



FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Financing of student assistance policy in federal universities

Fernanda Meneghini Machado¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo abordar o tema Financiamento da Política de Assistência Estudantil. Tal problematização é parte do resultado da pesquisa de mestrado realizado entre 2014 e 2016 onde, por meio de análise documental, foi possível verificar como se comporta o fundo público no capitalismo contemporâneo e como isso tem impactado na política de Assistência Estudantil. Partimos do entendimento de que o financiamento das políticas públicas ocorre por meio da transferência de recursos do fundo público, disputado tanto pelo capital quanto pelos usuários das políticas - os trabalhadores. Verificamos, com a pesquisa, que o orçamento tem sido direcionado às políticas de educação no limite dos interesses do capitalismo especulativo parasitário.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento. Fundo Público. Assistência Estudantil.

ABSTRACT

The objective of this paper is present the topic about financing of the student assistance policy. This subject is part of the results of the master's research taken between 2014 and 2016, in which, through documentary analysis, it was possible to verify how the public fund behaves in contemporary capitalism and how this has impacted on the Student Assistance policy. We understand that the financing of public policies happen through the transfer of funds

¹ Assistente Social na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes, Vitória (ES), Brasil). Av. Fernando Ferrari, n. 514 , Goiabeiras, Vitória (ES), CEP.: 29075-910. Doutoranda em Serviço Social na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro (RJ), Brasil). E-mail: <fernandameneghini@hotmail.com>.

from the public fund, disputed by the capitalists and the policy users - the workers. We have verified that the financing of education policies happen in the limits of the interests of parasitical speculative capitalism.

KEYWORDS

Financing. Public Funding. Student Assistance.

Submetido em: 12/4/2017

Aceito em: 26/6/2017

INTRODUÇÃO

O presente artigo resgata parte da pesquisa de mestrado realizada entre os anos 2014 e 2016 que teve como objetivo geral analisar o financiamento e gasto da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Espírito Santo, após sancionado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), visando identificar avanços e limites na implementação desta política. Tal trabalho contemplou uma revisão bibliográfica e pesquisa documental acerca dos dados do orçamento federal. Esse artigo focará, especificamente, as questões do financiamento da política em nível nacional.

O financiamento das políticas públicas ocorre primordialmente por meio da transferência de recursos do fundo público², disputados tanto pelos capitalistas quanto pela população usuária das políticas sociais, os trabalhadores. Dessa forma, sentimos a necessidade de apreender como ocorrem o financiamento e gasto para compreender como estes processos interferem na efetivação da política de assistência estudantil. Além do que, o conhecimento acerca das questões orçamentárias permite uma intervenção mais qualificada e crítica por parte dos profissionais operadores das políticas públicas, e, quando socializado e debatido com a população usuária dos serviços, possibilita participação decisória mais efetiva e democrática.

A definição da política de assistência estudantil encontrada em Nascimento (2014, p. 88) é a de que a “[...] assistência estudantil integra o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da educação

² “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (SALVADOR, 2012a, p. 7). Discorreremos mais sobre essa categoria no decorrer do trabalho.

com a finalidade de contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições educacionais”. No que se refere à legislação, a principal delas é o PNAES, regulamentado pelo Decreto de número 7.234/2010, que estipula como finalidade do programa “[...] ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal [...] (BRASIL, 2010a, p. 5)”, tendo como objetivos:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010a, p. 5).

O decreto visa o atendimento de estudantes de graduação presencial e estabelece como público prioritário àqueles oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

Sobre o processo de financiamento, o artigo oitavo discrimina que:

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo *compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes*, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010a, p. 5, grifo nosso).

Como pode ser observado no artigo destacado, não há determinação de uma parcela específica do orçamento a ser destinado a tal programa. Destacamos então, que a questão do financiamento aparece como um limite para a abrangência da política. Ou seja, tal política somente se efetiva se houver dotação orçamentária e seu alcance é delimitado pela quantidade de recursos disponibilizados para tal³.

³ Entendemos que a vinculação da receita também não seria suficiente para garantir os recursos necessários para financiamento das políticas sociais, sendo fundamental também a mobilização social e a luta política para disputar o orçamento.

Desta forma, compreender como tem sido realizado o financiamento da assistência estudantil nos traz pistas sobre o lugar e a importância que está sendo dada a tal política de atendimento aos estudantes no contexto de contrarreforma universitária.

CAPITALISMO PARASITÁRIO E FUNDO PÚBLICO

O financiamento público não é um mecanismo neutro e independente. A manutenção das políticas públicas está relacionada a uma série de fatores, em especial, ao regime de acumulação⁴ e à luta de classes.

O fundo público é concebido neste trabalho como uma importante categoria teórica que subsidia o estudo acerca do financiamento das políticas sociais no Brasil no contexto do capitalismo contemporâneo.

