

# Orçamento público e assistência estudantil universitária em tempos de austeridade: desafios e alternativas

Public budgeting and university student assistance in times of austerity: challenges and alternatives

Iasmim Queiroz Grosso<sup>1\*</sup> , José André Wanderley Dantas de Oliveira<sup>2</sup> 

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro de Artes e Comunicação (CAC), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Recife, PE, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), Faculdade de Direito do Recife (FDR), Recife, PE, Brasil

**COMO CITAR:** GROSSO, I. Q.; OLIVEIRA, J. A. W. D. Orçamento público e assistência estudantil universitária em tempos de austeridade: desafios e alternativas. *Revista Ibero Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 20, e19354, 2025. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v20i00.1935401>

## Resumo

O objetivo deste artigo é contribuir para o estudo das limitações 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. Metodologicamente, aplicou-se uma abordagem interdisciplinar para obter uma visão completa das raízes e sentidos do problema disposto, partiu-se 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 (Brasil, 2010), que regulamentou 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

This article aims to contribute to the study of the limitations of university student assistance from the perspective of the Brazilian public budget. To this end, we conducted a bibliographic review of theoretical contributions from the fields of financial law, constitutional law, education, public finance, social work, and history. Methodologically, we adopted an interdisciplinary approach to provide a comprehensive understanding of the roots and implications of the issue. We begin by examining the historical emergence of student assistance in Brazil, the role of the student movement in shaping and advancing such policies, and the broader Brazilian socioeconomic context, particularly following the administration of Fernando Henrique Cardoso. The central problem lies in the insufficient coverage of student assistance for all students targeted by Decree No. 7,234/2010, which regulates the PNAES. This analysis considers the Brazilian economic context and concludes that participatory budgeting, the transformation of PNAES into federal law encompassing both public and private universities, and the establishment of councils for the collective development of student assistance policies within universities represent viable alternatives to improve student assistance in Brazilian higher education.

**Keywords:** public budgeting; student assistance; PNAES; neoliberalism; austerity.

**\*Autor correspondente:** iasmimgrosso@gmail.com

**Submetido:** Maio 28, 2024

**Revisado:** Julho 04, 2025

**Aprovado:** Julho 14, 2025

**Fonte de financiamento:** nada a declarar.

**Conflitos de interesse:** Não há conflitos de interesse.

**Aprovação do comitê de ética:** Não se aplica.

**Disponibilidade de dados:** Os dados de pesquisa estão disponíveis no corpo do artigo.

Trabalho realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## INTRODUÇÃO

De acordo com o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (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. (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 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 principais políticas nacionais de facilitação do acesso ao Ensino Superior, temos em vigor a lei de cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012) (Brasil, 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, e passou a ocupar territórios de grande densidade demográfica, baixa cobertura universitária, distantes de grandes centros urbanos e até em áreas de fronteira. 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. (Silva; Marques, 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 no plano 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 os níveis de educação, bem como da integração das ações do Poder Público (Costa, 2019, p. 9). 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, visa minimizar efeitos das desigualdades sociais e promover inclusão social pela educação. Isso porque, parte 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 nem mesmo o contingente abarcado pela Lei de Cotas - e esta noção restrita de assistência estudantil como voltada estritamente aos estudantes mais desamparados entre os vulnerabilizados está em disputa pelos agentes sociais que a constroem.

É fundamental compreender como ponto de partida o 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.

## HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

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

De acordo com Barreto e Filgueiras (2007, p. 1780), no Brasil, o nome universidade só passou a ser utilizado para designar conjuntos organizados de escolas superiores brasileiras no século XX, mas experiências análogas já ocorriam há muito em território brasileiro. Contudo, é importante destacar que o acesso ao Ensino Superior foi possível para a camada econômico-social privilegiada desde os tempos coloniais. As reivindicações por um Ensino Superior mais inclusivo está ligado, apesar de se apresentar de forma fragmentada na história brasileira, ao surgimento da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1937.

Um importante elemento anterior à criação da UNE, essencial às reivindicações que circundam a luta por um modelo de Ensino Superior que rompesse com o pacto de elites na América Latina é, porém, a Reforma de Córdoba. Em 1928, na Argentina, ocorreu a Reforma de Córdoba. 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, p. 39).

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 (Azevedo; Braggio; Catani, 2018, p. 42).

De acordo com Menon (2021, p. 20), 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, p. 22), percebeu-se que os reflexos de Córdoba no Brasil foram observados efetivamente na construção da plataforma política da União Nacional dos Estudantes (UNE).

