
SER Social

EDUCAÇÃO E LUTAS SOCIAIS NO BRASIL

Brasília, v. 20, n. 43, julho a dezembro de 2018

A assistência estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Student assistance in the Federal Institutes of Education,
Science and Thechnology

Talita Prada¹

Mônia Carla da Costa Surdine²

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil, a partir das normativas institucionais dos 38 Institutos Federais de Educação (IFs) e seus *campi*, para identificar as ações prioritizadas. Realizamos pesquisa documental (51 documentos de

1 Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (2015). Pós-Graduada em Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília (2011); assistente social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia-Campus Porto Seguro e membra do Grupo de Estudos Fênix da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: talitaprada@yahoo.com.br.

2 Mestranda em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Planejamento de Projetos Sociais pela Faculdade Capixaba de Nova Venécia (2011). Assistente Social do Instituto Federal do Espírito Santo-Campus Nova Venécia. E-mail: monyacarla@gmail.com.

todos os 38 IFs). Para o estudo, realizamos análise de conteúdo categorial e temática. Identificamos como está organizado o programa nos institutos em um contexto que se iniciou com a expansão da rede federal e hoje é marcado pelos cortes orçamentários. Nas considerações finais, indicamos como e por que os recursos do programa não contemplam o atendimento universal aos estudantes, que a dualidade do programa separa os pobres dos não pobres, focalizando o atendimento aos mínimos sociais de forma individualizada àqueles que mais necessitam, tornando a disputa interna entre os estudantes acirrada e fragmentando suas lutas sociais.

Palavras-chave: Programa Nacional de Assistência Estudantil; Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs); programas; recursos.

Abstract: The aim was to analyze the implementation of the National Program of Student Assistance, based on the regulations of the 38 Federal Institutes of Education, Science and Technology and their *campi* to identify the priority actions. We conducted documentary research (51 documents from all 38 Federal Institutes). For analysis we perform categorial and thematic content analysis. The results indicate the growth of federal resources after the approval of the Program in 2010 and a great diversity of modalities executed in a universal or selective way. We consider that the resources made available do not include universal attendance to students and the approval of the Program makes it possible for the Institutes to regulate them, in accordance with their internal specificities. However, the duality of the program separates the poor from the non-poor and focuses on meeting the social minimums in an individualized way to those who most need it, stirring the internal dispute among students and fragmenting their social struggles.

Keywords: National Program of Student Assistance; Federal Institutes of Education, Science and Technology; programs; resources.

Introdução

O espírito da gente é cavalo que escolhe estrada
Graciliano Ramos

A educação é uma política social (regulada pelo Estado), na qual o capital busca assegurar as condições necessárias para a sua produção e reprodução (GOUGH, 1982). As concessões que o sistema capitalista destina à garantia de reprodução social visam à estabilização do

sistema, de modo que não fiquem ameaçados os ganhos do capital e para que não haja a redução dos lucros, e a minimização das pressões da classe trabalhadora, evitando o acirramento da luta de classes (FERGUSON, 2013). Mas é preciso entender que as lutas tencionam o Estado “pelo reconhecimento das condições que originam as desigualdades na sociedade capitalista e dos conflitos que se estabelecem na relação capital-trabalho” (MENDES; WUNSCH; COUTO, 2006, p. 276). A política social surge, então, como uma mediação entre economia e política, resultado das contradições estruturais engendradas pela luta de classes e delimitadas pelos processos de valorização do capital. (BEHRING, 2009).

Em ano que completamos 30 anos da Constituição Federal de 1988, vivemos tempos de regressão de direitos. Marcado por desmonte de direitos sociais, reformas trabalhista e da previdência, congelamento dos investimentos públicos por 20 anos, abertura do pré-sal ao capital estrangeiro, reforma do Ensino Médio, privatização e desmonte dos bancos públicos, terceirização irrestrita, destruição do Sistema Único de Saúde. É nesse cenário contraditório que se insere a educação brasileira e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Para vislumbrar as normativas de assistência estudantil dos institutos federais (IFs), é preciso compreender o contexto em que foi estabelecido o Decreto nº 7.234/2010, que hoje determina a construção das normativas de assistência estudantil (AE) das universidades e institutos federais, e o momento atual (8 anos após o marco normativo). Hoje, no território brasileiro, há 38 institutos federais,³ distribuídos em todos os estados e cada um destes se organizam por meio das reitorias e seus *campi*.⁴ Neste sentido, hoje se somam

3 Sua organização de dá por meio de uma estrutura *multicampi*, com autonomia administrativa e pedagógica e com uma reitoria como órgão executivo. Neste sentido, foram institucionalizados os 38 IFs, distribuídos em 605 *campi*. (BRASIL, 2008).

4 Por recomendação da Academia Brasileira de Letras, utiliza-se a grafia *campus* no singular e *campi* para o plural para designar a área que compreende o terreno e os edifícios de uma universidade (BRASIL, 2015). Apesar dos institutos federais não serem universidades, o termo também é utilizado para se referir às suas unidades.

