

Financiamento público estudantil no ensino superior: um olhar para a assistência estudantil no Brasil e para o serviço de apoio social em Portugal (2015–2022)

*Public student funding in higher education: a look at student assistance
in Brazil and the social support service in Portugal (2015–2022)*

*La financiación pública de los estudiantes de enseñanza superior: una mirada a la ayuda a
los estudiantes en Brasil y al servicio de apoyo social en Portugal (2015-2022)*

Cristiane Praciano Lauriano de Lima^I

Maria Aparecida dos Santos Ferreira^{II}

RESUMO

Este artigo objetiva compreender como se configura o financiamento público direcionado à manutenção de políticas assistenciais voltadas aos estudantes da educação superior no Brasil e em Portugal. A pesquisa é de cunho qualitativo e utilizou como procedimentos técnico-metodológicos a revisão bibliográfica e a análise documental. A pesquisa revelou ser imprescindível fortalecer os caminhos do financiamento da Assistência Estudantil no Brasil e do Serviço de Apoio ao Estudante no Ensino Superior em Portugal. Esse financiamento necessita estar entrelaçado a uma ideia de fluxo contínuo de investimento, sob a via do direito à educação e à promoção das igualdades de oportunidades dos estudantes, em detrimento do caminho que é pavimentado nos contextos atuais — um financiamento instável, construído com base nos paradigmas meritocrático, procedimental e compensador.

Palavras-chave: Assistência Estudantil. Financiamento dos Programas de Assistência estudantil. Educação Superior.

ABSTRACT

This article aims to understand how public funding is set up to maintain assistance policies for higher education students in Brazil and Portugal. The research is qualitative in nature and used bibliographical review and documentary analysis as its technical methodological procedures. The research revealed that it is essential to strengthen the funding of Student Assistance in Brazil and the Student Support Service in Higher Education in Portugal. This funding needs to be intertwined with

^IUniversidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. E-mail: cristianepracianolauriano@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-6206-8682>

^{II}Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, São Paulo do Potengi, RN, Brasil. E-mail: maria.santos@ifrn.edu.br
 <https://orcid.org/0000-0002-6213-8916>

an idea of a continuous flow of investment, under the right to education and the promotion of equal opportunities for students, to the detriment of the path that is paved in current contexts — unstable funding, built on meritocratic, procedural and compensatory paradigms.

Keywords: Student Assistance. Financing of Student Assistance Programs. Higher Education.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es comprender cómo se establece la financiación pública para mantener las políticas de asistencia a los estudiantes de enseñanza superior en Brasil y Portugal. La investigación es de naturaleza cualitativa y utilizó como procedimientos técnicos metodológicos la revisión bibliográfica y el análisis documental. La investigación reveló que es esencial reforzar la financiación de la Asistencia al Estudiante en Brasil y del Servicio de Apoyo al Estudiante de Enseñanza Superior en Portugal. Esta financiación necesita entrelazarse con una idea de flujo continuo de inversión, en virtud del derecho a la educación y la promoción de la igualdad de oportunidades para los estudiantes, en detrimento del camino que se pavimenta en los contextos actuales - financiación inestable, construida sobre paradigmas meritocráticos, procedimentales y compensatorios.

Palabras clave: Asistencia a Estudiantes. Financiación de Programas de Asistencia a Estudiantes. Enseñanza Superior.

INTRODUÇÃO

A crise estrutural do capital, a partir especialmente da década de 1970, expressão do enfraquecimento do Estado de bem-estar social e do modelo de produção fordista/taylorista, impulsionou o capital a adotar processos de reestruturação com vistas à recuperação de seu ciclo reprodutivo (Antunes, 2002). Tais processos foram intensificados pelos movimentos de internacionalização do capital, de implementação de um modo mais flexível de acumulação capitalista e da adoção de políticas neoliberais, resultando, pois, no estabelecimento de mudanças em todas as esferas da vida social. Ganha contornos, nessas mudanças, o papel do Estado e dos sistemas educativos.

No contexto das reformas neoliberais, o papel do Estado “que, até então, tinha como funções regular a economia, prescrevendo regras que orientassem o desenvolvimento do mercado e garantissem a oferta de políticas públicas sociais visando o bem-estar da população” (Silva e Bezerra, 2019, p. 81), passa a ser ressignificado. Ancora-se, por esse novo paradigma, no primado da “privatização, liberalização e desregulação” (Tavares da Silva, 2008, p. 5), deixando de ser um executor das políticas sociais e assumindo o papel de regulador e avaliador de tais políticas.

A educação superior, diante dessas novas configurações, passa a ser circunscrita pela necessidade de atender às mudanças constantes no mundo do trabalho, aos desafios da sociedade dita do conhecimento, impregnada de uma discursividade que a coloca como responsável pela ascensão social dos indivíduos e pelo desenvolvimento econômico das nações. A educação superior vê-se, pois, em um lugar de destaque em face das mudanças reiteradas para o Estado sob a via do neoliberalismo. Para ela, são planejadas novas conjecturas: diferenciação e diversificação do financiamento são alguns dos elementos assentes nestes novos processos.

Sob o manto dessas novas conjecturas, assiste-se, especialmente a partir da década de 1990 para o Brasil e da década de 1970 para Portugal, a um processo de expansão da educação superior. No entanto, ao passo que Brasil e Portugal ampliaram o acesso à educação superior, possibilitando

o ingresso de estudantes das camadas sociais historicamente excluídas aos graus mais elevados do sistema educativo, foi possível presenciar que, ao acessarem a educação superior, tais estudantes encontram inúmeras dificuldades que os limitam ou os impossibilitam de manterem-se nesse segmento e de responderem às expectativas de permanência, continuidade e desempenho acadêmico.

É sob o arquétipo, portanto, de potenciar os mecanismos de democratização da educação superior que leve em conta não somente a ampliação do número de vagas, mas que promova condições de acesso, permanência e conclusão das populações mais desvalidas economicamente que são criadas, no Brasil, políticas de Assistência Estudantil (AE) e, em Portugal, políticas de Ação Social para o Ensino Superior (ASES).

No Brasil, é possível deliberar a AE, em contextos recentes, enquanto estratégia de política educacional que visa ao enfrentamento do caráter elitista da educação superior brasileira, uma vez que busca oferecer condições aos estudantes de baixa renda de acessarem, permanecerem e concluírem tal etapa, convergindo, assim, com os mecanismos de equidade e garantia de direitos à educação.

