa permanência IFF de 2015.1 em diante. Há uma elevação expressiva tanto na demanda quanto na oferta. No que tange à demanda, observou-se uma procura maior devido à retirada da obrigatoriedade de contrapartida de trabalho, o que motivou, juntamente com as alterações já mencionadas propostas pelo programa, a ampliação de vagas. Somou-se nesse processo a redução na oferta de auxílio transporte, cujo recurso foi redimensionado para o pagamento de novas vagas de bolsa permanência e auxílio moradia.

A redução significativa de vagas para o auxílio transporte se deu em razão das mudanças nos requisitos estabelecidos no programa, passando a direcionar-se para estudantes de outros municípios ou de áreas de difícil acesso em Campos dos Goytacazes, nos dois casos inexistindo a oferta de transporte gratuito<sup>2</sup>. Somou-se ainda a atuação dos assistentes sociais junto às empresas de transporte intermunicipal e ao Ministério Público para garantir o acesso dos matriculados na educação básica ao transporte público entre municípios, algo já previsto na Lei Estadual 4.510 e no Decreto Estadual 36.992, ambos de 2005. Algumas empresas ainda não cumprem a legislação, tendo o IFF, via atuação do Serviço Social, protocolado denúncias nos Ministérios Públicos Estadual e Federal.

Além do caso da bolsa de iniciação profissional, o IFF exigia contrapartidas de trabalho administrativo de boa

parte dos bolsistas de apoio tecnológico, modalidade sem critério socioeconômico para seleção. Esse processo se deu pela ausência de definições mínimas ou exigências de projetos e orientadores para as atividades desenvolvidas, fator que motivava os alunos em listas de espera nos editais do Serviço Social a procurar essa modalidade para conseguir algum tipo de assistência estudantil da instituição. Entre 2013.1 e 2015.1 (início da reformulação), é possível observar uma estagnação na oferta de bolsas de iniciação profissional, motivada pela insatisfação dos setores com o controle que os assistentes sociais tinham sobre a distribuição dos bolsistas e as tarefas executadas nas coordenações.

Para driblar essa barreira, as coordenações passaram a demandar da gestão mais vagas para as bolsas de apoio tecnológico, promovendo um deslocamento das oportunidades de assistência estudantil e, conseqüentemente, dos recursos para uma modalidade de benefício que não tinha regras de funcionamento bem definidas. O pico desse movimento foi alcançado em dezembro de 2014 e janeiro de 2015 (final do semestre 2014.1), quando 58% da força de trabalho administrativa do *campus Campos-centro e da Reitoria* passou a ser composta por bolsistas de *iniciação profissional ou apoio tecnológico*.

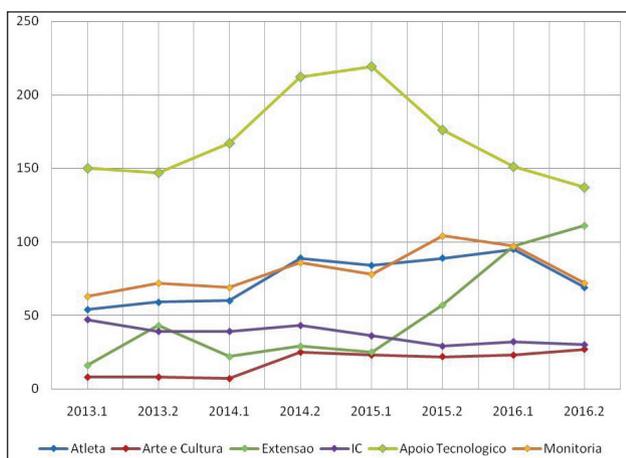
O programa de assistência estudantil também visou alterar essas questões, proibindo a execução de tarefas sem relação com o curso, exigindo a elaboração de projetos e constituição de comissão para avaliação das propostas. A bolsa passou a chamar-se “desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico”, com administração nas diretorias de assistência estudantil ou ensino. Essa mudança não se deu sem embates, sendo um dos principais pontos de oposição da gestão do *campus Campos-Centro* à aprovação do programa de assistência estudantil no Conselho Superior. Ainda hoje existem tentativas de se retornar essa modalidade de bolsa para o formato anterior, tendo a atuação do Fórum de Assistentes Sociais do IFF (FASIFF) um papel de resistência.

Essa compreensão da assistência dentro da instituição, exigindo contrapartidas e formas de controle pelo trabalho e pelas relações de mando, vai ao encontro das dis-

torções identificadas por Yazbek (2009) em seu estudo sobre a assistência social, conferindo um perfil limitado e ambíguo aos benefícios. Mascarada pela lógica do favor, vincula-se a prestação dos serviços à noção de reciprocidade, em uma lógica de controle, lealdade e tutela dos estudantes, considerados como “necessitados”, “desamparados” ou “carentes”.

