

O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência / *The Plan National Student Assistance: increase vacancies x guarantee Permanency*

JULIANA FIUZA CISLAGHI*
MATEUS THOMAZ DA SILVA**

Resumo: Em 2007, o governo federal instituiu o Reuni, tendo como um de seus objetivos a redução da evasão nas universidades federais. Para isso é criado, em 2010, o Plano Nacional de Assistência Estudantil. A insuficiência de recursos, no entanto, tem levado suas iniciativas a uma lógica de focalização que reproduz as políticas atuais de assistência social, negando a educação como direito universal.

Palavras-chave: assistência estudantil, crise, reforma educacional.

Abstract: In 2007, the federal government establishes Reuni, having as one of its goals the reduction of dropout in the federal universities. For it is created in the 2010 the National Student Assistance Plan. The lack of resources, however, has taken initiatives to have a focalization logic that captures the current social welfare policies, denying education as a universal right.

Keywords: student assistance, crisis, education reform.

Introdução

O artigo ora apresentado reflete sobre as mudanças atuais no ensino superior sob a órbita da hegemonia neoliberal. A ampliação

* Assistente Social, Mestre em Serviço Social, Professora Assistente da Faculdade de Serviço Social da UERJ.

** Assistente Social, Mestrando em Serviço Social na UERJ.

do ensino superior federal, por meio do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), no intento de racionalizar os gastos e melhor aproveitar as estruturas, tem como um de seus objetivos reduzir a evasão dos estudantes. A assistência estudantil, bandeira histórica do movimento estudantil universitário e política fundamental para garantir o acesso e a permanência de filhos da classe trabalhadora nas universidades públicas, passa ao centro do debate. O financiamento limitado, no entanto, característico da totalidade das políticas sociais no período leva à focalização dessas políticas, o que, como queremos demonstrar, descaracteriza a educação como direito universal.

“Crise” e “reforma” das universidades

A universidade clássica das duas fases anteriores ao capitalismo tardio servia nas palavras de Mandel, para “essencialmente dar aos filhos mais inteligentes [...] da classe dirigente a educação clássica desejada e os meios de dirigir eficazmente a indústria, a nação, as colônias e o exército” (1979, p. 41). A universidade era, portanto, um instrumento de educação e meio para a coesão ideológica da classe dominante. O ensino profissionalizante era secundário.

A “crise” da universidade tradicional humanista não se dá, segundo Mandel (1979), por razões formais, isto é, excesso de estudantes, alto custo da formação, falta de infraestrutura material, nem por razões sociais globais, como o crescimento do desemprego entre a intelectualidade ou a necessidade do uso ideológico da ciência. A verdadeira crise da universidade tem razões diretamente econômicas: se dá pela necessidade de adequação dos currículos, estrutura e escolha dos estudantes às necessidades de aceleração das inovações tecnológicas. No capitalismo tardio, a universidade passa por transformações dada “a necessidade de força de trabalho especializada no plano técnico na indústria e num aparelho de Estado em crescimento [...]” (MANDEL, 1979, p. 42). A universidade desse

período se massifica e passa a ser espaço de especialização profissional para setores da classe trabalhadora que procuram, através do ensino superior, ascensão social. A terceira revolução industrial necessita da entrada de trabalhadores intelectuais na produção, supervisionando as máquinas e mesmo organizando o processo de trabalho. Segundo Mandel:

A aceleração da inovação tecnológica implica uma integração em larga escala do trabalho intelectual no processo de produção. Enquanto nas fases anteriores do capitalismo o trabalho intelectual estava em larga medida limitado à esfera da superestrutura social, revela-se hoje cada vez mais orientado para a infraestrutura da sociedade (MANDEL, 1979, p. 43).

O autor chama esse processo de proletarização do trabalho intelectual. O capital passa a necessitar de produtores com capacidades específicas mais qualificadas, tanto para a produção como para a circulação de mercadorias. A fragmentação e a alienação do trabalho penetram, assim, a esfera da ciência e da produção do conhecimento. Faz-se necessária, para adequar a reprodução da sociedade às necessidades da produção, a incorporação de força de trabalho qualificada nas instituições superestruturais. Por tudo isso, aumenta significativamente o número de trabalhadores que ingressam nas universidades, num processo de massificação da graduação de terceiro grau.

