

A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos

Student assistance in Brazilian federal education and the Constitutional Amendment to the Spending Ceiling *Asistencia estudiantil en la educación federal brasileña y la Enmienda Constitucional al Límite de Gasto*

LEONARDO BARBOSA E SILVA

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1528-1445>

Universidade Federal de Uberlândia
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais
Uberlândia, MG, Brasil

FELIPE JABALI MARQUES

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0610-7023>

Universidade Federal de Uberlândia
Faculdade de Direito
Uberlândia, MG, Brasil

Resumo: As mudanças recentes na educação superior federal trouxeram consigo uma maior demanda por políticas de permanência. Porém, desde 2016, a Emenda Constitucional nº 95 instituiu o teto dos gastos com validade por vinte anos. Este trabalho objetiva averiguar o comportamento do orçamento e da cobertura do Programa Nacional de Assistência Estudantil, observando os efeitos da Emenda. Trata-se de pesquisa quantitativa e documental, com análise de dados. Os resultados apontam para a queda substancial do orçamento nominal e real a partir de 2016, bem como das coberturas e dos valores gastos por discente.

Palavras-chave: Assistência Estudantil. PNAES. Emenda Constitucional EC 95. Instituições Federais de Ensino Superior. Gasto.

Abstract: *Recent changes in federal higher education have brought a greater demand for permanence policies. However, in 2016, Constitutional Amendment No. 95 instituted a ceiling on spending valid for twenty years. This work aims to investigate the behavior of the budget and coverage of the National Student Assistance Program, observing the effects of the Amendment. This is quantitative and documentary research, with data analysis. The results point to a substantial drop in the nominal and real budget as of 2016, as well as in the coverage and amounts spent per student.*

Keywords: *Student Assistance. PNAES. Constitutional Amendment EC 95. Federal Higher Education Institutions. Spending.*

Resumen: *Los cambios recientes en la educación superior federal han traído consigo una mayor demanda de políticas de permanencia. Sin embargo, desde 2016, la Enmienda Constitucional n.º 95 instituyó un límite de gasto que es válido por veinte años. Este trabajo tiene como objetivo investigar el comportamiento del presupuesto y la cobertura del Programa Nacional de Asistencia al Estudiante, observando los efectos de la Enmienda. Se trata de una investigación cuantitativa y documental, con análisis de datos. Los resultados apuntan a una caída sustancial en el presupuesto nominal y real a partir de 2016, así como en la cobertura y montos gastados por alumno.*

Palabras clave: *Asistencia al estudiante. PNAES. Enmienda constitucional EC 95. Instituciones federales de educación superior.*

INTRODUÇÃO

Ao se analisar o recente processo de democratização do acesso e da permanência nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), observa-se uma marcha contraditória. Ela anuncia avanços e recuos concomitantes representados pela expansão do sistema, a mudança de critérios de acesso, a institucionalização da política de assistência estudantil, por um lado, e pelo subfinanciamento, a expansão desproporcional do sistema privado, por outro. (SAVIANI, 2010, KOWALSKI, 2012, RISTOFF, 2016, BIANCHETTI, SGUISSARDI, 2017, LEHER, VITÓRIA, LEHER e MOTA, 2017).

No que tange aos avanços, destacam-se os efeitos positivos do processo de expansão e interiorização das IFES empreendido pelo REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), da mudança dos critérios de ingresso associados à Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) e da ampliação das condições de permanência a partir da criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Combinadas as políticas, viu-se significativamente alterado o perfil discente nos últimos anos (FONAPRACE/ANDIFES, 2019a). Todavia, o processo não se encontra concluso, afinal o país ainda apresenta taxas líquidas (21,5% em 2020) e brutas (44,4% em 2020) de matrícula inferiores ao desejado (33% e 50%, respectivamente), seu público universitário não expressa com exatidão o perfil social da população brasileira, a assistência estudantil não cobre suficientemente seu público-alvo e várias metas do Plano Nacional de Educação para o nível superior estão longe de serem atingidas (SILVA, COSTA, 2018, LIMA JUNIOR, BISINOTO, RABELO e MELO, 2019, OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2020). A complexidade do processo tende a se agudizar a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, pois ela estabeleceu limites para os gastos primários tomando como referência o padrão de gasto de 2016 e o projetando para os vinte anos seguintes. Assim sendo, pode-se observar um duplo e paradoxal

movimento na Educação Superior Federal, qual seja: as demandas por assistência estudantil seguem sendo ampliadas pela democratização do acesso, todavia, desde 2016, um garrote fiscal foi colocado sobre a oferta de serviços.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é averiguar o comportamento do orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), vis a vis, o comportamento da cobertura do programa para discentes vulneráveis, tomando como baliza o marco temporal da referida Emenda. Foi empregada uma pesquisa documental valendo-se de dados secundários da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Censo da Educação Superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Para a análise dos dados, foi utilizado o programa Excel para a geração de médias, medianas, porcentagens, variações e gráficos. Os resultados encontrados apontam para a queda substancial do orçamento nominal e real do PNAES a partir de 2016, geralmente coincidindo com a queda das coberturas do programa e dos valores gastos por discente. Desse modo, os achados são importantes para sinalizar uma ameaça ao processo de democratização do acesso, gerando riscos para a permanência de discentes vulneráveis responsáveis pelo novo perfil estudantil das IFES e representando ameaças ao direito à educação.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como se viu, esta pesquisa tomará a assistência estudantil como uma das várias políticas de proteção social e a averiguará observando os passos do orçamento e da cobertura do público-alvo. Para lograr êxito, este trabalho utilizou-se de pesquisa quantitativa de natureza documental e apoiada em duas fontes secundárias de dados: A Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Censo da Educação Superior, com informações disponíveis nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), respectivamente.