De acordo com Behring (2010), é fundamental retomar a Marx para compreensão do fundo público, mesmo quando o objetivo é compreender o presente, pois o autor, por meio da sistematização da lei do valor explica o modo de produção capitalista, que mesmo com suas modificações, continua assentado na valorização e acumulação de capital por meio da exploração do valor-trabalho. Neste sentido, Behring apresentou uma série de contribuições para compreender o fundo público relacionado-o com a lei do valor.

Parte relevante do fundo público é composto pela retirada e absorção da mais-valia produzida pelos trabalhadores e pagas pelos capitalistas na forma de impostos, taxas e contribuições, “[...] ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro, ou renda da terra e que é expropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções” (BEHRING, 2010, p. 20).

Além disso, o fundo público também é composto pela tributação do trabalho necessário correspondente a remuneração do trabalhador, configurando a exploração tributária:

⁴ “O regime de acumulação exprime a dinâmica concreta da rede complexa de circulação do capital, estruturada, hierarquizada e historicamente definida” (NAKATANI, 1987, p.58). É a forma como se organiza o sistema capitalista em busca do valor.

[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela *exploração tributária* crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (BEHRING, 2010, p. 21, grifo da autora).

Behring (2010) explica, assim, que o fundo público é formado pela riqueza produzida pelo trabalho humano. Tal produção e transferência ocorre de duas maneiras: 1) pelo *trabalho excedente* expropriado pelo capital, advindo da mais-valia e destinado ao fundo público por meio de impostos, contribuições e taxas pagos pelos capitalistas⁵; e pelo 2) *trabalho necessário* transformado em salário e destinado ao fundo público por meio do pagamento de impostos pelo trabalhador.

Dessa maneira, o fundo público, na concepção dessa autora, se forma a partir da riqueza produzida pelo trabalho humano expropriado do trabalhador. Não obstante, os trabalhadores não possuem qualquer garantia do seu retorno nos moldes de políticas e bens públicos para satisfação de suas necessidades, uma vez que tais recursos também são disputados pela burguesia para que sejam instrumentos de aceleração da realização do valor através da abreviação do tempo de reprodução do capital (BEHRING, 2010).

De acordo com Salvador (2012b), o orçamento é a expressão mais visível do fundo público e nos fornece pistas para compreendermos o processo de efetivação das políticas sociais, inclusive a educacional:

O estudo do orçamento deve ser considerado um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos [...] O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a

⁵ Não vamos problematizar nesse trabalho o tema sonegação fiscal, embora saibamos que é um crime muito praticado na sociedade capitalista e muito pouco condenado pela justiça igualmente filiada à classe dominante.

importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR 2010, p.172).

A partir dessa contribuição, podemos verificar, por meio dos gastos orçamentários executados nos últimos cinco anos, quais foram as prioridades do governo federal entre 2011 e 2015:

Tabela 1 - Proporção dos gastos executados do orçamento federal 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos com a dívida pública	45,0%	43,72%	40,30%	45,11%	42,43%
Previdência Social	22,0%	22,92%	24,11%	21,76%	22,69%
Saúde	4,1%	4,14%	4,29%	3,98%	4,14%
Educação	3,0%	3,32%	3,70%	3,73%	3,91%
Assistência Social	2,8%	3,13%	3,41%	3,08%	3,05%
Trabalho	2,3%	2,41%	3,58%	3,21%	2,88%

Fonte: Senado Federal (2016).

Nota: Para cálculo das despesas com a dívida pública foram consideradas as naturezas de despesas denominadas Juros e Encargos da Dívida (GND Cód. 2) e Amortização/Refinanciamento da Dívida (GND Cód. 6). Não foram considerados os Restos a Pagar.

Elaboração própria.

Por meio da tabela podemos examinar que, nos últimos cinco anos, foram destinados mais de 40% dos recursos públicos para custeio da dívida, enquanto os gastos com educação não ultrapassaram 4% do total.

Num primeiro olhar para esses números, já é possível identificar que a prioridade dos gastos públicos tem sido o pagamento da dívida, portanto, privilegiando-se a remuneração do capital fictício num contexto específico do sistema capitalista.

Carcanholo e Sabadini (2009) denominam a atual fase do sistema de Capitalismo Especulativo. De acordo com esses autores, essa etapa se inicia no final dos 1970 e início de 1980 período em que se percebe a dominância do que eles chamam de “[...] capital especulativo parasitário” (CARCANHOLO; SABADINI, 2009, p. 42). O que marca essa fase é a predominância do capital fictício em relação ao capital substantivo. Neste modelo, que surge como uma forma de resposta aos limites de expansão do capital nos moldes anteriores, tem-se que os lucros não derivam somente da

mais-valia nem do excedente valor, passando a existir os lucros fictícios. Essa transformação, que resulta num novo regime de acumulação, aparece como mais uma contratendência à queda da taxa de lucro e essa aparente solução não tem origem apenas na mais-valia.