605 *campi* dos institutos (BRASIL, 2016a) em que suas reitorias são responsáveis pela regulamentação do Pnaes.

O Pnaes garante a cada IFs autonomia para utilizar os recursos disponibilizados, de acordo com suas demandas, peculiaridades locais e características regionais. Articula diversas áreas com o objetivo de fornecer maneiras eficientes para que haja melhoria no desempenho acadêmico do aluno. Visa atender prioritariamente os estudantes com renda até um salário mínimo e meio *per capita*, e estudantes de escola pública para evitar e/ou diminuir os índices de repetência e evasão. (BRASIL, 2010).

Dada sua importância no contexto dos IFs, o Pnaes demanda problematizações. Revisando as produções de Guedelha (2017); Reis (2016); Jesus (2016) e Cavalheiro (2013), notamos que os autores abordam a execução e avaliação do Pnaes em institutos federais específicos. Encontramos apenas Taufick (2013), que avalia nacionalmente o Pnaes, em articulação com o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), a partir das normativas organizadas nos documentos institucionais de todos os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para identificar o que é priorizado (ações seletivas x ações universais). Como questões norteadoras temos: Que auxílios e programas são ofertados pelas instituições? Quais as modalidades de ensino atendidas? Como é feito o financiamento? De quem é a responsabilidade pela seleção dos programas?

Este trabalho trata-se de pesquisa documental, na qual utilizamos 51 documentos que regulamentam o Pnaes como: planos; políticas; regulamentos e editais de todos os 38 IFs. As fontes documentais apresentam informações que normatizam a execução do Pnaes no interior dos IFs e estão disponíveis nos sítios eletrônicos das instituições. Foi analisado pelo menos um documento de cada instituição (Quadro 1). Os mais recorrentes foram a Política de Assistência Estudantil (PAE) (19 IFs) e o Regulamento da PAE (11 IFs).

Quadro 1 – Documentos analisados

Documentos Analisados	Instituto
PAE	IFAM (2011); IFAC (2015); IFRO (2011); IFBAIANO (2011); IFPB (S/D); IFSERTÃOPE (2015); IFPI (2014); IFAL (2018); IFMA (2014); IFMS (2018); IFG (2016); IFGOIANO (2016); IFB (S/D); IFES (2011); IFNORTEMG (2011); IFSP (2015); IFRS (2013); IFFARROUPILHA (2012)
Regulamento da PAE	IFRR (2015); IFAP (2017); IFPA (2012); IFTO (2014); IFCE (2015); IFMT (2017); IFRJ (2011); IFSULMG (2017); IFTRIÂNGULOMINEIRO (2014); IFSC (2014); IFSULRIOGRANDENSE (2015)
Diretrizes e Normas da PAE	IFBA (2016)
Regulamento do Programa de Assistência e Acompanhamento ao Educando	IFS (2012)
Plano de AE	IFRN (2010)
Resoluções: 34/2017; 35/2017; 36/2017; 37/2017; e 38/2017.	IFRN
Programa de AE	IFF (2015)
Instrução Normativa	IFMG (2011)
Manual de ações da AE	IFPE (S/D)
Diretrizes da AE	IFSUDESTEMG (2011)
Edital nº 02/2018 Programa de AE	IFC (2018)
Instrução Interna de Procedimentos	IFPR (2018)

Fonte: Sítio eletrônico dos IFs. Sistematização das autoras, 2018.

Para analisar os dados, procedemos à análise de conteúdo do tipo categorial e temático. As informações foram sistematizadas em quadros analíticos, considerando: tipo e características dos programas e auxílios. Classificamos as ações em três tipos: programas seletivos (destinados aos estudantes com renda *per capita* de até um salário

mínimo e meio); os programas universais (destinados a todos os estudantes da instituição) e, por fim, os meritocráticos (destinados a estudantes considerados com desenvolvimento acadêmico satisfatório). Os programas meritocráticos estão inseridos dentro dos programas universais nas regulamentações. Os estudantes recebem auxílios financeiros e a seleção é feita por meio de provas ou outros critérios estabelecidos pelos professores proponentes dos projetos. Para fins de análise, nós consideramos que os programas meritocráticos não são universais.

O artigo está estruturado para abranger a execução do Pnaes dentro dos institutos, problematizando a realidade da AE no seu interior, sua organização e financiamento num contexto de cortes orçamentários, logo após quase uma década investida na expansão da rede. E, nas considerações finais, indicamos como e porque os recursos do Pnaes não contemplam o atendimento universal aos estudantes.

O Pnaes e a realidade da assistência estudantil nos IFs

A assistência estudantil data dos anos 1930, durante o primeiro governo Vargas (1931). A Reforma Universitária⁵ (chamada pelo nome do então ministro, Francisco Campos) instituiu em seu art. 100, § 4º que:

As medidas de providencia e beneficencia serão extensivas aos corpos discentes dos institutos universitarios, e nellas serão incluídas bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recommendem, pela sua applicação e intelligencia, ao auxilio instituido. (BRASIL, 1931, sem paginação [sic]).