Optou-se pelo método quantitativo, pois a hipótese inicial requeria a realização de análise sobre volumes de recursos e de estudantes assistidos (as). De acordo com Richardson (2012), métodos quantitativos, como o próprio nome sugere, caracterizam-se pelo emprego da quantificação desde as coletas de dados até o tratamento dos mesmos a partir de técnicas estatísticas como percentual, média, etc. O artigo é ainda, de natureza descritiva, na medida em que se propõe a descobrir e classificar a relação de variáveis específicas a fim de explicar e correlacionar a causalidade entre os fenômenos observados a partir da análise dos dados coletados, se beneficiando diretamente do método quantitativo neste ponto.

Da primeira fonte de dados se extraiu o orçamento previsto e executado das IFES entre os anos de 2014 e 2018 (dois anos antes e dois anos depois de promulgada a EC 95/16)(BRASIL, 2014, 2015, 2016a, 2017, 2018), da segunda se capturou a extensão da cobertura das políticas de assistência estudantil para o mesmo intervalo de tempo (INEP, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). No entanto, cabe aqui uma advertência para as duas fontes.

Sobre a questão orçamentária, cabe destacar que foram utilizados os valores nominais e reais do orçamento da LOA e do orçamento executado, tomando-se como referência o mês de janeiro de 2018, data do último ano dos orçamentos analisados. Já sobre a escolha dos dados acerca da proteção social nas IFES, sabe-se que a assistência estudantil abrange 10 áreas de atuação descritas no PNAES e o Censo, operando com a variável “apoio social”, abrange apenas algumas dessas áreas (alimentação, moradia, transporte, material didático e bolsas de trabalho e permanência). Ainda assim, optou-se pelo uso do Censo, entendendo que: a) apesar de reduzidas as áreas de atuação, são elas que recebem a maior parte dos recursos das políticas de permanência (FONAPRACE/ANDIFES, 2019b); e b) por outro lado, trata-se de fonte de dados oficial com registro censitário da população universitária do país. Uma vez de posse dos dados da LOA e do Censo, foi empreendida a sua análise utilizando o programa Excel para a geração de médias, porcentagens, variações absolutas e relativas e gráficos.

O objetivo inicial deste trabalho era analisar os dados de todas as 69 (sessenta e nove) IFES existentes no território nacional. Todavia, ao elaborar as tabelas e sistematizar as informações referentes ao Censo, foram encontradas certas inconsistências tais como casos de IFES em que a cobertura da proteção social beirava ou equivalia à totalidade do corpo discente, enquanto que em outros eram encontradas coberturas quase nulas.

Para dirimir a dúvida, foram contatadas todas as Pró-Reitorias de Assistências Estudantil dessas IFES por mensagem eletrônica (email), totalizando 14 (catorze) Instituições, logrando êxito em apenas dois dos requerimentos, quedando-se, portanto, 12 nítidos casos de inconsistências para realizar nossa análise final.

Logo, a fim de reduzir ao máximo os danos ao diagnóstico deste trabalho, decidiu-se não considerar os dados referentes às seguintes IFES: UFES, UFGD, UFMS, UFPB, UFRJ, UFRRJ, UFSC, UFRB, UFVJM, UNIFEI, UNIRIO e UNIVASF. Além disso, uma vez ignorados os dados de tantas instituições, incluindo a maior do país (UFRJ), optou-se pelo uso de dados relativos e não absolutos. Desse modo, as variações em termos orçamentários ou de cobertura do programa de assistência estudantil poderiam ser utilizadas para alimentar as argumentações

sem grande efeito do volume nominal. Isto posto, registra-se que foram objeto de análise as 57 (cinquenta e sete) IFES cujos dados não portavam a inconsistência observada.

EDUCAÇÃO FEDERAL SUPERIOR: DIREITO, EXPANSÃO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Uma vez feitas as apresentações iniciais e os procedimentos metodológicos, pode-se agora ingressar propriamente no núcleo do tema. Parte-se aqui da educação como um direito fundamental tal como afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 26 (ONU, 2020), a Constituição Federal em seu artigo 205 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu artigo 2º (BRASIL, 1996). Para todos os institutos que balizam este ponto de partida, cabe à educação preparar para o trabalho e para a cidadania, instruir para o respeito aos direitos humanos e à liberdade.

Para o caso brasileiro, a LDB acrescenta ainda que a fruição deste direito deve se dar em consonância com o princípio da igualdade como modulador do acesso e da permanência nas instituições escolares. Não é difícil justificar a necessidade do princípio da igualdade, afinal, ingressar e permanecer são ações que dependem do padrão de desigualdade presente em uma sociedade. Desde os anos 1960, Bourdieu e Passeron (2018) haviam alertado para o efeito das desigualdades sociais sobre as desigualdades educacionais no nível superior, gerando a reprodução da distância entre herdeiros e não herdeiros das melhores condições de classe.

Suplantar as condições de desigualdade permite que a educação, em geral, e a educação superior, em específico, cumpram suas finalidades de forma universal. Tais finalidades têm sido objeto de marcações legais e reflexões acadêmicas. No que tange exclusivamente à educação superior, a Lei Federal nº 9394/96 (BRASIL, 1996) estabelece em seu artigo 43 que, além de formar para o mercado de trabalho, cabe à educação superior estimular a produção de conhecimento sobre os problemas do país e do mundo, fazer pesquisa e extensão, contribuir com a educação básica, produzir e difundir cultura etc.