Amaral e Nascimento (2010, p. 3) reiteram a imprescindibilidade da AE, recorrendo a argumentos de que ela é “uma política essencial no contexto do ensino, da pesquisa e da extensão.” Ao abordar a AE dessa perspectiva, os autores tomam como pressuposto a relevância dessa política no contexto de desigualdade social presente na sociedade brasileira.

Em Portugal, o ASES apresenta como objetivo fundamental “permitir a frequência do ensino superior a todos os estudantes, independentemente das suas condições socioeconômicas, através da concessão de apoios financeiros e da prestação de serviços subsidiados” (Pereira, 2019, p. 113).

Quanto ao financiamento dessas políticas assistenciais tanto no Brasil quanto em Portugal, entende-se que esse financiamento público é processo em disputa e reflete as categorias contrastantes de manutenção ou mudança (Mészáros, 2005) dos processos de desigualdade social. Assim, olhar a AE por esse viés redireciona-nos a apreender as múltiplas representações sócio-histórico-políticas que esse arcabouço teórico denota.

Nessas proposições iniciais, é importante reforçar que a política de AE no Brasil e em Portugal não será tratada de forma comparativa. Opta-se, neste estudo, por traçar um olhar paralelo para esses dois países, buscando por meio das mediações sociais compreender, conforme nos ensina Ciavatta (2009, p. 148), a composição do tecido social; “as relações, as tensões, os conflitos entre as mudanças conjunturais e a materialidade estrutural de uma determinada sociedade, que nos permite apreender, de forma dialética, o sentido e a natureza dos acontecimentos em um determinado momento histórico.”

Ao tomar Brasil e Portugal como referência para compreender a assistência estudantil e as vicissitudes dessa política, buscam-se, pela via “de conhecer o outro e, nesse ato, aprofundar o conhecimento de si mesmo e do outro” (Ciavatta, 2016, p. 14), novas interpretações que possibilitem construir as sínteses provisórias que a realidade educacional enseja.

Este artigo é parte de uma pesquisa de doutorado, em andamento, que versa sobre a AE no Brasil e o ASES em Portugal, com foco no financiamento público aportado para essas políticas. O objetivo do artigo é compreender como se configura o financiamento público direcionado à manutenção de políticas assistenciais voltadas aos estudantes da educação superior no Brasil e em Portugal, dando-se ênfase ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no âmbito brasileiro, e ao ASES, no âmbito português.

A pesquisa é de cunho qualitativo e utilizou a revisão bibliográfica como procedimento técnico-metodológico. Tal procedimento objetivou justapor as construções teóricas que abordam o tema do financiamento do PNAES no Brasil e do ASES em Portugal e reunir informações que contribuíssem para a compreensão da totalidade do objeto de estudo pesquisado. Para tanto, foram realizadas pesquisas em livros, periódicos, artigos científicos e *web site*. Kowalski (2012), Santos (2017) e Pereira (2019) figuraram, entre outros, nas referências utilizadas.

Ainda como procedimento técnico-metodológico, utilizou-se a pesquisa documental, sendo o registro estatístico sua principal fonte. Para esse procedimento, adotaram-se fontes oficiais de dados abertos presentes em repositórios da internet, especialmente o Painel do Orçamento Federal (SIOP) no Brasil e o PORDATA em Portugal.

Assim, este artigo será composto de cinco seções. Além desta seção de introdução, a segunda seção apresenta considerações acerca da AE no Brasil para os estudantes de graduação, dando ênfase ao PNAES e seu financiamento. Discute-se, nessa seção, a forma como está instituído no decreto n. 7.234/2010 o financiamento dessa política assistencial, bem como os desafios que nela se aportam no que tange à sua manutenção e continuidade, em face das políticas de contingenciamento dos gastos públicos. Na terceira seção, direciona-se o olhar para os Serviços da ASES no contexto português, discutindo-se as configurações que se sedimentam para o financiamento desse apoio social. Na quarta seção, abordam-se os recursos financeiros que são direcionados para o PNAES no Brasil e para a ASES em Portugal, tecendo considerações acerca dos recursos que são alocados para tais políticas e os desafios que se colocam a elas para que possam ser consolidadas como políticas sustentáveis, duradouras e de direito à educação superior. E, na quinta seção, faz-se um arremate final do que foi discutido, trazendo-se as conclusões provisórias da pesquisa.

A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL PARA OS ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

Ao traçar um olhar para a AE no Brasil, faz-se necessário operar um recuo histórico, ainda que de maneira breve, e tentar desvelar os sujeitos políticos, os segmentos civis e os marcos legais que, em consonância, contribuíram para consolidar a AE como política pública que intenta potenciar a democratização da educação superior e, em consequência, o direito à educação.

Importa dizer, nestas proposições iniciais, que a política de AE e a política de assistência social caminharam lado a lado no decurso histórico, despontando, primordialmente, “a partir dos movimentos sociais que travaram lutas pelo fim do regime militar e para que uma nova constituição fosse promulgada” (Vasconcelos, 2010, p. 603).

Destaca-se, nesse contexto, o surgimento, a partir de 1987, do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). Esse Fórum “definiu como meta prioritária trabalhar na sistematização de uma proposta de política de assistência ao estudante que garantisse acesso, permanência e conclusão de curso nas IFES, na perspectiva da inclusão e do direito social e da democratização do ensino” (Fonaprace, 2008, p. 1).

Também se destacou, nesse período, o surgimento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que apresentava como um de seus objetivos “a integração das instituições federais de ensino superior sua valorização e defesa” (Andifes, 2008, p. 1).

Estes dois segmentos — FONAPRACE e ANDIFES — estabeleceram-se como importantes setores direcionados a discutir as condições de permanência do estudante no ensino superior associadas ao perfil socioeconômico.

Nesse ínterim, a promulgação da Constituição Federal de 1988 constituiu-se em relevante ferramenta jurídica que provocou novos modos de pensar a educação e a assistência social. Demarcaram-se nela dois pontos primordiais no tocante a tais modos de pensar: o primeiro, ao tratar no Capítulo II, art. 6º, da educação como direito social e também no Capítulo III, art. 205, ao expressar entre os princípios do ensino “a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, p. 122); o segundo, ao mencionar no Capítulo II, art. 203, a assistência social como algo prestado a quem dela necessitar (Brasil, 1988, p. 122).