As primeiras estatísticas educacionais deste período (1933) mostravam que as instituições privadas respondiam por 44% das matrículas e por 60% dos estabelecimentos de ensino superior, tendo um número pequeno de alunos – apenas 33.723. (SANTOS; CERQUEIRA, 2009).

5 A chamada Reforma Francisco Campos (primeiro ministro da Educação do país), autorizava e regulamentava o funcionamento das universidades.

Já no final do século XX, marcado pela expansão do sistema educacional, houve um crescimento geral de 7,6% no número de Instituições de Educação Superior (IESs) e de 19,2% no número de cursos de graduação presenciais, totalizando um aumento de 13,7% do número de matrículas. A expansão na educação superior se pulverizou em pequenas instituições ao invés de sua agregação em unidades maiores. Há, nesse contexto, o crescimento das matrículas em cursos superiores sequenciais mais flexíveis e mais rápidos. A expansão do número de vagas oferecidas para os exames vestibulares foi liderada pelos centros universitários (51,0%) e pelas faculdades integradas (39,4%). O número de vagas para acesso mediante outros processos seletivos, aí incluídos também o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e a Avaliação Seriada no Ensino Médio, cresceu 55,2%. (BRASIL, 2001).

Em resposta à demanda por aumento do nível instrucional da população (nos níveis médio e superior)⁶ e até mesmo pela manutenção destas instituições privadas de educação, o início do século XXI foi marcado por contrarreformas educacionais, em que foram apresentadas várias ações governamentais com vistas ao acesso e à permanência de estudantes nas instituições de ensino, assim como o Programa Universidade Para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)⁷, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e também o Pnaes (NASCIMENTO, 2013). É em meio a esse processo que, em 2010, é aprovado o Pnaes, por meio do Decreto nº 7.234, para regulamentar as ações pulverizadas já existentes e possibilitar sua expansão.

Portanto, os IFs contam com o Pnaes como um programa assistencial no âmbito da política de educação para melhorar a permanência dos estudantes. Diante da proposta dos institutos, da conjuntura vigente, e dos caminhos que podem ser traçados com as medidas do atual governo, a assistência estudantil se torna um cenário de

6 No Brasil, 15,3% da população possui Ensino Superior e 51% da população adulta possuem apenas o Ensino Fundamental. (BRASIL, 2016b).

7 Como o nosso objetivo não é debater os impactos do Fies e do Prouni na educação superior privada sugerimos a leitura do artigo de GEMAQUE e CHAVES, 2010.

preocupações profissionais dos sujeitos envolvidos em sua execução, devido ao papel estratégico que essa política desempenha do ponto de vista econômico, cultural e social, não podendo ser pensada independentemente do modo de vida e de produção. (CAVALHEIRO, 2013).

Com a aprovação do Pnaes, a AE passa a ser executada com recursos advindos do Governo Federal. Inserida no Programa 2.031 do orçamento, destinado à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e executado por meio da ação 2.994 (que se destina à Assistência ao Estudante da EPT), o valor nominal apresenta tendência de crescimento entre 2012 e 2017 (tabela 1). Compreendemos estes investimentos como um avanço no acesso e permanência aos IFs, mas que é permeado por contradições aí veladas. Aplicando o Índice Geral de Preços/ Disponibilidade Interna (IGP-DI), identificamos um crescimento dos valores reais entre 2012 e 2017 do Pnaes em um contexto de desfinanciamento (com redução do Orçamento de Custeio para os IFs).

Tal desfinanciamento esteve articulado ao ajuste econômico brasileiro, à derruída brutal dos direitos trabalhistas, às privatizações diretas e indiretas e a outras medidas de ataque aos trabalhadores. Foi assumido mais drasticamente no segundo governo Dilma (PT), pressionado pelas forças conservadoras de direita em larga expansão, para administração da propalada crise econômica brasileira. (IASI, 2017).

Tabela 1 – Recursos destinados ao Pnaes (ação orçamentária 2.994) x nº de matrículas

Ano	Matrículas	% aumento	PAE (nominal)	% aumento	valor por aluno	PAE (real)
2012	487.930	- ¹	152.866.227,02	45,36%	R\$ 313,29	205.443.648,61
2013	619.784	27,02%	210.167.058,61	37,48%	R\$ 339,09	267.657.311,74
2014	673.602	8,68%	294.643.188,29	40,19%	R\$ 437,41	359.297.420,78
2015	756.101	12,24%	337.079.234,63	14,10%	R\$ 445,81	373.739.601,40
2016	846.710	11,98%	397.927.740,20	18,05%	R\$ 469,96	409.513.724,70
2017	878.682	3,77%	423.532.188,24	6,43%	R\$ 482,00	440.107.925,14

Fonte: BRASIL, [s.d.]. Sistematização das autoras. Dados corrigidos pelo IGP-DI 05/2018.

1 O percentual de aumento do número de matrículas não foi calculado em 2012 por não ter sido disponibilizado o número de matrículas realizadas em 2011.