Note-se que a natureza das finalidades coloca a educação superior na contramão das reduções recentes que preferem a universidade mais funcional ou operacional (CHAUÍ, 2003) e alinham-na mais a um modelo de universidade necessária (RIBEIRO, 1975), ou seja, mais democrática e comprometida com a superação dos gargalos que atravancam o desenvolvimento nacional.

No entanto, a história da educação superior no Brasil, sobretudo a partir do século XX, tem demonstrado certa dificuldade de cumprir a missão desejada. Com uma trajetória comprometida com o modelo napoleônico, somente no último

quartil do século passado é que assimilou padrões estadunidenses (SAVIANI, 2010), mas com forte presença privada. Esta presença representou desde então uma marca deste nível de ensino, com predomínio acachapante entre número de instituições e matrículas privadas em relação às públicas. A expansão recente, inaugurada no século XXI, manteve esta tendência, no entanto é flagrante que novos traços passaram a compor a educação superior brasileira desde então (RISTOFF, 2016).

Nas duas primeiras décadas do século XXI, o Brasil experimentou um processo combinado de expansão, mudança dos padrões de acesso e criação de mecanismos de permanência para a educação superior. A partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (BRASIL, 2007a) – REUNI – o sistema universitário federal saltou em número de matrículas, cursos, campi e instituições (RISTOFF, 2016), mas também passou a ocupar territórios de grande densidade demográfica, baixa cobertura universitária, distantes de grandes centros urbanos e até em áreas de fronteira (MARQUES; CEPÊDA, 2012).

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 “sub-reserva” 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.

O impacto da expansão com novos mecanismos / critérios de acesso alteraram e continuam alterando fortemente o perfil do (a) estudante das universidades federais. Hoje se pode dizer que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são mais negras e mais populares (FONAPRACE/ANDIFES, 2019b), se aproximando cada vez mais do padrão racial e de renda da sociedade brasileira. Ora, para este novo público oriundo das camadas sociais que historicamente ficavam alijadas do direito à educação superior, estar numa universidade representa uma grande conquista, entretanto também enormes desafios, sobretudo para permanecer.

Deste modo, para fechar o processo combinado de mudança da educação superior é que se criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (BRASIL, 2007b, 2010) – PNAES. São objetivos do programa:

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

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

Na esteira da tradição nacional de análise das políticas sociais em geral e do PNAES em particular, importa sempre olhar o comportamento do orçamento público, seu plano e sua execução. Orçamentos são mais do que peças contábeis, mais do que registros administrativos, sobretudo porque “A gestão do fundo passa a ser, portanto, um dos importantes ingredientes na luta democrática na sociedade” (CHAUÍ, 1999). Assim, quanto e como são gastos os recursos refletem a forma e o conteúdo dos conflitos sociais na disputa por frações da riqueza nacional produzida, bem como as aspirações de cada fração sobre o desenho futuro de sociedade.

O PNAES surgiu visando garantir assistência estudantil nas áreas de moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte creche e apoio pedagógico. Sua execução depende do montante recursos públicos destinado anualmente a cada uma das IFES. A distribuição do bolo orçamentário é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das próprias universidades (BRASIL; MEC, 2013).

De forma geral, pode-se afirmar que a matriz PNAES é sensível às condições estruturais e institucionais das IFES razoavelmente fixas, bem como dos quantitativos de estudantes diplomados ou evadidos, reconhecendo ainda a influência do IDHM do município em que se encontra o curso (MARTINS; ARAÚJO JÚNIOR; RODRIGUES, 2019). Ao acompanhar o comportamento do orçamento destinado ao PNAES, pode-se perceber um substancial crescimento desde sua primeira dotação em 2008 até o ano de 2016, saltando de R\$ 125 milhões para um pouco mais de R\$ 1 bilhão, ainda que a cobertura do público alvo não

tenha sido suficiente para contemplar toda a demanda (COSTA; SILVA, 2018). Entretanto, desde 2017, primeiro ano de vigor da Emenda Constitucional N° 95/2016 (BRASIL, 2016b), o montante tem tendência declinante.

Sabe-se que a referida emenda, de apelo claramente fiscalista, estabelece que pelos próximos vinte anos não seja possível que se aumentem as despesas primárias para além do montante do ano anterior observada a variação dos índices inflacionários. Com efeito, tem-se um verdadeiro limite, ou, como é mais popularmente conhecido, um “teto de gastos” primários constitucionalizado. Ao que tudo indica, a EC 95/16 colocou em rota de colisão os interesses sociais que poderiam ser atendidos pelo fundo público e os interesses de grupos privados que anseiam pela manutenção dos sinais positivos dados ao mercado, afinal

O movimento de recursos orçamentários em direção ao capital, em detrimento do social, se explicitou fortemente no próprio enunciado da PEC 241/55, que se transformou na EC 95, ao não estipular nenhum limite ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, o que se materializou, depois, na LOA 2017 ao elevar substancialmente, 60,2%, o valor possível para essa despesa em relação ao executado em 2016 (AMARAL, 2017, p.24).