De acordo com Poerner (2004, p. 119), 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, p. 121).

Um dos pontos de destaque para a busca da UNE por políticas de assistência estudantil foram as teses debatidas, em 1938, 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) Bônus 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).

Essas históricas demandas continuam muito atuais, pois, visivelmente se aproximam do presente debate sobre universalização do Ensino Superior.

No entanto, também se destaca o fato de não haver menção, nas teses, a pautas raciais. Ao se falar numa estrutura educacional elitizada, reflexo das desigualdades sociais existentes no

país, é essencial destacar como tais desigualdades, no Brasil, são indissociáveis da reprodução do racismo. Como posto por Pesso (2024, p. 10), o negro sempre esteve presente na vida dos estudantes, em grau menor como estudantes, e em grau maior como a quase totalidade de trabalhadores, libertos ou escravizados. O funcionamento de tais instituições de ensino sempre dependeu da presença de pessoas negras - apesar de excluídas dos quadros discentes e docentes.

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”.<sup>1</sup>

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 (Kowalski, 2012, p. 89).

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, às 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, p. 179).

Como expressa Poerner (2004, p. 175), o modelo de universidade questionado pela UNE e outros órgãos estudantis era considerado, na época, oligárquico e classista. 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.

Para Cunha (2014, p. 362), durante o Estado militar 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 a implantar políticas definidas pelos interesses das classes dominantes.

Conforme mencionado por Cunha (2014, p. 362) as afinidades políticas e interesses econômicos 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

<sup>1</sup> As teses da Declaração da Bahia podem ser sintetizadas nos seguintes termos: 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-obra (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).

rerudescimento 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 qual medida a Constituição Federal refletiu o modelo de Reforma Universitária proposto pela UNE na Declaração da Bahia e Carta do Paraná, com enfoque especial nas demandas de assistência estudantil (União Nacional dos Estudantes, 1961, 1962).

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) (Brasil, 2008).

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 tal autonomia universitária possui aplicabilidade imediata e plena eficácia, não dependendo de regulamentação por leis infraconstitucionais para ser reconhecida e exercida (Ferraz, 1998, p. 5).

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 1.916/1996<sup>2</sup>.

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 voto à subvenção do ensino particular pelo Estado (União Nacional dos Estudantes, 1962). 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 (Brasil, 2001, 2005).

A organização dos sistemas de ensino está prevista no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, enquanto o financiamento é abordado em seu 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 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) (Brasil, 2018, p. 144).

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 texto constitucional (União Nacional dos Estudantes, 1962).

Portanto, Cezne (2006, p. 127) expressa que é fundamental enfatizar que a educação é uma função pública essencial que não pode ser tratada unicamente como uma Política Estratégica de Estado. 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

<sup>2</sup> 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).

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 Instituições Federais de Ensino Superior (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.

## AUSTERIDADE, DIREITOS FUNDAMENTAIS E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

### **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. A referida conceituação 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; e, com vistas a reparar o histórico processo de exclusão social, que caracterizou a formação do Estado brasileiro (Brasil, 1988).

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 (Salvador; Paiva; Neves, 2017, p. 9).

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 da Constituição (Brasil, 1988).

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, p. 119).

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, p. 120).

Tratando-se dos direitos fundamentais, pode-se dividi-los em dois grandes grupos: direitos de defesa e direitos de prestações. Nesse sentido, Alexy (1997, p. 188) 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).

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, p. 129), 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, p. 130).

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, p. 130). 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.<sup>3</sup>

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

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 iminente "quebra" do Estado.<sup>4</sup>

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, p. 131).

<sup>3</sup>Ratificando essa ideia ver Sarlet: 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).

<sup>4</sup> Sobre o tema, Furno fundamenta que: 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 parte 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).

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 nos mercados financeiros - por meio da emissão de dívidas, por exemplo - privatiza setores e serviços e se desobriga de atribuições sociais conquistadas pela população, como o processo constituinte, 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, p. 35), 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, fundamenta a sua tese no princípio de submeter o poder financeiro à Constituição e suas limitações. Nessa concepção, 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, p. 61).

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 por meio 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, p. 72).

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.<sup>5</sup>

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, p. 383).

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

<sup>5</sup> Segundo Torres: 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 percussão, repercussão econômica, incidência econômica e difusão, tão bem examinados por Paul Hugon, na sua obra *O imposto*, dão mostras desses efeitos. Por isso, fenceram, uma a uma, as teorias liberais que apregoavam a eliminação (neutralidade) ou redução ao mínimo da atuação do Estado na economia, como aquela doutrina enaltecedora do propalado "equilíbrio orçamentário", como se o Estado Social fosse determinado pela economia, e não pela Constituição (Torres, 2014, p. 197).