Esse período, de primeira fase da massificação e das reformas universitárias para adequar o ensino superior às necessidades do capital na sua fase tardia, corresponde às reformas orquestradas pela ditadura militar, a partir de 1968, no Brasil. Essa refuncionalização representou uma “modernização conservadora”, que, ao mesmo tempo, incorporava bandeiras históricas do movimento social na educação como o fim da cátedra vitalícia e a adoção definitiva das universidades como modelos de organização para o ensino superior, em respostas às rebeliões estudantis, e mantinha antigas práticas, não

rompendo com o conservadorismo (GÓES; CUNHA, 1985, p. 83 apud NETTO, 2002, p. 59).

Percebe-se na reforma universitária do regime militar uma expansão de vagas, respondendo às pressões da ampliação da demanda tanto pela classe média quanto pelo sistema econômico que necessitava de recursos humanos. Essa expansão, embora grande, não respondia a toda a necessidade de vagas, pois era limitada pela política econômica adotada. Romanelli (2009, p. 203) aponta que a expansão depende de certas condições internas, já que a seletividade fornecida pela restrição de vagas pode ser útil na manutenção do status quo ou na permanência de uma força de trabalho de baixo nível. Até a década de 1950, antes da penetração maciça de multinacionais, as necessidades de treinamento de força de trabalho podiam ser supridas por instituições como o Senai e o Senac.

Somente, pois, quando há necessidade de redefinição na expansão econômica que implique o aparecimento ou o incremento de demanda econômica de recursos humanos de vários níveis de qualificação e também quando o remanejamento das forças na estrutura do poder objective utilizar-se da modernização como ideologia de justificação e necessite aumentar as oportunidades educacionais em determinada direção, é que as pressões da demanda social de educação começam a ser consideradas. Esse processo é sempre definido em termos de interesses, pelo aumento ou não da participação social no jogo político (ROMANELLI, 2009, p. 203).

A autora vai apontar que as mudanças acentuadamente quantitativas e que a isolam do conjunto da sociedade, na prática, tiram da educação a função demandada pelas classes que almejam ascensão. Isso porque os processos de massificação criados pela modernização geram “perda do poder aquisitivo que o trabalho qualificado pode oferecer ao indivíduo, perda progressiva de status pelas profissões de nível superior” (ROMANELLI, 2009, p. 204).

Esse aumento de vagas não foi proporcional ao de custos. A introdução da lógica empresarial na gestão universitária, com

medidas burocratizantes e racionalizadoras, visava baratear o ensino superior para o Estado. Possibilitava, assim, atender a demanda da classe média por vagas e, ao mesmo tempo, contingenciar os recursos públicos destinados às universidades. Foi também, nesse momento, que o ensino superior privado se expandiu, ampliando vagas de baixa qualidade, na sua maior parte ocupadas por trabalhadores mais pobres. Entre 1968 e 1973 a oferta de vagas nas universidades aumentou 210% na rede pública e 410% na rede privada (NETTO, 2002, p. 63).

São essas mudanças nas universidades, com a entrada cada vez maior de estudantes oriundos da classe trabalhadora, que vão intensificar a necessidade de políticas de permanência para que os estudantes consigam completar seus cursos. É a reflexão que faremos a seguir, tendo como período de referência as reformas neoliberais nas universidades.

As reformas neoliberais nas universidades

Para Leher (1999, p. 30), “não é possível compreender o sentido e o significado das atuais reformas sem considerar sua matriz conceitual, formulada no âmbito do Banco Mundial”. Na hipótese do autor, o substrato das reformas educacionais na América Latina está na relação entre educação, segurança e pobreza. A educação passa a ser um importante mecanismo de enfrentamento da questão da pobreza com conteúdos impregnados de ideologia, com o objetivo de manter um ambiente seguro para os negócios. Para tanto, o Banco Mundial passa a investir em educação, a partir de 1990, com prioridade na periferia para um “ensino fundamental ‘minimalista’” e para a “formação profissional ‘aligeirada’” (LEHER, 1999, p. 27). Isso porque países periféricos, com economias subordinadas, têm sua produção restrita a mercadorias de baixo valor agregado, requerendo um trabalho pouco qualificado.

O diagnóstico apresentado é de que, por serem financiadas pelo orçamento do Estado, as universidades públicas seriam também responsáveis pelas crises fiscais, e, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos. Logo, seria possível, segundo o Banco, por meio da racionalização, reduzir os recursos por estudante, aumentando a qualidade do ensino. Para isso, seria necessário superar: a) a baixa relação professor-aluno; b) a subutilização de alguns serviços; c) a duplicação de programas; d) as altas taxas de evasão e repetência; e) os altos gastos com serviços não educacionais como alojamento, alimentação e outros serviços subvencionados pelo Estado para os estudantes (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 3). Esse último objetivo atacava frontalmente as políticas de assistência aos estudantes, consideradas gastos não educacionais.