Esses novos modos de pensar a educação e a assistência social, ocasionados pela promulgação desta Constituição Federal, trouxeram à baila novas percepções sobre as políticas afirmativas. Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 deu impulso para a instauração de debates e reflexões no tocante à transformação da AE em uma política de direito social.

Nesse cenário, cumpre realçar também as mudanças políticas e sociais advindas a partir da década de 1990. Olhar para a AE, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), remete-nos a entender que as políticas de AE guardaram, nesse período, “estreita relação com as orientações dos organismos internacionais que definiram metas e estabeleceram critérios no trato das políticas sociais dos países em desenvolvimento, como o Brasil” (Pavan, 2014, p. 6). Subordinadas à lógica do mercado e às ideologias dos organismos internacionais, e contando com o apoio de entes políticos e governamentais locais, as políticas de AE mantiveram-se agregadas a uma abordagem de caráter focalizado e seletista.

No seguimento desse contexto histórico, vale realçar que somente em 2007, por ocasião das demandas advindas da expansão da educação superior e do fortalecimento das reivindicações de entidades civis, de estudantes e dos dirigentes das universidades públicas federais, em prol da democratização dessa etapa educacional, foi criado o PNAES, via portaria n. 39 do Ministério da Educação — MEC (Brasil, 2007). Essa portaria foi transformada, em dezembro de 2010, no decreto presidencial n. 7.234/2010 (Brasil, 2010).

O PNAES é atualmente o principal programa de AE. Direciona-se especialmente aos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou que se enquadrem na faixa de renda de até um salário-mínimo e meio *per capita*. O programa apresenta como finalidade a ampliação das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, tendo como objetivos:

- 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, p. 1).

O PNAES pode ser compreendido como uma política pública que visa atender às necessidades socioeconômicas dos estudantes e viabilizar a garantia de acesso, permanência e conclusão na educação superior (Macedo, 2014). Insere-se, portanto, como uma política de garantia de direitos.

É importante realçar que, embora esse programa se tenha constituído como política pública, ele esbarrou em um cenário econômico-político no qual se aprofundam os tensionamentos acerca das questões, sobretudo, de cunho financeiro/orçamentário e da diminuição da garantia dos direitos sociais. A retórica da necessidade de contenção dos gastos públicos sob a via do Estado neoliberal acaba por colocar limites à efetivação e à continuidade dessa política. Tais limites, conforme salientado por Kowalski (2012), são expressos nos condicionamentos à:

equalização dos Direitos Humanos à educação que, em tempos de valorização de políticas neoliberais e da hegemonia dos mercados, associam a AE à lógica de serviço e não de direito. As possibilidades e os limites relacionados à garantia de direitos aos alunos nas instituições federais de ensino superior revelam uma dinâmica entre o caminho e o descaminho na formalização da assistência estudantil no país, em que se possam ser desocultadas as tutelas assistencialistas do Estado, a lógica do mercado que incide na formatação dos programas e naturalização da questão social (Kowalski, 2012, p. 9).

No que concerne ao financiamento, a AE tem sido um desafio às instituições de ensino superior públicas federais. No decreto n. 7.234/2010, art. 8º, fica expresso que:

As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (Brasil, 2010, p. 2).

Pelo que está exposto no artigo 8º, pode-se dizer que o financiamento da AE na educação superior é condicionado pelo montante orçamentário existente, e não pelo quantitativo de alunos que se enquadram nos critérios de recebimento do benefício.

Destaca-se, ainda, que no decreto n. 7.234/2010 não há uma parcela orçamentária específica para a AE. Tal mecanismo coloca a AE sempre em alerta. A depender de políticas de contingenciamento e austeridade fiscal e da vontade de governantes, por exemplo, os recursos financeiros para a consecução das ações do PNAES podem ou não ser liberados.

O financiamento da AE na educação superior reflete, pois, as disputas que se aportam nas políticas sociais, entre elas a educação, quanto ao orçamento público. No bojo dessas disputas se encontram, de um lado, os preceitos neoliberais que requisitam a diminuição do papel do Estado no que se refere às políticas sociais, os recursos públicos direcionados à iniciativa privada e o contingenciamento fiscal que limita os gastos públicos; e, de outro, as demandas da população mais pauperizada, que solicita o fortalecimento do financiamento da AE enquanto política de direito à educação superior.

Desse modo, resulta enfatizar que a instituição do PNAES e seu processo de financiamento não se consolidam sem que embates políticos e concepções divergentes em torno do tema se façam prevalecer. Nessa disputa, há questionamentos que revelam que a construção de consensos ainda é um caminho a ser definido, como afirmam Dutra e Santos (2017, p. 162):

Apesar dos progressos decorrentes das lutas e consequente institucionalização da AE em âmbito nacional, que conduziram a uma visão mais ampla desse objeto, não se pode falar de uma única AE. Nos conceitos propostos encontram-se divergências quanto a alguns aspectos que ainda mobilizam os debates em torno do tema. Dentre os aspectos em volta dos quais circulam as principais polêmicas, destacam-se os seguintes: o público a que se destina a AE; a abrangência das ações desenvolvidas na área; e a gestão do Programa nas IFES.

Perante esses embates, a AE (e consequentemente os mecanismos que garantem o seu financiamento), no Brasil, busca fundar-se como importante instrumento viabilizador da garantia dos direitos dos estudantes na educação superior e ganha relevo à medida que tenta responder às demandas dos estudantes universitários. Estes veem nessa política um horizonte, ainda que pequeno, de igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão nesse nível educativo.

SERVIÇO DE AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL

Em Portugal, o serviço de ASES coaduna-se com os ideais de igualdade e equidade postulados para o ensino superior. O ideal de igualdade pode ser representado, entre outros, pelo o que consta na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) n. 46 de 1986, art. 12, item 6, em que o “Estado deve criar as condições que garantam aos cidadãos a possibilidade de frequentar o ensino superior, de forma a impedir os efeitos discriminatórios decorrentes das desigualdades econômicas e regionais ou de desvantagens sociais prévias” (Portugal, 1986, p. 9).

