

DOI: [10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.022](https://doi.org/10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.022)

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PNAES NA UFRSA

Anne Karoline Silva Felix

Doutoranda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Assistente Social da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa, karoline.felix@ufersa.edu.br.

RESUMO

A pesquisa ora apresentada tem como objetivo geral analisar o orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), num contexto de diversas mudanças na educação superior. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa e quantitativa, conduzido numa perspectiva dialética. A produção de dados se deu por pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, com uso de documentos oficiais do governo federal, do Ministério da Educação (MEC) e da Ufersa, que envolveram a dinâmica de planejamento, execução e avaliação do Pnaes, sobretudo no aspecto orçamentário, no período de 2012 a 2017. Foi possível concluir que a assistência estudantil na Ufersa segue tendências de focalização, seletividade e bolsificação, mas avança na compreensão dos diversos fatores que interferem na permanência, havendo oferta diversificada de ações, serviços e benefícios. Além disso, houve destinação de recursos a equipamentos permanentes, como Moradia Estudantil e Restaurante Universitário (RU), o que fortalece a assistência estudantil enquanto política pública e amplia a possibilidade de continuidade dos serviços em caso de restrição orçamentária. Identificou-se que o orçamento é tratado como uma peça essencialmente técnica, não havendo

DOI: [10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.022](https://doi.org/10.46943/VIII.CONEDU.2022.GT21.022)

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PNAES NA UFRSA

momentos de discussão mais ampla com os segmentos que compõem a comunidade, ficando as deliberações restritas aos gestores e aos espaços formais dos conselhos.

Palavras-chave: Educação Superior, Assistência Estudantil, Pnaes, Orçamento.

INTRODUÇÃO

O Pnaes, instituído por meio da Portaria Normativa do MEC Nº 37/2007, substituída pelo Decreto Presidencial Nº 7.234/2010, representa a principal iniciativa do poder público para ampliar as condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal, num contexto de significativas mudanças nesse nível de ensino. O programa é gestado num cenário de intensa mercantilização do ensino superior, em que é latente a contradição entre a ampliação do acesso de segmentos historicamente excluídos e a oferta de um ensino de qualidade.

Nesse sentido, cabe pontuar que, a partir dos anos 2000, houve uma significativa expansão das matrículas no ensino superior no Brasil, no entanto, impregnada de uma lógica que subordinou a ciência a uma perspectiva mercantil, configurou a educação como um importante campo de lucratividade e contribuiu para a constituição do consenso em torno do projeto burguês de sociabilidade (LIMA, 2013). Estabelecendo uma perspectiva de educação que corresponde às recomendações para países periféricos de organismos internacionais, como o Banco Mundial, com a defesa de um ensino superior com diversificação institucional (criação de instituições privadas não-universitárias, diante da justificativa do alto custo do modelo universitário tradicional); bem como da atuação do Estado na busca de recursos privados para as instituições públicas (SGUISSARDI apud FREITAS, 2017).

É importante sinalizar que se tratou de um processo contraditório, que apresentou avanços no aspecto da ampliação do acesso, já que se tinha um sistema que se desenvolveu com base na elitização, mas com predominância no atendimento de prerrogativas do capitalismo. Assim,

Se, por um lado, essa expansão deve ser percebida como positiva por ampliar o acesso da população ao ensino superior, é necessário atentar para alguns efeitos perversos desse mesmo processo, pois, indiscutivelmente, o que mais se expandiu no período foram as matrículas nas instituições privadas, que tiveram um crescimento da ordem de 454%, enquanto na rede pública o aumento foi de 180% somente. Sempre é bom lembrar que o critério para o oferecimento de

cursos e de matrículas nas instituições privadas são suas planilhas financeiras. Assim, a expansão se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, a partir dos interesses da burguesia desse setor de ampliar a valorização do seu capital, com a venda de serviços educacionais (MANCEBO; SILVA JÚNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 211).

É inegável que a adoção de medidas como a Lei Nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Seleção Unificado (Sisu) e a interiorização das unidades de ensino superior públicas alterou significativamente o perfil dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), apesar de serem iniciativas inscritas num processo em que o Estado atuou de forma significativa na expansão da educação privada.

Com isso, mesmo diante de contradições, para além da suposta democratização do acesso, fez-se necessária a ampliação das condições de permanência dos estudantes, respaldada no princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Pode-se afirmar que, apesar da assistência estudantil já estar presente nas pautas do Movimento da Reforma Universitária de 1968, é recente a sua concepção enquanto responsabilidade do Estado/direito do cidadão, sendo pertinente as iniciativas que visam desvelar sua materialização, tensões e contradições.

A fragilidade¹ na regulamentação da assistência estudantil revela as contradições próprias do contexto no qual ocorre seu reconhecimento como direito, quando o Estado é acionado de forma significativa para atuar em favor de interesses do capital. Nesse sentido, tem-se uma disputa pelo fundo público², em que o orçamento é sua dimensão mais visível, com a imposição de um estado

1 Considerando que ela foi formulada como programa, mediante um decreto presidencial, ou seja, com fragilidade legal, pois pode ser extinta por um ato do executivo federal.

2 “É composto por recursos arrecadados sob a forma de impostos e contribuições pagos tanto pela classe trabalhadora, quanto por capitalistas” (BRETTAS, 2012, p. 101). Considerando que a força de trabalho é a única que produz valor, o fundo público é formado tanto do trabalho excedente, mediante a contribuição dos capitalistas que é retirada da mais-valia, quanto do trabalho necessário, por meio do consumo da classe trabalhadora e da tributação sobre os salários (BRETTAS, 2012; SALVADOR, 2012).

permanente de ajuste fiscal, que afeta a viabilidade das políticas sociais na perspectiva da garantia de direitos universais, condicionando a oferta de serviços públicos à disponibilidade orçamentária, situação claramente explicitada no artigo 8º do normativo que cria o Pnaes.