Mas, a partir dos anos 2000, para um novo período de contrarreformas, o Banco Mundial lança um documento, em 2003, denominado “Construir sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária”. Nesse documento, o Banco afirma ampliar os temas discutidos no documento de 1994, dando ênfase a novas tendências, quais sejam: o papel emergente do conhecimento como motor do desenvolvimento, as mudanças decorrentes da ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC), a internacionalização tanto de provedores da educação terciária como de um mercado global de capital humano avançado, o aumento de demandas de apoio financeiro e técnico ao Banco por parte de países que querem reformar e desenvolver a educação terciária e, por fim, a necessidade de estabelecer uma visão integrada da educação onde a educação terciária tem papel crucial na criação de capital humano e social (BANCO MUNDIAL, 2003).

Quatro seriam os fatores favoráveis ao desenvolvimento dos países, que podem ter no ensino terciário uma contribuição vital: o regime institucional e de incentivos macroeconômicos, a infraestrutura das TIC, o sistema de inovação nacional e a qualidade

dos recursos humanos do país. Nesse contexto, o ensino terciário teria, entre seus objetivos, a redução da pobreza, através do aumento da produtividade dos países, capacitando a força de trabalho local, gerando novos conhecimentos e adaptando conhecimentos globais ao uso local, além de aumentar as oportunidades de emprego e a ascensão para estudantes com menos recursos.

Ou seja, fica claro o duplo objetivo: formar força de trabalho qualificada de acordo com as necessidades do modelo de acumulação e, ao mesmo tempo, buscar coesão social, ampliando as possibilidades de acesso ao ensino superior, mesmo que menos qualificadas.

A expansão do ensino terciário, por meio de várias formas de diversificação, deve ser acelerada para cumprir esse duplo objetivo, numa perspectiva de massificação. Segundo Neves e Pronko (2008, p. 118), o termo “massificação” só recentemente vem sendo utilizado pelos organismos internacionais e, no Brasil, tem sido substituído pelo termo “democratização”, na nossa opinião, numa perspectiva transformista para buscar adesão de setores progressistas da comunidade universitária. Além da diversificação das instituições, a massificação tem como fundamento a equidade e a meritocracia, mecanismos que prometem aos segmentos mais pauperizados da população acesso ao ensino superior, de acordo com suas capacidades. Assim, “o sistema de educação terciária permite, de fato, que parcela da classe operária ‘chegue ao paraíso’, desde que entre pela porta dos fundos” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 130).

Nessa direção, em 24 de abril de 2007, o governo Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por meio do Decreto nº 6.096. Este caracteriza-se por um contrato de gestão que, como tal, fixa rígidas metas de desempenho para recebimento de contrapartidas financeiras. Amaral (2003, p. 118) afirma que a lógica de financiamento por contrato vinha tentando ser implementada

desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse momento, os contratos de gestão estavam diretamente vinculados ao debate da transformação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) em fundações públicas de direito privado ou organizações sociais.¹ Para o autor, essas propostas constituiriam “uma verdadeira ‘antiautonomia’ universitária, por obrigar as instituições, mediante contrato de gestão, a cumprir determinadas metas definidas numa negociação em que há claramente um lado mais frágil no embate com o governo: as próprias instituições” (AMARAL, 2003, p. 132).

O objetivo do Reuni, segundo o decreto, seria 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, grifo nosso), numa clara perspectiva racionalizadora, que parte do princípio, coincidente com o do Banco Mundial, de que há subaproveitamento nas universidades federais, diagnóstico presente, no Brasil, desde a “reforma universitária” da ditadura militar.

As diretrizes do programa são: I- redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas, em particular no período noturno; II- ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de Educação Superior; III- revisão da estrutura acadêmica, com a reorganização dos cursos de graduação

¹ Dentro da lógica do documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, capitaneado por Bresser-Pereira, e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em 1995, e, posteriormente, pelo governo da República. Nele, a Educação Superior é considerada parte do terceiro setor, setor de serviços não exclusivos do Estado idealmente ocupado por propriedades públicas não estatais, como as organizações sociais e as fundações. Na verdade, um processo de privatização que autonomizaria a gestão e prestação de serviços sociais do âmbito dos mecanismos de controle democrático, possibilitando contratação temporária, inexistência de concursos públicos, inexistência de licitações públicas, de controle social democrático sobre gastos e recursos e de garantia da continuidade dos serviços, entre outras coisas.

e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; IV- diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V- ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; VI- articulação da graduação com a pós-graduação e da Educação Superior com a Educação Básica.