Observamos que, a partir de 2015, houve uma diminuição do ritmo de crescimento dos recursos destinados que, nos anos anteriores, apresentaram um aumento em média de 40% e, a partir de 2015, de apenas 14% (tabela 1). Esse é um período marcado pelo início do segundo governo Dilma, com um corte anunciado de R\$ 7 bilhões no custeio do Ministério da Educação, assegurando o cumprimento da meta de superávit primário (PRADA, 2015). A continuidade da diminuição percentual dos recursos em 2016 é tendência para os anos seguintes, ainda que as matrículas continuem aumentando.

No primeiro ano do segundo governo de Dilma Rousseff (PT), o orçamento do Ministério da Educação (MEC) perdeu R\$ 10 bilhões e a verba destinada aos IFs sofreu um forte impacto. Em 2016, a política do corte de gastos seguiu tirando R\$ 6,4 bilhões. Depois do *impeachment* consumado, o governo de Michel Temer (PMDB) apertou ainda mais. Primeiro, no final daquele ano, com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 55, que congela os gastos públicos no mesmo orçamento por 20 anos. Depois, em fevereiro de 2017, com a Portaria 282, que contingencia despesas já aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), em 38 setores essenciais. Na prática, a determinação do Ministério do Planejamento fez com que os IFs perdessem 10% do orçamento de custeio e 30% do de investimento, usado para obras, equipamentos e mobiliário. (CANOFRE; 2017).

Além dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal para o funcionamento do Pnaes, 17 IFs preveem o uso de recursos de outras fontes e do orçamento próprio para custeio dos programas. Porém, não podemos afirmar baseados em tais documentos se ocorre ou não tal disponibilização dos recursos e quais seriam as fontes utilizadas.

E para a utilização deste orçamento, específico do Pnaes, são definidos alguns critérios pelas próprias instituições entre a distribuição de recursos para programas universais e seletivos como os IFs do Amapá, da Bahia e de São Paulo em que as normativas estabelecem que serão aplicados no mínimo 80%, 75% e 72% respectivamente nos programas seletivos. Os demais documentos não apresentam essa distribuição, sendo que 26,31% deles não possuem qualquer informação sobre isso. Ou seja, o financiamento do Programa não é regulamentado na maioria

dos institutos, apenas a execução de suas intervenções, obnubilando a execução orçamentária de suas ações.

Já em relação aos valores dos auxílios, a realidade não difere muito dessa perspectiva, já que apenas os institutos federais da Bahia (IFBA), de Tocantins (IFTO), do Norte de Minas Gerais (IFNMG) e do Rio Grande do Norte (IFRN) definem percentuais máximos, em relação ao salário mínimo, para o pagamento dos auxílios. Nessas instituições, o valor do auxílio transporte é baseado em até 20% para transporte municipal (IFBA, IFTO e IFNMG) e até 30% (IFBA e IFNMG) ou 40% (IFTO) para o transporte intermunicipal. O programa alimentação possui percentual máximo até 25% no IFRN e 30% no IFTO. Já o programa moradia fixa até 50% do salário mínimo como valor nos IFBA, IFTO e IFRN. Existem outros programas que também possuem valores máximos estabelecidos como o bolsa de estudos (50%) e bolsa projeto de incentivo à aprendizagem – PINA (50%) do IFBA e os programas material didático até 30% e bolsa formação até 50% no IFTO. O estabelecimento de um valor máximo faz com que ainda seja necessária a definição dos valores no interior dos *campi*, geralmente feito pelas assistentes sociais, o que não aconteceria se os valores específicos dos auxílios fossem estabelecidos nas normativas.

Nos documentos estudados não há a definição dos valores dos auxílios destinados aos estudantes, cujas cifras são estabelecidas no interior de cada *campus* e podem ser divulgadas por meio de edital. No geral, cada unidade define os valores dos auxílios de forma individualizada, com a retórica de que seu estabelecimento se faz de acordo com a realidade local, conforme o próprio Pnaes prevê. Não obstante, nos próprios documentos têm destaque que a execução da assistência estudantil no interior das instituições se dá em conformidade com o recurso disponível, ou seja, o estabelecimento da abrangência dos programas se dá em função dos recursos, e não o contrário.

Além disso, a possibilidade de diferentes sujeitos – como as assistentes sociais, os diretores gerais e de ensino, o colégio de dirigentes, a pró-reitoria de ensino, a comunidade (sem definição dos que a compõe) e os professores ou técnicos responsáveis – definirem como serão destinados os recursos, tanto para os programas univer-

sais como para os seletivos, revela o jogo de forças que ocorre por tais recursos no interior das instituições. Essas relações ficam mais evidentes ao identificarmos que um dos IFs estabelece que os valores dos auxílios sejam fixados a critério da administração.

Essa flexibilidade no provimento dos auxílios e sua diversificação advêm de um novo regime de proteção, baseado na multiplicação de mínimos sociais, como dispositivos de ajuda ao emprego (os IFs buscam a formação para inserção no mercado de trabalho), de assistência aos mais necessitados e de luta contra a exclusão. Esse aspecto reflete aquilo que Castel (2005) denomina como auxílios residuais aos que mais precisam.