Por trás do título desse capital fictício não há o vínculo *direto* com uma substância equivalente real. Esse capital não financia a produção. Assim, a conexão com o processo de valorização não é mais direta, ocorrendo um processo de *autonomização* relativa do capital fictício. No nível da *aparência*, é como se ele se valorizasse nele mesmo, “[...] sob a forma de capital fictício ele [o capital] assume um aspecto ainda mais complexo e mais desmaterializado. Aparentemente, ele se desenvolve de maneira independente da dinâmica da produção” (CARCANHOLO; SABADINI, 2009, p. 43-44).

Marx, neste sentido, ofereceu instrumentos para desvendar o processo que, *ilusoriamente*, aparece como ciclo D – D’⁶. Vejamos:

[...] com o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito, todo capital parece duplicar e às vezes triplicar pelo modo diverso em que o mesmo capital ou simplesmente o mesmo título de dívida aparece, em diferentes mãos, sob diversas formas. A maior parte desse “capital monetário” é puramente fictícia. Todos os depósitos, excetuando o fundo de reserva, são apenas créditos contra o banqueiro, mas nunca existem em depósito (MARX, 1985, p. 14).

E ainda afirma que,

[...] como duplicatas que são, em si mesmas, negociáveis como mercadorias e, por isso, circulam como valores-capitais, elas são ilusórias e seu montante de valor pode cair ou subir de modo inteiramente independente do movimento do valor do capital real [...] (MARX, 1985, p. 20).

⁶ O circuito D-D’ consiste na ilusão de que poderia se fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pelo processo de produção. Este processo somente é possível quando considerada somente a perspectiva individual do capitalista. Na totalidade, não é capaz de gerar riqueza sem trabalho humano.

Esse processo de formação de capital fictício é denominado por Marx como *capitalização*. “Toda a conexão com o processo real de valorização do capital se perde assim até o último vestígio, e a concepção do capital como autômato que se valoriza por si mesmo se consolida” (MARX, 1985, p. 11). A característica particular do capital fictício é o que o diferencia do capital a juros é que a remuneração deste (que é garantida pelos juros) advém de forma direta da mais valia produzida pelo trabalho humano. Em contrapartida, o capital fictício assume uma lógica própria de valorização especulativa (dos diferentes ativos: títulos que representam um ganho regular, tais como ações e *títulos da dívida pública dos Estados*) que, de fato, não passa pelo investimento produtivo gerador de mais-valia.

Fica evidente, assim, que o capital fictício não corresponde diretamente ao trabalho humano e sua remuneração se dá por meio do rendimento de diferentes tipos de títulos comercializáveis *no espectro da ficção*. Nesse sentido, é caracterizado por Carcanholo e Sabadini (2009) como parasitário porque busca a obtenção de renda sem necessariamente passar pelo processo de produção de riqueza material.

No contexto do capitalismo parasitário sustentado pela ideologia do neoliberalismo, houve a redução dos direitos e dos gastos sociais visando permitir a transferência de serviços públicos para a esfera financeira privada na forma de diversos tipos de seguros, fundos de previdência, pensão, etc. Gerou-se, assim, um grande volume de recursos em poupanças disponíveis para aplicações financeiras, podendo esse se reproduzir sob a forma de conversão em títulos de propriedade ou de dívidas privadas e em títulos de dívida pública interna ou externa (NAKATANI, 2006).

Nakatani (2006) explica que, do ponto de vista da teoria marxista, esta forma de condução das políticas econômicas e sociais vão ao encontro das necessidades do capitalismo atual:

[...] o Estado capitalista mantém e reproduz uma dívida interna e externa, atendendo as necessidades que o sistema de crédito tem de realizar a conversão de dinheiro ocioso em capital portador de juros. Ao

mesmo tempo, passa a absorver toda a massa de capital monetário liberada pela superacumulação de capital que não foi possível converter em capital real de forma rentável e duradoura. Mas, para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropria-se de uma parcela crescente da mais valia social, convertendo-a em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital (NAKATANI, 2006, p. 4).

Essa passagem de Nakatani (2006) ilustra como o capital se apropria do fundo público para superar os limites e contradições em período de crise, garantindo e acelerando o seu ciclo de rotação.

No Brasil, os impactos dessas novas formas de acumulação são mais visíveis a partir do final da década de 1980, quando o capitalismo especulativo resulta em mudanças econômicas e sociais no país. São assistidas algumas transformações de forma mais intensa, tais como: a diluição das fronteiras nacionais de acordo com o interesse dos países centrais; a emergência de novas instituições financeiras (em que instituições não bancárias, tais como fundos de investimento e fundos de pensão passam a ter cada vez mais representação); e o capital fictício passa a ter cada vez mais importância em detrimento de outras formas funcionais do capital.