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, p. 61).

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, p. 51).

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, p. 385).

O objetivo ideal seria, então, buscar a estabilidade orçamentária e a qualidade e eficiência 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, à luz de um macroplanejamento estratégico estatal de longo prazo, com vistas à realização de programas continuados estruturantes, que venham a determinar uma melhor equalização das prioridades do gasto público com vistas a um desenvolvimento econômico, mas vinculado a um concreto desenvolvimento social inclusivo (Torres, 2014, p. 385).

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, p. 385).

Tal visão também pode ser observada em Ricardo Lobo Torres (2018, p. 124), 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 e que se manifestam e são influenciadas por diversas variáveis.<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup> 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 deficitários 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, indubbiamente, 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).

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, p. 99).

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 (Furno, 2022, p. 130).

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 (Torres, 2018, p. 100). 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.

## **PNAES E ORÇAMENTO PÚBLICO: FUNCIONAMENTO E CAMINHOS**

### **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 e 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 (Vieira; Carvalho, 2019, p. 3). 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, por meio de decretos e portarias (Palavezzini; Alves, 2019, p. 7).

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, apud Silva; Marques, 2023, p. 7). 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, apud Silva; Marques, 2023, p. 7). 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, apud Silva; Marques, 2022, p. 7).

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, p. 17).

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, p. 18).

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, seria, porém, fundamental assegurar recursos e orçamentos adequados. No entanto, 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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 5).

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), criado em 2005. A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição (Palavezzini; Alves, 2019, p. 6).

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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 6).

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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 7). De modo que uma das pautas do movimento de luta pela educação é que o PNAES seja regulamentado por lei, se tornando política de Estado (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, 2018).

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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 7).

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 na camada de baixa renda da população, a partir de determinados parâmetros, os efetivamente mais necessitados (Palavezzini; Alves, 2019, p. 7).

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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 8).

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 (Palavezzini; Alves, 2019, p. 8).

Segue a Tabela 1 e Tabela 2, com dados em duas fontes federais, acerca do montante destinado ao PNAES desde o ano de 2008: a primeira, retirada do estudo FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 3), 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 no 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
2010	R\$ 304.000.000,00	49,8
2011	R\$ 395.189.588,00	30
2012	R\$ 503.843.628,00	27,5
2013	R\$ 603.787.246,00	19,8
2014	R\$ 742.720.249,00	23
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:** Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (2019).

De acordo com a FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis, 2019, p. 3), a partir de 2013, algumas instituições de Ensino Superior financiaram a assistência estudantil com recursos de seus próprios orçamentos ou contaram com o apoio do PNAES. Segundo a IV Pesquisa de Perfil (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 131), 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 (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2019, p. 13).

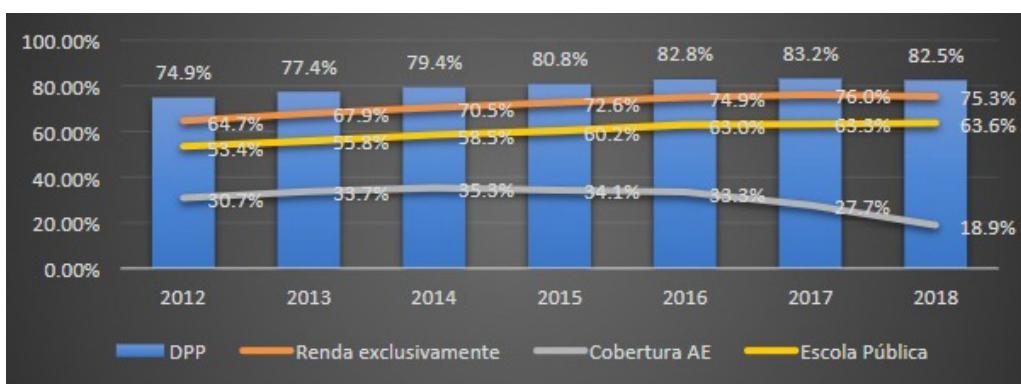
**Tabela 2.** Orçamento Assistência ao Estudante em valor nominal – Painel do Orçamento Federal.

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 modo que, Silva (2021, p. 8) 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 em 2021, através de Leonardo Barbosa e Silva, 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 Figura 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.



**Figura 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:** Silva (2021, p. 42).

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.