Tal flexibilidade é notada nos programas previstos nas normativas institucionais. Existe uma tendência à individualização, ou à personificação, com a concessão do auxílio levando em conta a situação específica do comportamento pessoal (CASTEL, 2005) dos discentes. Isso é destacado no interior das regulamentações, e:

[...] coloca o beneficiário de uma prestação em situação de solicitante, agindo como se ele dispusesse do poder de negociação necessário para travar uma relação de reciprocidade com a instância que dispensa as proteções. Raramente é este o caso. O indivíduo tem necessidade de proteções precisamente porque, como indivíduo, ele não dispõe por si mesmo dos recursos necessários para garantir sua independência. Portanto, onerá-lo com a responsabilidade principal do processo que deve assegurar-lhe esta independência, é, na maioria das vezes, impor-lhe um negócio de otário. (CASTEL, 2005, p. 80).

Nota-se que é a dotação orçamentária dos *campi* que orienta as ações, ou seja, caso não haja dotação orçamentária suficiente, essas necessidades também não são atendidas.

Todos os IFs executam programas universais e seletivos e apenas o IFSC executa somente um programa seletivo, sendo todos os demais universais. A quantidade de programas universais e meritocráticos se sobressaem em relação aos seletivos em 65,8% dos IFs, sendo que em 7,9% das instituições há a oferta da mesma quantidade de programas em relação aos universais e seletivos. Contudo, os

regulamentos não informam como se dá a distribuição de recursos e se ela é descentralizada ou não.

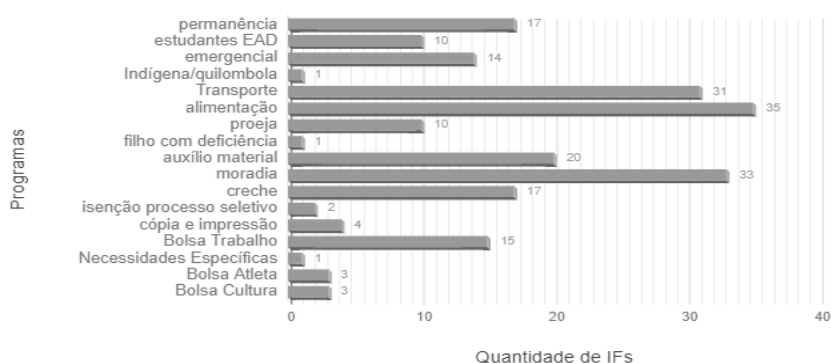
Os programas seletivos e universais: o que os estudantes acessam?

Mas no tempo não havia horas
Graciliano Ramos

Em relação aos programas seletivos, 52,6% usam o estudo socioeconômico como análise para inserção nos programas e 55,3% estabelecem como atribuição privativa do assistente social a realização das seleções socioeconômicas. Além disso, não há determinação normativa de outro profissional para a sua execução. Em estudo anterior, Prada (2015) identificou que 88% das profissionais dos IFs trabalham no atendimento aos estudantes e para 85% dos AS, a finalidade do seu trabalho é a execução do Pnaes. Netto (1991) já apontava a necessidade de superar o serviço social como executor terminal de políticas sociais, buscando uma prática crítica e propositiva para que as respostas profissionais sejam com ações qualificadas e que superem atividades rotineiras e burocráticas. Prática essa que não pode estar comprometida apenas com o trabalho de seleção e execução de programas.

Ou seja, apesar de aparecer em apenas 52,6% das normativas como atividade privativa das assistentes sociais, no exercício cotidiano, são elas que executam os programas seletivos e que por meio de um exercício profissional crítico e propositivo podem contribuir com os rumos que podem assumir. Em relação aos procedimentos utilizados para a seleção, a análise documental tem sido utilizada prioritariamente pela maioria das profissionais (60,3%), seguida pela entrevista (25,7%), visitas domiciliares (10%) e outras técnicas (4%), cujo objetivo é estabelecer os estudantes inseridos em tais programas. (PRADA, 2015).

Gráfico 1 – Programas seletivos



Fonte: Normativas institucionais. Sistematização das autoras, 2018.

A maioria dos IFs executa programas de alimentação, transporte e auxílio moradia, seguidos do auxílio creche⁸ e do auxílio material⁹ (Gráfico 1). Estas modalidades buscam minimizar os impactos da pobreza na permanência do estudante, tendo em vista que ela causa comoção diretamente nas condições de aprendizado na escola. A oferta financeira destas modalidades é mais prática para a instituição que se exime da responsabilidade da gestão e manutenção de infraestrutura física necessária, dado também o contexto de limitação de recursos para construção ou aquisição dessas estruturas ou meios de transporte.

A quantidade de diferentes modalidades de auxílios revela, além da fragmentação das demandas estudantis – que, por vezes, estão ligadas ao não acesso a uma diversidade de direitos fora do instituto –, a incapacidade do seu atendimento via programa, dado seu caráter não universal e a limitação de recursos para o atendimento de forma

8 Os institutos oferecem auxílios destinados a estudantes que têm filhos, geralmente até seis anos, e que não têm com quem ficar para que seus pais estudem. Tais ajudas são trabalhadas na modalidade de repasse financeiro na maioria dos *campi* e também como oferta de serviço onde a instituição possui infraestrutura. São ofertados sob diferentes nomenclaturas.

