



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

IASMIM QUEIROZ GROSSO

**ORÇAMENTO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA EM
TEMPOS DE AUSTERIDADE: desafios e alternativas**

Recife

2023

IASMIM QUEIROZ GROSSO

**ORÇAMENTO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA EM
TEMPOS DE AUSTERIDADE: desafios e alternativas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de concentração: Direito Financeiro

Orientador(a): José André Wanderley
Dantas de Oliveira

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Grosso, Iasmim Queiroz.

Orçamento público e assistência estudantil universitária em tempos de austeridade: desafios e alternativas / Iasmim Queiroz Grosso. - Recife, 2023. 80 p. : il., tab.

Orientador(a): José André Wanderley Dantas de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Direito Financeiro. 2. Direito Constitucional. 3. Finanças Públicas. 4. Assistência Estudantil. 5. Serviço Social. I. Dantas de Oliveira, José André Wanderley. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

IASMIM QUEIROZ GROSSO

**ORÇAMENTO PÚBLICO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA EM
TEMPOS DE AUSTERIDADE: desafios e alternativas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 21/09/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Ciani Sueli das Neves (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Erik Moraes de Castro e Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, que me ensinou o cuidado pelo mundo e o olhar para as coisas não só como são, mas como podem ser. Ao meu pai, pelo incentivo e as bases teóricas. À minha avó, pela memória e os presentes de macramé. A Filuca, por me ensinar a ter calma, e a Zuzu, por me ensinar a ter pressa. Aos demais familiares, pelo carinho que me trouxe até aqui.

Ao meu orientador, José André Wanderley Dantas de Oliveira, sou grata pela paciência, integridade, e sensibilidade com demandas sociais - que marcaram minha formação. Aos docentes, representados pela diretoria e coordenação da graduação, e a todo corpo técnico-administrativo, em nome de seu Eurico, e terceirizados, em nome de seu Edson, da Faculdade de Direito do Recife, sou grata por fazerem ela ser possível.

Ao Vestibular Cidadão, agradeço por ser meu primeiro local de pertencimento, e ter, durante três anos, me ensinado os sentidos da extensão universitária popular. Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP), minha primeira escola de formação política, agradeço por ter me mostrado que a maior parte das coisas é possível quando se está em coletivo.

Ao Movimento Estudantil Universitário, através do Movimento por uma Universidade Popular (MUP), Diretório Acadêmico Demócrito de Souza Filho (DADSF), Movimento Rebulição, e Chapa Alvorada, sou grata por traduzirem o anseio por mudança em meu local de estudo em passos e objetivos concretos, conectá-lo ao todo que o permeia, me fazer estar aberta a aprender e errar.

Às amizades construídas antes e depois de caminhar pelos corredores da FDR, agradeço por serem, além do alicerce do meu entendimento de afeto, a alegria de saber que, do cultivo diário e recíproco desse afeto, nasce o que faz a vida ter sentido.

Aos camaradas, sou grata pelas conquistas e dificuldades, cujo aprendizado que resulta delas me leva a querer aprender cada vez mais sobre o mundo. Aprender, assim, para ser capaz de mudá-lo rumo a um projeto que não se encerra em mim.

A formação deve visar as necessidades reais. (...) Estudar para agir.
Ho Chi Mihn, Maio de 1950

RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir para o estudo da assistência estudantil universitária a partir do enfoque no orçamento público brasileiro. Para tanto, se utilizou de pesquisa bibliográfica em contribuições teóricas do direito financeiro, direito constitucional, educação, finanças públicas, serviço social e história. Se tratou de uma abordagem interdisciplinar para obter uma visão completa das raízes e sentidos do problema posto, partindo da história das primeiras concepções em assistência estudantil apresentados em solo brasileiro, o papel do movimento estudantil universitário na formulação e conquista de avanços em assistência estudantil, e a realidade socioeconômica brasileira, principalmente após os governos Fernando Henrique Cardoso. O problema se trata da ausência de cobertura suficiente em assistência estudantil a todos os estudantes que seriam público alvo do Decreto n 7.234/2010, que regulamenta o PNAES. Nisso, foi buscada a análise do contexto econômico brasileiro, concluindo-se, então, pelo orçamento participativo, transformação do PNAES em lei federal com abrangência para universidades públicas e privadas, e pela prática dos conselhos para construção coletiva de políticas de assistência estudantil no ambiente universitário como alternativas para o aperfeiçoamento da assistência estudantil universitária brasileira.

Palavras-chave: orçamento público; assistência estudantil; PNAES; neoliberalismo; austeridade.

ABSTRACT

The aim of this work is to contribute to the study of university student assistance from the point of view of the Brazilian public budget. To this end, bibliographical research was carried out on theoretical contributions from financial law, constitutional law, education, public finance, social work and history. It was an interdisciplinary approach to obtain a complete view of the roots and meanings of the problem, starting from the history of the first concepts of student assistance presented on Brazilian soil, the role of the university student movement in formulating and achieving advances in student assistance, and the Brazilian socio-economic reality, especially after the Fernando Henrique Cardoso governments. The problem is the lack of sufficient coverage in student assistance for all students who would be the target audience of Decree 7.234/2010, which regulates the PNAES. An analysis of the Brazilian economic context was then sought, leading to the conclusion that participatory budgeting, the transformation of the PNAES into a federal law covering both public and private universities, and the practice of councils for the collective construction of student assistance policies in the university environment are alternatives for improving student assistance at Brazilian universities.

Keywords: public budget; student assistance; PNAES; neoliberalism; austerity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Percentual de estudantes das IFES com Demanda Potencial do PNAES e dentro do perfil de renda do programa de acordo com o ano de ingresso (2012-2018).....	55
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do volume de recursos PNAES (2008-2018).....	54
Tabela 2 - Orçamento Assistência ao Estudante em valor nominal.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA	14
2.1 Histórico das universidades brasileiras e do movimento estudantil universitário em busca da assistência estudantil	14
2.2 Ensino superior em tempos de austeridade: a condicionantes atuais do orçamento público na educação superior	27
3 AUSTERIDADE, DIREITOS FUNDAMENTAIS E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	37
3.1 O direito ao ensino superior e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988	37
3.2 A Teoria da Constituição Financeira como alicerce do estudo do Direito Financeiro no contexto do neoliberalismo	40
4 PNAES E ORÇAMENTO PÚBLICO: FUNCIONAMENTO E CAMINHOS	46
4.1 O funcionamento do orçamento público brasileiro	46
4.2 O PNAES situado no orçamento público em educação	56
4.3 Problemáticas da assistência estudantil brasileira na atualidade	63
4.4 Participação popular no orçamento público e na definição dos rumos da assistência estudantil	70
5 CONCLUSÕES	75
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Fórum de Pró-reitores de Assuntos Estudantil (FONAPRACE), vinculado à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), assistência estudantil no ensino superior pode ser definida como:

[...] um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p.63).

Entende-se, então, que a assistência estudantil perpassa tanto o acesso, como a permanência e a conclusão dos estudantes no ensino superior. Como políticas nacionais de facilitação do acesso ao ensino superior, temos a implantação da lei de cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012), o SISU (Sistema de Seleção Unificada) e o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6096/07).

O REUNI objetivou a expansão do ensino superior brasileiro. Com ele, o sistema universitário federal saltou em número de matrículas, cursos, campi e instituições, mas também passou a ocupar territórios de grande densidade demográfica, baixa cobertura universitária, distantes de grandes centros urbanos e até em áreas de fronteira (Marques; Cepêda, 2012). Ainda, no que tange ao SISU e a Lei de Cotas:

O acesso à educação superior passou a contar com o Sistema de Seleção Unificada (BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012) – SISU - que facilitaria a mobilidade espacial da demanda por educação superior, ao mesmo tempo que implementou em nível nacional a política de ações afirmativas para ingresso na educação superior federal (BRASIL, 2012) com a Lei de cotas. A partir dela, foram reservadas metade das vagas para estudantes com origem em escolas e com “subreserva” para autodeclarados pretos, pardos, indígenas ou com renda per capita de até um salário mínimo e meio, sendo que a partir de 2016, com a revisão da lei, foram incluídas as reservas de vagas para pessoas com deficiência. Deste modo, o sistema federal de ensino superior passa a ser mais acessível para grupos sociais tradicionalmente vulnerabilizados. (Marques; Silva, 2022, p.6)

Quanto a políticas de permanência expressas a nível nacional para o ensino público federal, o que existe, nos dias de hoje, é o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), voltado a instituições federais de ensino superior (IFES) - abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Trata-se de programa instituído a partir do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, e tem como seus objetivos, listados em seu art. 2º: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da

educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

A respeito do ensino superior privado, as políticas de acesso e permanência existentes a nível nacional são o Prouni (Programa Universidade para Todos) e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

Este trabalho buscará centrar seus esforços na análise do PNAES, sem prejuízo de tocar em questões pertinentes ao Prouni e Fies. As principais áreas de ação do PNAES, então, são: atendimento à moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e apoio a estudantes com deficiências, transtornos ou superdotação. Seu regulamento prioriza o atendimento dos estudantes oriundos da rede pública de ensino ou com renda familiar de até um salário mínimo e meio.

O PNAES se insere no contexto da concepção de direito à educação existente na Constituição Federal de 1988, em pactos internacionais (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei 10.172, de 2001).

A Constituição de 1988, em seu artigo 214, estabeleceu a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE), que seria elaborado pela União com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Este Plano foi regulamentado pela busca, dentre outros pontos, da melhoria da qualidade do ensino, a redução da desigualdade social no que se refere ao acesso e a permanência na escola. O PNE define as diretrizes com o objetivo de articulação e o desenvolvimento de todos níveis de educação, bem como da integração das ações do Poder Público. (Costa, 2019). Ainda, em seu artigo 206, inciso I, a Constituição Federal determina como um dos princípios para o ensino brasileiro a igualdade de condições para o acesso e permanência.

É marcante, nos objetivos do PNAES, porém, a referência à democratização das condições de permanência, minimizar efeitos das desigualdades sociais e promover inclusão social pela educação. Isso porque, partem do reconhecimento de uma sociedade marcada por desigualdades, em que a assistência estudantil caminharia para enfraquecer os impactos de tais desigualdades no caminho estudantil universitário, enfrentadas por estudantes historicamente excluídos de tal espaço. O público alvo dessas políticas está em consonância com estudantes pobres, advindos do ensino público, pretos, pardos, indígenas, e pessoas com

deficiência (Lei nº 13.409/2016), abrangidos pela Lei de Cotas. Como veremos adiante, porém, a destinação orçamentária para políticas de assistência estudantil não foi, até o presente momento, capaz de abranger todo o contingente abarcado pela Lei de Cotas - e esta noção restrita de assistência estudantil como voltada estritamente aos estudantes mais vulnerabilizados entre os vulnerabilizados está em disputa pelos agentes sociais que a constroem.

No entanto, é preciso partir do reconhecimento da desigualdade como elemento estruturante da demanda por assistência estudantil, porque entender as dificuldades de permanência enfrentadas por minorias sociais e socioeconômicas no espaço universitário como algo de responsabilidade do poder público foi fruto de uma construção histórica. Tal construção histórica revela, juntamente, quais os sentidos pensados para a educação superior brasileira nos projetos de país de cada momento histórico. Entende-se, então, que o acesso e permanência nas universidades são conquistas sociais, resultado de lutas históricas na trajetória da educação. Também são frutos desse processo a inserção e as condições de inserção e manutenção da assistência estudantil no orçamento público brasileiro, sem o qual tais políticas simplesmente não se materializariam.

2 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

2.1 Histórico das universidades brasileiras e do movimento estudantil universitário em busca da assistência estudantil

De acordo com Barreto e Filgueiras (2007), o nome universidade só passou a ser utilizado para designar conjuntos organizados de escolas superiores brasileiras no século XX, mas experiências análogas já ocorriam em território brasileiro. O ensino superior se iniciou no Brasil com os Colégios Jesuítas, na segunda metade do século XIX, e permaneceu sob o comando da Igreja Católica até a expulsão dos jesuítas em 1759. Há registros históricos de, mesmo nesse período, haver algum tensionamento, mesmo que extremamente limitado, sobre a ampliação do acesso ao ensino superior, como vê-se:

Também o preconceito racial se fazia sentir, como relatou o Padre Antônio Vieira, a respeito de seu provincial, Padre Antônio de Oliveira, que fora à Corte de Lisboa pedir para o Colégio de Salvador o privilégio de universidade, e ‘ouviu da boca do Ministro, em menosprezo destes estudos, que lhe constava que os mais graves moradores de maneira alguma toleravam que nas classes literárias se misturassem os seus filhos com aqueles mestiços, a maior parte dos quais são de vil e obscura origem, de costumes corrompidos, viviam corrompendo os outros, e com audaciosa soberba eram pouco respeitosa para com os Professores e em geral intoleráveis aos estudantes’. (Barreto; Filgueiras, 2007, p. 1782)

No período, os brasileiros de mais recursos iam estudar em Portugal. Do início da colonização até o ano de 1800, cerca de 2122 brasileiros foram estudar na Universidade de Coimbra. No século XIX, com a Independência do Brasil, houve uma maior aproximação com outros países e a criação de cursos superiores no país; por essas razões, a ida de brasileiros para estudar em Coimbra decresceu vertiginosamente. No entanto, a criação de universidades plenas - como chamadas à época as instituições com oferta de diversas áreas de ensino -, mesmo sendo objeto de diversos projetos de lei e até mesmo do projeto elaborado na Assembléia Constituinte de 1821, não foi concretizada naquele século. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Os embates entre governantes de províncias e políticos do século XIX sobre os cursos que seriam oferecidos geralmente se centravam em teologia, matemáticas (no que se inclui engenharia), filosofia, medicina, direito e economia. Em alguns raros casos, os projetos saíam do papel com a destinação de fundos para construção das Universidades, como na Universidade Pedro II (idealizada em 1843, finalizada em 1892 e recebendo destinação diversa do funcionamento de uma universidade em 1908), mas os projetos eram sempre

interrompidos. Uma força importante que agiu enquanto obstáculo para a concretização dos projetos de universidade foi o positivismo, de forte projeção política e ideológica no século XIX. Os positivistas se amparavam no ideal de Augusto Comte, que entendia não caber ao Estado a tutela sobre a educação. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Entre os projetos de universidade defendidos, destaca-se o proposto por Pedro Américo em 1895, que previa a criação de três universidades no Brasil, uma na Capital Federal, outra em São Paulo e a terceira no norte do país. Na defesa de seu projeto, é narrado que Américo scandalizou muitos de seus ouvintes ao expor que na França o Estado chegava a pagar jovens para que frequentassem os estabelecimentos especiais, e por defender a ocorrência disso no Brasil. (Barreto; Filgueiras, 2007) Vê-se, então, que uma noção de política de permanência para jovens de alguma forma hipossuficientes já havia sido encampada ao fim do século XIX, sob a forma de bolsa de estudos - sendo rechaçada pelo poder político da época.

Necessário pontuar que, nesse período histórico, ocorreu a Reforma de Córdoba, na Argentina em 1928. O movimento foi liderado por estudantes universitários que buscavam maior autonomia para as universidades, uma educação livre e crítica, e uma maior participação dos estudantes na gestão e nos processos decisórios acadêmicos. Eles criticavam o autoritarismo dos professores e a falta de liberdade acadêmica. (Azevedo; Braggio; Catani, 2018)

A principal reivindicação dos estudantes era a criação do princípio da "universidade livre", que defendia a autonomia das instituições acadêmicas em relação ao Estado e à Igreja. Eles também pediam por liberdade de cátedra, ou seja, a liberdade para os professores expressarem suas ideias e opiniões sem sofrerem censura. Em junho de 1918, os estudantes ocuparam a universidade e realizaram uma série de protestos e assembleias para pressionar suas demandas. Essa ocupação durou dez dias e teve grande repercussão na Argentina e em outros países da América Latina. (Azevedo; Braggio; Catani, 2018)

De acordo com Menon (2021), a rebelião de Córdoba é um divisor de águas na formação da nova Universidade Latino-Americana. Isso porque, a partir das manifestações estudantis argentinas, pautas de autonomia, modernização e democratização das estruturas do ensino superior vieram à tona no sentido de romper com alguns resquícios do passado colonial. Ainda, o autor sintetiza as propostas evocadas pelo movimento nos seguintes pontos: 1. coparticipação dos estudantes na estrutura administrativa; 2. participação livre nas aulas,

periodicidade definida e professorado livre das cátedras; 3. caráter público das sessões e instâncias administrativas; 4. extensão da Universidade para além dos seus limites e difusão da cultura universitária; 5. assistência social aos estudantes; 6. autonomia universitária; 7. universidade aberta ao povo.

Embora a assistência estudantil não fosse uma das demandas centrais do movimento, o pleito por assistência social aos estudantes e uma universidade aberta ao povo contribuem indiretamente para a discussão sobre a necessidade de políticas de apoio e assistência aos estudantes. Com o tempo, a luta pela assistência estudantil se tornou uma pauta importante em muitas universidades latino-americanas.

Ainda segundo Menon (2021), resta claro que os reflexos de Córdoba no Brasil podem ser observados efetivamente na construção da plataforma política da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Retornando ao percurso histórico das universidades brasileiras, vê-se que, apenas no governo de Epitácio Pessoa, foi baixado o Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, que criou a Universidade do Rio de Janeiro, unindo as escolas superiores de Medicina, a Politécnica e uma Escola Livre de Direito. De acordo com Barreto e Filgueiras (2007), O ponto importante de 1920 é que finalmente se haviam vencido os obstáculos e a criação da universidade passou a ser, a partir daí, uma estratégia de governo. Ainda:

A idéia amadurecera e a fundação de novas universidades passou a suceder no país em vários rincões, de norte a sul. Isto não quer dizer que já se dispusesse de instituições modernas, muito ao contrário. Apenas a primeira batalha, a mais longa e árdua delas, havia sido ganha. Muito ainda havia que fazer, como a introdução do princípio de que uma universidade não deve apenas ensinar, mas também criar conhecimento e cultura, através da pesquisa. Não havia sequer a noção de que apenas cursos de graduação não são suficientes, e muito menos a idéia de universidade de inclusão social, em que segmentos significativos da população a ela tivessem acesso. Tampouco existia nos anos 20 o conceito de atividades extra-muros de uma universidade, interagindo intimamente com a sociedade. Tudo isto ainda estava por vir, e constitui o estofado de um processo fascinante que se desenrolou nos últimos 80 anos no Brasil. (Barreto; Filgueiras, 2007, p.9)

De modo que pode-se remontar o início da expansão do ensino superior e da criação de políticas de assistência estudantil ao governo Getúlio Vargas. Em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação (Dec. 19850/31). No mesmo ano, foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras, o Decreto nº 19851/31, que privilegiava o sistema universitário em detrimento das escolas superiores isoladas. Esse Estatuto estabelecia que as universidades poderiam ser oficiais (públicas, federais, estaduais ou municipais) ou livres (particulares) e deveriam oferecer três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação,

Ciências e Letras. As faculdades seriam vinculadas por uma reitoria, mantendo, porém, a sua autonomia jurídica. (Barreto; Filgueiras, 2007)

O presente decreto representou um marco importante na busca pela regulamentação da assistência estudantil universitária, abrindo novas possibilidades nesse campo. Ele determinou a concessão de bolsas para determinados alunos - para ter acesso à bolsa, o pleito do estudante deveria ser acompanhado de um consenso entre professores, estudantes e conselhos universitários. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Durante a Nova República, foram criadas 22 universidades federais, formando o sistema de universidades públicas federais. Cada unidade da federação passou a ter uma universidade pública federal em sua capital. Nesse período, também foram fundadas nove universidades religiosas, sendo oito católicas e uma presbiteriana. A expansão das matrículas foi significativa, criando uma categoria de estudantes universitários. A mobilização de tais estudantes, antes descentralizada, culminou na criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em agosto de 1937. (Poerner, 2004)

Nesse contexto, a Casa do Estudante do Brasil foi criada no Rio de Janeiro, no início dos anos de 1930, para auxiliar os estudantes mais carentes, recebendo grandes doações do governo de Getúlio Vargas, e atuando também como um espaço de projeção política do governo junto aos estudantes. Se tratava de um casarão com três andares, um restaurante popular freqüentado por estudantes carentes e membros da comunidade. Futuramente, a Casa seria também sede da UNE. (Poerner, 2004)

De acordo com Poerner (2004), a criação da UNE foi fruto de uma tomada de consciência quanto à necessidade da organização em caráter permanente e nacional da participação política estudantil. Entende que a UNE representa, sem qualquer dúvida, o mais importante marco divisor da participação estudantil no processo histórico brasileiro. As organizações universitárias anteriores a agosto de 1937 eram marcadas pela transitoriedade, visando apenas a problemas específicos e determinados, em função de cuja duração nasciam e morriam.