A expressão da reação burguesa no que tange à educação superior, além do ataque ideológico à proposta de universidade pública, gratuita, de qualidade e comprometida com a produção e disseminação do conhecimento crítico, tem se manifestado por meio da questão do financiamento. Para Machado (2016), a dinâmica do financiamento das políticas sociais no contexto atual impõe à educação superior as seguintes características: 1. na rede pública, retração do financiamento em prol do superávit para pagamento da dívida pública; 2. na rede privada, o desenvolvimento dos conglomerados educacionais com capital aberto e investimento na bolsa de valores, possibilitado pela destinação de recursos públicos para instituições privadas, por meio de isenções fiscais, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) e Programa Universidade Para Todos (ProUni). Cenário agravado pela Emenda Constitucional Nº 95, aprovada em 13 de dezembro 2016, que regulamentou um rígido controle do gasto público, com o congelamento do orçamento das políticas sociais por vinte anos, com reajustes baseados apenas na inflação.

Considerando os elementos apresentados, é preciso refletir sobre como a assistência estudantil tem sido afetada por essa conjuntura, sobretudo, no aspecto orçamentário. Nesse sentido, dada a sua peculiaridade de ser uma política nova e ainda frágil em sua normatização, cabe o seguinte questionamento: quais os rebatimentos do contexto atual, de neoliberalismo extremado, no financiamento de um programa que deve atuar em vários eixos estratégicos³, mas, ao mesmo tempo, compatibilizar a abrangência de suas ações com os recursos disponíveis? Como as instituições têm gerenciado seus orçamentos e executado suas ações? Considerando que o Brasil é

3 Moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

um país marcado pela desigualdade social e que as ações afirmativas permitiram maior diversidade do público⁴ nas universidades, é importante problematizar sobre como o Pnaes atende essa demanda, se consegue abarcar todos que necessitam de apoio para a sua permanência.

Diante da conjuntura em que o Pnaes foi criado, pode-se afirmar, de forma geral, que ele foi se materializando conforme três características: 1) exclusividade do recorte de renda como critério de acesso às ações; 2) desistorização da assistência estudantil ao ser vinculada exclusivamente às medidas expansionistas; 3) incorporação da lógica da produtividade pelos serviços e programas (NASCIMENTO, 2018). Elementos que corroboram para que a assistência estudantil assuma de forma hegemônica as tendências de focalização, seletividade e bolsificação.

Nesse sentido, o presente artigo trata da análise do orçamento do Pnaes na Ufersa, nos anos de 2012 a 2017, no contexto de contrarreforma da educação superior. Os objetivos da pesquisa foram identificar as ações de assistência estudantil que foram priorizadas pela Ufersa, com base na forma como se comporta o gasto; analisar a abrangência e a cobertura dos benefícios; averiguar os mecanismos e as estratégias institucionais utilizadas na gestão do orçamento.

A aproximação com tal temática é decorrente da experiência profissional da autora. A relevância social e acadêmica dessa investigação consiste em elucidar a dinâmica de funcionamento da assistência estudantil, especialmente no aspecto orçamentário, de modo a identificar seus limites e potencialidades, podendo desencadear o seu aprimoramento contexto local, bem como promover uma participação mais politizada e efetiva dos atores que a compõem. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa e quantitativa, conduzido mediante o método do materialismo histórico dialético.

4 A V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos estudantes de graduação das Ifes, realizada em 2018, comprova as mudanças ocorridas nesse perfil ao demonstrar que 70,2% dos estudantes matriculados vivem com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio e que 64,7% são oriundos (integralmente ou na maior parte do tempo) de escolas públicas. Ainda indica mudanças no perfil étnico/racial dos estudantes, pois a participação de pretos e pardos no ambiente acadêmico passou de 160.527, em 2003, para 613.823, em 2018, com variação de 282%.

A produção de dados se deu por meio de pesquisa bibliográfica, direcionada pelas categorias que possibilitaram a apreensão do objeto, bem como de pesquisa documental, com recurso aos documentos oficiais escritos do governo federal, do MEC e da Ufersa, que envolvem a dinâmica de planejamento, execução e avaliação da assistência estudantil, sobretudo no aspecto orçamentário.

As análises realizadas possibilitaram o entendimento de que a assistência estudantil na Ufersa segue, de forma preponderante, as tendências de focalização, seletividade e bolsificação, conforme o modelo de assistência estudantil consentida⁵ (NASCIMENTO, 2018), mas avança no sentido da compreensão de que diversos fatores interferem na permanência, não somente os relacionados à insuficiência financeira, havendo oferta diversificada de ações, serviços e benefícios. Em relação ao orçamento, foi identificado que ele é tratado como uma peça essencialmente técnica, não havendo momentos de discussão mais ampla com os diversos segmentos que compõem a política, ficando as deliberações acerca desse tema restritas aos gestores e aos espaços formais dos conselhos.

Foi possível concluir que a Ufersa destinou recursos a equipamentos permanentes, como Moradia Estudantil e RU, o que fortalece a política e amplia a possibilidade de continuidade dos serviços em caso de restrição orçamentária. Tendo em vista a opção por concessão de subsídio no RU de forma universal, a cobertura da assistência estudantil da Ufersa é significativa. No entanto, se forem considerados apenas os benefícios pecuniários, que contam com recorte de renda, conforme o público prioritário definido no Pnaes, essa cobertura diminui significativamente.

5 Nascimento (2018) formulou o conceito de assistência estudantil consentida com o intuito de “denotar o seu ajustamento às propostas da contrarreforma universitária dos anos 2000 que resultou na reconfiguração do seu conteúdo e formato na direção de tendências como a bolsificação e a burocratização” (p. 367). A autora se baseia na categoria da Reforma Universitária Consentida desenvolvida por Florestan Fernandes na perspectiva de crítica à interferência do governo militar nas pautas do Movimento da Reforma Universitária.