9 São recursos financeiros para aquisição de material escolar, material didático pedagógico, uniformes, óculos, cópias e materiais para trabalho de conclusão de curso, recursos materiais ou ambos.

igualitária e universal, sem deixar de cobrir as particularidades individuais. A permanência possibilitada por meio do programa perpetua a lógica de desigualdade estrutural e do atendimento aos mínimos necessários de forma residual.

Ainda nesta lógica, o auxílio permanência ou bolsa de estudos é ofertado em 44,7% das instituições aos considerados mais pobres e com mais dificuldades de permanência institucional. Destinado também ao atendimento dos mais pobres, 34,4% dos IFs disponibilizam auxílios emergenciais para o apoio a estudantes, que ainda que recebam algum auxílio, apresentem risco de desistência em virtude de não haver condições de permanência na instituição por insuficiência dos recursos recebidos ou até mesmo em virtude de a seleção ainda não ter sido concluída pelas assistentes sociais.

Além disso, há auxílios financeiros que exigem contrapartidas de cumprimento de carga horária em atividades na instituição. Este tipo de auxílio está presente em 30,5% dos IFs. Tal carga horária é cumprida em atividades de ensino, pesquisa, extensão e atividades administrativas, que remontam à bolsa trabalho regulamentada na década de 1970, tal como ressaltada por Imperatori (2017). Apesar de muitas instituições articularem a execução de uma carga horária com projetos e atividades ligadas à pesquisa, ensino e extensão, esta não é a regra.

Muitos destes institutos articulam a atividade dos estudantes à prestação de serviços em áreas administrativas das instituições, sem garantia de qualquer direito trabalhista. Estas ações não estão desarticuladas do contexto de limitação de servidores destinados a estas instituições que tanto se expandiram desde 2002, sem a devida adequação de profissionais. (PRADA, 2015).

Foram identificadas carências estruturais quanto à disponibilidade de bibliotecas, computadores, salas de aula e laboratórios de ciências, principalmente nos IFs inaugurados na 2ª fase da expansão (BRASIL, 2012a, p. 43). Além disso, de 2008 a 2010, essas instituições cresceram 512% ao passo que a quantidade de docentes cresceu apenas 11% (BRASIL, 2012b). E apesar de não termos dados do quadro total de servidores, é, no mínimo, um grande descompasso a expansão do número de docentes em relação à expansão dos IFs.

Ou seja, em muitos *campi*, o auxílio estudantil para promover o desenvolvimento acadêmico do estudante assume o posto de um suporte que visa a manutenção de atividades em um quadro de insuficiência de servidores. O desenvolvimento acadêmico estudantil fica, muitas vezes, em segundo plano.

Além desta diversidade de auxílios apresentada até o momento, há outros, conforme a realidade local, com objetivo de atender indígenas e quilombolas; Proeja; estudantes atletas; discentes com envolvimento em grupos culturais e práticas artísticas; e ensino a distância.¹⁰

Adentrando a discussão nos programas universais, classificamos-os como programas destinados ao atendimento de todos os estudantes da instituição, sem o estabelecimento de critérios de renda. Em relação a tais programas, os IFs os executam de duas formas distintas: a metade, na forma de auxílios financeiros vinculados a projetos que visam atender a toda comunidade; e, de forma complementar, ou não, 84,2% se materializam por meio do atendimento dos assistentes sociais, pedagogos, médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem, psicólogos e professores de algumas áreas. Ou seja, os programas universais são ofertados tanto com bolsas sem critério socioeconômico, mas com fundamento meritocrático, como por meio da prestação dos serviços pelos servidores das instituições.

Gráfico 2 – Programas universais



Fonte: Normativas institucionais. Sistematização das autoras, 2018

10 Importante ressaltar que no Decreto nº 7.234/2010, art. 3º, estabelece o atendimento a estudantes da modalidade de ensino presencial.

Dentre os programas universais, temos: programas psicossociais e pedagógicos; de cultura; de esporte; de saúde; de ajuda de custo a viagens acadêmicas e destinados a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação que são executados pela maioria das instituições (Gráfico 2). Além dos executados na maioria dos IFs, temos os programas de cidadania que envolvem formação política e cidadã. É preciso problematizar estes últimos, pois são pensados dentro de um sistema capitalista em tempos de discussão sobre “escola sem partido”¹¹ e também na vigência de uma recente (contra)reforma do ensino médio.¹²

Além disso, uma diversidade de programas está disponível nas normativas de uma minoria de instituições como: auxílio para visita técnica, inclusão digital; diversidade; seguro estudantil e fiscalização de concurso, conforme destacado no gráfico acima.

A existência de uma diversidade de programas universais e seletivos não nos remete imediatamente à sua execução. Comparando as normativas com o estudo de Prada (2015) pode se observar a priorização dos programas seletivos em detrimento dos universais. Ou seja, apesar da importância da regulamentação dos programas, faltam condições materiais para sua efetivação no interior das instituições.