Crê-se então que o PNAES, aqui entendido como importante programa social de redistribuição de renda via política pública de assistência estudantil, vem sofrendo, desde a aprovação da Emenda Constitucional 95, relevante restrição orçamentária, impactando na aplicação do recurso e no cumprimento de sua finalidade. Esta perspectiva se estende para além do PNAES e toma também o restante da política de proteção social, deixando à mostra sua forte inconsistência relacional com o princípio da vedação do retrocesso social (NOCE e CLARK, 2017). Entendem os autores Noce e Clark que, a partir no novo marco constitucional,

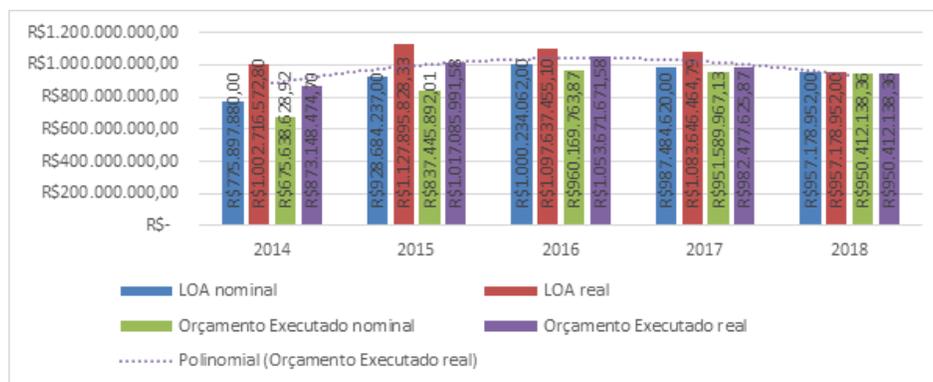
O contingenciamento de despesas resultará no sucateamento da máquina pública, de seus serviços e na inviabilização de direitos individuais e sociais, sem qualquer discussão quanto às receitas originárias e derivadas estatais, bem do dever constitucional daqueles que possuem mais condições de contribuir e não contribuem (art. 145, §1º, CR), ferindo, assim, texto constitucional e sua ideologia constitucionalmente adotada e colocando o Brasil de forma planejada nas trilhas do anarcocapitalismo (NOCE e CLARK, 2017, p. 1240).

Cabe a este trabalho ilustrar o comportamento do orçamento e da cobertura das ações da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior a partir da aprovação da emenda do teto dos gastos. Para atingir o resultado esperado, optou-se por mobilizar alguns recursos metodológicos apresentados a seguir.

ORÇAMENTO E COBERTURA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ANTES E DEPOIS DA EC 95/16

Antes de iniciar a análise dos dados, vale a pena registrar o comportamento do orçamento e o orçamento executado para o PNAES. A exemplo das demais despesas públicas, o orçamento é definido no ano fiscal anterior ao seu exercício e compõe a Lei Orçamentária Anual (LOA). No entanto, durante o correr do ano fiscal, contingências exigem que o órgão público execute valores diferentes daqueles originalmente previstos. Não obstante a análise empregada neste trabalho não leve em consideração os valores absolutos por razões já indicadas, a título de exemplo traz-se abaixo a tabela com o orçamento do PNAES na LOA de todas as IFES e sua versão executada para o intervalo estudado.

Gráfico 1 - Orçamento do PNAES LOA e Executado (nominal e real) de todas as IFES para os anos 2014 a 2018

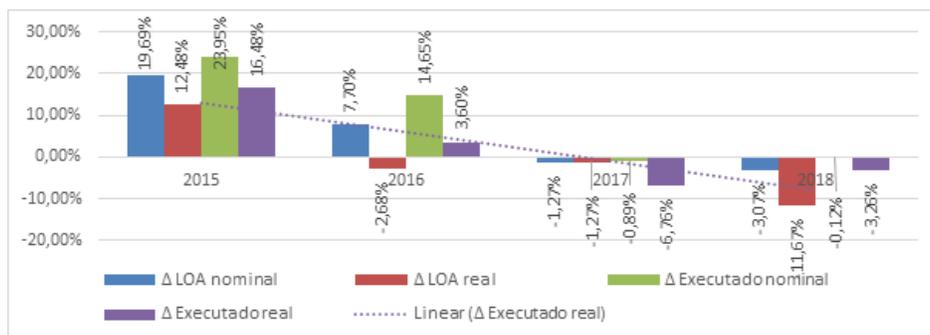


Fonte: LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

Os valores apresentados estão divididos entre valores nominais, expressos em moeda nacional sem correção inflacionária, e valores reais, expressos em moeda nacional corrigidos pelo índice de inflação IPCA (6,41% para 2014, 10,67% para 2015, 6,29% para 2016 e 2,95% para 2017) do IBGE (IBGE, 2020) para valores correntes de janeiro de 2018. Nota-se pelo Gráfico 1 que a execução do orçamento se encontra sempre aquém do que foi originalmente planejado, entretanto a diferença entre o planejado e o gasto foi gradativamente reduzida no decorrer do período. Além do mais, os anos posteriores à promulgação da Emenda Constitucional 95/16 apresentam quedas em seus valores originais e executados (nominais e reais). Observando o comportamento da LOA nominal e Orçamento Executado do

PNAES, vê-se que sua variação é positiva e considerável de 2014 para 2015, assim como ainda crescente de 2015 para 2016 (com exceção da LOA real), porém com incremento relativamente menor.