As medidas econômicas e sociais adotadas pelos governos desde o princípio da década de 90 em busca do superávit primário geraram consequências na efetivação dos direitos adquiridos na década anterior. O país, que nunca teve um Estado de Bem-estar Social, sofre com o crescimento do desemprego, precarização do trabalho, baixo nível de saneamento, baixa qualidade/privatização de educação, falta de moradia, precarização da saúde entre outros. A consequência disso é um país com elevadíssimos índices de desigualdade que só serão possíveis de ser superadas via transformações estruturais, uma vez que, no regime de acumulação atual (e no sistema capitalista como um todo), não é possível uma sociedade plenamente justa e com emancipação humana.

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A política de assistência estudantil, tal como temos hoje, um programa de abrangência nacional e estabelecido por meio de normativas do governo federal, tem sua gênese articulada ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), um dos principais programas da contrarreforma universitária iniciada no período neoliberal.

O Reuni, aprovado em 2007, caracterizou-se por um contrato de gestão com as universidades com metas de desempenho para recebimento de contrapartidas financeiras. Seu objetivo foi a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior “[...] pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007, p. 7). Na perspectiva racionalizadora e desconsiderando os déficits anteriormente acumulados nos orçamentos, o Reuni teve como um dos objetivos centrais aumentar a relação aluno/professor, aumentar o número de vagas e diversificar as modalidades de ensino.

O programa, no intuito de efetivar a ampliação de vagas e a permanência dos estudantes, estabeleceu como um dos seus princípios a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. Para tanto, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil, regulamentado pela Portaria Normativa nº 39/2007, que posteriormente se converteu no Decreto nº 7.234 de 2010.

Este programa, que é uma bandeira de luta dos movimentos sociais, foi incorporado, no âmbito do Reuni, com caráter instrumental, ou seja, ele foi institucionalizado não somente visando atender às demandas dos movimentos sociais da educação, mas também, e principalmente, como “[...] resposta às reestruturações operadas no âmbito da educação superior brasileira, no contexto de ‘mundialização do capital’” (NASCIMENTO, 2014, p.90).

Percebe-se, assim, que a assistência estudantil emerge e se expande num contexto de grandes contradições. As chamadas reformas da educação superior são balizadas de acordo com os padrões da acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que as pautas dos movimentos por uma educação pública

são novamente absorvidas de forma *consentida*. A luta por democratização e autonomia universitária teve como resposta a ampliação de vagas e a inclusão, porém, por meio de um modelo que não garante a real democratização do ensino. Podemos assim compreender este processo de reformatação do ensino superior como uma *contrarreforma da educação*, nos termos de Behring e Boschetti (2006) ou ainda como *reforma consentida*, nos termos de Fernandes (1975).

FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Com a Constituição de 1988, a porcentagem dos recursos que a União deveria destinar à educação foi ampliada para 18% das receitas de impostos. Apesar das conquistas constitucionais, iniciou-se no Brasil, nos anos 1990, um processo de reformas administrativas voltadas para um novo regime de acumulação, o capitalismo parasitário. Este requisitou do Estado transformações desde o seu modelo de financiamento até a forma como deveria se efetivar as políticas públicas. A educação, num contexto de falta de diretrizes, debilidade de instrumentos legais de controle e constantes conflitos corporativos e institucionais, não apresentou grandes avanços no que se refere ao seu processo de financiamento.

Corbucci e Marques (2003) explicam que desde o ano de 1994 a forma de financiamento das universidades segue o modelo por fórmulas, que “[...] envolve a combinação de variáveis relativas à manutenção da instituição, desde o número de docentes e alunos, até indicadores tidos como de desempenho, de modo que se obtém índices de eficiência” (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 10). Ou seja, a quantia de recursos orçamentários a ser destinada às universidades federais é definida pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que delimitam, por meio de um cálculo, o percentual ou valor que deve se direcionado para cada instituição de ensino.

O decreto presidencial que dispõe sobre os procedimentos orçamentários para a destinação de recursos às universidades é o de nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Ele estabelece os procedimentos orçamentários e financeiros e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas

universidades federais. Para tanto, requer observância da matriz de distribuição na alocação de recursos destinados a despesas da Educação classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital. Tal matriz considera:

I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;

II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;

III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

IV - o número de registro e comercialização de patentes;

V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e

VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010b, não paginado).

A partir dos critérios de alocação dos recursos de custeio e capital, percebe-se que esse decreto privilegia a produtividade das Ifes. Embora consideremos importante avaliar as políticas públicas e delimitar critérios para definição dos recursos, os indicadores definidos por esse decreto desconsideram algumas diferenças elementares entre as universidades. Instituições mais recentes possuem diferenças importantes em relação às instituições mais antigas, por exemplo.