Nesse sentido, a igualdade pressupõe a oportunidade de acesso. A equidade, por sua vez, pode ser reposicionada a partir dos conceitos presentes na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para esse organismo, os sistemas educacionais equitativos

podem ser reputados sob duas dimensões: a dimensão da justiça e a dimensão da inclusão. Da perspectiva da dimensão da justiça, os sistemas educacionais são equitativos quando garantem que “as características pessoais e sociais — como, por exemplo, o gênero, o estatuto socioeconômico e a origem étnica — não constituam obstáculos para se alcançar todo o potencial educativo” (OCDE, 2007, p. 11). No que concerne à dimensão da inclusão, os sistemas educacionais são inclusivos “quando asseguram que todos obtenham um nível educativo básico mínimo — por exemplo, que todos deveriam ser capazes de ler, escrever e fazer aritmética simples” (OCDE, 2007, p. 11).

Esse ideal de igualdade e equidade, no ensino superior em Portugal, foi confrontado pela presença marcante de um público advindo de classes sociais subalternizadas, resultado do processo de massificação dessa etapa educacional, a partir da década de 1970, como já abalizado neste estudo. Tal presença foi responsável por pressionar os governos a promoverem políticas afirmativas e compensatórias que contribuíssem para fortalecer a educação superior como um direito. É nesse âmbito que se fortalecem as políticas de apoio social aos estudantes na educação superior portuguesa.

Pode-se dizer que, em contextos recentes, o apoio social aos estudantes do ensino superior em Portugal é demarcado pelo decreto-lei n. 129/93, de 22 de abril. Esse decreto estabelece os princípios da ação social no ensino superior, enfatizando que essa ação passa a “desenvolver-se no âmbito das respectivas instituições de ensino, cabendo-lhes definir o modelo de gestão a implantar e a escolha dos instrumentos mais adequados para executar a política definida pelo Governo, através do Ministro da Educação” (Portugal, 1993, p. 1.967). Além de ser direcionado às instituições de ensino superior pública, o decreto prever que tal ação também seja levada a atender os estudantes do ensino superior não público.

Também como marcos regulatórios da ASES portuguesa, apresentam-se a lei n. 37/2003, que trata das bases do financiamento do ensino superior, a lei n. 62/2007, que trata do regime jurídico das instituições de ensino superior, o despacho 14.474/2010, que regulamenta a atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior e, ultimamente, o despacho n. 9619-A/2022, que altera o regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior.

Nos serviços da ação social no ensino superior em Portugal, o Estado tem papel preponderante. Ele deve “assegurar a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar” (Portugal, 2007, p. 6.362).

Seguindo esse viés, salienta-se que a prestação de serviços de apoio disponibilizado aos estudantes do ensino superior mais carenciados compreende: *o apoio direto*, o qual é atribuído à concessão de bolsas de estudo e auxílio de emergência; e *o apoio indireto*, que se efetiva por meio da concessão de acesso à alimentação e ao alojamento, acesso a serviços de saúde, apoio a atividades culturais e desportivas e acesso a outros apoios educativos (Portugal, 2007).

O financiamento do serviço de apoio social em Portugal é estabelecido no decreto-lei 129/93, art. 5º, o qual especifica que, para além das dotações anualmente atribuídas no orçamento do Estado, fazem parte do cômputo do orçamento do serviço de apoio social aos estudantes do ensino superior:

- a) As receitas provenientes da prestação de serviços no âmbito da ação social escolar; b) Os rendimentos dos bens que os serviços de ação social possuírem a qualquer título; c) Os subsídios, subvenções, participações, doações, heranças e legados concedidos por quaisquer entidades; d) As receitas provenientes do pagamento de propinas que o órgão competente da instituição de ensino superior afete à ação social; e) O produto de taxas, emolumentos e multas; f) Os saldos da conta de gerência de anos anteriores; g) Quaisquer outras receitas que, por lei, contrato ou outro título, lhes sejam atribuídas (Portugal, 1993, p. 1.968).

Vale reforçar que a necessidade de auferir receitas próprias tem exercido excessiva pressão nas instituições de ensino superior e exige dos sistemas de apoio social, consoante Santos (2017, p. 28), práticas que:

incluem desde a fixação de preços dos serviços que mantém, a observação das vendas e das prestações dos serviços com base em estratégias de marketing, até ao balanço final do volume de vendas e de custos. Portanto, a necessidade do desenvolvimento de uma cultura de controle e auditorias é primordial para a avaliação e correção de inconsistências.

O serviço de ASES em Portugal, no que tange ao apoio social direto, circunscreve-se em torno da concessão de bolsas. A concessão das bolsas volta-se a potencializar o acesso, a frequência e o sucesso acadêmico no ensino superior, em diálogo com o mundo do trabalho e com o desenvolvimento regional. As bolsas de apoio no ensino superior podem ser definidas, conforme Cerdeira (2009, p. 139), “de maneira a incluir todas as formas de apoio não reembolsável e cujo objetivo é diminuir os custos da educação que o estudante tem de suportar.”

Se de um lado as bolsas de estudo podem ter papel positivo no acesso, permanência e conclusão dos estudantes do ensino superior que advêm dos estratos sociais mais vulneráveis economicamente; de outro, essas bolsas podem camuflar as injustiças sociais presentes na sociedade portuguesa. Nesse sentido, Cabrito (2004, p. 989) advoga que as vulnerabilidades socioeconômicas de inúmeros estudantes em Portugal “difícilmente [podem ser ultrapassadas] sem se combater o problema na origem, e que não é mais do que o resultado de uma distribuição injusta e assimétrica do rendimento nacional e de políticas fiscais de redistribuição do rendimento geradoras de desigualdades sociais.”

Atenta-se, pois, para o formato cíclico em que ocorre o pagamento das bolsas de apoio aos estudantes do ensino superior em Portugal. Elas são pagas pelo Estado aos estudantes, que as utilizam para pagar as propinas; um sistema, pois, “construído propositalmente para fomentar uma máquina financeira cujos fluxos monetários são sobrepostos e respondem à globalização” (Santos, 2017, p. 26).