Gráfico 2 - Variação do orçamento PNAES LOA e Executado (valores nominais e reais) ano a ano - 2014 - 2018

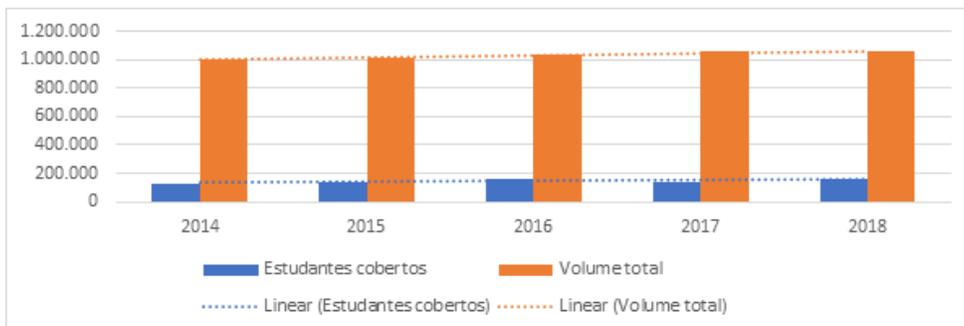


Fonte: LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

No Gráfico 2 é possível observar a queda do orçamento original e executado em 2017 e em 2018 (variações negativas) para todos os casos. As quedas parecem ter magnitude pequena, pois não passam o limite de 6,76% para o Executado real de 2017 e de 11,67% para a LOA real de 2018. Contudo, é preciso considerar que o processo de democratização do acesso continuou ampliando a demanda por ações da assistência estudantil (SILVA; COSTA, 2018) ao levar para dentro das IFES um volume sempre crescente de cotistas. Além disso, tais oscilações orçamentárias na LOA real em valores de janeiro de 2018 representam perdas de R\$ 30 milhões para 2016, R\$ 14 milhões para 2017 e de R\$ 126 milhões para 2018. Se observar somente o orçamento Executado real em valores de janeiro de 2018, tem-se perdas de R\$ 71 milhões para 2017 e 32 milhões para 2018. Estes volumes são muito superiores ao volume anual disponível da maioria das universidades federais (com LOA real mediana de R\$ 9,9 milhões e LOA real média de R\$ 13,8 milhões, ambas para 2018) ou, para o montante mais volumoso de perda (R\$ 126 milhões), o suficiente para pagar mais de vinte e seis mil bolsas de R\$ 400 por um ano para estudantes vulneráveis das IFES.

Por seu turno, o Gráfico 3 traz informações importantes sobre o volume de estudantes nas IFES, vis a vis, o volume dos estudantes cobertos pela assistência estudantil nas mesmas instituições.

Gráfico 3 - Volume total de estudantes e volume de estudantes cobertos pelo Programa nas 57 IFES analisadas - 2014 - 2018



Fonte: INEP/Censo da Educação Superior (2014;2015;2016;2017;2018).

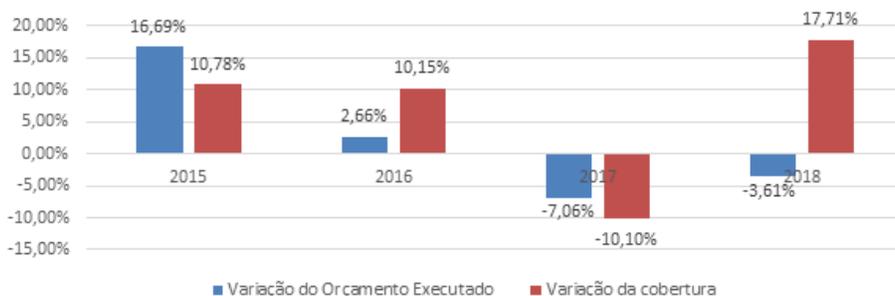
Se se partir das descobertas da V Pesquisa Nacional de Perfil (FONAPRACE/ ANDIFES, 2019b), perceber-se-á quão significativos são os valores presentes no Gráfico 3. O quinto levantamento de perfil constatou que 70,2% dos estudantes das IFES viviam com até um salário mínimo e meio em 2018 (corte de renda para estabelecer o público-alvo do PNAES), bem como, olhando para faixas menores de renda, que 26,6% dos estudantes viviam com até meio salário mínimo e que 53,5% com até um salário mínimo.

Ora, parece claro que é diminuta a participação do volume de estudantes cobertos pelo programa comparado ao volume total de estudantes presentes na IFES. A porção não chega a ultrapassar a casa dos 20% em nenhum ponto do período analisado (12,78%, 14,10%, 15,24%, 13,06% e 15,47%, respectivamente), inferior, portanto, aos percentuais de estudantes com meio, um e um e meio salário mínimo de renda per capita mensal familiar.

Observando as oscilações da cobertura, pode-se verificar que até 2016 a sua extensão apresentava uma tímida crescente de algo próximo à 1 ponto percentual por ano. Em 2017 nota-se uma queda de 2 pontos percentuais no número de estudantes cobertos que logo se recupera em 2018. Por seu turno, o volume total de estudantes das IFES só fez crescer, indicando uma curva de tendência linear mais inclinada do que a que representa a trajetória da cobertura da assistência estudantil.

A variação da cobertura em termos percentuais também foi observada vis a vis a variação do orçamento executado do PNAES. O gráfico abaixo ilustra esta comparação.