Quando se exige um alto nível de produção científica, avaliação da Capes e do número de patentes, além de se superestimar a quantidade em detrimento da qualidade, essa forma de cálculo privilegia as IFES *produtivas*, ao passo que, ao destinar menos recursos para as IFES *menos produtivas*, contribui para que elas

permaneçam nessa condição de subalternidade no âmbito da produção científica. Quanto menos recursos, menores e mais precárias são as condições de se fazer pesquisa.

Outro elemento de avaliação para concessão de recursos às Ifes são os resultados de avaliação como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e a da Capes. Rothen (2006) explica que as avaliações podem possuir duas vertentes:

A primeira, que tem a sua origem em algumas universidades na década de 1980, tem como pressuposto que a avaliação é, por um lado, o ato autônomo da Universidade em prestar contas à sociedade e, de outro, a avaliação é uma das ferramentas de gerenciamento e de tomada de decisões das Instituições escolares. A segunda vertente, tem como base a ideia neoliberal de que o papel do estado em relação à educação consiste em avaliar as instituições escolares (ROTHEN, 2006, p. 120).

Esse autor explica que a diferença básica entre as duas vertentes é o que se define por qualidade. “Na visão neoliberal, os técnicos das agências estatais é que definem o que é qualidade [...]” enquanto na “[...] avaliação participativa e emancipatória, a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo” (ROTHEN, 2006, p.120).

O SINAES foi elaborado pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), no início do governo Lula, com o objetivo de elaborar uma sistemática de avaliação diferente do que foi implementada na década de 1990. A proposta inicial era de que a avaliação tivesse como pressuposto o caráter emancipatório. No entanto, no decorrer do processo, houve uma série de conflitos e disputas na comissão, resultando na redação final da Lei nº 10.641 de 2004, que instituiu o SINAES como uma avaliação que privilegia a regulação em detrimento da formação/emancipação (ROTHEN, 2006).

O financiamento condicionado a *bons resultados* nos processos avaliativos regulatórios gera grandes problemas para a constituição das universidades, pois resulta na necessidade de se expor somente os pontos positivos ao passo que se suprime os pontos fracos para

não se perder recursos. Essa forma de avaliação impede que sejam problematizadas as necessidades da instituição e a implementação de medidas para superar a universidade enquanto mero espaço de formação para o mercado, desconsiderando a necessidade de produção voltada para as necessidades humanas. Ademais, gera um ciclo vicioso que amplia as necessidades, uma vez que as instituições que não produzem indicadores satisfatórios recebem menos recursos, ou seja, possuem menos condições de se superar a realidade encontrada.

Outra recorrência, é a responsabilização dos professores e estudantes pela baixa produtividade. Os membros da comunidade acadêmica são demandados a produzir cada vez mais, ainda que as condições de trabalho não sejam satisfatórias. Tal pressão ocorre para que as notas das avaliações aumentem e os programas possam receber mais recursos, ou em muitos casos, não sofram cortes de orçamento. Esse modelo, que individualiza e responsabiliza o sujeito, tende a gerar um processo de adoecimento e, em muitos casos, a produção ocorre somente no sentido de inflar o currículo *lattes*, sem o devido compromisso com a pesquisa e com as necessidades sociais.

O financiamento específico da Assistência Estudantil ocorre via transferência de recursos na ação de código 4002 da peça orçamentária anual. A ação 4002 se chama Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Além do PNAES, os recursos adquiridos por este código financiam mais dois programas: o Promisaes (Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) e o Incluir (Política de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior). A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição.

A definição da quantia de recursos que serão disponibilizados na ação 4002 é delimitada por uma matriz de distribuição setorial, que atualmente considera os índices Estudante equivalente⁷ e Índice de

⁷ A fórmula de cálculo do índice estudante equivalente considera o número de diplomados; a duração média do curso; o coeficiente de retenção; o número de ingressantes; o bônus por turno noturno; e o bônus por curso fora de sede. Para detalhamento desse cálculo acessar <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>.

Desenvolvimento Humano (IDH)⁸. Essa matriz é conhecida como Matriz PNAES, uma matriz setorial específica.

Existe um acréscimo no orçamento das universidades que aderem ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁹. A adesão ao sistema pode gerar uma série de alterações no perfil dos estudantes que ingressam na universidade, uma vez que o candidato pode escolher até duas das instituições participantes em todo o território nacional e eleger até dois cursos para concorrer a uma vaga. Essa possibilidade pode aumentar o número de migrações para cursar a graduação, o que tende a gerar novas demandas no campo da assistência estudantil. Dessa forma, o acréscimo orçamentário para as IFES que aderem ao Sisu não significa necessariamente um aumento real de orçamento, podendo significar, inclusive, um incremento de demandas muito superior ao acréscimo dos recursos. Além do que, não há garantia do bônus, uma vez que o contexto é de grandes cortes nos orçamentos das políticas sociais.