A fundação da UNE, em 11 de agosto de 1937, foi precedida pelo 1º Congresso da Juventude Operária-Estudantil, organizado pela Juventude Comunista, juventude do Partido Comunista Brasileiro. A presença de grupos de caráter socialista, comunista ou católico progressistas foi marcante durante todo o trajeto da entidade. (Poerner, 2004)

Um dos pontos de destaque para a busca da UNE por políticas de assistência estudantil foram as teses debatidas no 2º Congresso Nacional de Estudantes ou – como ficaria conhecido – 2º Congresso da UNE. Num período em que o perfil social de estudantes do ensino superior estava distante de uma composição proletarizada, se iniciavam reflexões sobre a necessidade da entidade pautar o trato de questões sociais que perpassam a universidade. É o que se observa nas teses debatidas no Congresso, em que restam grifadas as que tocam, de alguma maneira, na permanência estudantil:

1) Situação Cultural: a) Função da universidade; b) Orientação universitária; c) Formação e orientação profissional e técnica; **d) Bolsas de estudo e viagens de intercâmbio universitário**; e) Cooperação intelectual dos estudantes – nacional e internacional – e influência do intercâmbio cultural e artístico na unidade do pensamento universitário; f) Bibliotecas; g) Formação de um teatro de estudantes; h) Difusão da cultura – problema do livro e publicações; i) Ensino rural; j) Problema do ensino livre; **2) Situação Econômica: a) Problema das taxas e matrículas; b) Subvenção do Estado; c) Problemas da habitação – cidades universitárias; d) Casas de estudante e casas de interno; e) Problemas da alimentação; f) Birô de empregos; g) Estágio remunerado; h) Racionalização do trabalho intelectual; i) Assistência médica, dentária e judiciária; 3) Saúde: a) Higiene escolar; b) Educação física; c) Colônia de férias; 4) Mulher estudante: a) A mulher estudante frente ao problema do trabalho e em face das organizações profissionais; b) A mulher estudante frente ao problema do lar; c) As associações femininas como membros de estudo e defesa de interesses peculiares à mulher; 5) Esporte universitário: a) Propaganda; b) Esporte como meio de intercâmbio universitário; c) Definição do atleta universitário; d) Jogos universitários brasileiros; e 6) União Nacional dos Estudantes. (Poerner, 2004, p.79) (grifos nossos)**

Ademais, a preocupação com os problemas nacionais, da luta contra o analfabetismo à implantação da siderurgia, se manifestou em muitas das 60 teses discutidas nas 13 plenárias. Foi pleiteada a redução das taxas e matrículas e a intensificação “da luta pela nacionalização do ensino” e recomendou que se pusesse termo à limitação do número de vagas nas escolas superiores, (Poerner, 2004) numa aproximação com o atual debate sobre universalização do ensino superior.

Outras teses que refletem o objetivo de garantir a permanência estudantil foram a proposição do lançamento de uma campanha de fundação de mais casas do estudante, então já formadas em alguns Estados (Pernambuco, Ceará, Paraíba e Espírito Santo), o fim de novos aumentos das taxas e contribuições escolares, e a federalização das faculdades particulares, objetivando que tanto o ensino como as taxas e contribuições econômicas dos estudantes tivessem uma uniformidade e um limite que satisfizessem os interesses gerais. É curioso perceber que todas essas pautas continuam possuindo marcante atualidade.

São marcantes, ainda, as pautas ligadas à situação social da mulher colocadas para debate. Se tratavam, ao que tudo indica, de mulheres de classes sociais mais elevadas e

majoritariamente brancas, mas que traziam a dimensão do direito ao divórcio, a relação entre ser estudante e se dedicar ao lar, o mercado de trabalho para mulheres, entre outros. De modo que se tratou de uma primeira tentativa de inserir demandas ligadas à permanência por grupos socialmente oprimidos.

Vê-se, porém, que o caráter meramente assistencial e profundamente governamental da Casa do Estudante do Brasil entrara em choque com o tom ideológico antifascista constatado nas teses do 2º Congresso, havendo o rompimento da Casa do Estudante e a UNE. (Poerner, 2004)

A assistência estudantil passou a integrar a Constituição Federal de 1934 como parte do projeto de educação proposto pelo governo de Getúlio Vargas. O artigo 157 previa a assistência a estudantes necessitados, oferecendo material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica. (Barreto; Filgueiras, 2007)

O ensino universitário teve um crescimento notável com a criação de universidades como a Universidade de São Paulo, Universidade de Porto Alegre e a Universidade do Brasil, durante a década de 1940. Houve uma expansão no número de escolas e maior acesso ao ensino superior, impulsionados pelo processo de urbanização e desenvolvimento pós-guerra, que demandava profissionais com conhecimentos específicos para o setor produtivo. O ensino superior, antes voltado para a formação de quadros do funcionalismo público para o Estado, se expande e possui novos objetivos a partir da demanda econômica pela qualificação do setor produtivo. (Barreto; Filgueiras, 2007)

No mesmo período, grandes manifestações populares, lideradas pelos jovens, buscaram levar o governo a assumir uma posição concreta contra o nazifascismo. Segundo Poerner, 2004, aos estudantes cabe o mérito de terem deflagrado, corajosamente, as lutas contra as forças nazifascistas no país, denunciando-as, publicamente, e conseguindo contê-las com o seu clamor. E as manifestações, como a passeata de 4 de julho, imobilizaram, de fato, os anseios simpatizantes do Eixo.

Com o acúmulo de tensões entre as contendas estudantis e a ditadura de Vargas provocaram sérias repercussões, num momento em que a administração federal procurava mediar os pleitos estudantis, mediante auxílios às universidades e escolas superiores, patrocínio de excursões de intercâmbio cultural aos estados e ao exterior, atendimento a necessidades dos diretórios acadêmicos, oferta de bolsas de estudo para especializações,

aproveitamento de estudantes no serviço público, regulamentação do esporte universitário e a oficialização da UNE - até então não reconhecida. (Poerner, 2004)

Com a quarta república, a assistência estudantil tornou-se obrigatória para todos os níveis de ensino na Constituição de 1946, que reafirmava o direito à educação para todos. O Decreto 20.302, de 1946 estabelecia alternativas para os problemas de assistência médico-social destinada aos alunos das instituições de Ensino Superior. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Nesse momento, se iniciou um período de hegemonia socialista na UNE, no que, durante muitos anos, o programa fundamental da UNE pautava a gratuidade do ensino universitário. Ainda, a campanha da UNE, que combatia o aumento da passagem dos bondes de um para dois cruzeiros culminou com a solidariedade dos sindicatos operários em relação à estidade, e o surgimento da União Operária-Estudantil Contra a Carestia, posteriormente reproduzida no Chile, Uruguai, Argentina, Peru, Venezuela e Colômbia. (Poerner, 2004)

Poerner (2004) relata, ainda, que, alarmados com essa repercussão operária do movimento grevista estudantil, os Estados Unidos enviaram ao Brasil estudantes americanos para realizar um trabalho de inserção anticomunista em entidades estudantis.

No início dos anos 60, se iniciou o período da predominância católica na UNE, através da Ação Popular (AP). Nessa época, estava presente a denúncia do caráter privilegiado do estudante superior, e contra seleção econômica que a universidade impõe aos que nela pretendem ingressar. Ainda, eram aspectos relevantes: a rebelião da juventude cristã contra o clericalismo na religião, o capitalismo na economia e o reacionarismo na política do Brasil; o surgimento, no plano internacional, do ecumenismo; e o caráter eminentemente ativista e o radicalismo das mensagens da AP. (Poerner, 2004)

No âmbito estudantil, a UNE aprofundou sua visão crítica em relação à universidade brasileira, considerando-a como um instrumento das classes interessadas em manter a ordem social. Essa perspectiva ganhou destaque durante as discussões provocadas pelo projeto que culminaria na Lei de Diretrizes e Bases, e após a greve iniciada pelos estudantes baianos em 1960. Esse evento marcou o ponto de partida para o debate sobre a necessidade de uma reforma universitária. (Poerner, 2004)

Em 1961, o Seminário Nacional de Reforma Universitária em Salvador resultou na Declaração da Bahia, que defendia a criação de cursos acessíveis a todos nas universidades. O

documento aprofundava concepções do sentido de universidade no Brasil e pautava, também, a necessidade da Revolução Brasileira, com reivindicações como “socialização dos setores fundamentais da economia”, a “superação da alienação do proletário”, a “participação efetiva dos operários nos órgãos governamentais de caráter primordial para o nosso desenvolvimento” e a “criação de condições pelo governo para o completo desenvolvimento de organizações proletárias”.

Sintetizando as teses da Declaração da Bahia, estão presentes:

1) a luta pela democratização do ensino, com acesso de todos à educação, em todos os graus; 2) a abertura da universidade ao povo, mediante a criação de cursos acessíveis a todos: de alfabetização, de formação de líderes sindicais (nas faculdades de Direito) e de mestres-de-obras (nas faculdades de Engenharia), por exemplo; e 3) a condução dos universitários a uma atuação política em defesa dos direitos operários. adoção do regime de institutos e a melhoria da formação dos professores), a administração da universidade (através de um critério de proporcionalidade que desse participação de 40% aos alunos e de 20% ao grupo de ex-alunos e profissionais) e, finalmente, o problema sócioeconômico dos estudantes (mediante uma política assistencial que ofereça possibilidade de trabalho remunerado na própria universidade, ou no campo profissional de cada um, e que facilite a organização de cooperativas de livros e material técnico pelos alunos). (Poerner, 2004, p.85)

Com isso, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 trouxe a obrigatoriedade de assistência social, médica, odontológica e de enfermagem aos alunos, além de bolsas de estudo e financiamentos. A LDB expressou a assistência estudantil como um direito igual para todos os estudantes, e sofreu forte influência do 2º Seminário Nacional de Reforma Universitária. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Com o 2º Seminário Nacional de Reforma Universitária, ocorrido em março de 1962, em Curitiba, foi construída a Carta do Paraná (Caderno da UNE, nº 2, 1962). Ela previa um projeto de universidade antidogmática que fosse, ao mesmo tempo, uma frente revolucionária e uma expressão do povo, imune, assim, a discriminações de ordem econômica, ideológica, política e social. Buscou o veto à subvenção do ensino particular pelo Estado, com ênfase especial na participação dos alunos na administração das universidades, fixada em um terço. A participação efetiva dos estudantes nos órgãos colegiados das Universidades era um passo fundamental para a reforma, já que precisavam de um terço de participação para a aprovação da Reforma Universitária. (Poerner, 2004)

Poerner (2004), ainda classifica como polêmica a inclusão destes objetivos entre as chamadas “reformas de base”, cuja discussão aflorava ao primeiro plano da vida nacional com

o governo João Goulart. As classifica de polêmicas porque a inclusão da reforma universitária entre as de base implicava que o povo, na luta que deveria empreender por elas, almejasse, também, a reforma de uma universidade a que jamais tivera acesso.

Os estudantes encamparam, então, a luta pela democratização do vestibular, pela abolição da nota mínima, aumento de vagas, pelo preenchimento de todas as vagas, pela não cobrança das anuidades e a gratuidade de ensino, pela criação de gráficas universitárias para impressão de jornais, revistas, apostilas e livros, pela assistência médica, assistência habitacional, com a construção de casas de estudantes e o aumento do número de restaurantes universitários. Apresentaram substitutivo à LDB, com mudanças em artigos que relativos a cátedra vitalícia, vestibular, verbas universitárias e a participação estudantil nos órgãos colegiados. O projeto passou por uma etapa inicial de discussão entre os diretórios acadêmicos em todo o Brasil. Em seguida, foram criadas comissões de estudos em nível estadual para conduzir o trabalho. Por fim, chegou a fase crucial, liderada pelas assembleias locais, com coletas de assinaturas, manifestações de rua, elaboração de panfletos, passeatas e comícios. Essa mobilização em prol da Universidade Brasileira ocorreu em um momento delicado, às vésperas de um golpe de Estado. (Poerner, 2004)

A UNE desencadeou uma campanha de propaganda da Reforma Universitária em todo o país, percorrido em três meses, num avião da Varig, pelas caravanas denominadas de UNE-Volante, que utilizavam encenações teatrais para se comunicar com a população, como o Auto dos 99%. (Poerner, 2004)

Em 1962, esgotado o prazo sem que obtivesse o terço de participação para a aprovação da Reforma Universitária, a UNE decretou uma greve geral nacional, de amplitude inusitada até então, chegando a paralisar a maior parte das 40 universidades brasileiras da época (23 federais, 14 particulares e três estaduais). Gerou, também, grandes manifestações públicas e a ocupação, pelos universitários do Rio, do Ministério da Educação, de onde só foram desalojados com a intervenção da Polícia do Exército. (Poerner, 2004)

Conforme Cunha (1989), em 1963, foi aprovado o Parecer 121/63, que estabelecia que a escola média era um direito acessível a todos e não deveria excluir ninguém. Dessa forma, todos os alunos que concluíssem o ensino médio teriam o direito de prestar vestibular para qualquer curso superior de sua escolha. Em resposta, houve um aumento no número de vagas e estabelecimentos de ensino médio - porém, isso não se traduziu em um aumento na qualidade do ensino oferecido. Como resultado, as oportunidades de ingresso no ensino

superior não eram justas, uma vez que os alunos vindos de escolas comerciais (mais acessíveis) tinham poucas chances de serem aprovados nos exames vestibulares, devido à falta de preparação adequada.

Com o cenário pré-golpe de 1964, os estudantes universitários exigiram do governo armas para a resistência, especialmente nas Faculdades Nacionais de Direito e Filosofia. Sem as armas, a juventude foi às ruas, em 1º de abril, participando de manifestações antigolpistas. (Poerner, 2004)

Nisso, a sede da UNE foi incendiada, sendo obrigada, daí em diante, a existir clandestinamente, onde continuaria, apesar de tudo, a liderar o movimento estudantil: uma das primeiras medidas do governo militar foi propor ao Congresso a extinção da UNE, consumada mediante lei. (Poerner, 2004)

Com o fortalecimento do Estado da ditadura empresarial-militar, a UNE se tornou uma das principais formas de pressionar pela legitimidade do movimento estudantil. A entidade defendia um projeto alternativo para a Reforma Universitária, amplamente aceito pela maioria dos estudantes. Nas grandes mobilizações, o foco principal era discutir um conjunto de mudanças que só poderiam ser realizadas a partir do momento em que os estudantes adquirissem consciência política e adotassem uma postura crítica em relação à realidade do ensino superior no país, sob o regime militar. (Poerner, 2004)

Como expressa Kowalski (2012), o modelo de Universidade questionado pela UNE e outros órgãos estudantis era considerado, na época, oligárquico e classista, fundamentado na teoria do capital humano. Esse sistema educacional priorizava as leis de mercado acima de tudo, e essas leis, em grande parte, guiaram as reformas de ensino durante a maior parte dos governos militares. Como resultado, o ensino superior na década de 60 era altamente seletivo e beneficiava predominantemente a classe dominante.

As políticas educacionais implementadas no Brasil nas décadas de 60 e 70 do século XX foram amplamente influenciadas pelo Governo Militar (Cunha, 2014). Essas políticas seguiram um modelo que impôs reformas nos setores estratégicos, com o Estado desempenhando o papel de mediador nas relações liberais e hegemônicas, no contexto de um desenvolvimento econômico industrial embasado em relações de trabalho exploratório, remetendo à exploração da mão-de-obra escrava e à obtenção de mais-valia.

A economia cafeeira estabeleceu relações hegemônicas vinculadas a agências internacionais, enquanto a educação deixou de ser vista como uma referência para o acesso ao trabalho. Nesse contexto, o Estado assumiu uma postura hegemônica e dominadora, desarticulando politicamente e ideologicamente os trabalhadores, ao mesmo tempo em que se tornou um mecanismo de controle máximo e mínimo em relação à garantia dos direitos. (Cunha, 2014)

Desde sua origem, o Estado militar se organizou para manter o poder. Ainda que a resistência encontrasse espaço para se articular através de movimentos populares e sindicatos, visando a formação de uma consciência coletiva de classe, foi a partir dos anos 70 que a UNE compreendeu a importância desse período para a continuidade do movimento estudantil e suas reivindicações, levando-a a se aliar a outros movimentos para resistir à intensa pressão militar. (Cunha, 2014)

Para Cunha (2014), ocorreu uma reorganização do sistema de produção no processo de acumulação do capital, em que a educação foi subordinada à ideologia desenvolvimentista capitalista. Essa educação foi apresentada como o meio para garantir melhores oportunidades de emprego para a população pobre, mas na prática, o Estado gerenciou as políticas educacionais de forma pragmática, implantando políticas definidas por assessores norte-americanos e alinhadas aos interesses das classes dominantes.

O Decreto-Lei 228 de 1967, conhecido como "Decreto Aragão", foi uma medida que extinguiu as organizações estudantis e transferiu compulsoriamente seus patrimônios para as respectivas Universidades Federais em cada estado. Esses patrimônios passaram a ser controlados pelo DCE (Diretório Central dos Estudantes), que, na época, já estava sob o controle da repressão militar.

Em contrapartida, a Lei 5.540 de 1968, chamada de "Reforma Universitária" estabeleceu o direito dos estudantes à representação nos colegiados e comissões dos estatutos e regimentos das universidades, por meio de voto. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Com a Emenda Constitucional de 1969, o ensino passou a ser livre para iniciativa particular, recebendo amparo técnico e financeiro dos poderes públicos, e com a concessão de bolsas de estudo. Em 1970, o governo federal instituiu o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao MEC, com o propósito de promover uma política nacional de assistência estudantil para graduandos. Esse departamento priorizava programas de

alimentação, moradia e assistência médico-odontológica. Contudo, nos governos subsequentes, o DAE foi extinto. (Barreto; Filgueiras, 2007)

Após o golpe de 1964, ocorreu uma expansão significativa do ensino privado, principalmente na educação superior, onde a taxa de lucratividade era mais alta em comparação com o ensino básico.

Conforme mencionado por Cunha, 2014, as afinidades políticas entre os governos militares e os dirigentes das instituições privadas de ensino superior levaram o Conselho Federal de Educação (CFE) a assumir uma postura cada vez mais privatista. Enquanto a reforma da educação superior preconizava a preferência pela universidade como forma de organização, o CFE se esforçava para acelerar o crescimento das instituições privadas, muitas delas operando de forma isolada, o que ia de encontro à legislação recentemente promulgada. O Congresso Nacional, que foi fechado devido ao recrudescimento da ditadura, ficou à margem desse novo impulso atomizador estimulado pelos grupos privatistas. Medidas com menor status jurídico do que as resoluções do CFE, mas com grande impacto na acumulação de capital, foram implementadas de acordo com as demandas dos grupos interessados.

Com a redemocratização, como dito anteriormente, o direito à educação é enunciado à categoria de direito social no art. 6º da Constituição Federal. Cabe, então, analisar em que medida a Constituição Federal refletiu o modelo de Reforma Universitária proposto pela UNE da Declaração da Bahia e Carta do Paraná, com enfoque especial nas demandas de assistência estudantil.

Uma inovação da Constituição de 1988 está na questão da gratuidade, previsão anteriormente existente mas restrita ao período de escolarização compulsória. Ela, em seu artigo 206, IV estabelece a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais financiados com recursos públicos, qualquer que seja o nível escolar, inclusive o ensino superior, não podendo as instituições públicas cobrar qualquer pagamento dos alunos pelo estudo oferecido (nem mesmo taxas de matrícula, de acordo com a Súmula Vinculante nº 12 do STF).

O artigo 207 da Constituição Federal estabelece que as universidades gozam de autonomia nas esferas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além de serem orientadas pelo princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Tais pleitos estavam presentes nas reivindicações da UNE por uma Reforma

Universitária. É importante destacar que essa autonomia universitária possui aplicabilidade imediata e plena eficácia, não dependendo de regulamentação por leis infraconstitucionais para ser reconhecida e exercida.

A definição de autonomia universitária está associada à capacidade de autogestão, respaldada por normas superiores e expressa por meio de regras exclusivas. Inicialmente, essa autonomia encontra regulamentação nos artigos 53 e 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Um entrave, porém, ao exercício da autonomia universitária atualmente é o Decreto nº 1.916/1996¹.

No art. 213 da Constituição Federal, é expresso que os recursos públicos deveriam ser destinados primordialmente às entidades públicas, com exceção das escolas de caráter comunitário, confessional ou filantrópico que cumprissem os requisitos expressos no artigo. Pode-se ver, nesse ponto, a proposta inscrita na Reforma Universitária proposta pela UNE de veto à subvenção do ensino particular pelo Estado. A existência de programas como Fies e Prouni, porém, como será visto posteriormente, entram em contradição com a lógica do financiamento estatal ser voltado às entidades públicas.