As Tabelas 1 e 2 possuem dados em duas fontes federais, acerca do montante destinado ao PNAES desde o ano de 2008: a primeira, retirada do estudo FONAPRACE (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 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”:

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.

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 (Silva; Guimarães, 2022, p. 114).

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 (Silva; Guimarães, 2022, p. 114).

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 (Silva; Guimarães, 2022, p. 107).

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. Isso tem gerado impactos negativos nos investimentos na área social, como ressaltado por Reis e Macário (2020, p. 22), 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 (Silva; Guimarães, 2022, p. 111).

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.

### **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, da população de mulheres cis, 31,6% encontra-se atendida, e a fração de homens cis atendida é de 27,0%. As demais designações de gênero apresentaram sempre coberturas superiores ao seu 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 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.

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%).

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. Ademais, 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 pessoas com deficiência (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 programa<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> 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, *apud* Silva, 2021, p. 11), até o presente, o único documento nacional que orienta as políticas de permanência é o Programa

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 cogênci, 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 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. (Merçon; Araújo, 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". 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". (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.

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).

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.

#### **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 (Silva, 2021, p. 103).

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 estudiantis, dificuldades na sociabilidade interna e externa à IFES, dificuldades de aprendizagem e de saúde (Silva, 2021, p. 101).

Considerando que a metodologia adotada por Silva (2021 p. 39), 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, Nascimento e Arcoverde (2012, p. 172) 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 Nascimento e Arcoverde, 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 é atendido 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, Nascimento e Arcoverde (2012, p. 174), expressam que o caminho vai em que 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).

Concordamos com as conclusões das autoras supracitadas, quando 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.<sup>8</sup>

Uma prática de certa forma sedimentada no Brasil de participação popular e controle social na formulação de políticas públicas são os conselhos. Os conselhos no Brasil não são novos, mas sua multiplicação ocorreu após a Constituição de 1988, quando surgiram legislações específicas para diversas políticas setoriais (Santos, 2017, p. 29). 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.

Nos anos pós-ditadura militar no Brasil, as pressões dos setores progressistas e dos movimentos populares levaram à abertura para novas formas de relação entre Estado e Sociedade. Isso culminou na Constituição de 1988. A partir dos anos 1990, o planejamento urbano tornou-se mais politizado, com maior participação popular e criação de novas arenas para envolver setores antes marginalizados. Experiências de participação popular ganharam força, influenciando a gestão e o planejamento democráticos em várias regiões do país: dentre elas, se destaca o orçamento participativo (Santos, 2017, p. 29).

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

<sup>8</sup> Tal noção dialoga bastante com visões Freireanas da constituição de políticas públicas, segundo Gadotti (2014): 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 estratégicamente 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).

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 (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 3).

Segundo Dutra e Benevides (2001, p. 8), 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.

A participação direta da população nos processos de decisão acaba por contribuir com a diminuição das distorções ainda existentes nas "democracias fracas", além de inibir a corrupção, o desperdício e o autoritarismo, sem falar que acaba por enfrentar o excesso de tecnocracia, colaborando com o rompimento de barreiras que ainda existem entre os que compõem o corpo técnico das estruturas do Estado e os cidadãos, mas também se faz necessário registrar que essa relação entre participação e aumento da intensidade da democracia ou aumento da igualdade material e subjetiva da cidadania não é uma relação diretamente proporcional. (Souza, 2004; Fedozzi, 2008; Pochmann, 2014 *apud* Santos, 2017, p. 21).

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 objetivo 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, prestadores de serviços, entre outros, e de uma população cujas necessidades e interesses envolvam o indivíduo, família e grupos da comunidade. (Amorim *et al.*, 2012, p. 196).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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, negra e indígena não tinha quaisquer incentivos 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 vulneráveis desamparados 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, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- ALEXY, R. **Teoria 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**, Juiz de Fora, v. 15, n. 3, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/14898>. Acesso em: 7 maio 2023.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Andifes defende que Pnaes passe a ser política de Estado – Andifes**, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=57947>. Acesso em: 21 maio 2023.
- ATALIBA, G. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 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.; 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, Buenos Aires, v. 9, n. 13, p. 37-51, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6572529>. Acesso em: 10 maio 2023.
- BARRETO, A. L.; FILGUEIRAS, C. A. L. Origens da universidade brasileira. **Química Nova**, São Paulo, v. 30, n. 7, p. 1780-1790, 2007. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0100-40422007000700050>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jun. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 1.916, 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 9028, 24 maio 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1916.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm). Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 13 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm). Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 7, 14 jan. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm). Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 12. A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, n. 157, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1223>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 5, 20 jul. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 ago. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Financiamento da educação superior no Brasil**: impasses e perspectivas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>. Acesso em: 25 ago. 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/reveducacao/article/view/1532/845>. Acesso em: 10 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\\_l%c3%a1sarofilipelopescosta.pdf](https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/1363/1/tcc_l%c3%a1sarofilipelopescosta.pdf). Acesso em: 2 maio 2023.

CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Tm5wH75ZnW3DLpxLbLFqcv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2023.

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

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, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/350149>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 73, p. e005, 2020. DOI: [http://doi.org/10.1590/1678-987320287305](https://doi.org/10.1590/1678-987320287305).

FERRAZ, A. C. C. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1998. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1998. Disponível em: <https://pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>. Acesso em 30 ago. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: UFU, PROEX, 2012.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. **V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES - 2018**. Brasília: ANDIFES, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FURNO, J. **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.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere (Vol. 3)**: Antonio Gramsci: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

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) – Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5137>. Acesso em: 13 ago. 2023.

MENON, G. A reforma de Córdoba, movimentos estudantis e seus impactos para o ensino superior na América Latina. **História da Educação**, Porto Alegre, 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**. Manaus: CONPEDI, 2007. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/gustavo\\_mercon.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/gustavo_mercon.pdf). Acesso em: 25 ago. 2023.

NASCIMENTO, C. M.; 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 (org.). **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](http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf). Acesso em: 4 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, 3., IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 4., CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 2019, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2019. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PESSO, A. E. Os negros nas faculdades de Direito do Brasil no século XIX: exclusão, preconceito e apagamento. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, p. e2407, 2024. DOI: <http://doi.org/10.1590/2317-6172202407>.

POERNER, A. J. **O poder jovem**: história da participação política dos estudantes brasileiros. 5. ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Dívida Pública e Financiamento das Universidades Federais e da Ciência e Tecnologia no Brasil (2003-2020). **Práxis Educacional**, Vitoria da Conquista, v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020.

SALVADOR, A. C.; PAIVA, A. R.; NEVES, A. V. Ações afirmativas, movimentos sociais e reconhecimento-Estudos contemporâneos. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, p. 9-14, 2017.

SANTOS, R. C. S. **Do Orçamento Participativo ao Recife Participa**: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/29413>. Acesso em: 2 jun. 2023.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, A. T.; GUIMARÃES, A. R. Orçamento público e financiamento das universidades federais no Brasil. **Cadernos de Pós-graduação**, [S. I.], v. 21, n. 2, p. 106-117, 2022. DOI: <http://doi.org/10.5585/cpg.v21n2.21317>.

SILVA, L. B. **Caderno temático III**: A demanda potencial e o público-alvo da assistência estudantil. Goiânia: Cegraf UFG, 2021. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/Caderno\\_tem%C3%A1tico\\_III\\_A\\_demandapotencial\\_e\\_o\\_p%C3%ABlico-alvo\\_da\\_assist%C3%A1ncia\\_estudantil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/Caderno_tem%C3%A1tico_III_A_demandapotencial_e_o_p%C3%ABlico-alvo_da_assist%C3%A1ncia_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**, Porto Alegre, v. 38, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/112696>. Acesso em: 25 ago. 2023.

TORRES, H. T. **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.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **Declaração da Bahia**. Salvador: UNE, 1961. Disponível em: <http://movimentosjuvenisbrasileirosparte7.blogspot.com/2009/10/declaracao-da-bahia-i-seminario.html>. Acesso em: 25 ago. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. Carta do Paraná. **Caderno da UNE**, Curitiba, n. 2, 1962. Disponível em: <https://search.worldcat.org/pt/title/Carta-do-Parana--resolucoes-do---Curitiba-marco-1962/oclc/48277297>. Acesso em 14 mai 2023.

VIEIRA, A. M. D. P.; CARVALHO, M. G. G. O ensino superior poderia ser considerado um direito fundamental? **Revista Interacções**, [S. I.], v. 15, n. 51, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interacoes/article/view/15038>. Acesso em: 26 ago. 2023.

---

#### Contribuições dos autores

IQG: Conceitualização, Metodologia, Preparação visual dos dados, Escrita, Revisão. JAWDO: Conceitualização, Metodologia, Escrita, Revisão.

**Editor:** Prof. Dr. José Luís Bizelli

**Editora Executiva:** Profa. Dra. Flavia Maria Uehara