Os recursos destinados às universidades, em tese, não deverão ser inferiores ao aumento definido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de um ano para o outro (SANT'ANA, 2015). No entanto, a dotação inicial para a ação 4002, de 2016, foi inferior aos recursos destinados em 2015.

De acordo com Wilson Ongarato, membro do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), o percentual dos recursos para a Assistência Estudantil interfere diretamente nos recursos gerais da universidade, uma vez que a composição dos recursos do PNAES ocorre *pela retirada* dos recursos de custeio (FONAPRACE, 2015). Ou seja, para se ampliar recursos da ação 4002, é necessário que se aproprie dos recursos dos demais programas executados pela universidade. Considerando que não houve expansão proporcional

⁸ O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, abrangendo os indicadores saúde, educação e renda.

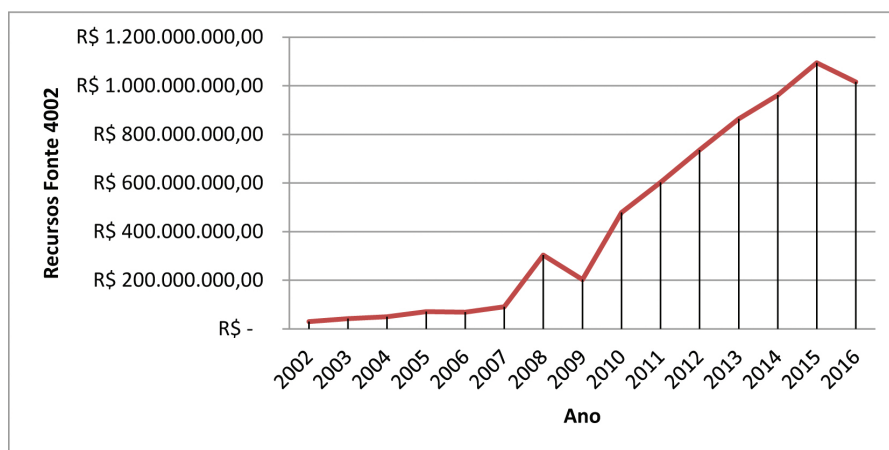
⁹ O Sisu é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, que seleciona candidatos, mediante as notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para ocupação de vagas em cursos superiores de graduação em Instituições Públicas.

dos recursos destinados às universidades federais como um todo, essa lógica de financiamento aparece muito perversa, uma vez que se sabe que toda a universidade requisita manutenção e expansão de serviços, e esse modelo condiciona na retração de um serviço para que se amplie outro.

Nos últimos encontros do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), uma das deliberações foi montar um Grupo de Trabalho (GT) para pensar e propor uma nova matriz de financiamento do PNAES para o MEC. Esse GT foi composto por membros do Forplad e do Fonaprace em 2015 e ainda não finalizou os trabalhos, mas por meios das últimas atas dos encontros do Fonaprace, é possível perceber que se deseja definir uma matriz que conte com indicadores mensuráveis e auditáveis para avaliação das ações da Assistência Estudantil, bem como que permita ampliar a justiça da distribuição dos recursos levando em consideração o perfil socioeconômico do público atendido (FONAPRACE, 2015).

No que se refere ao montante de recursos, é possível perceber que os recursos destinados as ações de atenção ao estudante cresceram de forma intensa no Brasil a partir de 2008:

Figura 1 - Evolução da dotação inicial na ação 4002 às universidades federais entre os anos 2002 e 2016



Fonte: Orçamento Federal (c2016).

Nota 1: Foram considerados os valores das Dotações Iniciais.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE 2015.

Elaboração própria.

Por meio da figura 1, é possível verificar que a partir do ano de 2009 até 2015 os recursos foram sempre crescentes. Essa ampliação pode ser explicada pelo período de implementação do Reuni e da assistência estudantil nas universidades federais. Antes da implementação do PNAES, os recursos previstos no orçamento para a ação 4002 eram gerados, em sua totalidade, pelas próprias instituições, e a quantia direcionada para a política era bem inferior à quantia que passou a ser destinada pela união. Em 2007, foi destinado cerca de R\$ 90,5 milhões para a política em todas as universidades federais brasileiras, em 2008, a dotação inicial foi de mais de R\$ 300 milhões¹⁰ (ORÇAMENTO FEDERAL, c2016).