Esta questão foi relatada pelas profissionais de Serviço Social, como causa de angústias e sofrimento, sinal do descontentamento desse foco de trabalho limitado. Limitação dada pela restrição do quadro de profissionais no interior de muitos institutos, que leva a dificuldade de execução do trabalho para além da concessão de bolsas na resposta à necessidade institucional de execução orçamentária anual. (PRADA, 2015, p. 166).

11 Para refletir sobre o tema escola sem partido, a obra *Escola “sem” partido esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*, de Gaudêncio Frigotto, pode ser aqui indicada. Disponível em: <<http://bit.ly/2vzqPn6>>.

12 Promulgada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, considerada a maior alteração para estudantes e professores desde a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. Foi um documento muito controverso, desde a discussão sobre a falta de infraestrutura das instituições de ensino para atender ao Ensino Médio integral, passando pelas escolhas de disciplinas pelos estudantes e a não garantia de oferta de todas as opções propostas, até a qualificação de professores, que não passou pela discussão. Acesso: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm>.

Neste caminho, além das limitações profissionais destacadas, a própria forma como estão organizadas as regulamentações não permitem superar a lógica focalizada nos programas seletivos, bem como o financiamento do programa não atende às inúmeras demandas que têm incidido na execução do Pnaes e que estão diretamente relacionadas a inúmeros outros determinantes sociais, políticos, econômicos e ideológicos que não conseguimos aqui esmiuçá-los para reconstituir e aprofundar o programa em sua totalidade.

Na gama de programas universais, temos ainda os que estão ligados ao mérito acadêmico e fazem parte das ações de 81,6% das instituições. São considerados meritocráticos porque requerem desenvolvimento acadêmico para inserção. Apesar de não estarem presentes na maioria das instituições, programas de bolsas de pesquisa¹³ são aqui inseridos sem ficar claro de onde provém o financiamento, se é de fonte exclusiva para esses programas ou se são destinados parte dos recursos estabelecidos para o Pnaes.

Há ainda a oferta de bolsas de extensão, tutoria em laboratório e/ou pesquisa, monitoria, incentivo ao êxito acadêmico, publicação de livros, mobilidade acadêmica internacional ou intercâmbio, que visam a participação acadêmica em eventos técnicos e científicos, atividades extracurriculares, eventos culturais, esportivos e/ou aprendizagem de um novo idioma, possibilitando a disponibilização de recursos necessários para a aquisição de documentação, passagens, hospedagem e quaisquer condicionantes que possam inviabilizá-las.

Os programas meritocráticos aumentam a distância entre os estudantes pobres e os não pobres, considerando que estes têm suas necessidades básicas, na maioria das vezes, providas por suas famílias, enquanto aqueles dependem dos incentivos ofertados pela assistência estudantil, que, por sua vez, está limitada ao orçamento e à disputa dos recursos pelos diversos programas propostos.

13 São exemplos desses programas: o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) e Pibic Ações Afirmativas; Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Pibiti); os Programas de Iniciação Científica Pós-Médio (Pibitec); e Programa de Internacionalização da Pesquisa e Extensão (Pipex).

Considerações finais

A prioridade na execução dos programas seletivos não contempla o atendimento a todos os estudantes com renda *per capita* de um salário mínimo e meio e/ou advindos de escola pública, sendo sua execução focalizada ainda nos mais pobres e nos que mais necessitam de sua inserção. Tampouco, os programas ditos universais nas normativas conseguem garantir sua universalidade por meio do atendimento, inserção e participação de todos os estudantes da instituição. A forma como está regulamentado o Pnaes promove uma disputa em torno da quantidade de recursos destinados aos programas universais e seletivos, e o que prevalece é a focalização, seletividade e residualidade, com ênfase na lógica do cobertor curto, onde é definida a parte que ficará descoberta e que conseguirá suportar melhor as intempéries da lógica vigente.

A diversidade de programas e auxílios existentes, apesar de, na aparência, se apresentar como possibilidade ao atendimento às especificidades da região de abrangência do IF, na essência revela seu caráter excludente e liberal de atendimento aos mínimos sociais de forma individualizada àqueles que mais necessitam dos auxílios. Além disso, a disputa pelos recursos, em que, de um lado, estão os gestores, professores e técnicos e, por outro, por vezes, (não) estão os estudantes, aumenta a distância entre os estudantes pobres e os não pobres da instituição e enfatiza as diferenças sociais de forma negativa e fragmenta as lutas estudantis em torno da qualidade do acesso, permanência, desenvolvimento acadêmico a uma educação pública, gratuita e de qualidade.

A acerbidade do Programa não para por aí, já que os recursos não são destinados ao atendimento de todos os estudantes que necessitam de sua inserção, mas limita-se ao atendimento dos estudantes mais pobres de forma escalonada. Assim, o atendimento é feito conforme a disponibilização de recursos, não havendo a previsão de atendimento universal.