Gráfico 4 - Variação do orçamento executado real do PNAES e a variação da cobertura do programa para as 57 IFES observadas - 2015 – 2018



Fonte: INEP/Censo da Educação Superior (2014;2015;2016;2017;2018) e LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

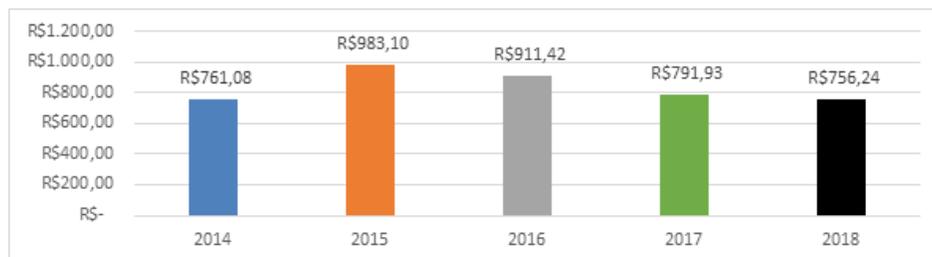
A vantagem visual do Gráfico 4 reside no fato de ser possível perceber ao mesmo tempo as variações do orçamento real executado e da cobertura do programa. Note-se que um movimento de incremento de 16,69% no orçamento executado entre 2014 e 2015, foi acompanhado de um crescimento importante, mas de menos magnitude da cobertura (10,78%). No ano seguinte, o orçamento acelerou com menos intensidade (2,66%) e foi superado pela cobertura (10,15%). Nos dois anos seguintes, logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/16, a cobertura caiu em mais de 10% em 2017 e subiu em 17,71% em 2018, quando o orçamento sofreu recuo de 7,06% no primeiro ano e 3,61% no segundo.

Sem poder investigar as razões, cabe aqui somente a constatação de que as variações orçamentária e de cobertura não ocorrem de forma coordenada e proporcional uma em relação à outra. Ainda assim, é possível supor que tensões e dramas sociais devem ter sido vivenciados nas IFES no período que sucede a nonagésima quinta alteração da Constituição Federal. Afinal, tal como se afirmou anteriormente, a V Pesquisa de Perfil comprovou que o número de estudantes tidos como vulneráveis registrados em 2018 teve seu maior patamar até então e, assim como se pode observar no Gráfico 4, os volumes orçamentários não só não acompanharam o crescimento da demanda, como foram realmente inferiores aos registrados em 2016.

Contudo, chama a atenção o curioso paradoxo representado pela queda do orçamento do PNAES executado real em 2018 ser acompanhado por uma elevação dos níveis de cobertura do programa. Seguramente as gestões das IFES se viram desafiadas diante da difícil realidade de compatibilizar uma restrição orçamentária e um aumento da demanda por cobertura da política de assistência estudantil.

Sendo provável que, visando “equilibrar a situação orçamentária” e garantir alguma condição de permanência, optou por reduzir o valor gasto por cada estudante contemplado pelo PNAES.

Gráfico 5 - Orçamento do PNAES executado real por estudante das 57 IFES observadas em valores de janeiro de 2018 (2014 – 2018)

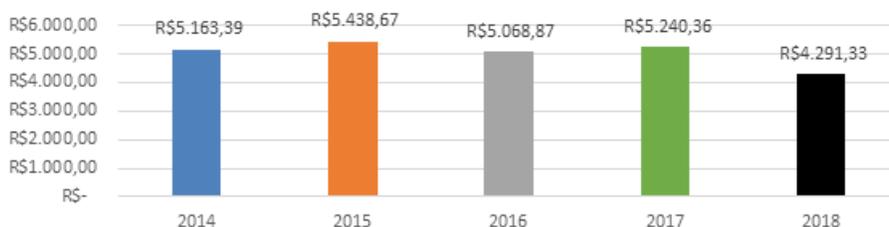


INEP/Censo da Educação Superior (2014;2015;2016;2017;2018) e LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

Para visualizar com mais nitidez a relação proposta entre orçamento e cobertura, tem-se o Gráfico 5 no qual é possível perceber o crescimento até 2015 da quantidade de recursos gastos levando em consideração a quantidade de estudantes matriculados em cada IFES. Este montante recua suavemente em 2016 e apresenta quedas consideráveis em 2017 e 2018, chegando neste último ano a alcançar o patamar mais baixo do intervalo analisado.

Deve-se atentar para o fato de que a relação proposta foi feita levando em consideração a totalidade de discentes das IFES analisadas, com e sem cobertura da assistência estudantil. Quando outra relação se estabelece, levando em consideração somente o público atendido pelo programa, tem-se o que exprime o Gráfico 6.

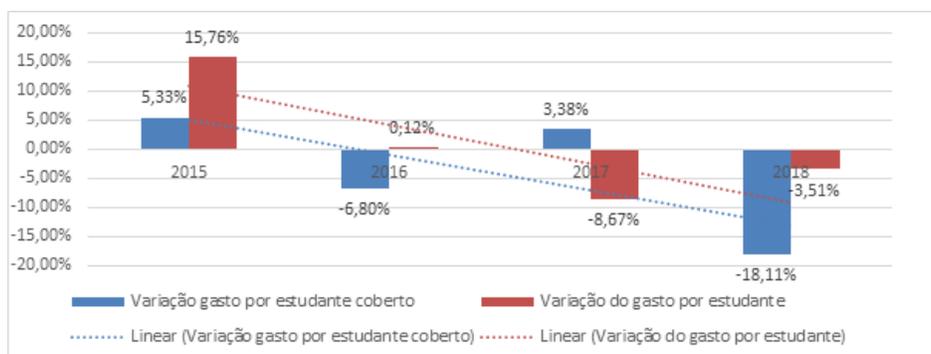
Gráfico 6 - Orçamento do PNAES executado real por estudante coberto pela Assistência Estudantil das 57 IFES observadas em valores de janeiro de 2018 (2014 – 2018)