As diretrizes começam a definir, assim, sobre que bases as metas devem ser alcançadas, o que seria aprofundado no documento do MEC Diretrizes do Reuni, limitando os planos locais a essas orientações. Nas entrelinhas das diretrizes, deixa-se subentendido a possibilidade de: transferência de estudantes do setor privado para o público (inciso II), ampliação do uso de Ensino a Distância (EAD) (inciso III) e implementação de ciclos básicos e bacharelados interdisciplinares (inciso IV), entre outras, que foram posteriormente sendo definidas, como as bolsas de docência para alunos de pós-graduação (inciso VI).

O Reuni define uma expansão de vagas nas universidades federais, desconsiderando os déficits anteriormente acumulados nos orçamentos de custeio e pessoal. Segundo dados de Amaral (2003), só entre 1995 e 2002, os recursos de custeio, excluídos os benefícios aos trabalhadores e o pagamento de substitutos, haviam se reduzido em 62%, padrão que, no período posterior, não foi repostos.

A expansão das vagas nas universidades públicas é uma reivindicação histórica dos sujeitos coletivos da sociedade. Apropriando-se dessas bandeiras, o decreto Reuni conseguiu grande adesão. A expansão proposta, porém, está atrelada a uma reestruturação da universidade para os padrões requisitados pelo capitalismo, em sua fase atual, materializados nas propostas do Banco Mundial. É, portanto, uma “jogada de mestre”, que se aproveitou da confiança, depositada no governo Lula por sujeitos e movimentos sociais, que enxergam na expansão “nossas reivindicações”, e do

histórico recrudescimento dos orçamentos públicos das universidades federais, tornando os recursos prometidos pelo Reuni um sopro de esperança, após um período mais evidente de exclusivo incentivo ao ensino privado. Não se pode perder de vista, entretanto, que essa suposta virada de prioridades para as instituições públicas não extinguiu o financiamento público para as instituições privadas, que, ao contrário, aumentou no governo Lula, por meio do Prouni2 e da ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

A expansão de vagas e de assistência estudantil, ainda que focalizada, vai servir à coesão social e às ideologias de ascensão social via educação, num período de agudização das expressões da questão social, do desemprego estrutural e da desigualdade.

Esse acesso massificado, todavia, significa uma redução da qualidade defendida pelos movimentos sociais e inscrita na Constituição de 1988, que é calcada na indissolubilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Também não garante princípios pedagógicos básicos, como o ensino presencial, condições infraestruturais adequadas, professores suficientes. É importante ressaltar que, ainda que nominalmente haja uma ampliação de recursos financeiros e concursos públicos, o que o Reuni propõe, na prática, é uma redução proporcional do número de docentes nas universidades federais, por meio da ampliação da relação professor/aluno para 1 para 18, bem como uma redução proporcional dos recursos de custeio, que se ampliam em, no máximo, 25%, segundo o decreto, em troca de uma duplicação das vagas, na maioria da universidades.

² Em 2005, o governo Lula criou o Programa Universidade para Todos (Prouni), pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro. O programa distribui bolsas integrais e parciais em instituições superiores privadas para estudantes de baixa renda, com reservas de cotas para segmentos populacionais como índios e negros e para deficientes. Em troca, o governo garante mais isenções fiscais do que as então vigentes, inclusive para entidades com fins lucrativos.

Redução da evasão: assistência estudantil e políticas de permanência

A meta global 2 do Reuni é a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%.

A medida da taxa de conclusão dos cursos de graduação é dada pela média entre os diplomados em determinado ano e a quantidade de vagas oferecidas cinco anos antes. Mede, portanto, segundo os parâmetros estabelecidos pelo MEC no documento Diretrizes do Reuni, não diretamente as taxas de sucesso, mas em que medida a universidade é eficiente na ocupação de vagas ociosas decorrentes do abandono dos cursos. Em última análise, para esse indicador, nada importa se os estudantes ingressos no vestibular concluíram seu curso, e sim se a universidade consegue, com eficiência, substituir os alunos que abandonaram seus cursos. Por isso, tanto se fala no Reuni da mobilidade estudantil (sem excluir a possibilidade da transferência de universidades privadas para públicas), na flexibilização dos currículos e no uso de “práticas pedagógicas modernas e o uso intensivo e inventivo de tecnologias de apoio à aprendizagem” (DIRETRIZES DO Reuni, 2007, p. 10), traduzindo: educação a distância.