METODOLOGIA

Considerando o objetivo geral de analisar o orçamento do Pnaes na Ufersa, de 2012 a 2017⁶, o estudo foi guiado pelo método do materialismo histórico dialético, conforme o entendimento de que é o que melhor permite a apreensão da dinâmica e da estrutura do objeto em questão, que é historicamente determinado e permeado de contradições.

A presente pesquisa, haja vista ter a intenção de dimensionar o orçamento de uma política social, ou seja, considerar aspectos quantitativos, mas também de dar conta dos seus significados, dos seus sentidos, é delineada como uma combinação da abordagem qualitativa e quantitativa. Nesse sentido, se tem a compreensão de que o levantamento de dados e indicadores não anula a necessidade de conhecer o contexto econômico, social e político no qual esses dados foram produzidos, bem como de que crenças, valores, representações direcionaram sua formulação.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica de modo a ter o embasamento necessário para analisar o objeto. Esse processo envolveu vários caminhos de ida e de volta, da teoria para o real, do real para a teoria, até que se conseguisse estabelecer as mediações e os nexos necessários. Ainda se recorreu à pesquisa documental, tomando a Ufersa como cenário, justamente por ter sido o espaço que propiciou as inquietações que levaram à proposição da pesquisa. Além disso, por ser a instituição empregadora da pesquisadora, a viabilidade da pesquisa foi potencializada, com acesso aos dados de forma facilitada. Acredita-se que, em médio ou longo prazo, seus resultados poderão ser utilizados para o aperfeiçoamento da política no contexto local, sobretudo, no aspecto da socialização dos achados com os atores que a compõem, podendo tensionar a disputa pelo orçamento do Pnaes.

6 A escolha por esse recorte temporal é justificada pelo fato de que a rubrica do Pnaes, como ação 4002, aparece nos relatórios de gestão da Ufersa somente a partir de 2012. Além disso, durante a realização da pesquisa, que ocorreu de 2017 a 2019, o último relatório de gestão (documento onde consta a execução orçamentária) publicado pela instituição foi o de 2017.

Foram utilizados os documentos oficiais escritos⁷, que envolvem a dinâmica de planejamento, execução e avaliação do Pnaes, em especial, os que envolvem o ciclo orçamentário, produzidos no marco temporal da pesquisa. A primeira etapa envolveu a seleção dos documentos e uma análise preliminar, com o objetivo de identificar se, de fato, eles fornecem as informações que são importantes para o atendimento dos objetivos da pesquisa. Em seguida, passou-se a analisar, de modo mais aprofundado, o material. Para tanto, foi feito o registro das informações, através de anotações, esquemas, diagramas, planilhas, gráficos. Também, nesse momento, verificou-se a necessidade ou não de selecionar outros documentos que, inicialmente, não foram pensados. Esse processo, de forma coerente com o método adotado, não foi estático ou linear, mas sim dialético.

Os dados foram tratados mediante a técnica de análise de conteúdo, numa perspectiva de ir além da quantificação de palavras ou conceitos, considerando os complexos que compõem o fenômeno. Nesse sentido, a intenção foi “relacionar estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados e articular a superfície dos enunciados dos textos com os fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural e processo de produção da mensagem” (MINAYO, 2013, p. 308).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Ufersa é pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia didático-científica, financeira, administrativa e disciplinar, rege-se pela legislação federal, por seu estatuto, regimento, resoluções e normas emanadas dos respectivos Conselhos Superiores. Foi criada pela Lei nº 11.155, de 29 de julho de 2005, decorrente

7 Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, resoluções da Ufersa, Plano de Desenvolvimento Institucional, relatórios de gestão, planilhas extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Público (Siop) – Painel do Orçamento Público, planilhas com informações sobre orçamento e execução financeira, elaboradas pelas Pró-Reitorias de Planejamento (Proplan) e de Assuntos Estudantis (Proae).

da transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró⁸ (Esam). Conforme o seu Estatuto, sua missão é produzir e difundir conhecimentos no campo da educação superior, com ênfase na região semiárida brasileira, contribuindo para o exercício pleno da cidadania, mediante formação humanística, crítica e reflexiva, preparando profissionais capazes de atender demandas da sociedade.

Situada geograficamente nas Mesorregiões Oeste e Central do estado do Rio Grande do Norte, áreas com clima semiárido, tem sede e foro no município de Mossoró-RN. Nasceu nos marcos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), portanto, incorporou o processo de expansão e interiorização do ensino superior, tendo a implantação dos demais *campi* nas cidades de Angicos-RN, Caraúbas-RN e Pau dos Ferros-RN. No momento da finalização da pesquisa, em 2019, a Ufersa contava 11.080 (onze mil e oitenta) alunos matriculados na graduação presencial, distribuídos em 42 cursos.

As ações de assistência ao estudante são planejadas, coordenadas, promovidas e avaliadas pela Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (Proae), órgão vinculado diretamente à Reitoria, que tem sua estrutura organizacional composta por Secretaria Executiva, Coordenadoria de Programas Sociais, Coordenadoria de Esportes e Saúde, Coordenadoria da Vila Acadêmica Vingt-Un Rosado. Nos *campi* avançados, conta com a Coordenação de Assuntos Estudantis (Coea) como uma capilarização de suas atribuições.