INEP/Censo da Educação Superior (2014;2015;2016;2017;2018) e LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

Neste gráfico percebe-se que o valor anual real gasto com estudantes atendidos (as) pela assistência estudantil tem uma oscilação entre 2014 e 2017 entre R\$ 5 mil e R\$ 5,4 mil, o que daria um gasto médio mensal de R\$ 450 por estudante atendido (a). Pode estranhar o fato de que o gasto per capita em 2017, primeiro ano de vigência da EC 95/16, seja maior do que aquele registrado no ano anterior. Entretanto, deve-se recordar que a cobertura das ações da assistência estudantil foi reduzida num patamar maior (-10,10%) do que a redução do orçamento executado (-7,06%), tal como se pode observar no Gráfico 4, ocasionando uma elevação do gasto por pessoa. Seguindo a descrição, por fim pode-se observar que o valor gasto em 2018 por estudante coberto foi o mais baixo de todo o intervalo estudado, atingindo R\$ 4,2 mil, ou seja, aproximadamente R\$ 357 em média mensal, quase cem reais a menos do que no ano de 2015

Gráfico 7 - Variação do orçamento real executado do PNAES por estudante e estudante coberto em valores de janeiro de 2018 (2014 - 2018)



INEP/Censo da Educação Superior (2014;2015;2016;2017;2018) e LOA (2014;2015;2016;2017;2018).

Por fim, a partir do Gráfico 7 é possível observar a variação do orçamento real gasto por estudante e por estudante coberto pela política de assistência estudantil. Note-se que quando se utiliza a baliza do número integral de discentes das IFES, obtém-se um gasto per capita crescente em 2015 e 2016, e decrescente em 2017 e 2018. Já para a baliza do número de discentes atendidos pela assistência estudantil, são positivos os resultados de 2015 e 2017, e negativos os de 2016 e 2018, sendo que este último representou uma queda de 18% no valor gasto. Lembrando que o crescimento em 2017 guarda relação com a considerável redução da cobertura já relatada acima. De qualquer forma, é evidente a tendência decrescente do orçamento executado real da assistência estudantil nas IFES, sobretudo a partir da promulgação da EC 95/16.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o comportamento do orçamento e da cobertura da política de assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior tomando como baliza o marco histórico da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016. O intervalo considerado foi de cinco anos, dois anteriores à Emenda e dois posteriores (2014 a 2018) e seus valores monetários foram atualizados para o mês de janeiro de 2018, último ano do intervalo.

Tomou-se como ponto de partida a condição da educação como direito fundamental, fruído em regime de igualdade de acesso e permanência. Desde então, verificou-se um processo recente de democratização do acesso às IFES, com expansão em número e qualidade, modificação dos critérios de recrutamento e institucionalização de um programa de proteção social. Entretanto, a trajetória de democratização foi atravessada, dentre outras coisas, pela promulgação de uma emenda constitucional que institui um teto de gastos a partir dos parâmetros de 2016 e os projeta para os 20 anos seguintes. Já nos primeiros anos de exercício do teto, alguns resultados podem ser observados.

Inicialmente, pode-se constatar que o orçamento, planejado e executado, nominal e real, do PNAES apresentou, em geral, crescimento até 2016 e queda desde então. Para o planejado real (LOA real), a perda somada ultrapassou R\$ 170 milhões e para o orçamento real executado o montante foi maior do que R\$ 103 milhões. Valores muito elevados quando se recorda o valor médio e a mediana dos orçamentos das IFES. Além disto, também se observou que o número total de discentes cresceu no intervalo de tempo estudado, com uma composição cada vez mais popular e negra, no entanto o percentual de cobertura da proteção social não acompanhou este crescimento. De forma geral, as quedas dos orçamentos executados, sobretudo depois de 2016, foram acompanhados de queda nem sempre proporcional do número de estudantes atendidos (as) pela assistência estudantil, com exceção para o ano de 2018, no qual se pode observar um crescimento do número de cobertos a despeito da perda de recursos. Por fim, foi possível também averiguar a queda dos valores reais em assistência estudantil gastos por estudante. Tanto para o (a) estudante em geral, quanto para o (a) estudante assistida, o gasto per capita declinou, chegando a 2018 com os valores mais baixos desde o início do intervalo estudado.

Dessa maneira, parece nítido que o processo de democratização do acesso à educação superior federal passou a correr riscos quando se verifica que o crescimento da demanda por assistência estudantil encontra a redução real, geral ou per capita, dos recursos para a permanência nas IFES do público vulnerável. Assim, o novo perfil discente, mais negro e mais popular, encontra-se ameaçado

pela dificuldade de cobertura da demanda por programas de proteção social nas IFES e, por conseguinte, tem-se uma ameaça real ao direito à educação alcançado de maneira inédita por uma fração historicamente excluída.

REFERÊNCIAS

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. **Da universidade à commoditycidade**. Campinas: Mercado da Letras, 2017.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2018. Disponível em: <http://www3.uma.pt/alicemendonca/2cedii.pdf>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, Brasil, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

BRASIL. Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasil, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm.

BRASIL. Portaria normativa no 39, de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES. Brasília, Brasil, dez. 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Decreto no 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasil, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 9 abr. 2017.

BRASIL. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.** 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Lei no 12.952, de 20 janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasil, 2014. p. 8. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/lei/Lei12952-2014.pdf>.