A ideia de que o Estado subsidia as bolsas de apoio camufla as configurações que ele têm assumido pelo viés do neoliberalismo — com menor participação no provimento de políticas sociais. O que, de fato, acontece com a priorização pela modalidade de bolsas de apoio é que o Estado repassa um valor financeiro aos bolseiros para eles pagarem as propinas, se desresponsabilizando de prover financeiramente as instituições de ensino superior. “O ciclo de repasses monetários é, [nesse sentido], iniciado no Estado português e finalizado nele próprio” (Santos, 2017, p. 26).

A Figura 1, representada a seguir, demonstra esse movimento cíclico que ocorre nos serviços de ASES em Portugal.

Figura 1. Ciclo do financiamento do serviço de apoio social em Portugal.



Fonte: Santos (2017, p. 26).

Em vez de investir diretamente nas instituições de ensino superior, prioritariamente nas públicas, o Estado português opta por um investimento individual, outorgando uma ajuda pecuniária ao estudante de ensino superior, que pode ou não ser atendida. Dessa forma, o sistema de apoio social em Portugal reflete as concepções assentes no Estado neoliberal, no qual a “universalidade de direitos, [vai se] transmutando em privilégios individuais a serem garantidos a cada um” (Carvalho *et al.*, 2010, p. 240).

Encontra-se, por meio da atribuição das bolsas de apoio, uma “concretização precarizada do direito à educação” (Antunes e Peroni, 2017, p. 207). Em vez de promover a autonomização e a emancipação do sujeito, tais bolsas, ao serem consolidadas pela via da seletividade, reforçam assimetrias e apartações e acabam por “fragilizar a democratização e a cidadania prometidas pela ampliação do acesso à educação” (Antunes e Peroni, 2017, p. 207), tão propaladas na sociedade contemporânea portuguesa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil

O orçamento da AE nas universidades públicas federais, no Brasil, para o programa PNAES, advém majoritariamente do Governo Federal, especialmente do MEC. Esse programa conta, ainda, com o reforço orçamentário oriundo de receitas próprias das universidades e de recursos provenientes de emendas parlamentares.

Na Lei Orçamentária Anual, a Ação 4002 — Assistência ao Estudante de Ensino Superior¹ é a ação na qual há a vinculação orçamentária para o PNAES. Ela é descrita como:

apoio financeiro a ações de assistência estudantil que contribuam para a democratização do ensino superior, a partir da implementação de medidas voltadas à redução das desigualdades sociais e étnico-raciais, à acessibilidade de portadores de deficiência, à melhoria do desempenho acadêmico e à ampliação das taxas de acesso e permanência na educação superior, destinadas prioritariamente a estudantes de baixa renda ou oriundos da rede pública de educação básica, matriculados em cursos de graduação presencial ofertados por instituições federais e estaduais de ensino superior, inclusive estrangeiro, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal, por meio do fornecimento de alimentação, atendimento médico odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil (Brasil, 2022, p. 522).

O Quadro 1, posto em seguida, elucida os valores orçamentários deliberados para o PNAES nos anos de 2015 a 2022. Reitera-se que quase a totalidade do orçamento da Ação 4002 é destinada a esse programa — em média, 97,5% dos valores empenhados foram destinados a ele nos anos analisados.

Pelo o que se consigna no Quadro 1, os valores do orçamento para o PNAES têm sofrido reduções que colocam a efetividade e a continuidade do programa em risco. O orçamento da dotação atual, empenhado e liquidado, em 2015 paralelamente ao ano de 2022, foi reduzido em 34, 24 e 24%, respectivamente. Em todos os anos examinados, quando nos encaminhamos para os valores empenhados, os valores orçamentários tiveram decréscimos exceto em 2016, 2019 e 2022. Os valores empenhados para o PNAES em 2022, quando em compatibilidade com o ano de 2015, apresentaram redução de 24% em seu orçamento, cifras que equivalem a R\$ 327,2 milhões de reais.

Pereira e Souza (2017, p. 75) argumentam em favor da necessidade de potenciar a AE como direito e não como política benemerita, ou “simplesmente de ajuda ou alívio.” As autoras

1 Enfatiza-se que, na Ação Orçamentária 4002, os recursos financeiros são direcionados também aos programas Promisões e Incluir; no entanto, neste recorte, optou-se por analisar apenas os recursos do PNAES.

Quadro 1. Evolução dos valores de dotação inicial, empenhado e liquidado para o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)* nos anos de 2015 a 2022, (valores em R\$, a preço de dezembro de 2022, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA).

Ano	Dotação Atual	Δ%	Empenhado	Δ%	Liquidado	Δ%
2015	1.553.140.289	-	1.337.369.075	-	1.133.012.539	-
2016	1.437.269.675	-7	1.362.704.648	2	1.168.865.131	3
2017	1.338.069.837	-7	1.286.966.533	-6	1.113.072.897	-5
2018	1.260.868.410	-6	1.254.937.433	-2	1.094.471.040	-2
2019	1.300.889.334	3	1.333.363.271	6	1.117.070.525	2
2020	1.247.185.011	-4	1.226.308.225	-8	985.314.202	-12
2021	981.268.988	-21	972.311.219	-21	777.337.193	-21
2022	1.024.015.790	4	1.022.725.903	5	864.548.284	11
Δ%2015-2022	-	-34	-	-24	-	-24

*Os valores orçamentários apresentados fazem parte do câmputo da Ação Orçamentária 4002, excluindo-se os valores dos programas Promisae e Incluir.

Fonte: Brasil (2023).

compartilham do paradigma de que a AE é uma política intersetorial que orbita nos campos da assistência social e da educação e que ela visa refrear as desigualdade e injustiça sociais impostas pelo neoliberalismo na sociedade contemporânea.

O PNAES, para essas autoras, deve ser compreendido sob o cerne do “direito ao acesso, permanência e conclusão do curso, que em um país com profundas desigualdades sociais, remete a um complexo institucional articulado, no qual tanto o auxílio financeiro propiciado pela AE, quanto outros suportes por ela oferecidos” (Pereira e Souza, 2017, p. 68) propiciarão mecanismos que esmaecem as condições de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes. Ao aplacar essas condições de vulnerabilidade social, o PNAES contribui para a autonomia e a emancipação cidadã.

Por essa acepção, a redução dos recursos para o PNAES representa uma negação do direito à educação e rende-se à lógica mercantil, na qual a igualdade de oportunidades está intrinsecamente relacionada ao mérito e à “capacidade” de cada um.