No período de realização da pesquisa, a principal iniciativa de assistência ao estudante da instituição era o Programa Institucional Permanência (PIP), instituído pela Resolução Consuni/Ufersa N^o 01/2010, de 08 de fevereiro de 2010. Sua finalidade é ampliar as condições de permanência de estudantes dos cursos de graduação, em vulnerabilidade socioeconômica, minimizando os efeitos das desigualdades sociais e regionais, visando à redução das taxas de evasão e retenção. Para tanto, prevê a oferta de vagas na Moradia Estudantil, bem como a concessão de bolsas e auxílios financeiros nas seguintes modalidades: Bolsa Permanência Acadêmica, Bolsa

8 Criada pela Prefeitura Municipal de Mossoró, através do Decreto n^o 03/1967, de 18 de abril de 1967 e incorporada à rede federal de ensino superior, como autarquia em regime especial por meio do Decreto n^o 1.036, de 21 de outubro de 1969.

Apoio ao Esporte, Auxílio ao Portador de Necessidades Especiais, Auxílio Transporte, Auxílio Didático-Pedagógico, Auxílio Creche.

Para participar do programa, os discentes precisam se submeter a um processo de seleção, que ocorre no início de cada período letivo, devendo atender aos seguintes critérios: matrícula regular em, pelo menos, quatro disciplinas; não ter punição pelos regimentos da Ufersa; ter renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio; não ter excedido o tempo regular do curso; não ter vínculo empregatício ou atividade remunerada; responder questionário socioeconômico e entregar documentação solicitada em edital durante o período de seleção. A vigência do benefício, segundo o regulamento, é de dois semestres, podendo ser renovado por igual período, mediante a condicionalidade de o beneficiário não ter mais de duas reprovações por nota, não ter reprovação por falta e não ficar com o Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) menor do que 5. Na prática, a vigência tem sido de apenas um semestre, podendo ser renovado por mais um. Tal decisão foi tomada pela gestão da assistência estudantil, sem formalização no sentido de que não foi feita alteração no regulamento que respalde tal prática, sob a justificativa de que é preciso reavaliar, com frequência, a condição socioeconômica dos beneficiários de modo a garantir que os benefícios estejam sendo destinados a quem realmente apresenta maior vulnerabilidade naquele momento, bem como de que uma vigência menor dos benefícios facilita o acesso dos estudantes que estão ingressando. No caso da Moradia Estudantil, a duração do benefício será conforme o tempo do curso de cada discente, desde que sejam cumpridas as condicionalidades.

A seleção dos beneficiários é feita de acordo com o Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica (IVS), constituído com base na coleta de dados do questionário socioeconômico e da análise documental, podendo ainda serem realizadas entrevistas e visitas domiciliares. A classificação dos candidatos tem sido a média entre o IVS e a renda *per capita*, sendo que os dois elementos têm pesos iguais. Nesse sentido, pode ser que a renda ocupe uma centralidade maior na seleção dos candidatos, pois ela sozinha tem o mesmo peso que a junção de todos os indicadores que compõe o IVS.

A instituição também executa com recursos do Pnaes o Programa de Apoio Financeiro para participação em eventos,

conforme a Resolução Consuni/Ufersa Nº 14/2010, de 30 de agosto de 2010. O programa prevê a concessão de apoio financeiro para custear despesas com passagem, taxa de inscrição e hospedagem de modo a possibilitar a participação de discentes em eventos técnico-científico, didático-pedagógico, esportivo, cultural e os denominados eventos de cidadania (fóruns estudantis).

Cada campus, além da Moradia Estudantil, conta com um RU. Não ocorre seleção para o acesso às refeições subsidiadas pela instituição, pois se trata de um benefício universal, independente do recorte de renda. Os beneficiários da Moradia Estudantil que não tiverem bolsa ou auxílio têm direito ao subsídio integral nas refeições (gratuidade). O acesso dos estudantes de graduação presencial dar-se-á mediante o pagamento de R\$ 2,50 no almoço e R\$ 2,00 no jantar, o excedente desse valor é custeado pela instituição.

Também é importante colocar que, além dos benefícios, a instituição disponibiliza serviços, com atendimentos (nas dimensões individual e coletiva) de Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social, bem como oferta de modalidades esportivas. Apesar da diversidade de serviços ofertados, com profissionais de diferentes formações atuando em equipes multiprofissionais, apenas o campus sede dispõe de todas as categorias. Isso demonstra as contradições que envolvem a expansão das Ifes, com um crescimento quantitativo que não foi, necessariamente, acompanhado de qualidade. Esse fato também é resultado da inflexão que a política de educação tem tido desde 2015, com o contingenciamento dos gastos.

Sobre a dinâmica do ciclo orçamentário, percebe-se, especificamente nesse aspecto, uma condução das decisões de forma centralizada. A alocação dos recursos, o rateio para cada campus e outras questões que envolvem o orçamento não são discutidas com os diversos atores que fazem a política (coordenadores, profissionais, estudantes). Esses pontos são definidos apenas entre pró-reitores da Proae e da Proplan. Acredita-se que esse debate acerca do orçamento passe pelo crivo do Conselho Universitário, no entanto, garantir a participação com vistas à gestão democrática perpassa a ampliação dos espaços de decisão, não devendo se restringir apenas aos espaços formais. Essa prática pode deixar a

execução da política distante das necessidades e dos interesses dos usuários, além de comprometer a disputa pelo orçamento.

Sobre a forma como os recursos são empregados, destaca-se que as despesas que representam os maiores gastos no orçamento do Pnaes na Ufersa são as transferências monetárias diretas aos beneficiários, por meio de pagamento de bolsas e auxílios e serviços de terceiros (de pessoa jurídica), que envolvem o pagamento à empresa que presta serviço de alimentação no RU, conforme pode ser visto na Tabela 1. Em 2012, os gastos com auxílios financeiros representaram 63% do orçamento, enquanto gastos com RU representaram 16%. Já em 2017, os auxílios financeiros significaram 59% e o RU 33%.