É importante considerar que taxas de conclusão de 90% são bastante altas se, por exemplo, compararmos com as taxas dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que eram de 70%, em 2007 (OCDE, 2008, p. 76).

Outra diretriz apontada é a disponibilização de mecanismos de inclusão por meio da assistência estudantil. Em dezembro de 2007, no rastro do Reuni, o governo instituiu, através da Portaria Normativa nº 39, do MEC, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNaes), a ser implementado a partir de 2008. O programa considera “a centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de

acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal” (Portaria nº 39). Entende assistência estudantil como: moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Suas despesas correriam por meio de dotações orçamentárias ao Ministério da Educação, que faria a descentralização dos recursos.

Observando os dados de descentralização, temos que, em 2008, primeiro ano do programa, foram pactuados R\$ 4.613.802,95, segundo o Relatório de Gestão da Universidade Federal Fluminense (UFF), de 2008. Segundo o mesmo relatório, só foram repassados R\$ 120.265,85, 3% do previsto. Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), aconteceu o mesmo. O Relatório de Gestão dessa universidade explica que isso decorreu do atraso nos repasses, que só saíram em 10 de dezembro. No caso da UFRJ, dos R\$ 7,2 milhões acordados para 2008, R\$ 4,4 milhões tiveram que ser devolvidos por insuficiência de tempo até para o empenho. Em 2009, não constam repasses do programa nos relatórios de gestão de nenhuma das duas universidades, denotando que o PNaes, na prática, ainda não existiu.

Em 19 de julho de 2010, o PNaes, que era uma portaria do MEC, foi transformado no Decreto Presidencial nº 7.234. Neste, foram relacionados os objetivos do programa: I- democratizar as condições de permanência nas Ifes; 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. Na alínea IV, fica claro que a assistência estudantil é estratégica para difundir a Educação Superior, como possibilidade de ascensão social e para buscar coesão social através das promessas da educação.

Uma diferença importante em relação à portaria original é que, apesar de manter os critérios de seleção dos beneficiados

sob responsabilidade das Ifes, o decreto determina, de forma mais detalhada, os estudantes que devem ser prioritariamente atendidos. Enquanto a portaria dizia apenas que os estudantes deviam ser “prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos” (art. 4º), o decreto aponta que devem ser atendidos “prioritariamente estudantes da rede pública de Educação Básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio” (art. 5º). Ou seja, o governo aparenta garantir autonomia às Ifes, mas determina critérios focalizados extremamente rebaixados para o acesso às ações de assistência estudantil.

Apesar de não ter havido, até o momento, uma rubrica específica no orçamento para o Plano de Assistência Estudantil, é inegável um aumento significativo das verbas para o programa de assistência ao estudante no orçamento das universidades.³ Comparamos o ano de 2002, ainda no governo Cardoso e antes do documento do Banco Mundial de 2001, com 2006 e 2007, antes do Reuni, quando ainda não se notam aportes significativos, e os anos de 2008 e 2009, quando ocorrem os maiores aumentos. Para o ano de 2010, estavam autorizados mais de 300 milhões para o programa no total nacional, dividido entre todas as Ifes.

Ainda sobre o financiamento da assistência estudantil, tomemos o caso da UFRJ para referendar a hipótese de que os recursos, apesar de maiores, permanecem insuficientes. Tomemos o que foi apresentado pela reitoria da universidade, no final de 2010, junto a sua proposta de orçamento para 2011.

³ Apesar de, nesse programa, também ser notável a dificuldade de execução do orçamento. Pela falta de pessoal capacitado, os recursos, sobretudo de investimentos, têm levado muito tempo para serem gastos. Essa é uma realidade da maioria das universidades não só em relação à assistência estudantil.

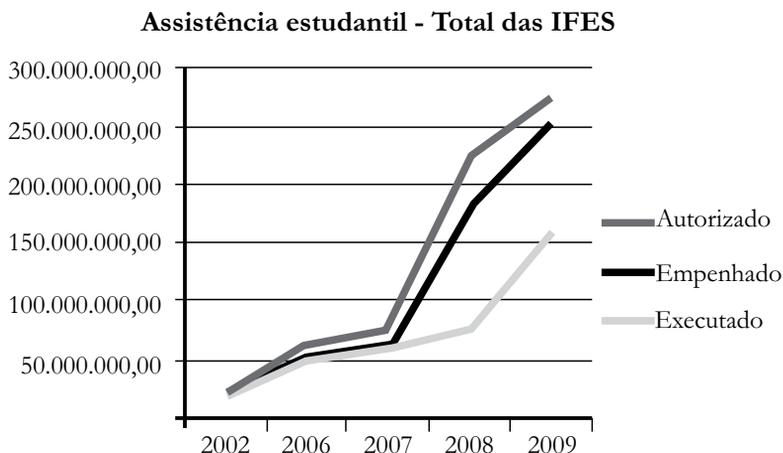


Gráfico 1. Orçamento do Programa de Assistência ao Estudante de Graduação no total das Ifes

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal – Corrigido pelo IGP-DI. Elaboração própria.