Quanto ao pleito da UNE pela participação dos alunos na administração das universidades, fixada em um terço, hoje em dia há um embate social pela legalidade da paridade universitária nos órgãos deliberativos das universidades. Tal paridade significa igual poder de voto para as categorias universitárias de professores, estudantes e técnico-administrativos, e um de seus principais obstáculos é o Parecer n. 00030/2019/GAB/PFUFUD/PGF/AGU, que reforça o peso do voto de professores em espaços deliberativos em 70%. Ao mesmo tempo, mais de 60% das universidades federais no Brasil realizam consulta paritária².

A organização dos sistemas de ensino está prevista no artigo 211 da Constituição, enquanto o financiamento é abordado no artigo 212. Especificamente em relação ao ensino superior, especialmente nas instituições públicas federais, a responsabilidade pela estruturação e financiamento recai sobre a União. Ela desempenha funções normativas, redistributivas e

¹ Art. 1º O Reitor e o Vice-Reitor de universidade mantida pela União, qualquer que seja a sua forma de constituição, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim. (Brasil, 1996)

² Mais de 60% das universidades federais fazem consulta paritária. Disponível em: <https://www.assufrgs.org.br/2020/06/15/mais-de-60-das-universidades-federais-fazem-consulta-paritaria/>. Acesso em: [20/03/2023].

supletivas em relação aos Estados e Municípios, coordenando a política nacional de educação e a alocação de recursos adicionais. Essas atribuições estão expressamente previstas no artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

No entanto, vê-se que o projeto de universidade antidogmática da Reforma Universitária da UNE, que fosse, ao mesmo tempo, uma frente revolucionária e uma expressão do povo, imune, assim, a discriminações de ordem econômica, ideológica, política e social, não se refletiu em sua totalidade no posto pela Constituição Federal.

Portanto, Cezne (2006) expressa que é fundamental enfatizar que a educação é uma função pública essencial que não pode ser tratada unicamente como uma atividade econômica. O Estado possui um papel primordial na normatização e na prestação direta desse serviço. A educação é um serviço de interesse público, cujo objetivo é garantir a implementação dos direitos sociais, embora não seja exclusivamente de titularidade estatal. Contudo, traz que o Estado não poderia se eximir de suas responsabilidades apenas por não ser o único provedor desses serviços. Ele deve assumir a obrigação de regulamentar essas atividades, inclusive aquelas que são por ele desempenhadas, embora não detenha exclusividade nessa função.

Assim, cabe, nos próximos capítulos, a análise do percurso da assistência estudantil nas IFES brasileiras após a Constituição de 1988, numa abordagem do direito financeiro, com a promulgação do Decreto que regulamenta o PNAES e o contexto econômico que se constituiu.

2.2 Ensino superior em tempos de austeridade: a condicionantes atuais do orçamento público na educação superior

Vê-se que, mesmo a Constituição Federal prevendo a garantia da educação superior pública, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), houve uma aceleração da privatização nesse setor. O número de instituições privadas, especialmente universidades e centros universitários, aumentou significativamente, ampliando o acesso ao ensino superior pelo setor privado. Essa mudança na visão da educação como serviço não-estatal resultou na desresponsabilização do Estado no financiamento da educação superior, com redução de verbas públicas. Ao mesmo tempo, o setor privado recebeu diversos incentivos nesse nível de ensino, sob a justificativa de ampliação de vagas e consequente democratização do acesso. (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

Como posto por Chaves, Guimarães e Jacob (2018), a atual fase do processo de acumulação capitalista, o capitalismo financeiro, é caracterizada pela ascensão do capital financeiro, com a centralização de grandes capitais financeiros, como fundos mútuos e fundos de pensão. Esse movimento causou uma intervenção estatal que culminou na destinação de recursos públicos e na redução do orçamento para políticas sociais.

Nos países de capitalismo periférico, como o Brasil, a inserção nesse processo implicou a adoção de políticas de ajuste fiscal, com a diminuição do papel social do Estado. O país adotou princípios neoliberais, mantendo uma histórica submissão/dependência internacional, resultante de acordos com a burguesia brasileira. Essa política econômica visa se ajustar aos novos ditames do capitalismo em crise, redefinindo o caráter social do Estado. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

Nesse contexto, o fundo público tem se tornado relevante para a acumulação de capital, especialmente para garantir a rentabilidade do setor financeiro, o que tem gerado disputas entre detentores do capital e trabalhadores que buscam proteção social e luta contra a exploração. Essa estratégia de acumulação também afeta o setor educacional, com a implementação de projetos de educação dos organismos multilaterais que favorecem a privatização e desnacionalização da educação, buscando rentabilidade para o capital. Isso resulta na desvalorização da educação como direito social e sua submissão aos interesses de mercado. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

No Brasil, essa política econômica foi adotada desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com sucessivos governos priorizando o ajuste fiscal, pagamento da dívida pública e políticas sociais focalizadas, em detrimento do investimento significativo em políticas de caráter universal, como o financiamento de políticas universais de assistência estudantil, para garantir a permanência de estudantes para além dos mais pobres entre os mais pobres. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

Em 1995, durante o início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Banco Mundial (BIRD) divulgou um extenso estudo, intitulado "O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência". Esse estudo foi apresentado à Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Seu objetivo principal era orientar as ações do Banco Mundial em relação aos países em desenvolvimento, condicionando seu apoio, financiamento e empréstimos à adoção, por parte desses países, de uma série de medidas de política educacional para o ensino superior. Essas medidas, se

implementadas integralmente, determinariam a implantação de uma estrutura de ensino superior considerada "ideal" pela instituição. (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

Mais de vinte anos após o primeiro estudo, durante o segundo governo Dilma Rousseff (2014-2016), o Banco Mundial divulgou outro documento dedicado exclusivamente ao Brasil, abrangendo 160 páginas, embora seus comentários sobre o ensino superior brasileiro se resumissem a apenas sete páginas. Nesse estudo, o Banco Mundial apresentou alguns indicadores que supostamente comprovariam o desperdício dos gastos públicos com as Universidades Públicas, especialmente as Instituições Federais. Argumentou-se que tais universidades seriam ineficientes, de baixo desempenho e socialmente regressivas. Esse estudo foi encomendado pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, durante o segundo governo de Dilma Rousseff, com o objetivo de justificar e legitimar o programa de "ajuste fiscal" em curso. (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

Pode-se dizer, então, que, desde o governo FHC, e até os dias de hoje, o planejamento orçamentário do Estado está submetido a uma lógica de ajuste fiscal e austeridade. Isso faz com que a noção de cumprimento de metas fiscais culpe os gastos primários, gastos com direitos sociais, como responsáveis pelo déficit público. No entanto, conforme DRUCK, FILGUEIRAS, MOREIRA, 2017, ao se analisar as despesas da União por função, fica evidente que os gastos primários do governo não são a principal razão do déficit público. Entre os anos de 2000 e 2015, os chamados "encargos especiais" - que englobam o refinanciamento da dívida interna e externa, além do serviço da dívida (como amortizações), entre outros - absorveram mais de 50% do orçamento. Em 2000, essa participação chegou a 70,5%, enquanto em 2015 foi de 56,7%. Em contraste, as despesas com educação e saúde representaram pouco mais de 3% e 4%, respectivamente, nesse mesmo período.

Precisamente no Brasil, os impactos das medidas do ajuste estrutural do capital começam a ser materializadas na década de 1980 com ações de reestruturação produtiva, sendo intensificadas com as medidas da acumulação flexível no processo produtivo na década de 1990, de acordo com Mota (2009, p. 60). Ainda nos anos de 1990, as ideias neoliberais ganharam força, “[...] destinado a disputar hegemonia” (ANDERSON, 1995; MOTA, 1995 apud BEHRING, 2009, p. 310), no campo social se teve o aumento da pobreza, do desemprego e da desigualdade (NETTO, 2006 apud BEHRING, 2009, p. 310), e no campo político uma crise da democracia (WOOD, 2003 apud BEHRING, 2009, p. 310). A Reforma do Estado ganha destaque a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com suas medidas contra reformistas do Estado, nas considerações de Behring (2009, p. 72) sendo adensada nos governos seguintes do presidente Luís Inácio Lula da Silva, da presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer e do atual presidente Jair Messias Bolsonaro que assevera essa face ofensiva do neoliberalismo. (Ferreira; Marques, 2022, p.4)

Conforme Chaves, Guimarães e Jacob (2018), durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula e Dilma Rousseff, a política econômica não rompeu com a abordagem anterior.

As políticas sociais foram focalizadas nos mais pobres, com prioridade para a educação básica e programas de renda mínima. No entanto, essa abordagem não considerou a distribuição desigual da riqueza e a exploração econômica como fatores determinantes da pobreza. A ideia de que a superação da pobreza poderia ser alcançada por ações pontuais do Estado, sem questionar o pagamento da dívida pública e o modelo de desenvolvimento, foi adotada. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

No período de 2003 a 2016, quase metade dos recursos orçamentários da União foram destinados ao pagamento da dívida pública, enquanto os investimentos em áreas como educação, saúde e assistência social foram muito menores em comparação. A dívida pública recebeu um valor 17 vezes maior do que a educação, 12 vezes mais do que a saúde e 19 vezes mais do que a assistência social. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

Em contrapartida, Silva, Marques (2022), expressam que, embora o governo Lula tenha continuado estimulando a iniciativa privada com o Prouni, que custeia vagas em instituições privadas para estudantes hipossuficientes, também houve um aumento significativo no investimento em universidades federais, o que contrastava com o movimento anterior. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por exemplo, impulsionou a expansão do número de vagas, criou novas instituições e abriu novos *campi*. Houve um crescimento de mais de 200% no número de vagas entre os anos de 2003 e 2015, com 109.184 e 363.417 vagas, respectivamente.

Ao examinar o orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), é possível notar um notável crescimento desde sua primeira alocação em 2008 até o ano de 2016, aumentando de R\$ 125 milhões para um pouco mais de R\$ 1 bilhão, apesar de ainda não ser suficiente para atender toda a demanda do público-alvo. No entanto, a partir de 2017, primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional Nº 95/2016 (BRASIL, 2016), o montante apresenta uma tendência declinante. (Chaves; Guimarães; Jacob, 2018)

O estudo do Banco Mundial sobre as Universidades Públicas afirma que essas instituições são ineficientes e também têm um impacto social regressivo. Para resolver esse dito problema, a proposta é reduzir o financiamento público, incentivando-as a se tornarem

mais eficientes, e implementar a cobrança de mensalidades dos estudantes (por meio de "tarifas"), que poderiam ser pagas pelas famílias ou com o auxílio do crédito educativo, e os mais pobres poderiam receber bolsas do Prouni. Apesar do Brasil ter um dos maiores valores absolutos em investimento em educação entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), quando considerado o valor por matrícula, o país fica em último lugar quanto ao valor aplicado por matrícula em todos os níveis educacionais, abaixo até mesmo de nações como o Chile e o México, o que indica uma situação de baixo investimento por estudante. É o que se observa:

Comparando-se com os 34 países da OCDE (Amaral, 2017), o Brasil está, de fato, entre os primeiros colocados em termos de valor aplicado em educação (US\$ 184,9 bilhões), correspondendo a 6% do PIB (US\$ 3.081,0 bilhões). No entanto, por ter um grande número de matrículas (53.746.345), só menor do que o dos EUA, o Brasil é o último colocado no que se refere ao valor aplicado por matrícula em todos os níveis educacionais (US\$ 3.439,49); abaixo mesmo do Chile (US\$ 4.325,39) e semelhante ao do México (US\$ 3.347,41), os dois únicos países latinoamericanos que integram a OCDE. (Druck; Filgueiras. Moreira, 2017, p.632)

De acordo com Nascimento, Arcoverde (2012), vem sendo aplicada uma reforma no ensino superior no sentido de submissão do ensino público aos ditames do capital financeiro, que vem sendo implementada na universidade brasileira.

Como exposto por Marques, Silva (2022), com o governo Temer, a EC 95/2016, estabelece que, nos vinte anos seguintes à sua aprovação, não seja possível que se aumentassem as despesas primárias para além do montante do ano anterior observada a variação dos índices inflacionários. Com efeito, tinha-se um verdadeiro limite primário constitucionalizado, ainda vigente. Nisso, colocou em rota de colisão os interesses sociais que poderiam ser atendidos pelo fundo público e os interesses de grupos privados que anseiam pela manutenção dos sinais positivos dados ao mercado. O movimento estudantil reagiu prontamente à PEC 241 (que se tornou a EC 95), através das ocupações de seus locais de estudos:

Desde sua apresentação, a PEC foi alvo de protestos por parte de sindicatos, de profissionais de variados setores públicos, principalmente ligados à Educação e à Saúde, e por parte dos movimentos sociais, que enxergavam na proposta um caminho de precarização dos serviços públicos e o fim de políticas públicas direcionadas às minorias. Com a iminência de sua aprovação na Câmara dos Deputados, foi ocupada a primeira escola no estado do Paraná. Alunos secundaristas da Escola Padre Arnaldo Jansen, em São José dos Pinhais, região metropolitana de Curitiba, realizaram a ocupação no início do mês de outubro de 2016, contra a PEC 241 e a MP 746/2016 (conhecida como “MP do Ensino Médio”), que promove alterações na estrutura do ensino médio, desobrigando a oferta das disciplinas de artes, educação física, espanhol, sociologia e filosofia. Rapidamente os protestos e ocupações se alastraram pelo Paraná, estado que contava, na ocasião, com o maior número de escolas ocupadas.

As discussões chegaram às Universidades, com assembleias estudantis decretando greve e sindicatos de professores/as e técnicos/as decidindo pela paralisação de suas atividades em mobilização contra a proposta. Pouco a pouco, ocupações foram sendo realizadas em várias universidades públicas pelo Brasil, acompanhadas pelos Institutos Federais e mesmo por algumas universidades privadas como as PUCs, nas quais existem estudantes que dependem de investimentos públicos como o FIES e o PROUNI para a manutenção na graduação. Em 24 de outubro de 2016, um dia antes da aprovação em segundo turno da PEC 241 na Câmara dos Deputados, o Centro de Educação – CE, da Universidade Federal de Pernambuco, foi ocupado por estudantes, com o apoio de uma parcela de docentes e técnicos/as, tornando-se o primeiro prédio desta Universidade a parar contra a PEC 241 e a MP 746/2016. Com a aprovação proposta pela câmara, aos poucos outros prédios foram sendo ocupados: o Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH (25 de outubro); o Centro de Artes e Comunicação – CAC (27 de outubro) e o Centro de Ciências Biológicas – CCB (31 de outubro). Outros prédios menores foram igualmente ocupados, como os Núcleos Integrados de Atividade de Ensino - NIATEs e os prédios de Educação Física e Enfermagem. No dia 26 de outubro, servidores/as técnico-administrativos/as da instituição decidiram aderir à greve pelo tempo de tramitação da proposta, publicando no mesmo dia nota de apoio às ocupações realizadas pelas/os estudantes. No dia 10 de novembro, foi a vez dos/as docentes da Universidade Federal de Pernambuco aderirem à greve, na que foi uma das maiores assembleias de docentes realizadas na instituição, com votação equilibrada e intensa participação do movimento estudantil (tanto do movimento OcupaUFPE, a favor da greve; quanto do movimento UFPE Livre, contra a greve e contra as ocupações, embora o primeiro fosse maioria). (Silva; Tavares, p.50,51)

O teto de gastos é uma das principais âncoras fiscais do Brasil e tem como pretensão objetivo evitar o descontrole das contas públicas. Foi adotado em 2017 e estabelece um limite para o crescimento dos gastos do governo federal por um período de 20 anos, corrigidos anualmente pela inflação oficial (IPCA).

A emenda constitucional que instituiu o teto também prevê gatilhos³ que podem ser acionados caso os gastos ultrapassem o limite estabelecido. Diferentemente de outros países, o teto de gastos no Brasil também abrange investimentos e não possui válvula de escape em momentos de crise econômica. Ele só pode ser extrapolado em casos específicos, como créditos extraordinários para gastos emergenciais e transferências obrigatórias para estados e municípios. Desde sua implementação, o teto de gastos foi ultrapassado em diversas ocasiões, sendo necessárias emendas constitucionais para ajustar os valores. (CNN, 2023)

³ Em tese, esses gatilhos seriam acionados em três estágios. O primeiro proibiria a ampliação de quadro de pessoal e de reajustes reais (acima da inflação) para servidores e limitaria as despesas discricionárias (não obrigatórias) e de custeio administrativo à inflação. O segundo proibiria reajustes nominais a servidores e limitaria os gastos discricionários e de custeio administrativo ao valor nominal empenhado (autorizado) no ano anterior. O terceiro estágio proibiria reajustes do salário mínimo acima da inflação e cortaria em 30% os gastos com viagens, transferências e diárias a servidores públicos, mantendo as restrições do segundo estágio. Esses gatilhos seriam disparados caso houvesse previsão no Orçamento Geral da União de que o teto seria descumprido. O problema, no entanto, é que o governo descobriu que só poderia enviar um projeto de lei orçamentária com despesas fora do teto caso os gastos discricionários caíssem a zero, um cenário que jamais seria alcançado porque inviabilizaria o funcionamento dos serviços públicos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-o-que-e-e-como-funciona-o-teto-de-gastos-do-governo/>. Acesso em: [05/05/2023]

Em março de 2019, o Governo Federal de Jair Bolsonaro anunciou um corte de 5,8 bilhões de reais no orçamento do Ministério da Educação. Isso levou inúmeras universidades e institutos federais a enfrentar sérias dificuldades para manter suas atividades, o que provocou manifestações estudantis em todo o país. Em resposta, entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE) convocaram os atos conhecidos como "Tsunamis da Educação", realizados em 15/05, 30/05, 14/06, 13/08, 07/07, 02/10 e 03/10, como forma de protesto. No dia 18 de outubro de 2019, o MEC anunciou o descontingenciamento total do orçamento da educação, liberando cerca de 1 bilhão de reais para a educação básica e superior. Apesar do Ministério ter alegado que voltaram atrás por conta de uma maior arrecadação da União, as entidades estudantis consideraram esse recuo como uma conquista das mobilizações que pressionaram o Governo pela manutenção do orçamento educacional.

Restou constatado que, durante toda a vigência do teto de gastos (EC 95), o orçamento destinado à educação foi R\$ 7,2 bilhões menor do que o previsto sem a incidência da EC 95. No projeto de lei do Orçamento de 2023 do governo Jair Bolsonaro, previa-se uma contração do gasto primário em 1,4% do PIB, equivalente a R\$ 150 bilhões. O espaço para investimentos seria o menor da história, apenas 0,22% do PIB, resultando em um déficit primário de R\$ 65,9 bilhões. Em contraste, a campanha à presidência de Lula, em 2022, liderou uma ofensiva contra a austeridade, mobilizando a opinião pública para mostrar os possíveis impactos negativos nos programas sociais, apoiados pela população. Ele enfatizou que o gasto social deveria ser visto como um investimento, e não um desperdício, desafiando o discurso político neoliberal predominante na mídia tradicional. (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

Após assumir a presidência, Lula transferiu a iniciativa política e ideológica na área fiscal para o discurso neoliberal ou social-liberal do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad. Nesse momento, a disputa pelo sentido da política fiscal foi apaziguada dentro do governo, pois o ministro aderiu ao discurso neoliberal predominante, culpando o excesso do gasto público pela inflação e risco de inadimplência da dívida pública. Prometeu uma regra rígida de controle do gasto público para ajudar o Banco Central a reduzir juros e o mercado financeiro a ter confiança no futuro, incentivando investimentos produtivos e demanda por títulos públicos. (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

O Regime Fiscal Sustentável, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (PLP 93/2023), foi proposto pelo Governo Lula substituindo o Teto de Gastos, atualmente em vigor,

por um regime focado no equilíbrio entre arrecadação e despesas. O texto substitui o teto de gastos em vigor e limita o crescimento anual das despesas da União entre 0,6% e 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB). (Druck; Filgueiras; Moreira, 2017)

De acordo com Druck, Filgueiras e Moreira (2017), o "Novo Arcabouço Fiscal" é menos agressivo do que a Lei do Teto do Gasto, mas compartilha do mesmo propósito geral de proteger a austeridade econômica em detrimento da vontade popular. Ele busca legalmente fortalecer um Estado neoliberal que limita a ação governamental, substituindo gradualmente serviços públicos por opções privadas. O objetivo é estabilizar a relação dívida pública bruta/Produto Interno Bruto (PIB) por meio do controle do gasto público, independentemente das condições econômicas, sem esperar crescimento sustentável do PIB.