Tabela 1 – Detalhamento da proposta orçamentária da Proae/Ufersa

ANO	AUXÍLIO FINANCEIRO À ESTUDANTE	MATERIAL DE CONSUMO	MATERIAL PERMANENTE	SERVIÇOS DE TERCEIROS	LIMPEZA, CONSERV. E VIGILÂNCIA	MANUT. E CONSERV. DE BENS IMÓVEIS	OBRAS E INSTALAÇÕES
2012	R\$ 752.480,00	R\$ 50.000,00	R\$ 82.800,00	R\$ 1.265.654,00 ⁹	R\$ 65.700,00	R\$ 200.000,00	R\$ 143.823,00
2013	R\$ 2.115.680,00	R\$ 60.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 1.535.200,00 ¹⁰	R\$ 150.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 234.435,00
2014 ¹¹	R\$ 2.608.264,00	R\$ 176.609,00	R\$ 63.342,00	R\$ 2.286.000,00	R\$ 130.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 292.000,00
2015 ¹²	R\$ 2.790.764,00	R\$ 60.000,00	R\$ 1.100.000,00	R\$ 1.700.000,00	R\$ 380.000,00	R\$ 80.146,00	R\$ 100.000,00
2016 ¹³	R\$ 3.395.544,00	R\$ 59.386,00	R\$ 600.000,00	R\$ 2.080.000,00	R\$ 269.200,00	R\$ 80.000,00	R\$ 500.000,00
2017 ¹⁴	R\$ 4.284.084,00	R\$ 52.407,00		R\$ 2.210.000,00	R\$ 150.000,00		

Fonte: Elaboração própria com base nas planilhas com a proposta orçamentária da Proae.

9 Desse total, R\$ 849.104,00 foram destinados a serviços de terceiros (pessoa física) para pagamento de bolsa monitoria e de estágios.

10 Desse total, R\$ 435.200,00 foram destinados a serviços de terceiros (pessoas física) para pagamento de bolsa monitoria.

11 A partir desse exercício, uma parte dos recursos do Pnaes foram destinados ao Programa Incluir, executado pela Coordenação de Ações Afirmativas, Diversidade e Inclusão Social (Caadis), instância diretamente vinculada à Reitoria. O montante de recursos foi de R\$ 75.609,00, distribuídos entre material de consumo, equipamentos e material permanente e serviços de terceiros (pessoa jurídica).

12 R\$ 79.674,00 foram destinados ao Programa Incluir.

13 R\$ 79.674,00 foram destinados ao Programa Incluir.

14 R\$ 75.000,00 foram destinados ao Programa Incluir.

O perfil do gasto com a assistência estudantil da Ufersa, demonstra que o pagamento de bolsas e auxílios é predominante, conforme a tendência histórica e hegemônica dessa política, mas as ações não se resumem a isso. Concomitante à oferta dessas modalidades, a opção política foi por estruturar equipamentos com caráter mais permanente, com a construção de moradia e RU em todos os *campi*. Esse tipo de decisão é extremamente importante no sentido da continuidade desses serviços, pois, caso o decreto do Pnaes seja revogado e não haja mais repasse de recursos específicos para ações de assistência estudantil, há a possibilidade de continuarem funcionando com recursos de custeio da instituição. Ainda sobre os gastos que mais impactam o orçamento do Pnaes na Ufersa, vale ressaltar que, embora o programa de bolsas e auxílios tenha critérios mais restritivos, ele é o que representa o maior gasto, quando comparado ao benefício do RU que é universal. Cenário que só se modificará a partir de 2018, com a entrega do RU dos *campi* fora da sede.

Até 2017, período compreendido no marco temporal da pesquisa, apenas o campus de Mossoró contava com RU. Com a entrega dos equipamentos nos *campi* fora da sede, em 2018 e 2019, a despesa com esse benefício aumentou significativamente a ponto de se cogitar o acesso a refeições subsidiadas mediante processo seletivo, com a aplicação do critério de renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, conforme previsto no Pnaes. Tal medida não foi colocada em prática até o momento, também não foi possível analisar, de forma mais aprofundada, os impactos do funcionamento desse benefício porque extrapolaram o marco temporal da pesquisa. Ainda durante o período de referência, as moradias dos *campi* fora da sede se encontravam em processo de finalização e entrega da obra. Esses fatos se refletem na forma como os recursos foram gastos até então, haja vista que, em 2017, não se identifica mais previsão de despesas com obras e instalações, bem como com equipamentos e materiais permanentes¹⁵.

15 O RU conta com equipamentos compatíveis com a produção de refeições coletivas dentro do padrão sanitário previsto nas normas específicas. As moradias foram entregues à comunidade acadêmica com geladeiras, fogões, bebedouros, mesas e cadeiras para refeitório, beliches, colchões, roupeiros e TV. Ainda está prevista a estruturação da sala de informática com bancadas, cadeiras e computadores.

Ainda se quer destacar, com base nos dados da Tabela 1 que, ao longo dos exercícios financeiros, evidencia-se um amadurecimento na forma de classificar o que são ações de assistência estudantil. Identificou-se, no exercício de 2012 e de 2013, um gasto especificado como serviços de terceiros (pessoa física), voltado ao pagamento de bolsas de estágio e de monitoria. Entende-se que esses programas são importantes para a formação acadêmica dos discentes e que também contribuem para ampliação das suas condições de permanência. No entanto, são programas acadêmicos, que não podem delimitar o perfil dos participantes conforme a condição socioeconômica, portanto, que não se enquadram no escopo do Pnaes. Nos exercícios posteriores, não foi observado mais esse tipo de despesa. Para finalizar, ainda cabe a reflexão sobre os gastos com limpeza, conservação e vigilância, mesmo não sendo tão significativos, quando comparados aos demais, compreende-se que eles não precisam, necessariamente, estar vinculados ao orçamento do Pnaes, podem estar previstos no orçamento de custeio da universidade, junto com os gastos voltados para todas as outras instalações da instituição. Assim, esses valores podem ser revertidos em auxílio financeiro para os discentes ou outras ações de assistência estudantil.