Abaixo é possível verificar na Figura 8 a variação das bolsas acadêmicas no período, com redução progressiva da participação das bolsas de apoio tecnológico após o ano de 2015.

Figura 5 - Variação na oferta de bolsas acadêmicas no *campus* Campos-centro do IFF.

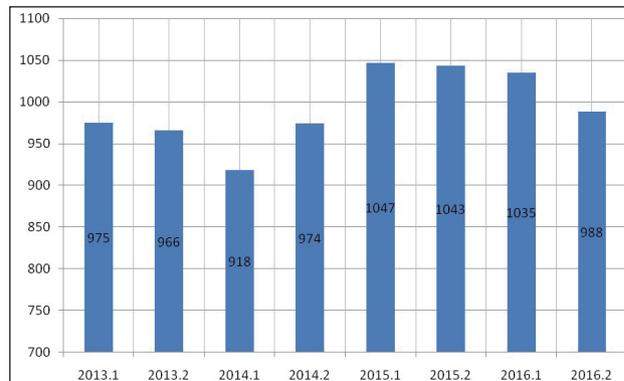


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Há, nitidamente, uma queda acentuada do número de bolsas de apoio tecnológico após a implantação do programa de assistência estudantil. Paralelamente, cresceram as vagas de bolsas de extensão e permanência, com deslocamento dos recursos para o financiamento dessas modalidades. Com a incorporação de parte dos gastos dos serviços de alimentação no orçamento da assistência em 2016, nota-se uma nova queda das bolsas de desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico, além da redução das vagas de monitoria e atleta. Somados todos os benefícios com transferência direta de dinheiro aos estudantes, com critérios socioeconômicos e acadêmicos, percebe-se um pequeno crescimento no volume total de bolsas e auxílios entre os semestres 2013.1 e 2016.1, tendo apenas o semestre de 2014.1 uma redução influenciada pela greve dos servidores. Em 2016.2, o vo-

lume total de bolsas volta a cair significativamente pelas alterações no orçamento já mencionadas, da maneira observada na Figura 9.

Figura 6 - Variação na oferta total de bolsas de assistência estudantil no *campus* Campos-centro do IFF.

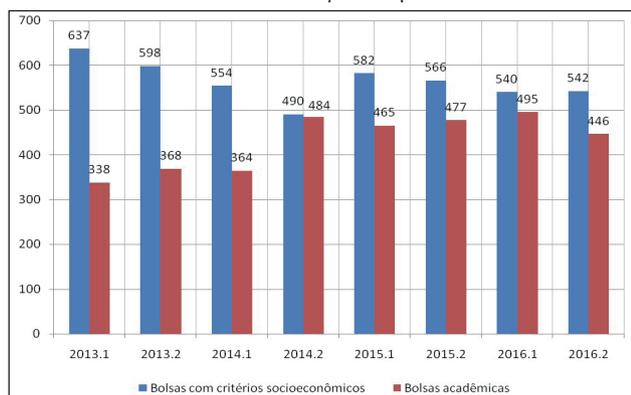


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Genericamente, a mudança não se mostra tão significativa, girando na casa de 10% a 15%. No entanto, ao se analisar a proporção entre bolsas com critérios socioeconômicos e bolsas acadêmicas, fica latente a diminuição da relevância das bolsas que utilizam os critérios de prioridade de renda e origem escolar definidos pelo PNAES. Nota-se que a participação dos benefícios com critérios socioeconômicos no contingente total de vagas ofertadas vêm caindo ano a ano, reduzindo o poder de ingerência dos assistentes sociais no controle do orçamento da assistência estudantil e na distribuição dos benefícios entre os estudantes.

Esse processo se dá em razão da pulverização da administração dos benefícios entre diversas coordenações, as quais definem critérios de seleção exclusivamente baseados em mérito acadêmico ou na decisão individual dos responsáveis pelos projetos. Com essa constatação não se busca desacreditar no papel relevante desempenhado pelas bolsas de desenvolvimento artístico, esportivo, técnico-científico, de pesquisa e de extensão. É central para o processo de ensino e aprendizagem, nos seus mais diversos aspectos, que projetos nesse sentido sejam incentivados e financiados pela instituição. Ocorre que, por não se estabelecer orçamento específico ou limite dentro do orçamento da assistência estudantil, impacta-se diretamente o atendimento ao público prioritário definido pelo PNAES.

Figura 7 - Comparação entre oferta de bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos-centro do IFF.