Até o momento, porém, o governo Lula havia realizado a recomposição de R\$ 2,44 bilhões do orçamento das universidades e institutos federais (Poder 360, 2023), juntamente a um plano de reajustes e recomposição das bolsas de estudo, pesquisa e formação de professores. Além disso, o Governo Federal tornou oficial a recomposição do número de bolsas oferecidas em pós graduação (Gov, 2023). Em 2015, havia 58,6 mil bolsas de mestrado, por exemplo. Em 2022, esse número foi reduzido para 48,7 mil – uma queda de quase 17%. Agora, de acordo com o Chefe do Executivo, serão ofertadas 53,6 mil. (Governo Federal, 2023)

O governo Lula planeja enviar uma proposta de emenda à Constituição (PEC) no segundo semestre de 2023 para alterar a correção do piso dos gastos com saúde e educação a partir de 2025. Até 2016, o piso era vinculado a um patamar da receita líquida. Com o teto de gastos em vigor entre 2017 e 2023, o reajuste do piso para saúde e educação ficou limitado à variação da inflação, e cortes em outras despesas seriam necessários para crescimento acima da inflação. O governo pretende estabelecer um novo piso que assegure aumentos acima da inflação, que se compatibilize com o Novo Arcabouço Fiscal. (Agência Brasil, 2023) Ou seja:

Atualmente, os gastos mínimos com saúde e educação são vinculados à arrecadação federal. O governo é obrigado a executar pelo menos 15% da receita corrente líquida com a saúde e 18% da receita com impostos com a educação.

Segundo a equipe econômica, esses pisos criam problemas porque os gastos totais do governo estão submetidos a uma regra geral, que era o teto de gastos e será substituída pelo novo arcabouço fiscal. Dessa forma, caso os gastos com uma das duas áreas (educação e saúde) cresçam mais que a média das despesas, sobra uma fatia menor para outros tipos de gastos. (Agência Brasil, 2023)

Através de decreto, em julho do presente ano, o governo federal estabeleceu um corte de R\$ 1,5 bilhão em 10 ministérios, resultando na impossibilidade de utilização desse montante por essas pastas. A Saúde foi a pasta mais afetada, com R\$ 452,024 milhões bloqueados, seguida pela Educação, que ficou impedida de usar R\$ 332,017 milhões. (UOL, 2023)

Em maio, os ministérios da Fazenda e do Planejamento realizaram um bloqueio adicional de R\$ 1,7 bilhão, totalizando R\$ 3,2 bilhões contingenciados atualmente. As despesas previstas para 2023 totalizam R\$ 1,948 trilhão. (O GLOBO, 2023)

De acordo com o governo, porém, o bloqueio de recursos não é permanente e pode ser revertido caso as estimativas de gastos obrigatórios não se confirmem. Cada ministério é responsável por determinar quais despesas serão reduzidas para se adequar ao orçamento contingenciado. O governo argumenta que o valor bloqueado este ano é menor do que o do ano anterior, quando foram contingenciados R\$ 15,38 bilhões para cumprir o teto de gastos. (Gazeta do Povo, 2023)

Desde a criação do teto de gastos, no entanto, o limite foi furado pelo menos sete vezes, das quais cinco por meio de emendas constitucionais, de acordo com reportagem da CNN de 05 de dezembro de 2022:

Em 2020, o Orçamento de Guerra para enfrentar a pandemia de covid-19 foi responsável por excluir mais R\$ 507,9 bilhões, segundo cálculos do economista Bráulio Borges, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Ibre).

Em 2021, a emenda constitucional do novo marco fiscal permitiu um furo de mais R\$ 44 bilhões para financiar o pagamento da segunda rodada do auxílio emergencial, que tinha sido ressuscitado após a onda das variantes gama e delta do novo coronavírus. Novos gastos com créditos extraordinários para o enfrentamento da pandemia elevaram para R\$ 117,2 bilhões o valor excluído do teto no ano passado.

Também no fim do ano passado, a emenda que mudou a fórmula de correção do teto liberou mais R\$ 64,9 bilhões e a emenda que permitiu o parcelamento de precatórios (dívidas reconhecidas pela Justiça) de grande valor liberou mais R\$ 43,56 bilhões. O impacto para o Orçamento de 2022 está estimado em R\$ 108,2 bilhões.

Por fim, em julho deste ano, a emenda constitucional que ampliou o valor mínimo do Auxílio Brasil para R\$ 600 e criou os auxílios Caminhoneiro e Taxista foi responsável por retirar mais R\$ 41,25 bilhões do teto. (CNN, 2023)

De modo que a escolha de obediência ao teto e limitação com os gastos em educação e saúde também se trata de uma escolha política.

Assim, vê-se que o PNAES permaneceu como programa de governo desde sua promulgação, em 2010, no que o montante destinado para sua efetivação sofreu variações de

acordo com a prioridade dada à educação pública em cada governo - vislumbrando que, desde os anos 90, no Brasil, está em curso uma política neoliberal de restrição dos gastos primários.

De modo que, entendendo a realidade brasileira no que tange o percurso histórico pelas demandas, conquistas e retrocessos em assistência estudantil, indissociáveis da história do Brasil, do ensino superior brasileiro e da União Nacional dos Estudantes, se faz necessário perscrutar como se dá a destinação orçamentária para efetivar tais políticas de assistência estudantil, previstas no PNAES. Ademais, entender alguns dos aspectos limitadores da efetivação plena da assistência estudantil no ensino superior, intrinsecamente conectados a escolhas políticas em uma conjuntura socioeconômica, e os impactos de tal contexto na forma como a assistência estudantil acessa os estudantes (e vice versa) do ensino superior brasileiro.

3 AUSTERIDADE, DIREITOS FUNDAMENTAIS E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

3.1 O direito ao ensino superior e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988

No Brasil, os direitos fundamentais referem-se a um conjunto de garantias e liberdades previstas na Constituição Federal, que são considerados essenciais para o pleno exercício da cidadania e dignidade humana.

Conceitua-se direito fundamental como aquele direito positivado por uma ordem constitucional, de forma que poderia ser exigido judicialmente. Essa conceituação de direito fundamental é baseada em um critério formal, que se associa a critérios materiais e estruturais (Alexy, 1997, p. 65).

Os direitos fundamentais sociais estão previstos nos artigos 6º a 11º da Constituição Federal de 1988. Eles representam o compromisso do Estado em promover políticas públicas e ações que visem a redução das desigualdades sociais e a garantia de condições mínimas de bem-estar para a população.

Esses direitos, no entanto, não são apenas uma garantia formal, mas também uma demanda a ser efetivamente implementada pelo Estado, por meio de políticas públicas concretas. A busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais tem sido uma luta constante de diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no Brasil.

O direito à educação está previsto de forma genérica no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos sociais. Sua regulamentação específica encontra-se no Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, a partir do artigo 205. Conforme estabelece o artigo 6º, os direitos sociais incluem a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, de acordo com as disposições desta Constituição.

A Constituição estabelece que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito no Brasil. Em relação ao ensino médio, prevê-se sua "progressiva universalização" após a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que alterou a redação original. Já o ensino superior não é mencionado especificamente no mesmo artigo, o que indica uma diferenciação de tratamento em relação ao ensino fundamental e médio. (Cezne, 2006)

O direito ao ensino fundamental como dever do Estado é expresso como direito público subjetivo - no entanto, não se abrangeu o ensino médio a respectiva formalização

como direito público subjetivo, por, à época, o que se objetivou foi uma tendência à incorporação desse nível ao ensino obrigatório. Sua universalização foi colocada como meta, não como direito. O ensino superior, ainda mais, por não possuir caráter obrigatório, se encontra mais longe ainda de uma perspectiva de universalização conforme o expresso na Constituição Federal (art. 208, V), em que o “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”, no que se aborda uma lógica de mérito. (Cezne, 2006)

Tratando-se dos direitos fundamentais, pode-se dividi-los em dois grandes grupos: direitos de defesa e direitos de prestações. Nesse sentido, Alexy (1997) classifica-os pelo objeto específico: respectivamente, direitos de defesa como direitos a ações negativas (omissões) e direitos a prestações como direitos a ações positivas (um fazer do destinatário).

Na teoria de Alexy, os direitos fundamentais podem ser divididos em dois grandes grupos: direitos de defesa e direitos de prestações. Os direitos de defesa referem-se a ações negativas, ou seja, o direito de não ser impedido ou afetado em determinadas situações. Esses direitos podem ser subdivididos em direitos a não impedimentos de ações, não afetação de propriedade e não eliminação de posições jurídicas. Já os direitos de prestações são direitos a ações positivas, tanto fáticas quanto normativas. Eles podem ser exercidos por meio de regulação jurídica e envolvem o direito do indivíduo de receber algo do Estado que, se ele tivesse os meios necessários, poderia obter também de particulares. Esses direitos podem ser explicitamente previstos na Constituição ou derivados de princípios e outros direitos expressos na mesma, como vê-se:

Direitos de defesa do cidadão contra o Estado são direitos a ações negativas (abstenções) do Estado. Eles pertencem ao status negativo, mais precisamente ao status negativo em sentido amplo. Seu contraponto são os direitos a uma ação positiva do Estado, que pertencem ao status positivo, mais precisamente ao status positivo em sentido estrito. Se se adota um conceito amplo de prestação, todos os direitos a uma ação estatal positiva podem ser classificados como direitos a prestações estatais em um sentido mais amplo; de forma abreviada: como direitos a prestações em sentido amplo. Saber se e em que medida se deve atribuir aos dispositivos de direitos fundamentais normas que garantam direitos a prestações em sentido amplo é uma das questões mais polêmicas da atual dogmática dos direitos fundamentais. (ALEXY, 1997, p.434)

Alexy classifica os direitos de prestações em três critérios: normas que conferem direitos subjetivos ou obrigações ao Estado objetivamente; normas vinculantes ou não vinculantes; e direitos e deveres definitivos ou *prima facie* (que devem ser ponderados no processo interpretativo). O autor enfatiza a importância de introduzir diferenciações nos

direitos fundamentais sociais para garantir sua implementação de acordo com as condições concretas apresentadas.

Conforme Cezne (2006), o direito à educação pode ser classificado como um direito a prestações em sentido estrito, e sua vinculação varia de acordo com o nível de ensino (fundamental, médio ou superior). No caso do ensino fundamental, há garantias e instrumentos expressamente previstos na Constituição, inclusive a previsão como direito público subjetivo, o que confere uma força normativa mais robusta.

No entanto, em relação ao ensino médio e superior, a proteção constitucional é menos abrangente, e a força normativa depende de análise caso a caso. Por exemplo, o acesso à educação superior não é garantido de forma abstrata, apenas estabelece que o ingresso deve ser baseado no mérito intelectual. A gratuidade é garantida apenas em relação às entidades estatais, sem uma obrigação formal de ampliação dessas instituições ou concessão de bolsas a alunos carentes. (Cezne, 2006)

Portanto, o direito à educação superior na Constituição Federal pode ser considerado como um direito fundamental, porém, sua proteção é mais frágil, e a efetivação depende do desenvolvimento de instrumentos legais e sua aplicação concreta pelos tribunais. (Cezne, 2006). A amplitude, porém, da proteção do ensino superior, está aberta a disputas, entendendo o sistema constitucional como sistema aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos e desenvolvimentos, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos influxos do mundo circundante:

Postas estas questões preliminares, há como concluir, desde já, que, em se reconhecendo a existência de um sistema dos direitos fundamentais, este necessariamente será, não propriamente um sistema lógico-dedutivo (autônomo e autossuficiente), mas, sim, um sistema aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos e desenvolvimentos, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos influxos do mundo circundante. Este entendimento se harmoniza, de outra parte, com a concepção, que hoje pode ser tida como dominante na doutrina, de que a própria Constituição constitui, na condição de estatuto jurídico fundamental (no sentido material e formal) da comunidade, e à medida que superada a doutrina liberal-burguesa da rígida separação entre Estado e sociedade, um sistema aberto de regras e princípios, questão essa que não cabe a nós aprofundar e que, por isso, vai aqui referida a título de pressuposto teórico para os efeitos de nosso estudo. (Sarlet, 2018, p.73)

3.2 A Teoria da Constituição Financeira como alicerce do estudo do Direito Financeiro no contexto do neoliberalismo

Como observa-se em Furno (2022), nos anos 1970, a economia global enfrentou uma crise que foi impulsionada por dois fatores principais: a queda da taxa de lucro e o

crescimento de um mercado financeiro paralelo ao dos Estados Unidos. Essa crise se manifestou como estagnação, caracterizada pela combinação de estagnação econômica com elevada inflação. Do ponto de vista ideológico, essa crise foi utilizada pelos novos pensadores liberais para questionar o modelo do Estado keynesiano, que atuava como regulador e garantidor das políticas de bem-estar social. Essa conjuntura abriu espaço para o surgimento do neoliberalismo, uma concepção política e econômica que propunha a redução do papel do Estado na economia e a ênfase na liberdade dos mercados. Isso levou à experimentação de um novo modo de coordenação política, com uma nova visão sobre o papel dos Estados nacionais e um novo padrão de acumulação de capital. Esse novo modelo econômico ficou centrado na hegemonia das finanças e na intensificação dos fluxos comerciais.

Ao findarem os grandes estímulos produzidos pela necessidade de recuperar regiões inteiras afetadas pela guerra, reduziu-se a demanda por novos investimentos, o que contraiu a taxa de lucros e a capacidade de inversão produtiva. A melhoria das condições salariais e o pleno emprego também elevaram o custo unitário dos salários, reduzindo a margem do montante apropriado na forma de lucro. Além disso, a concorrência intercapitalista, intensificada no pós-guerra, gerou pressão por mudanças tecnológicas céleres, o que aumentou o montante gasto em capital constante e reduziu o total dispendido na força de trabalho, única mercadoria capaz de adicionar mais-valor. Com a impossibilidade do capital realizar sua própria natureza, ou seja, do capital se valorizar em um processo de autoexpansão permanente, manifesta-se a crise no modo de produção capitalista. Sempre que esse processo entra em desordem, afloram as crises de caráter cíclico. (Furno, 2022, p. 114,115)

Mesmo a financeirização ocorrendo desde o século XIX como recurso do capitalismo para lidar com suas crises cíclicas, com o neoliberalismo há um deslocamento em escala sem precedentes da esfera financeira na produção de mais-valor. Nisso, se expressam formas de maximização da exploração da força de trabalho - no que, mesmo havendo uma autonomia relativa da esfera financeira com relação à produção de riqueza, os ganhos financeiros ainda dependem em grande medida da esfera produtiva. (Furno, 2022)

O FMI e Banco Mundial, já citados anteriormente, se tratam de algumas das bases de sustentação dos interesses financeiros que ampliam as desigualdades em nível global e submetem as demais nações periféricas aos ditames do imperialismo estadunidense. O imperialismo e neoliberalismo dão as mãos para inaugurar um novo ciclo de imposições financeiras, produtivas e militares para subjugar ainda mais a periferia. Nisso, é reproduzido um receituário de austeridade fiscal, em que a aludida responsabilidade fiscal impõe limites ligados ao tamanho relativo do déficit fiscal, as concessões fiscais do capital são necessariamente equiparadas aos cortes nas despesas sociais, nas transferências de auxílios

aos mais pobres, nos subsídios alimentares e no fornecimento público de serviços essenciais como saúde e educação. (Furno, 2022)

A receita, então, é de transformar direitos sociais em mercadorias rentáveis. Sob o argumento de que o equilíbrio orçamentário nos países periféricos deve ser perseguido com prejuízo de políticas públicas que assegurem direitos fundamentais, é reforçada a falácia de que, mesmo o endividamento brasileiro se dando em moeda soberana, estamos numa eminente “quebra” do Estado:

O imperialismo atua para aprofundar a dependência da periferia mediante um arranjo específico da política macroeconômica neoliberal, essencialmente vinculado à operação da política fiscal como elemento indutor do crescimento e da distribuição de renda, sob argumento da necessidade de redução do tamanho e do papel do Estado em suas funções empresariais. O terrorismo econômico, frequentemente mobilizado em situações de elevado endividamento público - como no Brasil em 2022 - é acompanhado de receituários de ajustes para a retomada do equilíbrio orçamentário e corte de despesas. Isso é, sem dúvida, puramente falacioso. As mais recentes chantagens dos mercados com relação à solvência da dívida pública e à possibilidade de quebra do Estado não resistem a qualquer análise séria que parta da evidência de que, ao contrário da década de 1980, o endividamento brasileiro se dá em moeda soberana.

Se não há risco de “quebra” do Estado e de crises externas - em função do Brasil ser credor líquido em moeda estrangeira - podemos supor que a disciplina fiscal atua como mecanismo de chantagem que se disfarça de necessidade de equilíbrio, quando, na verdade, está assentada na premissa de que quanto mais o Estado subinveste nos serviços universais como saúde, educação e assistência, mais se abrem possibilidades materiais e subjetivas para que o capital privado, sobretudo o imperialista, aproprie-se desses espaços que, até então, estavam sob o monopólio do Estado. (Furno, 2022, p.134)

Nisso, se insere, por parte do capital financeiro, a necessidade de imposição de deflação no preço de oferta de mercadorias vendidas pelos países dependentes e na renda dos trabalhadores nesses países, através do aumento brutal das desigualdades sociais, os pacotes de austeridade fiscal, a inclusão de pequenos produtores no cômputo total do valor agregado durante o processo de produção (gerando baixo poder de barganha frente aos grupos monopolistas), e a continuidade do processo colonial de deslocamento forçado de pequenos produtores - com o deslocamento de camponeses e pequenos produtores para o setor terciário, em condições de subemprego. (Furno, 2022)

Logo, na medida em que o Estado garante a manutenção da valorização financeira, o faz conservando sua capacidade de disciplinar o trabalho e impulsionar os fluxos de ativos no mercados financeiros - através da emissão de dívidas, por exemplo - privatiza setores e serviços e se desobriga de atribuições sociais conquistadas pela população, como o processo

constituente, que fixou uma série de direitos fundamentais, ora relativizados pela expansão do domínio privado.

Assim, é patente a imperatividade de analisar o orçamento público sob a luz da teoria da Constituição Financeira. De acordo com Heleno Taveira Torres (2014), o direito financeiro é responsável por garantir a manutenção e continuidade do Estado, bem como o cumprimento de todos os objetivos estabelecidos na Constituição, tanto para as gerações presentes como para as futuras. Desde a separação dos poderes até a efetivação dos direitos sociais, abrangendo o federalismo, programas de redução de desigualdades, investimentos em infraestrutura e proteção ao meio ambiente, todas essas ações requerem receitas públicas, políticas e programas, autorizações orçamentárias, realização de despesas e controles rigorosos. O direito financeiro busca ampliar a competência dos gastos públicos e garantir sua devida fiscalização.

A teoria da Constituição Financeira, então, se trata de uma teoria que submete o poder financeiro à Constituição e suas limitações. Nesse novo modelo, a atividade financeira da Fazenda Pública é fundamentada e controlada de acordo com os princípios da Constituição Financeira. A Constituição inclui a atividade financeira do Estado como um de seus objetivos, destacando a formação de riqueza nacional, a gestão do patrimônio e os controles das contas públicas. Esses objetivos são alcançados de forma independente, com foco na eficiência, garantindo o cumprimento das diversas competências e valores constitucionais. (Torres, 2014)

A Constituição Financeira é a parcela material da Constituição que rege a atividade financeira do Estado Social e Democrático de Direito. Ela vai além das regras típicas de orçamento, despesas ou receitas públicas e abrange toda a sua integralidade, incluindo competências, serviços públicos, políticas públicas e garantias a direitos sociais. Seu primeiro pressuposto é a prevalência do princípio do Estado Democrático de Direito, que busca maior participação, garantias formais e materiais e efetividade dos direitos. O segundo pressuposto é o dos fins constitucionais, que definem os objetivos da Constituição Financeira. O Estado Democrático de Direito, então, deve promover a segurança dos direitos e buscar eliminar desigualdades sociais através de políticas públicas e medidas reais. A Constituição Financeira deve assegurar e concretizar direitos sociais, intervenção econômica e proteção assistencial, de acordo com a organização do Estado definida na Constituição. (Torres, 2014)

Em momentos de crise, a atuação do Estado torna-se fundamental para restabelecer o equilíbrio e a estabilidade nos setores mais afetados. Isso testa a capacidade adaptativa da

economia e do Estado, refutando as teorias do Estado mínimo e das finanças equilibradas obrigatoriamente.