Outro ponto a ser exemplificado diz respeito ao debate no que tange aos cortes das políticas sociais e da AE, aqui retraçada. Tal debate dialoga com a narrativa da necessidade de “ajustes fiscais” e com as disputas pelos fundos públicos e responde às pressões impostas pelo capital. Conforme assinala Brettas (2017), esses ajustes são feitos para beneficiar o capital rentista, posto que:

a austeridade fiscal e as mudanças na gestão orçamentária são ferramentas importantes para permitir a canalização de recursos públicos para o grande capital financeiro e, deste modo, atuar sobre os efeitos de uma propaganda “crise fiscal” de modo a garantir a acumulação capitalista. Sendo assim, o fundo público ganha importância cada vez maior para sustentar as taxas de lucro do grande capital, reforçando seu lugar estrutural na dinâmica de acumulação (Brettas, 2017, p. 66).

Assim, no percurso para a consolidação do financiamento da AE, circundam-se avanços e retrocessos. Sabe-se, pois, que esse trajeto não se fez/faz imune às determinações macroestruturais econômico-político-sociais que estão em voga na sociedade nos diferentes momentos históricos.

Dessa forma, o fortalecimento da política de AE e de seu financiamento como direitos irrestritos (Salvador, 2012), mesmo em tempos de crises fiscais, não pode ser refletido sem que se atente para os mecanismos de coisificação/mercadorização da pessoa humana que são prevaletentes nos novos formatos do capitalismo flexível, assentes, sobretudo, no ideário neoliberal.

Enveredar por uma ação política calcada na ética, consolidar processos de resistências coletivas seriam caminhos de mudanças possíveis, ainda que não lineares nem previsíveis, que ajudariam a construir novas conjunturas para a política de AE e para o seu financiamento no Brasil, como projetos sustentáveis e duradouros.

Em Portugal

O financiamento do serviço de ASES em Portugal tem enfrentado as ressalvas macro econômico-financeiras das políticas aportadas no ideário neoliberal, as quais defendem a redução dos gastos públicos. “Cortes orçamentários, medidas de austeridade, insegurança do mercado com fraca presença no exterior, falta de investimentos, mudança do governo e alterações da tutela promovem instabilidade e condicionam o exercício das atividades das IES” (Leandro, 2017, p. 75), ocasionando, por sua vez, “um efeito dominó” no financiamento do apoio social aos estudantes dessa etapa educacional.

Há um arrefecimento do papel do Estado no provimento das políticas sociais, com rebatimentos diretos no financiamento da educação superior e do apoio social ao estudante. Por conta disso, observa-se “uma crescente responsabilização direta das famílias portuguesas [nesse financiamento] através do pagamento de propinas, taxas e emolumentos” (PCP, 2023), situação que impacta, sobremaneira, as famílias dos estratos sociais mais empobrecidos. Essa dinâmica tem instado cada vez mais os serviços de apoio social para a autossustentabilidade e para o autofinanciamento.

É no art. 5º do decreto-lei n. 129/93, de 24 de abril, que ficam estabelecidas as fontes do financiamento da Ação Social no Ensino Superior. O artigo mencionado especifica que, para além das dotações anualmente atribuídas por meio do orçamento do Estado, também fazem parte do cômputo desse orçamento as receitas provenientes da prestação de serviços no âmbito da ação social; os rendimentos de bens que os serviços de ação social possuam a qualquer título; as receitas provenientes de propinas que o órgão competente da instituição de ensino superior afete à ação social; os subsídios, subvenções, participações, doações, heranças e legados concedidos por quaisquer entidades; os saldos de contas de gerência de anos anteriores, entre outras taxas, emolumentos, multas ou outras receitas que lhes sejam atribuídas (Portugal, 1993).

O orçamento da Ação Social no Ensino Superior insere-se na estrutura da organização orçamental do Estado português, por meio do Programa Orçamental da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, tendo sido designado como PO10 nos anos de 2016–2019 e PO13 nos anos de 2020–2022.

As orientações programáticas voltadas ao serviço de apoio social aos estudantes na Lei do Orçamento do Estado português para o ensino superior seguiram as seguintes diretrizes: reforço dos instrumentos de apoio social à frequência do ensino superior; reforço do apoio social a estudantes carenciados por meio das dotações totais destinadas ao Fundo de Ação Social, desburocratizando o processo de atribuição de bolsas; reforço do Programa +Superior para apoiar bolseiros no interior do país; reforço do alojamento de estudantes deslocados com a implementação do PNAES; garantia do estímulo à inclusão social dirigido a minorias e aos cidadãos com necessidades educativas especiais nas instituições científicas e de ensino superior (designadamente, garantindo a gratuidade da frequência do ensino superior aos estudantes com deficiência igual ou superior a 60%); entre outros.

O orçamento do Serviço de Ação Social no ensino superior em Portugal é articulado por uma diversidade de fontes de financiamento, entre as quais se destacam: o orçamento do Estado, as receitas próprias, as transferências no âmbito das administrações públicas e o financiamento comunitário. Tais receitas, em conjunto, voltam-se a mobilizar uma trajetória acadêmica de sucesso.

É por meio da composição orçamentária dessas fontes de financiamento que a ASES portuguesa, ao oferecer apoio direto aos estudantes por meio das bolsas, ou apoio indireto por meio de subsídios em alimentação e alojamento, por exemplo, busca promover, principalmente àqueles de origem socioeconômica mais desfavorecida, o acesso, a permanência e a conclusão no ensino superior.

Importante lembrar que os serviços de ação social direta no ensino superior são referentes à concessão de bolsas de estudo e auxílio de emergência, e o apoio social indireto é relacionado à concessão de acesso à alimentação e ao alojamento, acesso a serviços de saúde, apoio a atividades culturais e desportivas e acesso a outros apoios educativos (Portugal, 2007). O Quadro 2, colocada em seguida, detalha os valores executados no serviço de Ação Social Direta no ensino superior em Portugal.

Quadro 2. Evolução dos recursos executados para a Ação Social Direta no ensino superior* (2015–2022) (valores em euros atualizados pelo Índice de Preços do Consumidor — IPC a preços de dezembro de 2022).