Nesta conjuntura, é possível garantir uma política universal com os recursos disponibilizados, de forma a reduzir os impactos

da pobreza sobre a evasão e repetência nos IFs? Como o programa incide sobre as condições de permanência dos estudantes atendidos no que se refere ao desenvolvimento acadêmico? Como é possível estabelecer a universalidade dos programas? Quais os rumos do Pnaes frente à redução dos recursos? Como é feita a distribuição dos recursos por IFs e entre os *campi*? Estes são questionamentos importantes que aqui não conseguimos mensurar, mas ficam como sugestões para futuras pesquisas.

Por fim, evidencia-se que na seara em que se insere a AE, há ainda muito a ser desvelado. Isto demonstra a relevância tanto científica, quanto social, em se realizar outras pesquisas mais aprofundadas que busquem compreender sua constituição e nos possibilite ir além deste modelo de programa focalista e seletivo, que hoje se faz presente na realidade brasileira. Existe um número expressivo de programas sendo referenciados nas normativas institucionais, porém é preciso uma pesquisa um pouco mais profunda sobre o impacto que estes programas realmente têm na vida acadêmica do estudante, considerando que programas seletivos possuem uma prática focalista e são, muitas vezes, baseados no imediatismo e na rapidez de resultados.

Artigo submetido em 10/06/2018 e aceito para publicação em 29/08/2018.

Referências

- BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.** Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09/06/2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2000.** 2001. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/2000/Superior/sinopse_superior-2000.pdf>. Acesso em: 08/06/2018.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 20/09/2013.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 17/09/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** 2012a. 126 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92847E5F3E97>>. Acesso em: 02/10/2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2010 – Resumo técnico.** Brasília. 2012b, 85p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2010/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 15/08/2017.

BRASIL. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Nota Informativa 155, de 2015.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=20341-nota-informativa-155-2015-setec-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 28/05/2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Gastos diretos por ação governamental.** Portal da Transparência. [s.d.]. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br>>. Acesso em: 10/06/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Expansão da Rede Federal.** 2016a. Disponível em <<http://redefederal.mec.gov.br/instituicoes>>. Acesso em: 14/07/2016.

BRASIL. Agência IBGE Notícias. **Pnad Contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam apenas o ensino fundamental completo.** 2016b. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>>. Acesso em: 10/06/2018.

BEHRING, E. R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e sociedade civil. In: **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais.** CFESS/ABEPSS (Orgs.). Brasília, 2009. p. 69-86.

CANOFRE, F. **Cortes e contingenciamento no orçamento colocam institutos federais em estado de alerta.** 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/cortes-e-contingenciamento-no-orcamento-colocam-institutos-federais-em-estado-de-alerta/>>. Acesso em: 02/07/2017.

CAVALHEIRO, J. S. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais gaúchos e o trabalho do assistente social: alcances,**

perspectivas e desafios. 2013. 257fls. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social). Pelotas-RS: UCPel. 2013.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**. O que é ser protegido? Petrópolis-RJ: Vozes, 2005.

FERGUSON, I. Austeridade no Reino Unido: o fim do Estado de bem-estar social? **Argumentum**, v. 5, n. 2, p. 65-88, jul.-dez./2013.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Org.). **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

GEMAQUE, R. M. de O.; CHAVES, V. L. J. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. 2010. **Série-Estudos**. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. n. 30, p. 71-91, jul.-dez./2010. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/127/190>>. Acesso em: 09/06/2018.

GOUGH, I. **Economia política del Estado del bienestar**. Trad. de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume, 1982.

GUEDELHA, C. V. **Avaliação em profundidade da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal do Piauí**. 2017. 171p. Dissertação. (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Fortaleza: UFCe, 2017.

IASI, M. O fim do ciclo petista e o esgotamento da estratégia democrática popular. In: **Política, Estado e ideologia na trama conjuntural**. São Paulo: ICP, 2017. p. 421-437.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, n. 129, p. 285-303, maio-ago./2017.

JESUS, J. A. de. **Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) nos Institutos Federais de Educação: um estudo da metodologia de implementação do IFNMG**. 2016. 131f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação). Brasília: UnB, 2016.

NASCIMENTO, C. M. **Assistência estudantil e contrarreforma universitária nos anos 2000**. 2013. 159f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Serviço Social). Recife: UFPe 2013.

MENDES, J. M. R.; WÜNSCH, D.; COUTO, B. Verbete proteção social. In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 212-215.

PRADA, T. **O trabalho em rede na intervenção dos assistentes sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2015. Dissertação (Mestrado em Política Social). Vitória: UFes.

REIS, E. M. C. dos. **Pnaes: uma análise da implementação da política de assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília**. 2016. 196f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Brasília: UnB, 2016.

SANTOS, A. P. dos; CERQUEIRA, E. A. de. Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9. 2009. Florianópolis-SC. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT14092013162802.pdf>>. Acesso: 08/06/2018.

TAUFICK, A. L. de O. L. **A avaliação da Política de Assistência Estudantil para o Proeja**. 2013. 140f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Juiz de Fora-MG: UFJF, 2013.