Em relação aos recursos do PNAes, os dados como foram apresentados induzem o leitor a um erro. Da forma como está exposto, tem-se a impressão que houve um grande aumento nos recursos que eram nada em 2007, passando a 2,7 milhões em 2008, 11 milhões em 2009, 14 milhões em 2010 e 17 milhões em 2011. No entanto, o documento considera duas fontes diferentes de recursos da assistência estudantil, a depender do ano. Sempre houve um repasse de recursos do Tesouro na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a assistência estudantil nas Ifes por meio do programa 1073 *Brasil universitário*, atividade 4002, *Assistência ao estudante do ensino de graduação*. Apenas em 2008, houve uma transferência de recursos rubricada como PNAes, como já citado anteriormente nesse trabalho. O quadro elaborado pela reitoria considera apenas os recursos do PNAes em 2007 e 2008. De 2009 em diante, ele computa os recursos do programa de assistência estudantil, recursos que sempre existiram no orçamento da universidade como se fossem do PNAes. Assim, parece que houve um aumento significativo no decorrer dos anos. É

importante notar que só o previsto para o pagamento de bolsas em 2011, 22,6 milhões, é superior à totalidade de recursos rubricados para assistência estudantil, 17,6 milhões.

Vejam os dados do total de recursos para a assistência estudantil, repassados pela LOA, somados aos recursos repassados por transferência do MEC (PNaes, de 2008) desde 2007, no Quadro 1. Aproveitamos para comparar a ampliação dos recursos da assistência com a ampliação de vagas na graduação da UFRJ. Enquanto, entre 2007 e 2011, a ampliação de recursos da assistência estudantil foi de 18% no total, a ampliação de vagas foi de 37%, demonstrando claramente que, apesar dos aumentos nominais de recursos, estes não são proporcionais à expansão de vagas imposta pelo Reuni.

Nas políticas de redução da evasão, destacam-se a ampliação de bolsas, a flexibilização dos currículos, ampliação da mobilidade entre os cursos, melhoria geral na infraestrutura de laboratórios e bibliotecas, ampliação de atividades de reforço e tutoria, ampliação dos cursos noturnos e utilização de EAD. As atividades de assistência estudantil são genericamente apresentadas contando com: reforma e ampliação de moradias estudantis, ampliação e construção de novos restaurantes universitários, distribuição de passes para transporte, ampliação na assistência à saúde dos discentes associada a atividades de esporte e lazer e inclusão digital, com ampliação do acesso dos alunos a computadores. Destaca-se ainda, que, em todas as áreas, algumas universidades optam por bolsas: Bolsa Moradia, Bolsa Alimentação, Bolsa Transporte e Bolsa Permanência. Bolsas que diferem das acadêmicas pela sua característica eminentemente assistencial e focalizada. Essa lógica tira do debate a universalização da assistência estudantil por meio de ações como a ampliação de infraestrutura (moradia, restaurantes) das universidades associadas à ampliação de direitos, como o passe livre para estudantes universitários no transporte público, por exemplo.

Quadro 1. Recursos para a assistência estudantil e ampliação de vagas

	Nominal		Total deflacionado	Diferença	Vagas na graduação	Ampliação das vagas na graduação
	LOA –Programa: <i>Brasil Universitário</i>	PNaes (início em 2008)				
	Atividade: <i>Assistência ao estudante do ensino de graduação</i>					
2007	13.948.000,00		15.017.811,60		6625	
2008	9.765.741,00	2.781.820,31	12.368.131,18	-18%	6825	3%
2009	11.396.821,00		11.396.821,00	-8%	7682	13%
2010	14.905.793,00		14.905.793,00	31%	8254	7%
2011	17.690.265,00		17.690.265,00	19%	9060	10%

Fonte: Banco de dados Fiscofize/Câmara de Deputados e site da UFRJ.