Ano	Total	Financiamento Comunitário	Orçamento do Estado
2015	159.758.952	92.266.181	67.492.772
2016	149.453.483	87.128.317	62.325.166
2017	153.253.374	95.675.727	57.577.647
2018	159.419.210	94.910.890	64.508.320
2019	154.251.574	98.308.398	55.943.176
2020	138.716.320	79.699.412	59.016.908
2021	139.185.408	81.662.555	57.522.853
2022	147.188.920	82.121.615	65.067.304

*Inclui dados referentes ao Ensino Superior Público e ao Ensino Superior Privado.

Fonte: Pordata (2022).

No que tange aos valores totais desencadeados para o Apoio Social Direto, os anos de 2020 e 2021 apresentaram as maiores reduções desse orçamento em relação aos anos analisados. Observa-se, pelos dados do Quadro 2, que os aportes financeiros oriundos dos fundos comunitários tiveram uma queda em 2020, em relação ao ano de 2019, de 18,6 milhões de EUR; e em 2021, em equiparação também ao ano de 2019, de 16,6 milhões de EUR, repercutindo nos valores totais orçados para essa ação social.

Marca-se, pelo que consta nos dados do Quadro 2, que os serviços de Apoio Social Direto no ensino superior têm vindo a receber recursos, prioritariamente, do Financiamento Comunitário. Tais fundos aportaram, em 2022, 82,1 milhões de EUR para o apoio social em Portugal, contributos que equivalem a 56% do orçamento designado para a ação social direta.

Em que pese a importância das receitas advindas dos Fundos Comunitários na ampliação dos recursos da ação social, esses fundos perfazem-se em “razão da necessidade de [Portugal] atender às regulamentações da União Europeia” (Rolim, 2017, p. 306). No bojo dessas orientações, o sistema de ensino superior ganha relevância e conjuga-se como “peça-chave nas estratégias de especialização inteligente” (Ibidem). Faz-se importante mencionar que para fazer face a essas exigências, os sistemas de ensino superior necessitaram readequar tecnicamente suas práticas.

Ao se alinharem tecnicamente aos projetos dos Fundos Comunitários, as IES portuguesas e os serviços de ação social recebem uma quantia significativa de recursos financeiros, conforme se vê

nos dados do Quadro 2. No entanto, o recebimento desse aporte financeiro pode ser uma imposição dissimulada de “opção” — as IES devem seguir os requisitos exigidos pelos Fundos Comunitários para poderem complementar suas fontes de financiamento e, assim, oferecer os serviços de ação social com maior efetividade aos estudantes que os solicitam.

Quanto ao orçamento do Estado remetido para essa ação social, visibiliza-se pelos dados do Quadro 2 que o ano de 2019 foi o ano em que a Ação Social Direta recebeu o menor subsídio do Estado, com aporte de 55,9 milhões de EUR. Fica aparente pelo o que está exposto nesta tabela que o orçamento do Estado para essa ação em 2022 foi menor do que os valores executados em 2015.

Dando encaminhamento às análises dos recursos alocados para a ação social em Portugal, o Quadro 3 apresenta as especificidades dos recursos executados para a Ação Social Indireta no ensino superior nos anos de 2015 a 2022.

**Quadro 3. Evolução dos recursos executados para a
Ação Social Indireta no ensino superior* (2015–2022) (valores em euros atualizados
pelo Índice de Preços do Consumidor — IPC a preços de dezembro de 2022).**

Ano	Total	Financiamento Comunitário	Orçamento do Estado	Receitas próprias	Transferências no âmbito das Administrações Públicas
2015	86.831.697	34.587	36.596.669	47.353.654	2.846.787
2016	86.831.062	291.990	36.299.688	46.158.938	4.080.446
2017	85.476.734	717.694	34.123.634	46.365.240	4.270.167
2018	91.298.118	505.981	34.399.531	52.623.906	3.768.700
2019	88.599.901	1.448.232	35.376.478	49.062.779	2.712.412
2020	72.569.512	620.082	35.977.857	32.411.377	3.560.196
2021	72.743.624	2.034.373	35.512.092	31.054.949	4.142.211
2022	90.392.985	863.689	36.901.590	37.012.628	15.615.077

*Inclui dados apenas do ensino superior público.
Fonte: Pordata (2022).

Da análise do Quadro 3, depreende-se que em 2022 os valores totais dos recursos executados na Ação Social Indireta obtiveram acréscimos, quando em comparação aos recursos executados em 2021, na ordem de 17,6 milhões de EUR. O orçamento total para essa ação manteve certa estabilidade orçamentária nos anos de 2015, 2016 e 2017, apresentando em 2018 o maior recurso orçado para essa ação na série histórica analisada. Nos anos de 2020 e 2021 esses recursos apresentaram redução, quando comparados aos do ano de 2018, representando os menores orçamentos para essa ação nos anos averiguados neste estudo.

Do que é perceptível nessa tabela, as fontes de Receitas Próprias foram as fontes que mais disponibilizaram recursos para a Ação Social Indireta, exceto em 2020 e 2021, as quais foram superadas pelas receitas advindas do orçamento do Estado. Os dados do Quadro 3 ajudam-nos a refletir que “a partilha de custos” no financiamento das IES e, em consequência, nos serviços de ação social, oneram as famílias portuguesas, posto que são elas que arcam com boa parte dos custos da frequência no ensino superior. Nesse sentido, e em conformidade com o que frisa Ferreira (2014, p. 29),

a “partilha de custos” face à progressiva deserção do Estado relativamente ao financiamento das universidades públicas, exortando-as a procurar outras fontes de financiamento, resultando maioritariamente no aumento das taxas de frequência pode constituir uma forma de discriminar cidadãos e contribuir para aumentar as injustiças e desigualdades sociais.

Do que consta no Quadro 3, é crível afirmar que a Ação Social Indireta no ensino superior é subfinanciada, haja vista que a maior parte dos recursos aportados para essa ação advém de recursos próprios da universidades, os quais derivam em boa medida do pagamento de propinas afeta aos estudantes e às suas famílias.