A atividade financeira do Estado nunca foi neutra, nem aqui nem alhures. Todo e qualquer gasto público relevante, ato de criação ou aumento de tributo é intervenção direta e indireta sobre a macro e a microeconomia de uma nação, a modificar o volume da renda total ou a distribuição de rendas. A neutralidade tributária é uma quimera. A simples instituição ou cobrança de qualquer tributo, por si só, já projeta consequências na ordem econômica. Os fenômenos de repercussão, repercussão econômica, incidência econômica e difusão, tão bem examinados por Paul Hugon, na sua obra *O imposto*, dão mostras desses efeitos. Por isso, feneceram, uma a uma, as teorias liberais que apregoavam a eliminação (neutralidade) ou redução ao mínimo da atuação do Estado na economia, como aquela doutrina enaltecida do proferido "equilíbrio orçamentário", como se o Estado Social fosse determinado pela economia, e não pela Constituição. (Torres, 2014, p.197)

O mito liberal do equilíbrio orçamentário é um critério econômico frequentemente mencionado como forma de controle do orçamento público, reduzindo o montante destinado à efetivação de direitos sociais a partir de uma lógica de austeridade. Segundo o autor, tal princípio não deve ser mais aplicável ao direito orçamentário contemporâneo. Isso porque a opção feita pelo constituinte ao excluir o equilíbrio orçamentário e estabelecer um Estado Democrático de Direito, com garantias de intervenção para alcançar os objetivos constitucionais do Estado, demonstra uma preferência pela substância sobre a forma no controle das contas públicas. O âmbito material do controle foi ampliado, incluindo a "economicidade", para alcançar esses fins do Estado com qualidade de controle. (Torres, 2014)

O Estado é visto como uma organização para satisfazer as necessidades coletivas e alcançar o "bem comum" ou "interesse comum", seguindo os valores e princípios estabelecidos nas Constituições Econômica, Político-Federativa, Social e Financeira. O Estado tem a responsabilidade de realizar os fins definidos pela Constituição, promovendo o bem-estar coletivo. A atividade financeira do Estado, então, é essencial para alcançar esse objetivo, e não pode ser considerada apenas como um aspecto instrumental, mas sim como um meio de efetivar direitos e deveres fundamentais, distribuindo ônus e benefícios conforme os princípios constitucionais e buscando o equilíbrio econômico de forma contínua. (Torres, 2014)

A atividade financeira é um fato social, político, econômico e técnico-jurídico. Existe uma noção equivocada de "instrumentalidade" na atividade financeira do Estado, que sugere uma ordem necessária entre a obtenção de receitas e realização de despesas públicas. No entanto, isso se trata de uma falácia, considerando que a despesa pública não é um

antecedente que determine o montante dos recursos a serem obtidos, e também não é necessário que a despesa acompanhe o aumento das receitas. Essa dependência entre receita e despesa não se confirma na realidade das finanças públicas contemporâneas, segundo Torres (2014).

A noção clássica e liberal de orçamento busca um equilíbrio entre receitas e despesas públicas, evitando déficits ou superávits nas contas públicas. Apesar de não haver um princípio explícito de "equilíbrio orçamentário" na Constituição brasileira, isso não significa que a Constituição permita políticas administrativas irresponsáveis que prejudiquem as finanças públicas. A Constituição estabelece diversos mecanismos de controle e responsabilização dos gestores públicos para evitar práticas deficitárias. Enquanto não é um princípio constitucional típico, o equilíbrio orçamentário é um fim almejado em diversas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Torres, 2014)

O objetivo ideal seria, então, buscar a estabilidade orçamentária e a qualidade dos gastos públicos. No entanto, quando surgir conflito entre o cumprimento dos fins constitucionais do Estado, a Constituição Financeira do Estado Democrático de Direito deve prevalecer, com seus princípios e valores a serem concretizados ao longo de um período dinâmico, sem restrição a um único exercício anual. (Torres, 2014)

Embora a Constituição brasileira não tenha um "princípio" de equilíbrio orçamentário explícito, isso não permite práticas que levem a gestões ineficientes, endividamentos excessivos e outros problemas. A formação de dívidas públicas é autorizada, mas dentro de limites rigorosos, e estímulos fiscais podem ser concedidos, mas com critérios de controle das fontes de receitas para cobertura. O autor ainda expressa que a Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre o papel constitucional de assegurar critérios de estabilidade do orçamento, embora não como obrigação de "equilíbrio orçamentário", mas sim priorizando o cumprimento dos fins constitucionais do Estado. (Torres, 2014)

Tal visão também pode ser observada em Ricardo Lobo Torres (2018), entendendo que o princípio do equilíbrio orçamentário, ainda quando inscrito no texto constitucional, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante: será respeitado pelo legislador se e quando permitir a conjuntura econômica, mas não está sujeito ao controle jurisdicional. Não pode a Constituição determinar obrigatoriamente o equilíbrio orçamentário, pois este depende de circunstâncias econômicas aleatórias.

Nada obstante, a CF fez a opção pelo princípio do equilíbrio econômico, sob a reserva do possível. O princípio era clássico nas finanças públicas. A teoria econômica de Keynes é que passou a recomendar os orçamentos deficiários nas épocas de recessão, para possibilitar o pleno emprego e a conquista do equilíbrio econômico geral. Com a crise financeira dos últimos anos e o excessivo endividamento das nações, voltam juristas e economistas a defender o equilíbrio econômico, o controle do déficit público, a contenção de despesas e limitação dos empréstimos. A CF, indubitavelmente, aderiu à necessidade do equilíbrio econômico, a se viabilizar através da legislação ordinária; mas não lhe pretendeu atribuir eficácia vinculante, pois permitiu o endividamento, ainda que limitado. (Torres, 2018, p.124)

O autor entende, ainda, que o princípio fundamental do orçamento é a redistribuição de rendas, uma vertente da justiça distributiva que atua tanto na receita como na despesa. Enquanto a justiça distributiva opera nos tributos, levando em conta a capacidade contributiva de cada um, e na distribuição de bens e serviços públicos para aqueles que precisam, no orçamento, essa justiça é concretizada pelo princípio da redistribuição de rendas. Esse princípio busca, de forma genérica e não personalista, tirar de quem possui mais recursos para destinar aos que possuem menos. No Estado Democrático de Direito e Social, destarte, a redistribuição de rendas encontra sua principal fonte no orçamento público, sendo considerada antes de refletir sobre outras formas de redistribuição, como salários e preços. (Torres, 2018)

O imperialismo atua, assim, para aprofundar a dependência da periferia do capitalismo mediante um arranjo específico da política macroeconômica neoliberal, essencialmente vinculado à operação da política fiscal como elemento indutor do crescimento e da distribuição de renda, sob argumento da necessidade de redução do tamanho e do papel do Estado em suas funções empresariais, o que causaria o equilíbrio orçamentário. Nessa conformação, as garantias constitucionais de direitos fundamentais e sociais são os primeiros a ter o orçamento de sua efetivação reduzido, e políticas públicas minadas.

Nisso, a teoria da Constituição Financeira busca a unidade constitucional da atividade financeira estatal, o que significaria prover recursos para políticas públicas, obtendo recursos de acordo com a Constituição e garantindo controle legítimo e permanente do patrimônio público. Isso só é possível com vontade política para efetivar tais mandamentos constitucionais. Veremos, então, como tal debate se expressa ao observar o percurso de efetivação do PNAES, frente a seus objetivos e metas, e a estrutura orçamentária brasileira.

4 PNAES E ORÇAMENTO PÚBLICO: FUNCIONAMENTO E CAMINHOS

4.1 O funcionamento do orçamento público brasileiro

O direito financeiro no Brasil foi sistematizado em 1964 com a publicação da Lei 4.320/64. Antes disso, desde a Constituição de 1824, havia debates sobre a divisão de rendas e arrecadação tributária entre o Governo Geral e as províncias. Em 1833-1834, ocorreu a separação entre o orçamento geral e o das províncias, assegurando às províncias as receitas residuais do governo central. Até 1965, houve sobreposição de competências, que foi superada com a Constituição de 1946. A Lei 4.320/1964 foi, então, central para delimitar o objeto do direito financeiro ao estabelecer normas gerais sobre a disciplina. (Piscitelli, 2018)

Com a Constituição de 1988, o Sistema Tributário Nacional foi especializado, distribuindo rigidamente as competências tributárias. No governo FHC, houve a construção de um novo regime fiscal com a assinatura do Programa de Estabilidade Fiscal em 1998, resultando na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que estabeleceu regras para a gestão do dinheiro público. Também se destacam, no percurso do orçamento público brasileiro, a Emenda Constitucional 95 (conhecida como “teto de gastos”, já discutido anteriormente) e o Novo Arcabouço Fiscal (Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023), também já discutido anteriormente.

O direito financeiro no Brasil é regulado por diversas fontes normativas vinculadas ao federalismo. Quanto às fontes formais, se tratam de normas e instrumentos jurídicos que estabelecem as regras, princípios e procedimentos relacionados às finanças públicas e à gestão dos recursos financeiros do Estado. Essas normas são criadas e emanam das instâncias do poder público, como o Poder Legislativo, Executivo e, em alguns casos, do Poder Judiciário. As principais são a Constituição Federal, as leis complementares e ordinárias, e as medidas provisórias; enquanto isso, as fontes secundárias são os decretos, resoluções, atos normativos, decisões administrativas e decisões judiciais, de acordo com Torres (2018).

A Constituição Federal aborda diversos temas relacionados ao direito financeiro, tais como o subsistema de repartição de receitas tributárias, empréstimos públicos, subsistema monetário, orçamentos e fiscalização contábil, financeira e orçamentária. As leis complementares desempenham um papel essencial na área tributária ao completarem as normas gerais de direito financeiro estabelecidas na Constituição.

As leis complementares são de grande importância, uma vez que regulamentam questões financeiras que não foram suficientemente abordadas na Constituição, proporcionando a harmonia do sistema criado pela Carta Magna. Nem todas as normas gerais precisam ser veiculadas por lei complementar, somente aquelas que impactam o poder de legislar dos demais entes federativos, visto que as normas gerais voltadas exclusivamente à União não necessitam desse enquadramento. (Torres, 2018)

As leis ordinárias abrangem leis como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As leis delegadas, que são aquelas delegadas pelo Poder Legislativo ao Presidente da República, não podem tratar de matéria orçamentária devido a proibição expressa na Constituição. No entanto, podem abordar outros temas relacionados ao direito financeiro, desde que não se refiram ao PPA, LDO e LOA. (Torres, 2018)

Quanto às medidas provisórias, a Constituição veda a sua edição sobre matérias reservadas a lei complementar, incluindo temas de direito financeiro. Existe uma exceção prevista para situações de despesas imprevisíveis e urgentes, como aquelas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, as quais podem ser objeto de medida provisória de acordo com o art. 167, § 3º da CF. No entanto, em geral, as medidas provisórias não são aplicáveis a questões financeiras e orçamentárias. (Torres, 2018)

Os decretos são atos emitidos pelo Executivo para dar execução às leis financeiras, quando estas não são auto executáveis, e não podem inovar ou criar algo que a lei não estabeleça. Enquanto isso, as resoluções se tratam de deliberações emitidas pelo Congresso Nacional ou por uma das Casas Legislativas sem necessidade de sanção presidencial, podendo tratar de temas relevantes em direito financeiro, como limites de endividamento dos estados e municípios.

Por sua vez, os atos normativos incluem portarias, pareceres normativos e instruções normativas, que complementam as leis ou decretos para torná-los aplicáveis. As decisões administrativas, ainda, são decisões da Administração frente a casos concretos que orientam situações dúbias ou divergentes.

Por fim, a jurisprudência é uma fonte importante do direito financeiro e pode influenciar decisões sobre alocação de recursos públicos: o Judiciário passou a ser acionado

em questões orçamentárias, principalmente relacionadas a direitos sociais, levando em consideração os custos públicos envolvidos.

Quanto às fontes materiais, Torres (2018) expressa que o direito financeiro, especialmente o orçamento público, tem sido objeto de estudo e análise de diversos profissionais, como economistas, financistas, técnicos contábeis, administradores, políticos e outras categorias de pessoas, o que configura sua fonte material.

Pode-se entender que o orçamento é uma lei especial, cujo conteúdo é definido na Constituição, com o propósito de regular as ações do setor público em relação à utilização dos recursos financeiros. Essa lei tem como principais destinatários os agentes públicos e, por meio dos programas nela incluídos, estabelece o plano de trabalho para um determinado período financeiro. (Torres, 2018)

Já Torres (2014), elabora que o orçamento representa uma análise dos valores éticos, uma avaliação dos princípios constitucionais, uma abordagem contábil da justiça social e uma avaliação dos resultados das políticas públicas em um contexto de recursos financeiros limitados e escassos.

A "natureza jurídica" do orçamento é um tema bastante debatido e controverso na doutrina pátria. A corrente formalista vê o orçamento como um simples ato administrativo, com aprovação legislativa de caráter meramente "formal". Para outra corrente, como representada por Gaston Jèze, o orçamento é apenas um ato-condição, uma vez que as receitas e despesas já possuem outras normas que regulam sua criação. A terceira corrente, predominante no Brasil, defende que o orçamento é uma lei, mas não apenas formal, pois prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos ou modificar as leis tributárias e financeiras. (Torres, 2018)

Para autores como Torres, 2014, a distinção do orçamento como lei em sentido formal e material não tem, na atualidade, a relevância que angariou no passado, como vê-se:

A lei orçamentária deve ser interpretada como qualquer outra lei, e sempre em conformidade com a Constituição Financeira, autorizado o controle de constitucionalidade quando houver conflito entre suas disposições e o texto constitucional, segundo o regime jurídico dos créditos orçamentários, os efeitos dos artigos das leis ou vícios do processo jurídico de sua formação. (Torres, 2014, p. 394, 395)

Ainda quanto a sua natureza jurídica, o orçamento público brasileiro é considerado meramente autorizativo e não impositivo, pois não cria gastos, mas apenas os autoriza. No

Brasil, o Executivo não é obrigado a cumprir o que está previsto no orçamento, pois este apenas autoriza a realização das despesas nele mencionadas. Torres (2018), traz o exemplo de que, se o orçamento autoriza a construção de uma escola, o Executivo não é obrigado a efetivar essa obra, pois o orçamento não impõe a realização das despesas ali previstas. Em vez disso, o orçamento legitima a atuação estatal quanto à efetivação dos gastos públicos.

No entanto, nem tudo no orçamento é meramente autorizativo. Algumas despesas são impositivas e devem ser cumpridas pelo Executivo - porém, essas normas não surgem apenas do orçamento, mas sim de normas pré-orçamentárias que vinculam o Executivo à sua execução.

As normas do orçamento que versam sobre gastos com pessoal, transferências constitucionais, piso constitucional da educação e saúde, entre outras, são impositivas e obrigatórias devido a outras normas com força vinculante, como a Constituição Federal, a CLT ou estatutos dos entes federativos. Por exemplo, os gastos com pessoal são regidos por relações de trabalho previstas em outras normas, e as transferências obrigatórias estão estabelecidas na Constituição Federal (arts. 157-162). O orçamento apenas deve refletir essas obrigações e sua repartição. (Torres, 2018) Os gastos com educação estão previstos no art. 212, da Constituição Federal, que impõe um mínimo de dispêndio anual dos entes federativos nessa área. Como visto anteriormente, porém, com a EC 95 em vigor entre 2017 e 2023, o reajuste do piso para saúde e educação ficou limitado à variação da inflação. Mesmo com a revogação da Emenda Constitucional, o atual governo federal prevê uma PEC para diminuir o piso constitucional em saúde e educação, afetando o montante impositivo.

Têm sido observadas manobras legislativas para desvincular parte do orçamento das contribuições, criando a chamada "Desvinculação das Receitas da União" (DRU). Inicialmente instituída em 2000, a DRU permitia que 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União fossem desvinculados e utilizados com maior discricionariedade pelo Poder Público. Essa desvinculação tem sido prorrogada sucessivamente por emendas constitucionais, sendo a mais recente a EC 93/2016, que aumentou o percentual de desvinculação para 30% e estendeu essa possibilidade também aos estados, Distrito Federal e municípios. Contudo, a EC 93/2016 estabelece que mesmo com a desvinculação, determinadas áreas, como saúde, educação e repartição da arrecadação tributária, permanecerão preservadas e não serão afetadas pela medida. (Piscitelli, 2018)

A desvinculação da receita da União, ou DRU, como ficou conhecida, surgiu em 1994, quando da implementação do Plano Real, e foi sucessivamente prorrogada pela necessidade de flexibilização dos recursos públicos para o atendimento de despesas não alcançadas na finalidade de criação dos tributos que as sustentam. Esses ingressos basicamente custeiam o pagamento da dívida pública e financiam outras despesas, ao passo que retira recursos vinculados a áreas importantes como saúde, educação e assistência social. (Torres, 2018, p. 225)

Assim, o orçamento possui tanto normas impositivas, relacionadas a vínculos pré-orçamentários, quanto normas autorizativas, que dizem respeito às autorizações para gastos. Ambas são importantes componentes do orçamento público, e, como visto no tópico anterior, a atividade financeira é um fato social, político, econômico e técnico-jurídico - no que a impositividade de parte do orçamento também é definida politicamente, através do estabelecimento das normas pré-orçamentárias, como no caso das emendas parlamentares impositivas⁴.

A execução do orçamento autorizativo também possui cunho eminentemente político, já que se tratam de escolhas de alocação de recursos num determinado exercício financeiro.

Cabe, então, tratar do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA (Lei Orçamentária Anual), leis ordinárias que configuram a espinha dorsal do orçamento público brasileiro.

O Plano Plurianual (PPA) está previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição e tem como objetivo estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. O PPA é uma norma com vigência de quatro anos e todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar em consonância com ele, conforme o artigo 165, § 4º, da Constituição. (Piscitelli, 2018)

Essa lei orçamentária é o padrão de planejamento das ações do Governo para os próximos quatro anos e deve englobar as despesas de capital (que resultam no aumento do patrimônio líquido da administração) e as despesas de duração continuada (que ultrapassam o

⁴“(…) recente mudança na Constituição alterou a sistemática de liberação dessas emendas. É que, desde a sua criação até o ano de 2019, elas deveriam ser alinhadas com projetos federais para serem liberadas - por esta razão eram chamadas de “verbas carimbadas” de sorte que os parlamentares apenas indicavam o destino da sua emenda para cumprir um programa federal dentro do ente federativo destinatário. A aplicação desse recurso, na maioria das vezes, era intermediada por uma agência bancária e passava por um rígido procedimento de liberação e fiscalização, o que causava demora e dificuldade na sua efetiva aplicação. Por esta razão, no final de 2019 os parlamentares promulgaram a EC nº 105 que permite a transferência direta de recursos por parlamentares a Estados, DF e Municípios sem a intermediação de um convênio ou órgãos de liberação. Aludida emenda acresce o art. 166- A autorizou a transferência direta de estados, municípios e ao Distrito Federal de recursos de emendas parlamentares individuais ao Orçamento, mantendo-se o percentual de 50% a ações e serviços na saúde”. (Torres, 2018, p.111)

exercício financeiro). No entanto, o PPA não se preocupa em disciplinar despesas correntes ou gastos triviais da administração. (Piscitelli, 2018)

Conforme TORRES, 2014, o PPA tem o papel de vincular as demais leis, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as leis de orçamentos anuais. Mesmo em casos de despesas de duração continuada e investimentos, embora não possua uma função autorizativa de despesa em sentido estrito, o PPA mantém o efeito material de vinculação e planejamento. Durante sua execução, o PPA assume uma posição de referência para o planejamento orçamentário, vinculando tanto a LDO quanto às leis orçamentárias anuais, bem como emendas parlamentares e outras leis que apresentem planos e programas nacionais, regionais e setoriais, conforme previsto no artigo 174 da Constituição Federal.

O PPA possui vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. O seu prazo para envio é até 31 de agosto do primeiro ano do mandato, enquanto o prazo para devolução é 22 de dezembro do primeiro ano do mandato (encerramento da sessão legislativa). (Piscitelli, 2018)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, está prevista no artigo 165, inciso II, da Constituição e é de iniciativa do Poder Executivo, assim como as outras leis orçamentárias. Sua função é estabelecer as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte e concretizar o Plano Plurianual (PPA) ao dispor sobre as despesas de capital também para o exercício financeiro subsequente. (Piscitelli, 2018)

Além disso, a LDO tem outras funções, como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Piscitelli, 2018)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas relativas à LDO, incluindo a exigência de um Anexo de Metas Fiscais, que deve conter metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário, e montante da dívida pública, para o exercício ao qual a LDO se refere e também para os dois seguintes. Esse anexo deve ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos e demonstrem sua consistência com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. (Piscitelli, 2018)

A LRF também exige a elaboração de um Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os possíveis passivos contingentes da Administração e outros riscos que possam afetar as contas

públicas, informando também as providências a serem tomadas caso tais contingências se concretizem. (Piscitelli, 2018)

Contudo, tem sido observado que a prática tem mostrado alterações nas metas estabelecidas na LDO ao longo do exercício, o que prejudica a previsibilidade e a consistência orçamentária, fragilizando a LDO e suas previsões. Isso pode acontecer devido a mudanças na expectativa de arrecadação e outros fatores, mas essa prática afeta a credibilidade do planejamento orçamentário. (Piscitelli, 2018)

Segundo o art, 35, § 28, 11, do ADCT, o projeto da LDO será encaminhado até o dia 15 de abril (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei mais concreta do processo orçamentário, pois trata especificamente das receitas e despesas para o próximo exercício financeiro. A Constituição proíbe que a LOA contenha dispositivos estranhos à previsão de receitas e à fixação de despesas (princípio da exclusividade). Todas as receitas devem estar vinculadas a despesas específicas e em valores precisos, mesmo que essas despesas não se realizem no futuro. (Piscitelli, 2018)

A LOA possui três orçamentos distintos: o fiscal, que abrange Poderes da União, fundos e órgãos da administração direta e indireta; o de investimento, que especifica as receitas e despesas das empresas em que a União detenha a maioria do capital social; e o da Seguridade Social, que contempla as receitas e despesas relacionadas à Seguridade. Dentro do orçamento fiscal, as despesas com encargos da dívida são detalhadas e discriminadas, apresentando os valores destinados ao pagamento dos juros e amortizações.