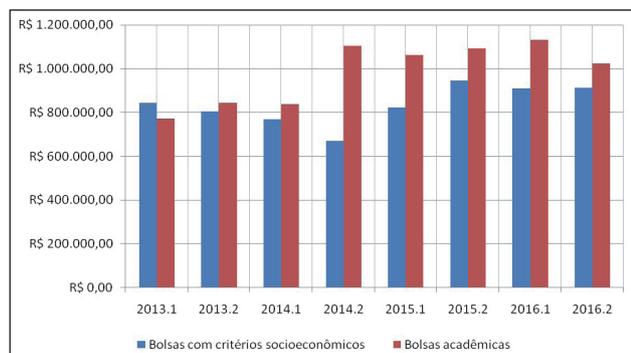


Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

As bolsas acadêmicas vinham crescendo paralelamente à diminuição da oferta dos benefícios administrados pelo Serviço Social até 2014.1. Com a aprovação do programa de assistência estudantil em 2015.1, esse processo foi interrompido pelo aumento das vagas de permanência IFF e pelo fim das bolsas com contrapartida de trabalho. No entanto, a proporção voltou a se aproximar nos últimos semestres, com pico em 2016.1, antes do contingenciamento federal e da inclusão dos gastos com alimentação nessa rubrica.

Os dados ficam ainda mais evidentes quando se observa o volume aproximado de dinheiro gasto (número de vagas multiplicado pelo valor das bolsas e auxílios) para financiar os dois grupos de benefícios. Como a maioria das bolsas está sem reajuste desde 2013<sup>3</sup> e os benefícios com critérios socioeconômicos são mais baratos do que os demais, o deslocamento das prioridades do Instituto se mostra ainda mais nítido na Figura 8.

Figura 8 - Comparação aproximada do orçamento gasto com as bolsas de assistência estudantil com e sem critérios socioeconômicos no *campus* Campos-centro do IFF.



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

Identifica-se pela imagem acima como a prioridade da utilização dos recursos do PNAES para o público definido no Decreto vem sendo invertida desde 2013.2, com pico em 2014.2 (antes da criação do programa no IFF). Mesmo com a implantação do normativo criado pelo FASIFF, essa lógica não foi desfeita, o que pode representar um descumprimento dos objetos definidos no Plano Nacional, como a democratização das condições de permanência e a minimização das desigualdades sociais e regionais, já que os benefícios voltados especificamente para a parcela mais vulnerável dos estudantes estão perdendo espaço progressivo no orçamento.

Como se sabe, o acesso ao ensino superior não é suficiente para uma educação de qualidade (ZAGO, 2006; SOBRINHO, 2010), devendo o Estado prover as condições de permanência material, que envolvem, em primeira instância, a garantia da satisfação de necessidades básicas de vida (PEREIRA, 2011b). No caso da educação, Zago (2000 e 2006) e Reis e Tenório (2009) evidenciam (para além da indispensabilidade de comer, beber e morar) a aquisição de materiais, o transporte, a participação na vida acadêmica como um todo (congressos, eventos, etc.).

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamar de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega "ótimo" de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo. (PEREIRA, 2011b, p. 26 e 27).

Nota-se que há uma diferença entre a compreensão de necessidades básicas e a noção de mínimos, segundo orienta Pereira (2011b) ao falar sobre a Assistência Social. A ideia de mínimo, muitas vezes enraizada no senso comum como limite de provisão do Estado aos pobres, desfigura a própria noção de direito, remetendo às formas mais arcaicas de intervenção social e à criminalização da pobreza (FORTI, 2010). No caso do IFF, a resistência institucional à concessão de benefícios sem contrapartidas de trabalho e a redução da importância dos benefícios voltados para o atendimento das demandas sociais identificadas pelo Serviço Social e definidas pelo PNAES, pontos revelados na reorientação do orçamento exposta na Figura 8, sinalizam para uma concepção bastante questionável de política social.

Paralelamente, pelo menos um problema central é gerado ao se adotar essa concepção dentro de cada um dos dois grupos de benefícios da assistência estudantil. Nos bolsas acadêmicas, efetiva-se uma segmentação dos estudantes entre mercedores e não mercedores, tomando o rendimento acadêmico ou as relações de proximidade com os coordenadores de projetos, deslocados da realidade social do estudante, como as principais formas de se acessar os serviços. Nesse aspecto, ignora-se o impacto das condições de reprodução social dos alunos e de suas famílias na sua vida acadêmica.

Estudantes que se dividem entre o trabalho e os estudos deslocam-se por longas distâncias para ir ao IFF e/ou possuem condições de alimentação, moradia e saúde inadequadas concorrem igualmente com os demais discentes aos benefícios financiados com recursos do PNAES.