Um ponto importante para o atendimento dos objetivos dessa pesquisa é a análise da abrangência e da cobertura dos benefícios da assistência estudantil, conforme os recursos disponíveis e o modo como são empregados. Nesse sentido, inicialmente, é apresentada na Tabela 2 a evolução dos recursos do Pnaes ao longo do período de referência da pesquisa. Pode-se observar um crescimento muito acentuado, de 74%, entre os anos de 2012 e 2013. A Ufersa passou a adotar o Sisu a partir de 2012, mas não se conseguiu identificar se esse incremento está relacionado a essa adesão. O fato é que não houve crescimento no mesmo patamar nos anos subsequentes. O aumento nos recursos no período posterior foi sutil, dado que precisa ser analisado de forma comparativa com o aumento no quantitativo de alunos, para compreender se houve alinhamento entre acesso e permanência. Antes disso, chama-se a atenção para o fato de que, em 2017, já se verificava um decréscimo de 7% no orçamento. Como não foi feita a correção monetária, acredita-se que haja um decréscimo ainda maior.

Vale mencionar que, desde 2015, a política de educação tem sido submetida a contingenciamentos para atendimento de metas do superávit primário. Além disso, com a Emenda Constitucional Nº 95/2016, os recursos ficarão congelados por vinte anos e o reajuste será feito apenas conforme a inflação. Considerando que essa emenda abarca todos os gastos primários do governo, portanto impacta todas as políticas sociais, imagina-se que a demanda por assistência estudantil aumentará, haja vista o recrudescimento das condições de vida da classe trabalhadora, agravados também pela reforma trabalhista e pela reforma da previdência, ao passo que os recursos estarão congelados, o que implica em restrições no atendimento das demandas. Isso agravará o caráter focalizado e seletivo que a assistência estudantil já assumiu de forma preponderante.

Tabela 2 – Evolução do orçamento do Pnaes/Ufersa

ANO	“PNAES ORÇAMENTO APROVADO”	EVOLUÇÃO
2012	2.560.457,00	0%
2013	4.445.315,00	74%
2014	5.587.215,00	26%
2015	6.290.584,00	13%
2016	7.283.804,00	16%
2017	6.771.491,00	-7%

Fonte: elaboração própria com base em informações do Siop.

De forma a subsidiar melhor a compreensão sobre a dinâmica de ampliação do acesso (com o quantitativo de matriculados) e da permanência (com o quantitativo de estudantes beneficiados), apresenta-se a Tabela 3 e o Gráfico 1. Em relação aos matriculados, percebe-se, ao longo do período analisado, um crescimento não tão significativo. Nesse aspecto, faz-se a observação de que a Ufersa já foi criada no contexto de expansão do ensino superior, o que não permite uma comparação no número de matrículas antes e depois das medidas expansionistas. Já sobre o aumento no quantitativo de estudantes beneficiados, o crescimento também foi sutil, inclusive numa proporção menor do que o aumento nos recursos.

Destaca-se que houve até retração nos anos de 2015 e 2016. Acredita-se que o não crescimento do quantitativo de beneficiários

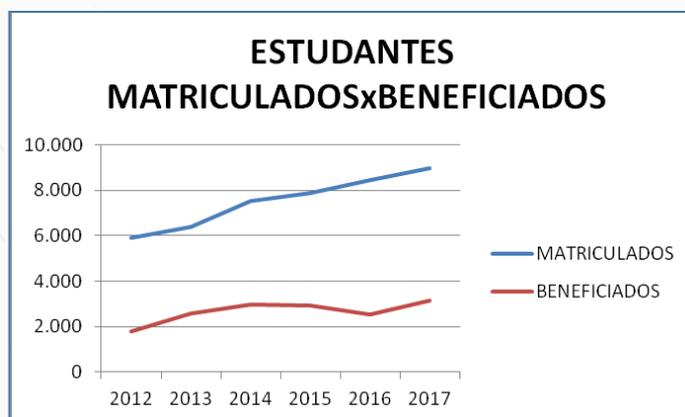
na mesma proporção dos recursos pode ser explicado pelo fato de que, nesse período, uma parte do orçamento estava sendo empregada em equipamentos permanentes, que ainda estavam em construção, portanto, que ainda não poderiam atender beneficiários. Apesar disso, a proporção de recursos aplicados em pagamento de auxílios financeiros se manteve num patamar semelhante durante o período de estudo. Assim, outra possibilidade é de que tenha se mantido o quantitativo de beneficiários, porém com reajuste nos valores das bolsas e auxílios.

Tabela 3 – Crescimento das matrículas e dos beneficiários da assistência estudantil da Ufersa

ANO	ESTUDANTES MATRICULADOS	EVOLUÇÃO	ESTUDANTES BENEFICIADOS	EVOLUÇÃO
2012	5.916,00	0%	1.779	0%
2013	6.390,00	8%	2.585	45%
2014	7.521,00	18%	2.986	16%
2015	7.862,00	5%	2.923	-2%
2016	8.431,00	7%	2.539	-13%
2017	8.968,00	6%	3.157	24%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do demonstrativo de graduação da Ufersa e dos relatórios de gestão.

Gráfico 1 – Relação entre estudantes matriculados e beneficiados pela assistência estudantil da Ufersa



Fonte: Elaboração própria com base em informações do demonstrativo da graduação da Ufersa e dos Relatórios de Gestão da Ufersa (2012-2017).