A Lei deve ser compatível com os objetivos e metas presentes no Anexo de Metas Fiscais e deve conter medidas de compensação para renúncias de receitas e aumento de despesas obrigatórias. Também é necessário incluir uma reserva de contingência para enfrentar riscos fiscais previstos no Anexo de Riscos Fiscais da LDO. No entanto, a reserva de contingência não pode ser financiada por tributos com vinculação constitucional para evitar desvirtuamento da finalidade dessas contribuições. (Torres, 2018)

As emendas ao Projeto de Lei Orçamentária estão sujeitas a restrições materiais e formais. Em termos materiais, devem estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), garantindo afinidade lógica com esses documentos.

Além disso, devem indicar a origem dos recursos para os gastos, provenientes de anulação de despesas, excluindo-se aquelas relacionadas a pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. No aspecto formal, as emendas se referem à correção de erros ou omissões no texto do projeto de lei orçamentária ou estão relacionadas aos dispositivos desse projeto. (Torres, 2018)

Seguindo o art. 35, § 2º, III, do ADCT, o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Ou seja, no âmbito federal, o prazo de envio ao Legislativo é até o dia 31 de agosto.

É importante destacar que a lei orçamentária anual não poderá conter dispositivos que não estejam relacionados à previsão de receitas e à fixação de despesas. No entanto, essa proibição não se aplica à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, mesmo que seja por antecipação de receita. Tanto o projeto quanto a lei orçamentária anual devem estar em total conformidade com a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, devem respeitar os limites de gastos com pessoal, evitar despesas de duração continuada sem fonte de receitas correspondentes, proteger as despesas obrigatórias e cumprir a vinculação obrigatória de certas receitas para determinadas despesas. (Torres, 2014)

Os créditos adicionais referem-se a autorizações de despesas que não foram inicialmente contempladas no orçamento ou cujas dotações de receitas foram insuficientes. Eles se dividem em três tipos: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários. Os créditos suplementares são acréscimos às dotações previstas no orçamento original e destinam-se a reforçar dotações orçamentárias que se mostraram insuficientes. Esses créditos são autorizados por lei e abertos por meio de decreto executivo. (Torres, 2014)

Já os créditos especiais têm a finalidade de incluir no orçamento novas programações específicas que não foram previstas inicialmente. Eles são criados para atender a necessidades específicas e devem ter seus objetivos e finalidades claramente determinados. Assim como os créditos suplementares, os créditos especiais também são autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (Torres, 2014)

Por fim, os créditos extraordinários são destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como aquelas decorrentes de situações de guerra, comoção interna ou

calamidade pública. Para sua criação, é necessário o uso de medida provisória, observando os critérios estabelecidos pelos artigos 167, § 3º, e 62, § 1º, I, d, da Constituição. (Torres, 2014)

Em resumo, os créditos adicionais possibilitam ajustes e inclusões no orçamento para atender a diferentes necessidades e situações específicas, mas devem ser devidamente autorizados por lei e abertos conforme os tipos previstos na Constituição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos artigos 18 a 20, estabelece critérios exigidos pelo artigo 169 da Constituição Federal. Além disso, a LRF impõe vedações, como a proibição de realizar despesas que excedam os créditos orçamentários, a realização de operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital e a concessão ou utilização de créditos ilimitados. As escolhas políticas podem implicar o aumento do gasto público, especialmente em áreas como saúde e educação, o que pressiona a necessidade de aumentar as receitas. No entanto, a autorização e o limite das despesas públicas não estariam necessariamente subordinados ao montante arrecadado de receitas públicas. (Torres, 2014)

De acordo com a Constituição, é proibido iniciar programas ou projetos não contemplados na lei orçamentária anual, ultrapassar os créditos orçamentários disponíveis ou transferir recursos entre categorias de programação ou órgãos sem autorização legislativa prévia. Isso significa que o agente público só pode realizar despesas de acordo com as condições e limites estabelecidos na lei orçamentária.

No entanto, apenas por nova autorização legislativa, por lei específica, o art. 167, V, VI, VIII, IX, §§ 2.º e 3.º, da CF admite inclusões de despesas ou modificações ao orçamento votado e em vigor, o que se opera nas seguintes hipóteses:

1. abertura de crédito suplementar, com indicação dos recursos correspondentes.
2. abertura de crédito especial, com indicação dos recursos correspondentes.
3. abertura de crédito extraordinário, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.
4. transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro .
5. utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.
6. instituição de fundos de qualquer natureza. (Torres, 2014, p. 372)

Num contexto de austeridade, de diminuição dos gastos sociais, no que se inclui a dotação orçamentária para assistência estudantil, é importante que a sociedade civil entenda de que meios pode pressionar o poder público para a liberação de orçamento para setores carentes mesmo após a aprovação da Lei Orçamentária Anual. Num caso prático, temos o Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, Campus Recife, que passou quatro anos fechado (2019-2023) (Leijá, 2019) (Leijá, 2023), no contexto da EC 95,

que limitou o investimento em educação, e dos governos Michel Temer (Brasil de Fato, 2017) e Jair Bolsonaro (UOL, 2022), que efetuaram diversos cortes de gastos na educação pública.

Algumas alternativas de intervenção da sociedade civil nesse cenário seriam: pressionar o legislativo federal para aprovar lei que previsse abertura de crédito suplementar para o PNAES, o remanejamento de recursos de uma programação para outra, ou a destinação de emenda parlamentar para a realização das despesas com o Restaurante. Ao não se conceber uma lógica de elaborar um projeto de orçamento de maneira participativa para fixar as prioridades orçamentárias na UFPE, com plena escuta das categorias universitárias, e não haver plena educação popular quanto ao funcionamento do orçamento público, muitas vezes o caminho de busca pela realização de políticas públicas só pode se dar em reação à lei orçamentária já promulgada, e despesas já empenhadas, quando seus efeitos começam a surgir no mundo material.

No entanto, também há um peso bastante forte nas gestões das instituições de ensino na concepção das políticas de assistência estudantil e organização do orçamento dirigido a elas, pois a participação popular é, além de tudo, um instrumento de garantia e controle social de que certas conquistas terão maior dificuldade em ser retiradas da sociedade.

Por fim, a execução das dotações definidas em orçamento se dá através de cinco etapas: empenho, liquidação, medição, autorização e pagamento. O empenho é a fase inicial do procedimento de realização da despesa pública, com caráter administrativo-contábil. Por meio dele, a despesa é registrada, identificando-se a obrigação, o crédito orçamentário correspondente, o credor, o valor específico e o motivo do pagamento. A nota de empenho é o ato que documenta o início da atividade financeira do contrato administrativo, garantindo ao credor a reserva de recursos para possível adimplemento pela Administração Pública. Pagamentos sem prévio empenho são considerados "despesas não autorizadas" e acarretam responsabilidade do ordenador de despesas. Após a emissão das faturas pelo credor, precedida de medição das prestações conforme o contrato e a nota de empenho, a liquidação da despesa é realizada para apurar o direito adquirido pelo credor com base nos documentos comprobatórios. Esse procedimento confere segurança jurídica à Fazenda Pública e ao credor antes do efetivo pagamento. Por fim, a "ordem de pagamento" é emitida pela autoridade competente após a medição, liquidação e controle contábil, autorizando a transferência dos recursos públicos para o titular do direito subjetivo. (Torres, 2014)

De modo que, no próximo tópico, será abordado como o PNAES se insere na parcela do orçamento público destinada à educação, e formas de intervir e aprimorar o cenário da assistência estudantil brasileira.

4.2 O PNAES situado no orçamento público em educação

A partir dos anos 1990, o ensino superior no Brasil passou por um processo de expansão. O acesso ao ensino superior é definido constitucionalmente como pautado no mérito, desprovido de universalidade, o que, refletindo a disparidade entre o investimento em ensino básico e médio privado e público, e as desigualdades de ordens diversas ligadas a um conjunto de opressões que assola parte da população, o torna elitizado. A necessidade de expansão do ensino superior público federal e da assistência estudantil foi apresentada no Plano Nacional de Educação de 2001-2010 - no entanto, desde então, a regulamentação da assistência estudantil foi implementada de forma juridicamente frágil, através de decretos e portarias.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil é um marco regulatório que estabelece recursos para as universidades públicas que implementem ações de acordo com suas diretrizes. Além disso, impõe às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a obrigação de desenvolver ações no âmbito da assistência estudantil, como vê-se:

O PNAES é o cume provisório de um longo processo de institucionalização da assistência estudantil no país (SILVA et al., 2020). Este marco legal destinado à promoção da assistência estudantil reconhece a desigualdade social como problema basilar quando a destaca claramente em seus objetivos, visando “democratizar as condições de permanência, elegendo as desigualdades sociais e regionais como autoras dos impedimentos”, funcionando como uma “ação de contra tendência, de correção de distribuição desigual das oportunidades” (SILVA, 2019). É por esta razão que se considera o programa em tela como uma manifestação do que se costuma denominar de uma política de proteção social, isto é, uma política social de garantia de direitos a todos (as) que minore ou impeça a ação das desigualdades sociais (FAGNANI, 2005; LAVINAS, 2006; SPOSATI, 2009; PEREIRA, 2016; SOJO, 2017, p.18). (Marques; Silva, 2022, p.07)

O Programa, em conformidade com o artigo 4º, parágrafo único, e o artigo 5º do Decreto n. 7234, de 19/07/2010 que o regulamenta, adota duas abordagens simultâneas: universal e focalizada. A abordagem universal visa abranger todos os estudantes afetados pelas desigualdades de oportunidades ou desempenho acadêmico insatisfatório, enquanto a abordagem focalizada cobre os estudantes em risco de evasão ou retenção devido à insuficiência financeira ou pertencentes a grupos específicos de origem escolar ou renda familiar. (Silva, 2021)

No entanto, o artigo 8º impõe um dever às instituições de compatibilizar o número de estudantes atendidos com o orçamento disponível. Essa medida é considerada responsável do ponto de vista fiscal em um contexto de recursos limitados. No entanto, do ponto de vista do direito à educação e dos objetivos do PNAES, essa exigência coloca a gestão universitária em uma posição de escolher apenas entre os estudantes do público-alvo (aqueles social e regionalmente excluídos, com desempenho acadêmico insuficiente, ou em risco de evasão e retenção) aqueles que o orçamento permite atender. (Silva, 2021)

A expansão da rede federal de educação superior teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais. Em 2014, o número de universidades aumentou de 45 para 63, com 321 *campi*, um aumento significativo em relação a 2003. O número de cursos de graduação presencial também teve um aumento expressivo, passando de 2.047 em 2002 para 4.867 em 2014. O número de matrículas na graduação presencial aumentou mais de 100% no mesmo período. Para garantir a ampliação e democratização do ensino superior, é fundamental assegurar recursos e orçamentos adequados. Até 2007, as ações de assistência estudantil eram realizadas de forma autônoma pelas universidades, sem regulamentação nacional específica ou orçamento dedicado - os gestores utilizavam a dotação orçamentária geral das instituições para realizar essas ações. (Alves; Palavezzini, 2019)

A partir de 2004, o governo federal começou a repassar recursos específicos para a assistência estudantil, o que representou uma mudança significativa, já que antes esses recursos eram gerados principalmente pelas instituições de ensino e eram inferiores ao valor destinado pela União. A primeira regulamentação da assistência estudantil ocorreu com a Portaria Normativa nº. 39 de 12/12/2007, cuja execução financeira teve início em 2008, no âmbito do Programa Brasil Universitário, através da ação “Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação”. Além do PNAES, os recursos desse código orçamentário também financiam outros programas, como o Promisaes (Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) e o Programa Incluir (Política de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior). A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição. (Alves; Palavezzini, 2019)

Somente em 2010, o PNAES foi regulamentado pelo Decreto n. 7234, de 19/07/2010, com ênfase na permanência e melhoria do desempenho acadêmico dos beneficiários, superando desafios socioeconômicos. A expansão da rede federal e da assistência estudantil

também implicou em novos mecanismos de ingresso, alterando o perfil dos estudantes no ensino superior público federal no Brasil.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) não possui uma garantia efetiva de orçamento para suas ações, uma vez que seus atos normativos não estabelecem vinculações orçamentárias específicas. Não há determinação de uma parcela definida do orçamento público destinada ao programa, o que representa um limite para sua concretização e para sua proposta de proporcionar condições de permanência aos estudantes. De modo que uma das pautas do movimento de luta pela educação é que o PNAES seja regulamentado por lei, se tornando política de Estado⁵.

O programa oferece uma relativa garantia de financiamento por meio do repasse financeiro direto às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com uma rubrica específica que delimita o uso dos recursos para as ações preestabelecidas, evitando que sejam alocados em outras áreas. No entanto, a falta de regulamentação por meio de uma lei federal e a indefinição de recursos disponíveis geram inseguranças e dificultam a realização de ações a médio e longo prazo.

De acordo com o decreto nº. 7234 de 19/07/2010, as despesas do programa são custeadas pelas dotações orçamentárias anuais atribuídas ao Ministério da Educação (MEC) ou às IFES, sendo o Poder Executivo responsável por compatibilizar a quantidade de beneficiários com os recursos orçamentários disponíveis, obedecendo aos limites estipulados pela legislação vigente. Isso implica que os beneficiários são atendidos de acordo com a disponibilidade de recursos, o que confere ao programa um caráter seletivo e focalizado, deixando aos executores a responsabilidade de selecionar os mais necessitados entre os mais necessitados.

A destinação dos recursos orçamentários para as universidades federais é estabelecida por meio de um cálculo que leva em consideração diversos critérios. O decreto nº. 7.233 de 19/07/2010 regulamenta os procedimentos orçamentários e financeiros para essa distribuição. Os critérios incluem o número de matrículas, ingressantes e concluintes na graduação e pós-graduação, a oferta de cursos em diferentes áreas do conhecimento, a produção institucional de conhecimento, registros e comercialização de patentes, a relação entre alunos e docentes, resultados de avaliações, entre outros. (Alves; Palavezzini, 2019)

⁵Andifes defende que Pnaes passe a ser política de Estado – Andifes. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=57947>. Acesso em: [21/05/2023].

Esses critérios também são utilizados para a distribuição dos recursos destinados à assistência estudantil, seguindo os parâmetros de distribuição das universidades. A distribuição de recursos do PNAES para as IFES é feita com base na "Matriz PNAES", que leva em consideração os índices de Aluno Equivalente da Graduação (NAEg) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm). A matriz é dividida em duas partes iguais, com 50% considerando o NAEg sem peso de grupo e 50% considerando o NAEg sem peso de grupo e com a inclusão do IDHm do município do curso. (Alves; Palavezzini, 2019)

Segue tabelas com dados em duas fontes federais, acerca do montante destinado ao PNAES desde o ano de 2008: a primeira, retirada do estudo FONAPRACE (2019), com dados constantes na LOA, e a segunda com os dados do Painel do Orçamento Federal. A pesquisa na LOA apresenta apenas o orçamento geral, enquanto que a pesquisa no Painel do Orçamento Federal parte do parâmetro “assistência estudantil ensino superior”:

Tabela 1 - Evolução do volume de recursos PNAES (2008-2018) - FONAPRACE, 2019.

Ano	PNAES NACIONAL	Δ%
2008	R\$ 125.300.000,00	-
2009	R\$ 203.000.000,00	62,0
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8
2011	R\$ 395.189.588,00	30,0
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5
2013	R\$ 603.787.226,00	19,8
2014	R\$ 742.720.249,00	23,0
2015	R\$ 895.026.718,00	20,5
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15,1
2017	R\$ 987.484.620,00	- 4,1
2018	R\$ 957.178.952,00	- 3,1

Fonte: Apud. SILVA; COSTA, 2018.

Tabela 2 - Orçamento Assistência ao Estudante em valor nominal – Painel do Orçamento Federal.

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	182.608.393	182.608.639	178.175.071	141.013.037	65.863.827	61.946.838
2009	211.767.554	129.448.236	220.667.463	203.971.655	128.107.572	125.153.456
2010	318.434.441	318.934.441	320.235.978	307.450.212	209.935.368	206.595.864
2011	424.828.735	424.828.735	415.528.735	401.113.697	296.538.546	293.209.077
2012	551.393.605	551.993.605	579.847.776	512.809.339	389.126.243	379.915.096
2013	674.688.015	686.188.015	682.920.732	637.604.349	519.321.458	505.878.705
2014	791.632.704	808.032.704	802.207.316	713.567.760	621.855.687	615.971.693
2015	948.960.405	978.960.405	985.514.405	843.707.334	713.169.617	687.981.062
2016	1.030.037.000	1.016.094.062	1.006.674.625	951.874.877	814.251.944	810.103.868
2017	987.384.620	987.484.620	992.394.617	953.696.764	823.465.717	811.011.108
2018	957.078.952	957.178.952	961.604.278	956.886.046	833.433.889	817.181.527
2019	1.070.444.459	1.070.444.459	1.060.913.499	1.053.038.222	881.594.895	867.390.893
2020	646.838.575	626.463.914	1.028.270.305	1.010.985.618	811.148.436	801.863.275
2021	373.652.596	352.880.127	849.772.452	841.805.000	672.126.609	667.490.314
2022	1.072.349.505	1.074.898.505	985.750.341	983.967.057	826.776.709	818.341.080

Fonte: Painel Orçamento Federal/Sistematização própria.

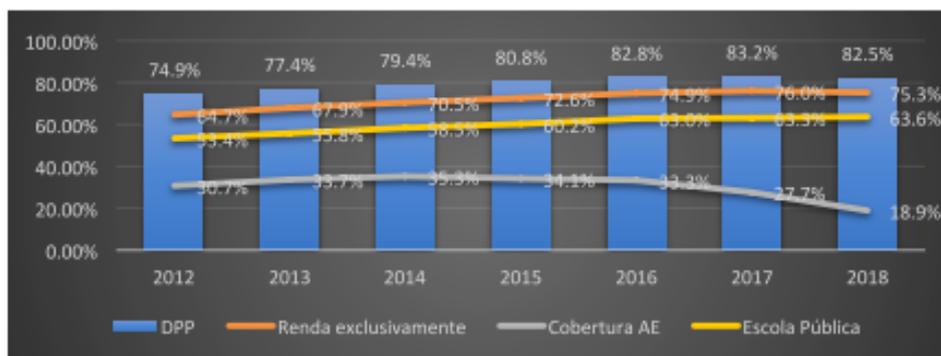
De acordo com a ANDIFES (2011), a partir de 2013, algumas instituições de ensino superior financiaram a assistência estudantil com recursos próprios ou contaram com o apoio do PNAES. Segundo a IV Pesquisa de Perfil (FONAPRACE, 2019), todos os programas e ações de assistência estudantil apresentaram queda na cobertura em 2018, comparado a 2014. Por exemplo, em 2014, 44,2% dos estudantes participavam dos programas de alimentação, 18,4% de transporte, 11,7% de moradia e 11,4% de bolsa permanência institucional. Já em 2018, esses percentuais caíram para 17,3%, 8,2%, 7,5% e 7,6%, respectivamente.

Apesar do crescimento do montante investido em permanência estudantil até 2016, houve uma redução nos recursos destinados ao PNAES a partir de 2017, totalizando R\$ 987 milhões em 2017 e R\$ 957 milhões em 2018. Em 2021, o valor nominal liquidado - sem incidência da inflação - foi inferior ao do ano de todos os anos de 2015 a 2020. Em 2022, o valor nominal liquidado se compara ao de 2018. Se demonstra, então, o encolhimento da dotação orçamentária, empenho e liquidação na efetivação de políticas públicas em assistência estudantil. Isso afeta diretamente a cobertura do programa sob seus estudantes alvo.

De modo que, Silva (2021) realiza o questionamento de qual a Demanda Potencial Prioritária (DPP) PNAES total: ou seja, qual o total de estudantes que ingressaram nas IFES por um dos dois critérios: afetados pela insuficiência financeira, ou pertencentes a grupos específicos de origem escolar ou renda familiar. Nisso, a pesquisa realizada pela FONAPRACE parte de quem seriam os estudantes do público-alvo, partindo de estudantes com origem exclusivamente em escolas públicas de ensino médio ou por auferirem renda per capita mensal familiar de até um salário mínimo e meio, para analisar como este perfil se insere na efetivação do PNAES.