No segundo grupo de benefícios, com critérios socioeconômicos, o problema evolui a manutenção da necessidade de se criar critérios cada vez mais focalizados de seleção, fazendo com que o Serviço Social tenha de identificar os pobres entre os pobres. Acrescenta-se ainda a discrepância entre os valores praticados nas bolsas acadêmicas em relação às demais e a ausência de correções, dada a inflação acumulada em cerca de 30% entre 2013 e 2016 (BANCO CENTRAL, 2017), aspectos promotores de

uma redução no poder de compra dos benefícios com critérios socioeconômicos.

Destarte, verifica-se que o perfil dos estudantes que conseguem essas modalidades tem se tornado muito mais seletivo do que o apregoado no PNAES. A demanda pelos benefícios administrados pelos assistentes sociais também vem aumentando desde 2015.1 com as crises econômica e política vivenciadas no país, manifestas na redução do emprego formal e nos cortes e congelamentos orçamentários. Os impactos dessa conjuntura internacional e nacional sobre as políticas sociais somados com as decisões/embates políticos internos acerca da utilização do orçamento têm possibilitado um alinhamento cada vez mais evidente das ações de assistência estudantil no IFF com a proposta de políticas pobres para os pobres (FREIRE, 2013). Assim, o direito a educação, que exige a consideração também do “como” e “em que condições” se aprende, vê-se atravessado pelas noções compensatórias, pela escassez de financiamento e pela focalização já bastante discutidas na literatura acadêmica crítica (LAURELL, 1995; BEHRING e BOSCHETTI, 2010; PEREIRA, 2011a; MONTAÑO, 2014).

### **Considerações finais**

Centrando-se na apresentação e análise do tema da assistência estudantil a partir dos seus aspectos orçamentários, especialmente após a criação do PNAES sob a forma de Portaria Normativa nº 39 de 2007 do Ministério da Educação e de Decreto Federal nº 7.234 de 2010, buscou-se promover um debate sobre o financiamento, a abrangência e a utilização dos recursos para a área. Para tanto, tomou-se como *locus* de reflexão a experiência no Instituto Federal Fluminense (em especial o *campus Campos-Centro*).

Como se viu, os recursos destinados a qualquer política social devem ser considerados como parte do valor produzido socialmente pelo trabalho, arrecadado pelo Estado por meio da tributação de parte dos juros, salários, lucro e rendas. Sendo assim, o orçamento público é um campo em constante disputa entre as classes, algo que se materializa nas prioridades de financiamento do

Estado. No Brasil, por exemplo, em que pese à profunda desigualdade social e às políticas incipientes de proteção social, uma parte significativa desse fundo vem sendo utilizado para sustentar o capital financeiro por meio do pagamento e amortização juros da dívida.

Por conseguinte, a destinação de recursos específicos para a assistência estudantil a partir de 2008 (ano seguinte à criação do PNAES) deve ser vista como resultado das lutas e embates históricos dos movimentos sociais de entidades que se dedicaram à defesa da inclusão no orçamento de serviços voltados à permanência material dos estudantes. Esse processo, que ganhou força com a ampliação da oferta de vagas no ensino superior federal por meio de programas como o REUNI, não pode ser ignorado, tratando-se de uma conquista relevante para a garantia do direito à educação. No entanto, a comparação entre o número de matrículas e o orçamento, bem como as pesquisas recentes da área, tem demonstrado ainda um processo de subfinanciamento para área de assistência estudantil, obrigando a adoção de ações com caráter altamente focalizado.

As disputas em torno do orçamento também podem ser visualizadas no espaço micro, no interior das instituições. Com os resultados da pesquisa apresentados, ficou evidente que o processo de focalização, tendência geral no âmbito das políticas sociais, pode ser agravado a depender das concepções e utilizações que são feitas pelas gestões. No Instituto Federal Fluminense, por exemplo, os dados demonstraram um deslocamento dos recursos para benefícios e públicos não prioritários, segundo definições do PNAES. Assim, apesar da aprovação do programa de assistência estudantil em 2015 ter se mostrado como uma ação de resistência na direção da utilização do orçamento com os estudantes pobres, ainda persiste um o financiamento voltado majoritariamente para benefícios de mérito acadêmico.

Embora demonstrem uma concepção meritocrática de política social e agrave o processo de focalização dos benefícios com critérios socioeconômicos, essas informações são relevantes para se problematizar a importância da reflexão acerca do orçamento público, demonstrando

a possibilidade de se disputar a sua utilização no interior das instituições. Para além de um de uma situação singular, pretendeu-se oferecer subsídios aos profissionais de educação de outros órgãos para que possam refletir e realizar estudos que possibilitem o redimensionamento do orçamento em seus contextos de trabalho.