Sobre a cobertura, apresentada na Tabela 4, afirma-se que, apesar de ela não ser extremamente focalizada, ainda é restrita quando se compara com o percentual de estudantes que se enquadram no perfil prioritário do Pnaes, afinal, conforme os metadados da V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural, quase 90% dos estudantes da Ufersa se enquadram no critério de renda do Pnaes. Uma consideração importante precisa ser feita sobre o quantitativo de beneficiários, extraído dos relatórios de gestão da Ufersa: são classificados nessa categoria os que recebem auxílio financeiro, ocupam vaga na Moradia Estudantil e fazem refeições no RU com subsídio (integral ou parcial). Como o RU é um benefício universal, sem restrição do público, conforme critérios socioeconômicos, ele colabora consideravelmente para ampliar a cobertura da assistência estudantil. O RU de Mossoró, em 2017, atendeu, em média, 1.525 alunos diariamente.

Avalia-se como extremamente positiva essa opção política da Ufersa, pois a defesa que se faz é por políticas sociais universais. Além disso, a maior parte dos estudantes, de fato, pertence a camadas sociais afetadas pela desigualdade social, afinal a Ufersa está localizada no semiárido nordestino, território que nem sempre recebeu a atenção necessária do Estado brasileiro. Porém, como se trata de um benefício para o qual não existe seleção para o cálculo da cobertura, se forem considerados apenas os benefícios em pecúnia e as vagas na Moradia Estudantil, acredita-se que essa cobertura cairá significativamente, tornando os processos de seleção extremamente focalizados. Não foi possível fazer a análise desses dados porque não consta, em todos os relatórios de gestão, a especificação da quantidade de beneficiários por tipo de benefício.

Tabela 4 – Cobertura da assistência estudantil da Ufersa

ANO	ESTUDANTES MATRICULADOS	ESTUDANTES BENEFICIADOS ¹⁶	COBERTURA
2012	5.916,00	1.779	30%
2013	6.390,00	2.585	40,45%

16 Foram considerados os beneficiários de bolsas, auxílios financeiros, Moradia Estudantil e usuários do RU.

ANO	ESTUDANTES MATRICULADOS	ESTUDANTES BENEFICIADOS ¹⁶	COBERTURA
2014	7.521,00	2.986	39,70%
2015	7.862,00	2.923	37,17%
2016	8.431,00	2.539	30,11%
2017	8.962,00	3.157	35,22%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do demonstrativo da graduação da Ufersa e dos Relatórios de Gestão da Ufersa (2012-2017).

Tabela 5 – Proporção de recursos da assistência estudantil por discente matriculado na Ufersa

ANO	"ORÇAMENTO PNAES ¹⁷	ESTUDANTES MATRICULADOS	RECURSO POR DISCENTE
2012	R\$ 1.518.628,00	5.916	R\$ 256,69
2013	R\$ 2.842.209,00	6.390	R\$ 444,79
2014	R\$ 3.006.963,00	7.521	R\$ 399,80
2015	R\$ 2.426.004,00	7.862	R\$ 308,57
2016	R\$ 5.370.460,00	8.431	R\$ 636,98
2017	R\$ 5.232.465,00	8.962	R\$ 583,85

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Siop e do demonstrativo da graduação da Ufersa.

Por fim, na Tabela 5, é apresentada a proporção do recurso do Pnaes por discente matriculado na graduação da Ufersa. Avalia-se que a análise desse dado precisa ser feita não de forma isolada, considerando apenas a realidade da Ufersa, mas sim em comparação com outros estudos dessa natureza, que retratem a realidade de outras instituições. Nesse sentido, identificou-se o estudo de Soares (2017) que aborda a relação entre os recursos do Pnaes e a ampliação do acesso na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). No período de 2012 a 2016, a proporção por aluno foi superior à da Ufersa, com uma diferença média de R\$ 255,37 reais. Ressalta-se que o comparativo realizado considerou instituições de regiões diferentes do país, pois foram os dados possíveis de serem localizados, no entanto, deve-se reconhecer que há desigualdades

¹⁷ Tomou-se como referência o orçamento utilizado e não o aprovado.

regionais que precisam ser levadas em conta quando se comparam esses valores monetários.

À luz do referencial adotado para esse estudo, em linhas gerais, pode-se afirmar que a assistência estudantil na Ufersa, conforme os dados analisados, incorpora as tendências predominantes na condução da política: lógica produtivista, com atendimento de um maior número de discentes, com valores de benefícios rebaixados; aplicação de diversas condicionalidades e contrapartidas (sobretudo nas modalidades de bolsa); grande rotatividade de beneficiários (haja vista a curta vigência dos benefícios e as condicionalidades imposta para a manutenção destes) e centralidade na renda como critério de seleção. Mas avança em adotar uma concepção mais ampliada de assistência estudantil e em optar por investir, não apenas no pagamento de bolsas, mas também em equipamentos permanentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensão deste estudo foi analisar o orçamento do Pnaes na Ufersa, mediante o modo como esse instrumento é conduzido no contexto da instituição, assim como pela forma como se comporta o gasto com essa política, partindo do pressuposto de que ela está inscrita no processo de contrarreforma da educação superior brasileira, portanto, expressa a contradição das políticas e dos direitos sociais num contexto de capitalismo mundializado e financeirizado. Para tanto, seguiu-se um percurso metodológico que trata o objeto como algo processual, histórico, em constante mutação, logo, sendo os resultados parciais e as conclusões provisórias.

A assistência estudantil, embora faça parte da trajetória da educação superior desde a sua criação, tem uma significativa ampliação e formalização somente nos anos 2000, com a criação do Pnaes, ou seja, no contexto de contrarreforma da educação superior. Nesse sentido, compreende-se que, pela maneira como ela foi materializada (regulamentada por um instrumento normativo frágil, com recursos que não necessariamente atendem a demanda, com serviços e benefícios não universais, com caráter focalizado, seletivo, bolsificado, com a lógica produtivista impregnada na dinâmica de trabalho das equipes), ela serviu à conformação da sociabilidade capitalista, colaborando para mascarar a forte indução do Estado

no desenvolvimento do mercado na oferta de serviços educacionais, assim como, mesmo com a adoção de políticas de expansão da educação superior pública, para escamotear o fato de que uma grande parcela da população ainda acessa o ensino superior pela via privada, com baixa qualidade. Assim, o modelo de assistência estudantil que se tornou predominante foi “consentido”, dentro dos limites impostos pelo capital, com ressignificação das históricas bandeiras de luta do movimento estudantil. Ao passo que representou um importante instrumento de ampliação das condições de permanência da classe trabalhadora na universidade pública, que teve sua participação ampliada com a adoção de cotas para o ingresso nas Ifes.