Além dos recursos destinados pela União pelo MEC, as universidades financiam as ações da assistência estudantil por meio de arrecadação própria, mediante prestação de serviços e cursos pagos, produção de bens, convênios com instituições públicas e privadas e/ou com aluguel de patrimônios imobiliários¹¹. Esse modelo de financiamento aparece como funcional à lógica do regime de acumulação. Em termos estruturais, desresponsabiliza o Estado pelo financiamento e libera mais recursos para geração do superávit primário e, conseqüentemente, possibilita a destinação dos recursos do fundo público para a rotação do capital fictício. Em termos ideológicos, vai ao encontro do neoliberalismo, que sustenta a concepção de que o que é pago é melhor do que é público e resulta na privatização interna das Ifes.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Num contexto contraditório e de disputas impiedosas pelo fundo público, como ocorre no capitalismo contemporâneo, não poderíamos olhar a universidade pública federal no Brasil apenas em sua superficialidade. A partir dos nossos estudos, foi possível verificar que a chamada democratização do ensino superior não

¹⁰ Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE tomando como referência 12/2015.

¹¹ Para fins de ilustração sobre a proporção de financiamento por recursos próprios, na UFES, entre os anos de 2007 e 2015, a universidade foi responsável, em média, por cerca de 34% dos recursos destinados ao PNAES, ou seja, um terço dos custos da política de assistência estudantil foi financiado com recursos próprios. A universidade destinou, nesses nove anos, o equivalente a R\$ 31,5 milhões para a política.

está isenta desse processo. Numa conjuntura de disputas desleais pelos recursos, o financiamento do ensino superior é impactado, resultando na transferência de recursos inferiores às suas necessidades. Ao mesmo tempo em que o sistema educacional serve para legitimação do processo de desumanização.

É verdade que se tomarmos como referência os números de ingresso e a quantidade de recursos direcionados para a universidade nos últimos anos, esses dados aumentaram significativamente. No entanto, temos alguns pontos sobre a contrarreforma universitária que não podemos perder de vista para conseguirmos compreender esse processo para além da aparência:

- Os recursos que foram incrementados para o ensino superior são os recursos expropriados da classe trabalhadora. Ou seja, se o trabalhador passou a entrar na universidade, é porque ele mesmo, via exploração, formou a riqueza necessária para compor o fundo público que financia (de forma muito residual) as políticas sociais;
- Os recursos direcionados para o ensino superior, embora tenham aumentado significativamente, são proporcionalmente ínfimos se considerarmos aqueles recursos públicos direcionados para o pagamento de juros e serviços da dívida pública. Ou seja, não colocam em risco o enriquecimento da pequena minoria capitalista;
- O número de estudantes matriculados no ensino superior ainda é imensamente maior nas instituições privadas. Ou seja, se fortaleceu a perspectiva privatizante e o ensino superior enquanto mercadoria em detrimento da perspectiva do direito;
- O ensino superior se expandiu, nesse contexto de grandes contradições, voltado majoritariamente para uma formação barata, nivelada por baixo, sem compromisso com o tripé ensino, pesquisa e extensão e com a formação crítica capaz de pensar soluções para a sociedade como um todo. Garantindo, prioritariamente, a divulgação dos valores e da ideologia burguesa ao mesmo tempo em que possibilita a formação da mão de obra necessária para o modo de produção predominante.

Nesse contexto do projeto educacional dominante, a elevação dos índices educacionais no ensino superior ocorreu por meio de medidas contrarreformistas que consolidaram a educação com

baixo custo ao mesmo tempo em que possibilitaram a reprodução da ideologia dominante e a legitimação desse processo (LIMA, 2011).

A assistência estudantil se consolidou, nesse contexto, permeada pelas constituintes do modo de produção capitalista hegemônico pelo capital fictício que, por sua vez, reestabeleceu novas formas do Estado se fazer presente. Em um momento de contrarreforma de todas as políticas sociais, a assistência estudantil poderia indicar que teria passado ilesa por esse processo de perda de direitos. Isso somente seria possível se olhássemos para ela somente no âmbito da aparência. No entanto, ao nos aproximarmos do objeto inserido no processo histórico e social, percebemos que ela se materializou carregando os interesses e contradições do sistema capitalista.

O processo de estudo aqui empreendido possibilitou uma aproximação das condições do gasto e do financiamento com a política de assistência estudantil, considerando os nexos que determinam esse processo. Apesar de todos os desafios encontrados na trajetória de pesquisa, chegamos a algumas constatações:

- 1) A forma de distribuição de recursos para a atenção ao estudante de graduação, a chamada Matriz PNAES, privilegia aspectos e indicadores que valorizam o caráter produtivista da universidade, em detrimento de um processo democrático, universalizante, participativo e que considere as reais necessidades das instituições;
- 2) O financiamento do programa de assistência estudantil é realizado majoritariamente via recursos fiscais. Tais recursos são adquiridos em sua maioria via expropriação da mais-valia por meio de impostos e taxas pagos pelos trabalhadores e pagos pelos capitalistas por meio da exploração do trabalho. Ou seja, os recursos que financiam a assistência estudantil são os recursos do fundo público produzidos pelos próprios usuários da política;
- 3) Ainda que a maior parte dos recursos que financiam a política sejam os transferidos pelo Tesouro Nacional, há uma grande representatividade dos recursos próprios adquiridos pelas próprias Ifes para financiamento das ações. O que indica um processo de privatização interna da universidade e a possibilidade de perda de autonomia, uma vez que necessita direcionar as ações para provimento dos meios de manutenção;

4) Uma grande parte das Ifes somente passou a fomentar ações, de forma sistemática, voltadas a permanência dos estudantes pobres quando isso se tornou uma política em nível nacional. Até o ano de 2007 não havia nenhuma legislação que previa esse tipo de atendimento. O que demonstra que até esse momento a universidade não empenhou esforços para tornar a universidade mais democrática e popular;

5) A assistência estudantil se efetiva, em grande parte, com ações de transferência de renda. Ou seja, recursos diretamente depositados nas contas do estudantes que recorrem aos serviços privados para garantirem o suprimento de suas necessidades básicas, contribuindo para o processo de monetarização em substituição à construção de equipamentos e serviços públicos;

6) A política é operacionalizada de forma seletiva, focalizada e condicionada. Uma lógica cada vez mais comum nas políticas sociais, mas que aparecem enquanto retrocesso, contrariando aspectos universalizantes e de promoção de justiça social;

Tais verificações nos permitiram compreender que a assistência estudantil faz parte dos pacotes de contrarreformas operacionalizados nesses tempos. Mais especificamente sobre o processo de financiamento, ficou evidente que, na correlação de forças, a classe trabalhadora está em demasiada desvantagem. Os recursos direcionados para a assistência ao estudante de graduação tem sido insuficientes diante das demandas. A destinação do orçamento voltado para a permanência do graduando vem ocorrendo no limite dos interesses do capital. Os recursos que desde 2002 estavam sendo ascendentes, em 2016 decresceu 17% em relação ao ano anterior. Ou seja, num contexto de acirramento da crise quem *paga a conta* sempre é o trabalhador.

A assistência estudantil é uma política recente, mas que reconhecemos seus avanços e a necessidade de fortalecimento da mesma. Para que possamos empreender a luta por consolidação de uma universidade realmente democrática e popular, é necessário disputar com afinco os recursos do fundo público.

Sabemos que a distribuição da riqueza não depende de uma *boa gestão* do sistema capitalista. As políticas sociais possuem caráter

contraditório, ou seja, as políticas em si não ferem o capital, mas a ampliação delas impõe limites ao processo de exploração. Dessa forma, ainda que limitada, acreditamos que a disputa pelos recursos do fundo público constitui um dos espaços no qual deve ocorrer a luta de classes nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 2).

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 20 de dezembro de 2010. Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 20 jul. 2010a. Seção I, p. 5.

BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária**. Brasília (DF), 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm>. Acesso em: 6 jun. 2014

BRASIL. Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 25 abr. 2007.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, jun.2009.

CORBUCCI, P.R.; MARQUES, P.M.F. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a Universidade de Brasília**. Brasília (DF): IPEA, 2003 (Texto para discussão n. 999).

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução**. São Paulo: Alfa-omega, 1975.

FONAPRACE. **Ata da Reunião Ordinária**. 24 e 25 de agosto de 2015. Brasília (DF), 2015.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. Universidade Federal Fluminense (UFF). **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. v. III, tomo II.

NAKATANI, P. Estado e Acumulação do Capital: discussão sobre a teoria da derivação. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 5, n. 8, p. 35-64, mar.1987.

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DEUDA PUBLICA DO OID, 2006, Caracas, Venezuela. **Anais...** Caracas: Observatório Internacional da Dívida, set. 2006. Disponível em: <http://www.oid-ido.world/IMG/pdf/Nakatani_Paulo_O_PAPEL_E_O_SIGNIFICADO_DA_DIVIDA_PUBLICA_NA_REPRODUCAO_DO_CAPITAL_.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2015.

NASCIMENTO, Clara Martins do. A assistência estudantil consentida: na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 53, p. 88-99, fev. 2014. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1194016701.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

ORÇAMENTO FEDERAL (Brasil). **Orçamentos anuais**. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 15, n. 27, p. 119-137, 2006.

SANT'ANA, Tomás Dias. **Matriz PNAES**. Apresentação na Reunião Ordinária do FONAPRACE em agosto de 2015. Brasília (DF), 2015.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012a.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Org.). **Financerização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012b.

SENADO FEDERAL (Brasil). Orçamento da União. **Orçamento anual**. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 4 fev.2016.