BRASIL. **Lei no 13.115, de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasil, 2015. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/lei/Lei13115-2015.pdf>.

BRASIL. Lei no 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. LOA. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasil, 2016a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-ordamentarias/loa/2016/lei-ordamentaria-anual-para-2016>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional no 95/2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasil, 2016b.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 7 abr. 2019.

BRASIL. Lei no 13.414, de 10 de Janeiro de 2017 (LOA). **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. 2017.

BRASIL. Lei no 13.587, de 2 de Janeiro de 2018 (LOA). **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.** 2018.

BRASIL; MEC. Portaria no 651, de 24 de julho de 2013. **Matriz Outros Custeios e Capital. Fica institucionalizada, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais.** Brasil, 2013. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_24640725_PORTARIA_N_651_DE_24_DE_JULHO_DE_2013.aspx. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa no 21 de 05 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu. Brasília, Brasil, 2012. p. 1–10. Disponível em: https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/portaria_2012_n21.pdf.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, v. Caderno Ma, n. 5, p. 8, 1999.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista brasileira de educação**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 5–15, 2003.

COSTA, Natália Cristina Dreossi; SILVA, Leonardo Barbosa e. **Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil.** São Paulo: USP, 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** 2005. UNICAMP, Campinas, 2005.

FONAPRACE/ANDIFES. **V Pesquisa Nacional do Perfil das Instituições Federais do Ensino Superior para a Assistência Estudantil – um mapeamento de capacidades e instrumentos.** Brasília. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018/>.

FONAPRACE/ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES.** Brasília.

IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA | IBGE.** 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 27 dez. 2020.

INEP. **Censo da {Educação} {Superior} - 2013** INEP MEC, 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 11 jun. 2020.

INEP. **Censo da Educação Superior - 2014** INEP MEC, Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 1 set. 2017.

INEP. **Censo da Educação Superior - 2015** INEP MEC, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 1 set. 2017.

INEP. **Censo da Educação Superior - 2016** INEP MEC, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>.

INEP. **Censo da Educação Superior - 2017** INEP MEC, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 dez. 2018.

INEP. **Censo da Educação Superior - 2018, 2019**. Disponível em: <http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 11 out. 2018.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. PUCRS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/5137>.

LAVINAS, Lena. **A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social**. Economia e proteção social: textos para estudo dirigido, Campinas, Brasil, 2006.

LEHER, Roberto; VITÓRIA, Paolo; MOTTA, Vania Cardoso. EDUCAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO EM MEIO À TORMENTA POLÍTICO-ECONÔMICA DO BRASIL. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 14, 2017. DOI: 10.9771/gmed.v9i1.21792.

LIMA JUNIOR, Paulo; BISINOTO, Cynthia; MELO, Nilce Santos De; RABELO, Mauro. Taxas longitudinais de retenção e evasão: uma metodologia para estudo da trajetória dos estudantes na educação superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 27, n. 102, p. 157–178, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362019000100157&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 10 out. 2020.

MARQUES, Antonio Carlos Henriques; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, Brasil, v. 42, n. 0, p. 161–192, 2012. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5944/4519>. Acesso em: 10 out. 2016.

MARTINS, Paulo Fernando de Melo; ARAÚJO JÚNIOR, Carlos Alberto Moreira; RODRIGUES, Jacqueline Araújo. Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação/Public budget for the financing of student assistance in higher education. **Revista Argumentos**, [S. l.], v. 16, n. 2, jul/dez, p. 138–164, 2019.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **OPNE – Observatório do PNE**. 2020. Disponível em: <https://observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 28 dez. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos | As Nações Unidas no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 dez. 2020.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 2a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Democratização do Campus: impactos dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **GEA**, [S. l.], n. 9, 2016. Disponível em: http://flacso.org.br/files/2017/03/Caderno_GEA_N9_Democratização-do-campus.pdf.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 4–17, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/poiesis/article/view/14035/8876>.

SILVA, Leonardo Barbosa e. **A demanda potencial e o público-alvo da assistência estudantil** Caderno Temático V Pesquisa nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília: ANDIFES/FONAPRACE, 2019.

SILVA, Leonardo Barbosa e; COSTA, Natália Cristina Dreossi. Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Agenda Política**, São Carlos, Brasil, v. 6, n. 2, p. 166–192, 2018. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/208/195>.

SILVA, Leonardo Barbosa e; CROSARA, Daniela de Melo; COIMBRA, Camila Lima; OLIVEIRA, Maria de Fátima; COSTA, Natália Cristina Dreossi; SILVA, Vitorino Alves Da. **Assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. 1. ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020. DOI: 10.31012/978-65-5016-362-4. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.31012/978-65-5016-362-4>.

SOJO, Ana. Las disputas sobre protección social en América Latina: del reduccionismo a una mayor heterodoxia. *In: Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Libros de la {CEPAL} - {Desarrollo} {Social} Santiago - Chile: CEPAL, 2017. p. 19–42. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41105>.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. *In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13–56.

Leonardo Barbosa e Silva

Doutor em Sociologia (Unesp). Docente vinculado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais no Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), MG, Brasil. Coordenador do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas / UFU.

E-mail: barbosaesilva.leonardo@ufu.br

Felipe Jabali Marques

Bacharel em Administração Pública, Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, MG, Brasil. Membro do grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas / UFU.

E-mail: felipejabali@gmail.com

Recebido em: 01/04/2021
Aprovado em: 31/05/2021