Como atesta o Gráfico 1, chegou-se à constatação de que 80,7% dos estudantes, por terem origem exclusivamente em escolas públicas de ensino médio ou por auferirem renda per capita mensal familiar de até um salário mínimo e meio, podem ser chamados de demandantes potenciais prioritários do PNAES.

Gráfico 1 - Percentual de estudantes das IFES com Demanda Potencial do PNAES e dentro do perfil de renda do programa de acordo com o ano de ingresso (2012-2018)



Fonte - FONAPRACE (2021)

É possível observar que o percentual de estudantes com origem em escolas públicas ou renda familiar de até um salário mínimo e meio aumenta conforme os anos de ingresso se tornam mais recentes, especialmente até o ano de 2017, o que coincide com a vigência da lei de cotas.

Por outro lado, o percentual de estudantes cobertos pelas ações de assistência estudantil apresenta uma tendência diferente. Esse percentual aumenta para os anos de ingresso até 2014, mas a partir desse ponto, sofre uma queda contínua. Essa queda pode estar relacionada ao aumento da demanda por assistência em um ritmo que não acompanhou o crescimento dos recursos orçamentários entre 2014 e 2016, com a expansão do ensino superior, vigência da lei de cotas e questões de ordem econômica do plano nacional. Além disso, a partir de 2017, houve uma redução nominal no orçamento do PNAES, o que pode explicar a diminuição significativa na cobertura para os ingressantes mais recentes.

Nesse contexto, é importante destacar a destinação do orçamento público para a expansão do ensino superior privado no Brasil, através de políticas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). Essas políticas têm direcionado recursos significativos para o setor privado, o que tem consequências práticas na precarização das Universidades Federais e no fortalecimento das empresas privadas educacionais com recursos públicos.

Dados comparativos revelam que o montante repassado à iniciativa privada, cujas IES não são regidas por quaisquer políticas de assistência estudantil para além de esparsas ações pontuais, cresceu de forma expressiva ao longo dos anos, passando de R\$ 1,740 bilhão em 2003 para R\$ 12,719 bilhões em 2019, representando um aumento de 630,86% no período.

Em contrapartida, o crescimento das Universidades Federais foi de 156,44% no mesmo período. (Guimarães; Silva, 2022)

Essa expansão da educação superior privada deve ser analisada no contexto da valorização do capital a nível global. A consolidação do atendimento educacional por meio de grandes empresas que buscam lucro está vinculada à mundialização financeira do capital. A entrada de capital especulativo, a presença de grupos estrangeiros e o ingresso de grupos educacionais no mercado de ações em bolsas de valores contribuem para esse processo. Essa tendência de priorizar a expansão do ensino superior privado em detrimento das instituições públicas levanta questões sobre a sustentabilidade e a qualidade do sistema educacional brasileiro, bem como sobre a distribuição justa dos recursos públicos na área da educação. (Guimarães; Silva, 2022)

No contexto do avanço das políticas neoliberais no Brasil, uma parte significativa do Fundo Público Federal (FPF) tem sido destinada ao capital rentista, por meio das despesas com a Dívida Pública. Entre 1989 e 2002, o pagamento das despesas financeiras absorveu percentuais elevados do conjunto das despesas correntes, conforme destacado por Amaral (2003). Isso tem gerado impactos negativos nos investimentos na área social, como ressaltado por REIS (2021), devido à manutenção da política econômica rentista.

No período de 2003 a 2020, grande parte dos recursos oriundos da União foi direcionada ao pagamento de juros, encargos, amortização e financiamento da dívida pública, representando 45,28% do total dos recursos da União. Em contraste, os investimentos em áreas como educação, saúde, ciência e tecnologia, e assistência social representam apenas 10,28% do montante dos recursos da União. Quando analisamos os números das universidades federais, o investimento total é de apenas 1,61%, incluindo os hospitais universitários, que possuem necessidades específicas para o seu funcionamento, justificando a necessidade de mais investimentos. Essa política econômica tem favorecido o capital financeiro nacional e internacional, enquanto a população é obrigada a arcar com elevados impostos e enfrentar restrições nos direitos sociais (Guimarães; Silva, 2022).

Entendendo, então, algumas das limitações do PNAES, inserido num cenário de austeridade nos gastos públicos advinda de uma política econômica neoliberal, cabe pensar alternativas e formas de melhoria do atual modelo de assistência estudantil brasileiro.

4.3 Problemáticas da assistência estudantil brasileira na atualidade

Este tópico parte dos dados e interpretações do “CADERNO TEMÁTICO III - A demanda potencial e o público-alvo da assistência Estudantil”, de Leonardo Barbosa e Silva, publicado pela FONAPRACE. Nisso, a pesquisa, do ano de 2021, parte do expresso no Decreto nº 7.234/2010, que institui o PNAES, e relaciona com a realidade estudantil brasileira, com conclusões relevantes sobre a cobertura, o público atingido, e a análise de cada uma das áreas objeto do PNAES.

De início vê-se que, quanto ao gênero, a proteção social da assistência estudantil é dividida da seguinte forma: 50,6% são mulheres cis, 36,1% são homens cis. Os (as) demais 13,0% são formados por mulheres trans (0,2%), homens trans (0,2%), não binários (0,8%), Outro (3,2%), prefiro não me classificar (4,3%) e prefiro não responder (4,6%). Isso demonstra como pessoas trans não representam um contingente expressivo nas universidades em relação a pessoas cis, já que a população de mulheres cis, 31,6% encontra-se atendida, e a fração de homens cis é de 27,0%. As demais designações de gênero apresentaram sempre coberturas superiores ao percentual geral, com é o caso de mulheres trans (37,6%), homens trans (35,1), não binários (37,2%) e outros (36,7%).

Em relação à cor e raça, os estudantes atendidos pela assistência estudantil nas IFES são compostos por diferentes grupos raciais. As coberturas da assistência estudantil variam entre esses grupos, sendo que populações branca (25,7%) e amarela (26,2%) possuem os menores percentuais, seguidas pelas populações parda (31,5%) e preta não quilombolas (38,6%), enquanto indígenas não aldeadas (46,1%) estão em patamares bem acima do percentual geral. Cabe reconhecer que alguns dos grupos mais vulnerabilizados são também aqueles que possuem a maior fração de seu público atendido pela AE.

Estudantes com proteção social nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) apresentam diferenças em relação ao trancamento de cursos e ideação de abandono do curso, comparados aos estudantes sem cobertura de assistência estudantil. Quando os motivos de trancamento são "insatisfação com o curso" ou "trabalho", os estudantes com proteção social nas IFES trancam menos seus cursos. No entanto, quando as razões são de ordem de saúde, financeira, de maternidade/paternidade, de aprendizado ou de risco de jubramento, seus trancamentos são mais numerosos.

Quanto à ideação de abandono do curso, os estudantes com acesso às ações da assistência estudantil são proporcionalmente mais numerosos (56,8%), em comparação com os estudantes sem cobertura (51,1%). Estudantes com cobertura enfrentam maiores dificuldades financeiras, problemas emocionais, falta de disciplina, carga excessiva de trabalhos estudantis e adaptação às novas situações. Dificuldades na sociabilidade interna e externa à IFES, dificuldades de aprendizagem e de saúde também são mais frequentes para quem tem cobertura.

Cerca de 9 em cada 10 estudantes com cobertura de assistência estudantil relataram ter alguma dificuldade no curso de seu estudo, no que as dificuldades mais representativas são as financeiras (38,6%), problemas emocionais (30,1%), falta de disciplina (28,9%), carga excessiva de trabalhos estudantis (28,2%) e adaptação às novas situações (22,1%).

Observa-se uma diferença significativa entre os estudantes com cobertura de assistência estudantil e os sem cobertura. Os estudantes com cobertura enfrentam mais dificuldades, superando em mais de 50% as dificuldades dos estudantes sem cobertura. Algumas das dificuldades mais prevalentes para os estudantes cobertos incluem discriminação e preconceito (aumento de 120,6%), dificuldades financeiras (aumento de 105,3%), violência psicológica/assédio moral (aumento de 96,5%), dificuldades de acesso a materiais e meios de estudo (aumento de 95,5%), problemas de saúde (aumento de 69,4%), dificuldades de aprendizado (aumento de 68,5%), violência sexual (aumento de 66,7%), adaptação às novas situações (aumento de 64,9%), conflitos de valores/religiosos (aumento de 64,0%) e violência física (aumento de 57,1%).

É importante destacar os sofrimentos emocionais mais frequentes entre os estudantes com cobertura, que afetam o desempenho acadêmico. Estes incluem ansiedade (69,5%), desânimo (50,9%), insônia (38,8%), desamparo (35,0%) e solidão (29,2%). Por outro lado, os pensamentos suicidas (10,7%) e ideação de morte (13,5%) são menos frequentes, mas sua natureza fatal requer atenção especial das equipes profissionais responsáveis pela política de permanência.

O estudo revelou, ainda, que a maioria dos estudantes das IFES (60,6%) provém exclusivamente de escolas públicas, e dentro desse grupo, 84,8% se encontram dentro da faixa de renda estabelecida pelo PNAES para a cobertura das políticas de assistência estudantil. Outros 15,2% dos estudantes de escolas públicas não se enquadram no critério de renda, mas ainda são considerados como uma prioridade de origem escolar. Isso significa que a maioria

dos estudantes de escolas públicas possui renda familiar per capita mensal dentro dos limites estabelecidos pelo Programa.

Conforme expresso anteriormente, o estudo também concluiu que cerca de 80,7% dos estudantes das instituições federais se enquadram nos critérios de Demanda Potencial Prioritária (DPP) do PNAES, por terem origem em escolas públicas de ensino médio ou renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. No entanto, a cobertura da assistência estudantil não atinge nem 40% dessa demanda potencial, o que resulta na grande maioria dos estudantes não sendo contemplados pelo programa.

Os dados mostram que a maioria dos estudantes com acesso à assistência estudantil está dentro da faixa de renda mais baixa, com a maior parte deles tendo renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Entre os autodeclarados de cor ou raça amarela, branca e sem declaração, a presença na demanda potencial prioritária é inferior ao nível geral, indicando que esses grupos não são os mais beneficiados pela assistência. Por outro lado, os estudantes pardos, pretos quilombolas, pretos não quilombolas, indígenas aldeados e indígenas não aldeados apresentam percentuais acima do nível geral, mostrando que a demanda potencial prioritária é mais expressiva entre esses grupos. O mesmo padrão é observado ao analisar a demanda por renda e origem escolar, onde pretos e indígenas estão acima do percentual geral e brancos e amarelos estão abaixo.

Quanto à proteção social, são mais cobertos (as) estudantes indígenas aldeados (as) (71,1%), pretos (as) quilombolas (54,8%), indígena não aldeados (as) (48,5%), pretos (as) não quilombolas (41,0%), pardos (as) (34,4%), sem declaração (34,0%), brancos(as) (32,3%) e amarelos (as) (30,8%). A assistência estudantil nas IFES tem protegido percentualmente mais os grupos raciais vulneráveis.

O Decreto 7.234/2010 não menciona explicitamente a condição racial, o que representa uma lacuna significativa no programa de assistência estudantil. Considerando que o programa busca promover a igualdade de oportunidades, é importante que se atente para a ação discriminatória do racismo sobre essa igualdade. Embora o programa reconheça a importância de atender pessoas com deficiência, essa condição também não é considerada um critério de prioridade, apesar de haver uma área de atuação exclusiva para esse público.

Ainda, a partir das áreas listadas no art. 3º § 1º do Decreto nº 7.234/2010, enquanto áreas em que as ações de assistência estudantil do PNAES devem ser desenvolvidas (I -

moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação), o estudo se debruça sobre cada uma em relação aos demais dados apresentados, trazendo sempre a centralidade de partir da DPP.

Em relação à alimentação, o estudo constatou que fazer menos refeições ou utilizar os Restaurantes Universitários (RUs) está associado a uma maior presença na DPP, bem como a maiores dificuldades e sofrimentos emocionais, e maior ideação de abandono do curso. A proteção para usuários dos RUs alcança apenas 47% em ações genéricas e 31% em ações específicas de alimentação. Ao cruzar o número de refeições com a ideação de abandonar o curso, observou-se que a taxa de ideação é maior entre estudantes que fazem menos de três refeições diárias. Aumentar o número de refeições, especialmente para aqueles com menor renda, mais numerosos na DPP, pode estar relacionado a menores índices de ideação de abandono do curso.

Quanto à moradia, estudantes que não vivem com o núcleo familiar são numerosos na DPP e enfrentam dificuldades acadêmicas, sofrimento emocional e ideação de abandono. A cobertura geral da AE para essa demanda é inferior a metade do público e a cobertura específica para moradia é de menos de 21%.

Na modalidade transporte, estudantes que utilizam transporte público e locado, com maiores tempos e distâncias de deslocamento até a universidade, são mais representativos na DPP. A cobertura geral da AE atinge mais aqueles que se deslocam a pé ou de bicicleta, para os extremos de tempo e menor distância de deslocamento. A cobertura exclusiva para transporte é mais presente para usuários de transporte coletivo, que se deslocam por mais de trinta minutos e cinco quilômetros.

Em relação à atenção à saúde, estudantes com problemas de saúde que afetam o desempenho acadêmico apresentam maior ideação de abandono e dificuldades emocionais em comparação com o percentual geral. A cobertura da AE para esse público atinge cerca de 47% dos estudantes que manifestam problemas de saúde na DPP.

Para a modalidade de esporte, observou-se que a maioria dos estudantes é sedentária. A ausência de prática de atividade física está associada a uma maior ideação de abandono,

dificuldades de aprendizado e sofrimento emocional. No entanto, a cobertura das ações esportivas na AE é baixa, não ultrapassando 1,1% do público geral na DPP.

No que diz respeito à questão cultural, foram priorizadas poucas variáveis, sendo o aumento de obras lidas o ponto central da observação. Notou-se que essa variável apresenta associações sutis com outros indicadores de envolvimento e desempenho acadêmico, como uma menor ideação de abandono do curso e maior quantidade de horas dedicadas ao estudo extraclasse. No entanto, a cobertura da AE de Cultura atinge apenas 1% da DPP, o que representa um patamar pequeno.

Em relação às ações de creche, foram estudados grupos de estudantes com filhos de até cinco anos de idade. Observou-se que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da região onde o campus está localizado, maior o percentual de estudantes com filhos nessa faixa etária. Esse perfil discente está associado a menor participação em atividades acadêmicas, menor número de horas de estudo extraclasse e maior ideação de abandono do curso. Embora quase 91% dos estudantes com filhos em idade pré-escolar estejam na DPP, quando se isola a ação de Assistência estudantil em sua Modalidade Creche tem-se que a cobertura alcançou 5,19% da DPP com filhos (as) até cinco anos.

No que se refere à inclusão digital, constatou-se que o grau de domínio sobre computadores está relacionado com a presença na DPP. Aqueles com menor destreza nesse quesito têm maior representatividade na DPP. No entanto, a cobertura das políticas de permanência não responde proporcionalmente a essa diferença. Apesar de haver cada vez menos estudantes sem experiência adequada no manejo de computadores, as políticas de inclusão digital são reduzidas em seu alcance, atendendo a um número relativamente menor de pessoas, especialmente aqueles com menos habilidade no uso de computadores.

Quanto ao apoio pedagógico, analisou-se em relação a quatro variáveis: dificuldade de aprendizado, falta de disciplina ou hábito de estudo, carga excessiva de trabalhos estudantis e a relação professor-aluno. Observou-se que estudantes com essas dificuldades apresentam proporções superiores às médias de ideação de abandono do curso, principalmente para aqueles com dificuldades de aprendizado ou que têm uma relação ruim com os professores. As políticas de proteção nesse campo específico do Apoio Pedagógico abrangem apenas um número muito pequeno de estudantes, representando apenas 1,2% da Demanda Potencial Prioridade PNAES.

Por fim, em relação à acessibilidade, constatou-se que estudantes com deficiência são mais representativos em todos os indicadores de demanda, ou seja, são relativamente mais numerosos nas demandas potenciais, bem como na cobertura geral da Assistência Estudantil e na cobertura específica para PCD. No entanto, a cobertura geral e específica ainda está aquém da demanda potencial, e ser PCD não é considerado um critério de prioridade, apesar de haver uma área de atuação exclusiva para esse público.

Nesse contexto, o estudo traz alguns apontamentos para guiar o aprimoramento da assistência estudantil brasileira, para que se torne efetivamente uma política, e supere a lógica de ações dentro de um programa⁶:

Portanto, parece útil apontar para a necessidade de: 1) revisão da lógica de distribuição de recursos orçamentários respeitando o volume, a natureza e a distribuição das vulnerabilidades; 2) a realização de estudo sobre as equipes de referência em assistência estudantil para o estabelecimento de quantidades e perfis adequados às condições de vulnerabilidade; 3) a realização de revisão do conteúdo do PNAES, observando seus limites e avanços para a composição de um política nacional de assistência estudantil; 4) a incorporação da prática de análise, acompanhamento e avaliação das políticas de assistência estudantil para melhorar a precisão, eficácia e efetividade do programa; e 5) o desenvolvimento de novos estudos sobre demanda potencial da assistência estudantil para além dos marcos prioritários do PNAES. (Silva, 2021, p.105)

Um caminho para a efetivação dessas demandas passa pela promulgação de lei federal que regulamente o PNAES, tanto para IES públicas quanto privadas. O processo de entender as atuais limitações do PNAES, junto a seus impactos positivos, é o ponto de partida para ter como horizonte a universalização da assistência estudantil. O fato do PNAES ser regido por decreto regulamentar é um elemento enfraquecedor de sua cogência, no que pode ser revogado por outro decreto, e os instrumentos de efetivação de seu conteúdo são inferiores a leis ordinárias.

No que pertine ao decreto, este se manifesta como ato administrativo da competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo, criados para prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. Necessário observar mais, que como ato administrativo, o

⁶ Deste modo, e antes de tudo, a política de assistência estudantil seria composta por princípios e diretrizes para ações. Tal como foi definida, no Brasil, nunca houve uma política nacional de assistência estudantil consolidada em um marco legal qualquer, somente como programa, não obstante haja projetos de lei em tramitação para este fim. Desde as primeiras ações neste campo, no ano de 1928 (CARVALHO, 2013), até o presente, o único documento nacional que orienta as políticas de permanência é o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Deste modo, não haveria razão para tratarmos de uma política de assistência estudantil, mas de ações dentro de um programa. Caso houvesse, tal como define o FONAPRACE, ela se destinaria a garantir acesso, permanência e conclusão de cursos de graduação. Partindo de uma leitura estrita das finalidades a que se reserva a política, pode-se compreender o acesso aos cursos de graduação como uma matéria afeita aos órgãos responsáveis pelas políticas de ingresso ao ensino superior. Hoje, tal como se encontram os órgãos gestores das ações de assistência estudantil, dificilmente eles são imbuídos de tais responsabilidades, mas sim das ações depois do acesso, depois do ingresso. (Silva, 2021, p.11)

decreto se encontra sempre em situação inferior à da lei, não podendo assim, contrariá-la. Neste contexto, o poder regulamentar se encontra numa posição de subordinação em relação à lei, sendo o decreto pressuposto da existência da lei, devendo ser utilizado para a sua correta explicação e aplicação desta (Araújo; Merçon, 2007, p.6)

Ainda, há um vício formal na inexistência de lei anterior ao PNAES, pois o poder de fazer regulamentos, por exigência constitucional, é deflagrado pela existência da lei. Sem lei para regular, não há sentido no decreto regulamentar, como vê-se:

Para os restritos efeitos do presente trabalho, basta assinalar que a faculdade regulamentar é subordinada à lei, porque, constitucionalmente, o que lhe cabe é assegurar sua fiel execução. Por isso mesmo, sem a existência da lei, não se pode falar em regulamento, porque aquela é colocada, pela Lei Magna, como pressuposto necessário e sine qua non dêste. BANDEIRA DE MELLO sublinha muito bem as distinções formais e substanciais entre o decreto regulamentar e a lei. São suas palavras: "Segundo a matéria, a diferença está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera". (Princípios Gerais de Direito Administrativo, p. 316) .

E esclarece: "Formalmente, o regulamento subordina-se à lei, pois nela se apóia como texto anterior, para a sua execução, seja quanto à sua aplicação, seja quanto à efetivação das diretrizes por ela traçadas na habilitação legislativa. Sujeita-se, então, o regulamento à lei, como regra jurídica normativa superior, colocada acima dêle, que rege as suas atividades, e é por êle inatingível, pois não pode se opor a ela". (op., loco cit., p. 316) (Ataliba, 1969, p.25)

Entendendo, então, a necessidade de reformulação dos mecanismos de controle e avaliação do PNAES, do montante destinado a sua efetivação, da demanda potencial dos usuários de assistência estudantil, e das formas de constituição das políticas específicas de cada IES, a redação de lei com esse objetivo a partir de amplo debate social sanaria as diversas limitações impostas pelo atual decreto.