Sobre a ocupação de vagas ociosas que, como mencionamos, é verdadeiramente central para as metas do Reuni, o documento aponta que as Ifes estão reformulando seus regulamentos para otimizar mecanismos como: rematrícula, reopção, transferências, ingresso como portador de diploma superior, mudanças de curso e de turno. Além dessas modalidades, quatro universidades destacaram o Novo Enem como mecanismo de ocupação de vagas.

Reflexões para a construção de uma pauta para a assistência estudantil

O fato de o governo ter apresentado um plano de assistência estudantil e a importância que tem sido dada ao tema, na carona do Reuni, não significa que se torna menos necessária uma análise crítica do PNaes.

Um equívoco em relação à assistência estudantil é relacioná-la com a assistência social, que de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742, de 1993, trata:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, *que prove os mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para *garantir o atendimento às necessidades básicas*.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A assistência social incide sobre a parcela da população que se encontra nas camadas da pobreza ou da extrema pobreza. Objetiva prover o que seria o mínimo social para a reprodução do ser humano. No governo de Lula da Silva, o carro chefe da assistência social é o Programa Bolsa Família, que faz uma transferência mínima de renda de forma focalizada. Segundo Mota (2008), a supervalorização da política de assistência social, no período mais recente do neoliberalismo, caminha junto da mercantilização das outras políticas sociais. A classe dominante tem usado a política de assistência social para se fortalecer politicamente, criando o mito social da inclusão, da cidadania e da redução das desigualdades a fim de despolitizar e obscurecer a raiz da questão social. Assim, a autora aponta para um processo de consolidação de uma nova estratégia de dominação política que ocorre por meio do atendimento de algumas necessidades objetivas da classe trabalhadora, implicando, porém, numa forma de tornar passiva a questão social, deslocando o objeto de direito ao trabalho para o direito à assistência.

Essa concepção transforma a assistência estudantil em uma política de “combate à pobreza” (na perspectiva do mito social apontado por Mota) no interior da universidade. Assistir ao estudante deixa de ser, assim, parte do direito à educação, uma política universal estendida a todos os estudantes, passando a reproduzir a lógica vigente da assistência social: focalização e bolsificação. A bolsificação significa a “monetarização da política social (...) soluções rebaixadas e pauperizadas para as mais diversas expressões da questão social” (GRANEMANN, 2007).

Com isso se esvazia uma proposta de ensino que garanta o direito à permanência do estudante, favorecendo espaços coletivos

e com caráter universal. Dois exemplos são claros, ao se optar por fornecer bolsa alimentação e bolsa moradia em detrimento da construção de restaurantes universitários e moradias estudantis o que se tem é a focalização do problema na reprodução da lógica atual da assistência social no interior da universidade. Essa saída reforça o mercado e a individualidade como parâmetros societários: com a bolsa, o aluno consome no mercado, de forma isolada.

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

Do ponto de vista político, a focalização da assistência estudantil leva a uma divisão entre estudantes pobres e supostamente ricos, estigmatizando os que precisam mais e excluindo uma larga parcela de estudantes que, para ter dedicação exclusiva aos estudos, também necessitariam auxílio do Estado.

Reforça assim um diagnóstico falso, defendido pelo Banco Mundial, de que a maioria dos estudantes das universidades públicas é proveniente dos setores de renda mais alta na sociedade. Esta é uma mentira que foi se tornando verdade de tantas vezes repetida, sustentáculo importante para a construção de consenso acerca das contrarreformas propostas para as universidades. Segundo Siqueira (2004), dados do Inep, instituto do próprio governo, de 2003, demonstram que há mais alunos carentes em instituições públicas do que em privadas, em todas as áreas.

O Banco Mundial, entretanto, sem dados concretos, insiste na tese de que os estudantes das universidades públicas são ricos

e privilegiados, desconsiderando também que as parcelas mais pauperizadas da população não poderiam estar na universidade, pois sequer chegam ao ensino médio, e que essa realidade é de responsabilidade dos governos. Mais uma vez, a estratégia é dividir a classe trabalhadora jogando os setores mais pauperizados contra os assalariados médios, que, de fato, têm seus filhos nas universidades públicas. Avigorada essa ideologia, abre-se caminho para que, no futuro, os estudantes “ricos” passem a pagar mensalidades nas universidades públicas.