Sobre a assistência estudantil na Ufersa, identificou-se que ela segue, de forma preponderante, as tendências de focalização, seletividade e bolsificação, mas avança no sentido da compreensão de que são diversos os fatores que interferem na permanência dos estudantes na universidade, reconhecendo que eles vão para além dos relacionados à insuficiência financeira, havendo oferta diversificada de ações, serviços e benefícios. Contudo, conforme um processo de interiorização que começou a apresentar recuos, os serviços não são ofertados de forma igualitária em todos os *campi*. Percebe-se também certo descompasso entre as práticas e as normativas institucionais, na medida em que os documentos referentes à assistência estudantil não expressam a mesma perspectiva que a atuação concreta reproduz (uma conceituação ampliada).

Em relação ao orçamento, foi identificado que as deliberações acerca desse tema ficam restritas aos gestores e aos espaços formais dos conselhos. A forma como as prioridades são definidas e os critérios para a alocação dos recursos delimitados não são amplamente socializados com a comunidade acadêmica. Isso faz inferir que ele é tratado como uma peça essencialmente técnica, comprometendo as possibilidades de uma efetiva participação dos usuários e demais sujeitos que compõem a política nas decisões, bem como limitando a capacidade de disputa pelo orçamento.

Foi possível concluir que a Ufersa destinou recursos do Pnaes a equipamentos permanentes, como Moradia Estudantil e RU, o que fortalece a política e amplia a possibilidade de continuidade dos serviços em caso de restrição orçamentária. Considerando a

opção política por concessão de subsídio no RU de forma universal, a cobertura da assistência estudantil da Ufersa é significativa. No entanto, se forem considerados apenas os benefícios financeiros, que contam com critério de renda, conforme o público prioritário definido no Pnaes, essa cobertura diminui.

Diante da perspectiva apresentada neste estudo, compreende-se o caráter limitado da educação na sociedade capitalista e da própria assistência estudantil, mas, ao mesmo tempo, para não cair no imobilismo, reconhece-se a importância do seu papel na mediação para “o pensar” e “o projetar” outras formas de sociabilidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm Acesso: 04/03/2019.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio et all (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. p. 93-120, São Paulo: Cortez, 2012.

FREITAS, Luciana da Costa. **Ajuste estrutural e as contrarreformas no ensino superior brasileiro resultantes dos postulados neoliberais do Consenso de Washington**. Universidade e sociedade, n. 60, p. 28-41, 2017.

FONAPRACE. **V Pesquisa Nacional do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes graduandos(as) das IFES**, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 21/06/2019.

LIMA, Kátia. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, Larissa Dahmer e ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. **Serviço Social e Educação**, 2ª ed. p. 11-34, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

MACHADO, Fernanda Meneghini. **Financiamento da Assistência Estudantil nas universidades federais.** Temporalis, Brasília (DF), ano 17, n. 33, p. 231-253, jan./jun. 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 13ª ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MANÇEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. **A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital.** Educação em Revista, Belo Horizonte, v.32, n.04, p. 205-225, Outubro-Dezembro, 2016.

NASCIMENTO, Clara Martins. **A assistência estudantil consentida:** tarefas teóricas. Temporalis, Brasília, ano 18, n. 36, p. 365-378, jul./dez. 2018.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio et all (org.). **Financeirização, fundo público e política social.** p. 123-152, São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Thássia Cristina da Silva. **A relação entre os recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil e a ampliação do acesso na UFJF no contexto de contrarreforma universitária nos anos 2000.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

UFERSA. **Estatuto da UFERSA.** Disponível em: https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2019/02/NOVO-ESTATUTO-DA-UFERSA_corre%C3%A7%C3%A3o-18_12_18.pdf Acesso: 01/04/2019..

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional da UFERSA 2015-2019.** Disponível em: https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2015/03/PDI_arquivo-2017.compressed.pdf Acesso: 01/04/2019.

_____. **Portaria UFERSA/GAB Nº. 953/2012, de 03 de setembro de 2012.** Estabelece a norma de uso do Restaurante Universitário do

Campus Central. Disponível em: https://proac.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2014/09/Portaria_RU.pdf Acesso: 01/04/2019.

_____. **Resolução CONSUNI/UFERSA Nº. 15/2010, de 30 de agosto de 2010.** Aprova o Regimento Interno da Vila Acadêmica Vingt-Un Rosado do Campus de Mossoró da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Disponível em: https://proac.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2014/09/RESOLUCAO_CONSUNI_015_2010.pdf Acesso: 01/04/2019.

_____. **Resolução CONSUNI/UFERSA Nº. 14/2010, de 30 de agosto de 2010.** Cria o programa e fixa normas para concessão de apoio financeiro para a participação de alunos dos cursos de Graduação da Ufersa em eventos de caráter técnico científico, didático-pedagógico, esportivo, cultural e os denominados eventos de cidadania (fóruns estudantis). Disponível: https://proac.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2014/09/APOIO_FINANCEIRO.pdf Acesso: 01/04/2019.

_____. **Resolução CONSUNI/UFERSA Nº. 01/2010, de 08 de fevereiro de 2010.** Aprova o regulamento do Programa Institucional Permanência. Disponível em: <https://proac.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2014/09/REGULAMENTO-PERMAN%C3%8ANCIA-alterado-em-26.11.2012.pdf>. Acesso: 01/04/2019.