Ademais, para o cumprimento de diretrizes de assistência estudantil nas IES privadas, pode haver previsão em lei, por exemplo, da exigência de políticas de permanência como critério para a concessão de incentivos fiscais, exonerações e alocação de recursos públicos nelas.

4.4 Participação popular no orçamento público e na definição dos rumos da assistência estudantil

Como observa-se no tópico anterior, o que o PNAES define como público alvo prioritário nas IFES (renda de até um salário mínimo e meio e ser egresso do ensino médio

público) no decreto que o regulamenta corresponde a uma imensa maioria de estudantes - e que, no entanto, a cobertura, nacionalmente, não atinge nem sua metade.

Também, que as diversas faces das vulnerabilidades enfrentadas pelos estudantes - seja por insegurança alimentar, dificuldades em transporte, saúde mental, sedentarismo -, que são reflexos de desigualdades sociais, se retroalimentam para traçar um cenário que ameaça a permanência dos estudantes nas IFES. De modo que estudantes com cobertura enfrentam maiores dificuldades financeiras, problemas emocionais, falta de disciplina, carga excessiva de trabalhos estudantis, dificuldades na sociabilidade interna e externa à IFES, dificuldades de aprendizagem e de saúde.

Considerando que a metodologia adotada por SILVA, 2021, entende que 80,7% dos estudantes das instituições federais se enquadram nos critérios de demanda potencial prioritária (DPP) do PNAES, pode-se esperar que a grande maioria dos estudantes das IFES são atravessados por tais condições.

Quanto a outras questões que perpassam a assistência estudantil brasileira, Arcoverde, Nascimento (2012) discutem a tendência à "bolsificação" dos serviços de assistência estudantil, que se manifesta na concentração de ações em fornecer bolsas sem priorizar o diálogo com os estudantes para entender suas necessidades e construir um projeto de assistência mais abrangente. Essa abordagem esvazia a proposta de ensino que deveria garantir o direito à permanência do estudante, o que favoreceria espaços coletivos e universais.

Para as autoras, ao optar por fornecer bolsas para alimentação e moradia em vez de construir restaurantes universitários e alojamentos, a política de assistência estudantil reforça a lógica do mercado e da individualidade, onde o aluno consome de forma isolada. Essa "bolsificação" é resultado da assistencialização das políticas sociais, onde a assistência ao estudante se torna a expressão máxima. Isso leva a uma segmentação e fragmentação das ações, focalizando o atendimento com critérios semelhantes aos da Política de Assistência Social.

As ações da assistência estudantil, então, acabam sendo caracterizadas pela lógica emergencial e imediatista, semelhante às ações da Assistência Social, o que restringe o atendimento às necessidades de sobrevivência dos estudantes mais pobres entre os mais

pobres. Essa abordagem limita o alcance e a abrangência dos programas e projetos da assistência estudantil, resultando em atendimento restrito aos estudantes mais necessitados.

Como alternativa, Arcoverde, Nascimento (2012), expressam que o caminho vai em a política de assistência adotada estar em consonância com as necessidades dos estudantes, o que implica, sobretudo, no envolvimento dos estudantes/usuários no planejamento e avaliação da política, no que o controle social é uma peça chave:

(...) a politização das relações sociais e das práticas sociais sobre a questão social, redirecionando o eixo das referidas práticas como mediação entre necessidades sociais e a construção de estratégias emancipatórias de controle social pelas classes subalternas, e a intervenção consciente dessas classes no movimento histórico (...) (Abreu, 2008, p.69)

Em sua prática profissional, as autoras observaram a necessidade da orientação político-pedagógica da prática profissional do Serviço Social comprometida com a construção de estratégias de efetivação dos direitos e, deste modo, direcionada à incorporação das necessidades dos estudantes/usuários da Política como parte da dinâmica dos serviços institucionais- o que chamam de dimensão político-pedagógica.

As ações assistenciais realizadas nas Casas de Estudantes, onde as autoras atuaram, são exemplos de como envolver os estudantes/residentes em sua operacionalização, de duas maneiras principais: primeiro, dando prioridade à participação dos próprios estudantes no planejamento e implementação das ações; segundo, realizando o monitoramento e a avaliação dessas ações com base na percepção dos estudantes/usuários sobre os serviços prestados pela instituição. Essa abordagem profissional busca combater a excessiva objetividade institucional que pode levar a programas sociais que não atendem às necessidades individuais, apesar de serem universais em sua intenção.

Tal noção dialoga bastante com visões paulo freireanas da constituição de políticas públicas, como vê-se:

Paulo Freire não dicotomizava Estado e Sociedade Civil. Ele os concebia como entes que se interpenetram na disputa pela “hegemonia” (Gramsci), por um projeto de sociedade. Por isso, é possível pensar a transformação do estado a partir de dentro dele, com um pé dentro e um pé fora. Ele dizia que precisávamos estar taticamente dentro e estrategicamente fora do Estado. Como a Educação Popular, a participação popular no Estado, visa à construção de mais poder popular.

A Educação Popular como política pública, como queria Paulo Freire, é um processo que se constrói ao mesmo tempo dentro e fora do Estado. O Estado, como a Sociedade, não é algo monolítico. Ele está em constante processo de transformação. Por isso, Paulo Freire defendia a tese de que a Educação Popular pode e deve inspirar as políticas públicas de educação. Quando ele assumiu a Secretaria

Municipal de Educação em São Paulo (1989) lançou “A Escola Pública Popular” como mote de sua política educacional, respeitando a diversidade da sociedade civil, mas, rompendo com práticas autoritárias e disputando a hegemonia política e cultural de um projeto popular, incorporando instrumentos da democracia participativa, fortalecendo os conselhos escolares e a participação popular (“conselhos participativos”, “conselhos populares”, “assembleias populares”) como método de governo. (Gadotti, 2014, p. 8)

Uma prática de certa forma sedimentada no Brasil de participação popular e controle social na formulação de políticas públicas são os conselhos. Raichelis (2011) destaca que os conselhos no Brasil não são novos, mas sua multiplicação ocorreu após a Constituição de 1988, quando surgiram legislações específicas para diversas políticas setoriais. Esses espaços foram criados em um momento de grandes questionamentos sobre a intervenção do Estado devido à crise do capital na década de 1980, aprofundada na década seguinte.

A garantia dos mecanismos democráticos presentes nas legislações foi fruto da luta da sociedade civil, com movimentos sociais buscando inserção na gestão das políticas públicas, historicamente centralizada no poder público. Os conselhos são considerados uma inovação democrática no Brasil, permitindo a participação da sociedade civil na formulação e revisão de regras, fiscalização e proposição de ações para atender às demandas da população. No entanto, os conselhos também carregam contradições, podendo tanto ampliar os mecanismos democráticos das políticas públicas quanto legitimar o poder dominante e cooptar movimentos sociais para preservar o *status quo*. Tal prática também dialoga bastante com o pensamento paulo freireano, como vê-se:

O controle social tem por premissa o estabelecimento de mecanismos e instrumentos efetivos e apropriados nessa “relação tensa da democracia” de que nos falava Paulo Freire. Como diz o Documento-Referência da Conae 2014, “romper com a lógica da participação restrita requer a superação dos processos de participação que não garantem o controle social dos processos educativos, o compartilhamento das decisões e do poder, configurando-se muito mais como mecanismo legitimador de decisões já tomadas centralmente” (p. 74). (Gadotti, 2014, p. 11)

No âmbito financeiro o art. 74, §2º da Constituição Federal define que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Ao mesmo tempo, não temos no Brasil uma opção proeminente pelo modelo de orçamento participativo, por exemplo.

O orçamento participativo é uma prática democrática de gestão pública em que os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente na definição das prioridades de gastos e investimentos do governo em determinada região, cidade ou localidade. Esse processo

permite que os cidadãos, por meio de assembleias, reuniões, consultas públicas ou outras formas de participação, proponham projetos e demandas que considerem importantes para o desenvolvimento e bem-estar da comunidade.

Segundo Dutra (2001), ex-governador do Rio Grande do Sul, que implementou o orçamento participativo em seu governo, a participação da população na proposta orçamentária possibilitou uma mudança significativa nas relações com o Estado e o poder público. Deixa de ser um acordo entre governo, grupos empresariais e especialistas, tornando-se uma decisão política e cultural assumida pelo povo. Esses espaços públicos vão superando interesses egoístas e limitadores, e as pessoas passam a lutar por demandas coletivas, tornando-se cidadãs solidárias com consciência crítica e preocupação social. Busca-se uma gestão descentralizada de recursos com a participação universal e voluntária da cidadania, gradualmente aperfeiçoando o processo e desenvolvendo a responsabilidade coletiva com o bem público.

Partindo, porém, da noção que estamos situados num país capitalista, marcado por aparelhos de dominação que ordenam os âmbitos privado e público a partir dos interesses da manutenção e expansão de uma base econômica, não é possível se assumir uma neutralidade nos meios de participação coletiva:

Pode-se, por agora, fixar dois grandes 'planos' superestruturais, aquele que se pode chamar 'sociedade civil', isto é, o conjunto de organismos vulgarmente chamados 'privados' e aquele da 'sociedade política ou Estado', que correspondem à função de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de 'domínio direto' ou de comando que se exprime no Estado e no governo 'jurídico'. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (Gramsci, 2000, p. 1518-19)

Principalmente num contexto de crise capitalista e expressão radical do neoliberalismo em forma de políticas de austeridade, a ilusão de participação igualitária na classe trabalhadora e grupos oprimidos na elaboração de políticas públicas muitas vezes vem desacompanhada da noção de que o poder econômico já possui objetivos definidos para essas políticas. No entanto, a efetividade das políticas públicas depende da capacidade dos grupos sociais em disputar seus interesses - romper com esses limites requer uma consciência dos aparelhos de hegemonia capitalista. Tal disputa apenas parece possível através de uma prática de coletividade organizada e consciente das próprias limitações dos espaços institucionais de construção coletiva - senão, a participação acaba por legitimar os mesmos aparelhos que se busca modificar.

Assim, ao que parece, num contexto de contenção de gastos públicos guiados por uma agenda neoliberal, o modelo de orçamento participativo e de mobilização social em torno da formação de políticas de assistência estudantil desenvolveria bons frutos no contexto brasileiro, como se observa no Serviço Único de Saúde (SUS), também sob ataque numa lógica de austeridade:

“Todavia, é notório que a constante construção do SUS apresenta limites e a legislação por si só não dá conta, não se observando assim concretamente uma cultura voltada para o bem estar coletivo, de valorização do bem público e de apropriação coletiva. Por isso, a participação e mobilização social no SUS tornam-se necessárias para que o processo seja fortemente democrático, a partir de um espaço de representação da sociedade a partir de movimentos sociais, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestado-res de serviços, entre outros, e de uma população cujas necessidades e interesses envolvam o indivíduo, família e grupos da comunidade. (Amorim; Cardoso; Carneiro; Nascimento; Ribeiro; Rocha, 2012, p.196)

5 CONCLUSÕES

Vê-se, assim, que o percurso inicial de formulações acerca da assistência estudantil universitária derivou de um esforço do movimento estudantil de meados do século XX - período em que o maior público alvo das políticas de assistência, população mais pobre e racializada, não tinha quaisquer incentivo ao acesso à universidade.

Partindo de um cenário de universidade elitista e branca, porém, se constituíram algumas das bases de reivindicações por políticas de assistência, ainda não tão voltadas à universalização. No entanto, é um esforço em vão notar a trajetória da busca por políticas de assistência estudantil, que se configuram no seio da seguridade social, sem adentrar nos condicionantes históricos e socioeconômicos que a permeiam - no que se insere a ampliação do ensino privado na ditadura empresarial militar e, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, a aplicação de uma lógica de austeridade inserida no contexto do neoliberalismo.

O resultado encontrado foi que o impacto dos avanços neoliberais e da constituição de uma política de austeridade que impõe demandas do mercado financeiro acima de demandas sociais, impactou no que poderia ser o avanço das políticas de assistência rumo à universalização. O que se observou foi o crescimento do investimento público no ensino superior privado, e um aumento de vagas proporcionalmente inferior no setor público, que não foi acompanhado de um crescimento nas políticas de permanência. Isso, num contexto de ampliação do acesso para minorias socioeconômicas, deixou um grande contingente de vulnerabilidade desamparado por políticas de assistência.

A teoria da Constituição Financeira se trata de um dos nortes possíveis para a compreensão do que deve se tratar as prioridades da gestão financeira do Estado, no embate entre equilíbrio orçamentário e efetivação de direitos fundamentais - no que o primeiro não é princípio constitucional, e o segundo é um dos principais objetos da Constituição Cidadã.

De modo que entende-se o percurso da assistência estudantil na história brasileira como intimamente conectada à atuação política do movimento estudantil, que enfrenta, desde o início de sua efetivação, um local de fragilidade e marginalização. Conclui-se, então, que o fortalecimento de mecanismos de participação social no orçamento público aparece como um bom caminho para mobilização e controle da sociedade diante da realidade posta, rumando pela transformação do PNAES em lei federal, que seja aplicável ao ensino público e privado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997.

AMORIM, C. R. et al. Participação e mobilização social no sus: entraves, desafios e perspectivas. **Revista de APS**, v. 15, n. 3, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/14898>. Acesso em: 7 maio 2023.

ATALIBA, G. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 97, p. 21–33, 1969. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32548>. Acesso em 23 maio 2023.

AZEVEDO, M. L. N. de; BRAGGIO, A. K.; CATANI, A. M. A Reforma Universitária de Córdoba de 1918 e sua influência no Brasil: um foco no movimento estudantil antes do golpe de 1964. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC**, v. 9, n. 13, p. 37–51, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6783802>. Acesso em: 10 maio 2023.

BARRETO, A. L.; FILGUEIRAS, C. A. L. Origens da universidade brasileira. **Química nova**, v. 30, n. 7, p. 1780–1790, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007**. Institui o programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais - REUNI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 28 jun 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1916, de 23 de maio de 1996**. Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm#:~:text=D1916&text=DECRETO%20N%C2%BA%201.916%2C%20DE%2023,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12711, de 29 de agosto de 2023**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20ingresso%20nas,m%C3%A9dio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 20 jul. 2023.

CEZNE, A. N. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação**, Santa Maria, v. 31, n. 1, p. 115-132, 2006. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1532/845>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 40, n. 1, e 37668, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/37668/21760>. Acesso em: 28 jun. 2023.

CUNHA, J. K. A.; OLIVEIRA, B. R. de; FERNANDES, N. R. Assistência estudantil na educação superior: a trajetória do programa nacional de assistência estudantil na Universidade Federal de Ouro Preto. **Revista Tempos e espaços em educação**, Ouro Preto, v. 16, n. 35, e 18808, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revtee/article/view/18808>. Acesso em: 13 de jun. 2023.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 35, n.127, p. 357-377, abr-jun, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/Tm5wH75ZnW3DLpxLbLFqcv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2023.

COSTA, L. F. L. **Caminhos do PNE 2014-2024**: implicações da Emenda Constitucional 95 para a educação brasileira. 2019. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Educação Física) - Departamento de Educação Física, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em:

https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/1363/1/tcc_lfc3a1sarofilipelopescosta.pdf. Acesso em: 2 maio 2023.

Declaração da Bahia: I seminário nacional de reforma universitária. **UNE**, Salvador, 1961. Disponível em:

<http://movimentosjuvenisbrasileirosparte7.blogspot.com/2009/10/declaracao-da-bahia-i-seminario.html>. Acesso em: 25 ago. 2023.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L.; G., MOREIRA, U. Ajuste fiscal e as universidades públicas brasileiras: a nova investida do banco mundial. **Edigardigital**, UFBA, 03 dez. 2017.

Disponível em: <https://www.edgardigital.ufba.br/?p=5841>. Acesso em 3 ago. 2023.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

Entenda o que é e como funciona o teto de gastos do governo: criado em 2016, mecanismo limita despesa por 20 anos. **CNN Brasil**, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-o-que-e-e-como-funciona-o-teto-de-gastos-do-governo/>. Acesso em: 5 maio 2023.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005, 601 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/350149>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FERREIRA, F. G. B. C.; OLIVEIRA, C. L. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência de estudos jurídicos e políticos**, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 7 maio 2023.

FONAPRACE. **V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES - 2018.** Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, Brasília: ANDIFES, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socio-economico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FURNO, Juliane. **Imperialismo:** uma introdução econômica. Porto Alegre: Da Vinci Livros, 2022.

GADOTTI, M. (org.). **Alfabetizar e conscientizar:** Paulo Freire, 50 anos de Angicos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. Disponível em: <https://acervo.paulofreire.org/handle/7891/90002>. Acesso em: 15 maio 2013.

Governo piora previsão de rombo nas contas públicas neste ano e indica novo bloqueio de R\$ 1,5 bilhão. **O GLOBO**, [s.d.] jul. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/21/governo-piora-previsao-de-rombo-nas-contas-publicas-neste-ano-e-indica-novo-bloqueio-de-r-15-bilhao.ghtml>. Acesso em: 7 jun. 2023.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, v. 3** — Antonio Gramsci: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Ed. e trad. de Carlos N. Coutinho. Coed. de Luiz S. Henriques e Marco A. Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, C. S.; SILVA, A. R. A expansão da educação superior e a desigualdade regional brasileira: uma análise nos marcos dos planos nacionais de educação. **ECCoS – Revista Científica**, n. 44, p. 43–66, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/7898>. Acesso em: 14 jul. 2023.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos.** 2012. 180 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5137>. Acesso em: 13 ago. 2023.

Lula corta verba de R\$ 750 milhões da educação? Entenda bloqueio bilionário de verbas do Governo Lula. **JC**, [s.l.], 31 jul. 2023. Disponível em:

<https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jamildo/2023/07/15557943-lula-corta-verba-de-rs-750-mil-hoes-da-educacao-entenda-bloqueio-bilionario-de-verbas-do-governo-lula.html>. Acesso em: 7 jul. 2023.

MARTINS, P. F. M.; ARAÚJO JUNIOR, C. A. M.; RODRIGUES, J. A. Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação. **Argumentos** - Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes, Montes Claros, v. 16, n. 2, p. 138–164, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>. Acesso em: 20 jun 2023.

MENEZES, A. S. et al. Programa Nacional de Assistência Estudantil e desempenho acadêmico: evidências empíricas, diferentes reflexões. **Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, p. 91–113, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/92562>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MENON, G. A reforma de Córdoba, movimentos estudantis e seus impactos para o ensino superior na América Latina. **História da Educação**, v. 25, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/heduc/a/PMw84HfGb7f6gXbVw4sDK3c/>. Acesso em: 10 maio 2023.

MERÇON, G.; ARAUJO, G. **UM DECRETO COM FORÇA DE LEI**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/gustavo_mercon.pdf. Acesso em: 25 ago. 2023.

NASCIMENTO, C. M. do; ARCOVERDE, A. C. B. O serviço social na assistência estudantil: reflexões acerca da dimensão político-pedagógica da profissão. In: Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – Fonaprace. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia: UFU-PROEX, 2012. p. 167-79. Disponível em: http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

Nas últimas duas décadas, Governo Bolsonaro é o que mais cortou em recursos de educação e ciência. **JC**, [s.l.], 9 dez. 2022. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/enem-e-educacao/2022/12/15138129-governo-atual-e-o-que-mais-cortou-em-recursos-de-educacao-e-ciencia.html>. Acesso em: 16 jul./2023

PALAVEZZINI, J.; ALVES, J. M. Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante? In: **III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos**, IV Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais, Congresso de Direito à cidade e justiça ambiental. Londrina, de 02 a 05 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem: história da participação política dos estudantes brasileiros**. 5. ed. il., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Dario do Carmo. **A UNE e a reforma universitária**: as motivações históricas e a luta dos estudantes por um projeto de universidade nos anos 60. 2005, 348 f. Dissertação (Mestrado em Educação), UEM, 2005. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=119692. Acesso em: 6 maio 2023.

SCHLESENER, A. H. Políticas públicas, estado e educação: notas a partir dos escritos de Gramsci. **Movimento-revista de educação**, n. 5, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32609>. Acesso em: 15 maio 2023.

SILVA, Leonardo Barbosa e. A demanda potencial e o público-alvo da assistência estudantil. [E -book]. **Caderno temático III**, Goiânia : Cegraf UFG, 2021. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/Caderno_tem%C3%A1tico_III_A_demanda_potencial_e_o_p%C3%BAblico-alvo_da_assist%C3%A2ncia_estudantil.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

SILVA, L. B.; MARQUES, F. J. A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, [s.l.], **ANPAE**, v. 38, n. 00, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/112696>. Acesso em: 25 ago. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. São Paulo: Processo, 2018.

UFPE: RU fecha dois dias após reabertura. **Leijá**, [s.d.], 2019. Disponível em: <https://m.leijaja.com/carreiras/2019/04/25/ufpe-ru-fecha-dois-dias-apos-reabertura/>. Acesso em 15 maio 2023.