## Notas

1 Ao se denominar a carga tributária brasileira como regressiva, entende-se que a incidência dos impostos é proporcionalmente mais acentuada sobre as pessoas de menor renda. Contrariamente, uma carga tributária progressiva significaria um aumento da participação do contribuinte conforme as suas rendas e patrimônios.

2 Anteriormente, qualquer estudante poderia concorrer a esse benefício, inclusive os que moravam no próprio município ou já tinham acesso ao transporte gratuito.

3 Apenas a bolsa de arte e cultura passou de R\$225,00 até 2013.2 para R\$335,00 em 2014.1 e o auxílio transporte saiu de R\$100,00 em 2015.2 para R\$150,00 em 2016.1. Os demais benefícios são pagos da seguinte forma: bolsa permanência e bolsa NEE - R\$350,00; auxílio moradia - R\$225,00; bolsas de pesquisa, extensão e monitoria (20h) - R\$ 400,00; bolsa de extensão (12h) - R\$250,00; bolsa de desenvolvimento acadêmico e apoio tecnológico - R\$390,00; bolsa atleta - R\$335,00.

## Referências bibliográficas

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Números da dívida**. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida>>. Acesso em 10 de maio de 2017.

BANCO CENTRAL. **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA/O/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e valor. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Rotação do Capital e Crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E.; et. al. (Orgs.). In: **Financeirização, Fundo público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.234/2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de assistência estudantil (PNAES). Disponível em: <<http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Gastos diretos do governo**. 2017a. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 06 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação – orçamento da assistência estudantil – PNAES**. 2017b. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetalhePedido/ DetalhePedido.aspx?nup=2348001253820176](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/ DetalhePedido.aspx?nup=2348001253820176)>. Acesso em 15 de junho de 2017.

CISLAGHI, J.; SILVA, M. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **Ser Social**. Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, 2012.

DAVI, J., et al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., (Orgs). **Seguridade social e saúde: tendências e desafios**. Campina Grande: EDUEPB, p. 59-84, 2011.

FELIPPE, J. Crescimento da oferta e a permanência dos estudantes: o debate sobre a assistência estudantil e os desafios da educação superior pública no Brasil. **Revista Cocar**. Belém, v. 10, n. 20, p.113-130, 2016.

FONAPRACE. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das universidades federais brasileiras**. Brasília: FONAPRACE, 2011.

FORTI, V. **Ética, crime e loucura**: reflexões sobre a dimensão ética do trabalho profissional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREIRE, S. Políticas sociais para a pobreza: a pobreza das políticas. In: SOUZA, G. (Org.) **O Social em perspectiva**: Políticas, trabalho, Serviço Social. Maceió, EDUFAL, p. 47-61, 2013.

IFF. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. 2015. Disponível em: <<http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2016/resolucao-no-040-de-29-de-marco-de-2016>>. Acesso em 05 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Programa de Assistência Estudantil do Instituto Federal Fluminense**. 2016. Disponível em: <<http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2016/resolucao-no-39-de-11-de-marco-de-2016>>. Acesso em 05 de junho de 2017.

INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior. 2016**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

LAURELL, A. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, A. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

MARX, K. **O capital**. Livro I, volume I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MONTAÑO, C. **O canto da sereia**: crítica à ideologia e aos projetos do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 2014.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011b.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

REIS, D.; TENÓRIO, R. Cotas e estratégias de permanência no ensino superior. In: TENÓRIO, R.; VIEIRA, M. (Orgs). **Avaliação e Sociedade**: a negociação como caminho. Salvador: EDUFBA, 2009.

SALVADOR, E. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, D. **O trabalho como princípio educativo frente as novas tecnologias**. 2007. Disponível em: <[http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP\\_104/dermeval\\_saviani.pdf](http://www.ufpr.cleveron.com.br/arquivos/EP_104/dermeval_saviani.pdf)>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & sociedade**. Campinas: v. 31, n. 113, p. 1223-1245, 2010.

SPOSATI, A; et. al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1986.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

ZAGO, N. Quando os dados contrariam as previsões estatísticas: os casos de êxito escolar nas camadas socialmente desfavorecidas. **Paidéia**. Ribeirão Preto, v.10, n. 18, p. 70-80, 2000.

\_\_\_\_\_. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 11, n.32, p. 149-163, 2006.

*Recebido em 10 de julho de 2017.*

*Aceito 21 de outubro de 2017.*