Em resumo, a luta pela ampliação da educação pública em todos os níveis está associada à luta por medidas que garantam a permanência dos estudantes, desde o transporte, a alimentação e a moradia até suporte acadêmico, bibliotecas e laboratórios de informática. Independente de alguns avanços terem sido conquistados na ampliação de garantias materiais objetivas em algumas universidades e para alguns estudantes, não se pode perder de vista a perspectiva da universalidade no compromisso da assistência estudantil como direito, a partir de equipamentos coletivos com a participação democrática dos estudantes na gestão, garantindo a autonomia universitária na utilização dos recursos e recursos suficientes para as necessidades locais. Abrir mão disso é cair no canto da sereia do neoliberalismo, o que estrategicamente enfraquece a perspectiva de direito à educação e fortalece o discurso privatizante dos opositores da universidade pública.

Considerações finais

A educação, como política pública, tem características comuns a outras políticas sociais. Assim como as políticas da Seguridade Social (assistência social, saúde e previdência social), a educação responde contraditoriamente tanto às necessidades de valorização do capital, ao preparar a força de trabalho para suas atividades, quanto

aos trabalhadores, ao socializar o conhecimento historicamente acumulado. A educação torna-se uma política pública, portanto, como conquista dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, reivindicação do capital, para que a capacitação para o trabalho deixasse de ser um custo da produção, tornando-se salário indireto.

Não só as políticas de Seguridade Social, mas o conjunto de políticas sociais, em que a educação se destaca, são alvo de mudanças em momentos de crise. Seja para darem maior suporte à valorização e à realização do capital por meio de uma maior funcionalidade e uma menor abrangência das políticas públicas, racionalizando a utilização do fundo público para esse fim, seja para redefinir as condições sociopolíticas de resposta do capital, reestruturando seus mecanismos de reprodução social.

A educação institucionalizada (...) serviu ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes. (...) O fato de a educação formal não poder ter êxito na criação de uma conformidade universal não altera o fato de, no seu todo, ela estar orientada para aquele fim (MÉZSÁROS, 2005, p. 35).

Esse papel que cumpre na reprodução social não torna a educação formal como política implementada e/ou regulada pelo Estado, por si só, nem capaz de sustentar o sistema do capital nem de fornecer soluções emancipadoras radicais. Sua função é produzir a conformidade e o consenso tanto quanto for possível, dentro dos seus limites institucionalizados. Dessa maneira, as reformas dentro da educação, por mais progressivas que sejam, não desafiam a lógica do capitalismo enquanto uma mudança institucional isolada. Elas podem eliminar os piores efeitos da ordem reprodutiva do capital, mas não eliminar seus fundamentos causais. “É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente” (MÉZSÁROS, 2005, p. 27).

No entanto, a reivindicação da educação pública, numa conjuntura em que a privatização das políticas sociais, antes realizadas pelo Estado, é fundamental para a valorização do capital, torna-se uma bandeira de transição com potencial irruptivo. A disputa da consciência dos trabalhadores e da construção de conhecimento crítico, referendado nas necessidades da maioria, também passa pela garantia do direito universal à educação, incluída a educação superior. É para a garantia dos direitos de acesso e, sobretudo, permanência com qualidade dos trabalhadores no ensino superior que a assistência estudantil é fundamental.

Submetido em 23 de junho de 2012 e aceito para publicação em 10 de julho de 2012.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. Brasília: Andifes, 2010.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.

_____. *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2003.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742, de 1993*. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 1993.

GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Em pauta*, n. 20, p. 57-68, 2007.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Superior 2008* – dados preliminares. Brasília: MEC, 2009.

LEHER, Roberto. Um novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Revista Outubro*, n. 1, p. 19-30, 1999.

MANDEL, Ernest. *Os estudantes, os intelectuais e a luta de classes*. Lisboa: Antídoto, 1979.

MEC – Ministério da Educação. *Diretrizes do Reuni*. Brasília, 2007(b).

_____. *Reuni pactuado e repactuado (Complementado) e assistência estudantil: síntese dos critérios adotados pelo MEC para a alocação de recursos em 2010 e 2011*. Disponível em: <www.uff.br/forplad/apresentacoes/criterios_reactuacao_reuni.ppt>. Acessado em: 09/08/2010.

MÉSZÁROS, Istvan. *Educação para além do capital*. Disponível em: <http://resistir.info/meszaros/meszaros_educacao.html>. Acessado em: 09/08/2010.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008(b).

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Panorama da Educação 2007: indicadores da OCDE*. São Paulo: Moderna, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

SIQUEIRA, Angela Carvalho de. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. *Proposta orçamentária para 2011*. Apresentado ao Conselho Universitário (Consuni), em 10/12/2011 (cópia impressa).