Dessa perspectiva, vale trazer à baila as considerações de Crespo (1993). Este autor, ao fazer alusão ao suporte aos estudantes no que diz respeito aos custos do ensino superior em Portugal, destaca a importância de reconhecer o valor do ensino superior tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral. Ele argumenta que obter um diploma universitário não é apenas um investimento pessoal, mas também um ativo de que a sociedade como um todo se beneficia. Quando lança luz sobre a ideia de que uma sociedade verdadeiramente desenvolvida é aquela em que a maioria de sua população alcança elevado nível educativo, Crespo (1993), lembra da importância da Ação Social no ensino superior e, portanto, de seu financiamento. Para ele, a busca da igualdade de oportunidades, efetivada em prol do interesse nacional, não se justifica se houver a exclusão de jovens que, em razão de dificuldades econômicas, não possam prosseguir os estudos no ensino superior. Por essa vertente, não seria justo que os custos da educação recaiam exclusivamente sobre os estudantes e suas famílias.

Assim, o Estado deve não somente continuar a ser o principal mantenedor da Ação Social no Ensino Superior, mas também buscar mecanismos que possam consolidar essa política para o âmbito do direito à educação. Assim, os processos de universalização a esse apoio social para os estudantes do ensino superior devem ser pautas prioritárias que, partindo da ideia de educação superior como bem público e de direito, suscitem, em Portugal, a construção de um projeto societário mais democrático, inclusivo e humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer das reflexões aqui traçadas, delineiam-se algumas conclusões acerca deste objeto de estudo. Embora a pesquisa não intencione comparabilidade entre a política de financiamento da assistência ao estudante na educação superior no Brasil e em Portugal, o olhar paralelo permite-nos demarcar, mediante o reconhecimento das particularidades do outro (Ciavatta, 2016), similaridades e diferenças na configuração do financiamento para essa política pública.

No Brasil, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), ainda que tenha se ajustado como importante política de assistência aos estudantes na graduação, apresenta fragilidades quanto à continuidade de suas ações, uma vez que não há uma lei específica que garanta a manutenção dos recursos para essa política em cada ano fiscal, via orçamento público. O decreto n. 7.234/2010, que instituiu o PNAES, deixa entrever que não há obrigatoriedade da existência dos recursos para a materialização das ações do PNAES. O montante orçamentário direcionado a esse programa não é realizado em face da demanda dos estudantes nas universidades públicas federais, mas em razão da disponibilidade dos recursos no orçamento público.

Em Portugal, o financiamento do serviço de ASES deixa sobrelevar que o Estado tem vindo a ter uma diminuição na composição geral desse orçamento. Os recursos para a manutenção do apoio social têm vindo especialmente do Financiamento Comunitários e das Receitas Próprias advindas das instituições de ensino superior. Nessa conjuntura é possível dizer que a parcela orçamentária advinda das receitas próprias das instituições de ensino superior em Portugal colocam uma pressão nessas instituições para que elas venham a ser mantenedoras de suas atividades.

Observou-se, com base nos achados da pesquisa, que no âmbito brasileiro o financiamento do PNAES, composto maioritariamente de recursos advindos do Governo Federal, sofreu redução

orçamentária no que concerne aos valores empenhados para essa ação em todos os anos da série histórica analisada, exceto em 2016, 2019 e 2022.

Constatou-se, ainda, que os valores empenhados para o PNAES em 2022, quando em comparação com o ano de 2015, apresentou redução de 24% em seu orçamento, equivalendo a R\$ 327,2 milhões de reais. Tal redução não só diz da inviabilidade de aumentar a cobertura dessa política para o atendimento aos estudantes dos estratos sociais mais empobrecidos, mas também coloca em xeque a sustentabilidade desse programa enquanto política de direito à educação superior.

Quando se direciona o olhar para os recursos voltados ao financiamento do Serviço de Apoio Social Direto em Portugal, advindos do orçamento do Estado, afige-se que eles também apresentaram redução no decorrer da série histórica averiguada, excetuando-se os anos de 2018, 2020 e 2022. Essa ação recebeu recursos, majoritariamente, dos Fundos Comunitários, que em 2022 aportaram 82,1 milhões de euros para o apoio social, contributos que equivalem a 56% do orçamento total designado para a ação social direta.

Quanto ao Apoio Social Indireto, as fontes de Receitas Próprias foram as que mais disponibilizaram recursos para esse apoio social em Portugal. Ação que salienta o impacto da partilha de custos no ensino superior em Portugal e, conseqüentemente, nos serviços de ASES neste país, trazendo rebatimentos diretos para as famílias mais pauperizadas, haja vista que são elas que arcam com os custos para a manutenção de tal ação.

Referenda-se, pois, que o financiamento do PNAES no Brasil e o financiamento do ASES em Portugal, aportados pelo Estado, sofrem as conjecturas das políticas neoliberais que fomentam uma menor participação desse ente governativo nas políticas de caráter social.

Dessa forma, torna-se imprescindível fortalecer os caminhos do financiamento da AE no Brasil e do serviço de ASES em Portugal. Este financiamento necessita estar entrelaçado, conforme nos ensina Santos (2017), a uma ideia de fluxo contínuo de investimento, sob a via do direito à educação e à promoção das igualdades de oportunidades dos estudantes, em detrimento do caminho que é pavimentado nos contextos atuais — um financiamento instável, construído com base nos paradigmas meritocrático, procedimental e compensador.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Regiane da Silva; NASCIMENTO, Sara Diniz. Diagnóstico situacional da política de assistência estudantil no âmbito do Instituto Federal do Maranhão: estudo de caso nos Campi Buriticupu e Centro Histórico. In: CONGRESSO DE PESQUISA E INOVAÇÃO DA REDE NORTE NORDESTE DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA, 2010. **Anais** [...]. Maceió: IFAL, 2010.

ANTUNES, Fátima; PERONI, Vera. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017. <https://doi.org/10.21814/rpe.7399>

ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação do capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). **Caderno CRH**, Salvador, v. 15, n. 37, p. 23-45, jul./dez. 2002. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v15i37.18601>

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Estatuto**. Andifes, 2008. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88796>. Acesso em: 3 jun. 2023.

BASE DE DADOS DE PORTUGAL CONTEMPORÂNEO (PORDATA). **Ação social no ensino superior**. Ação social direta (2015–2022). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: https://portal.ifce.edu.br/documents/6289/Portaria_Normativa_n%C2%BA_39_-_Institui_o_Programa_Nacional_de_Assist%C3%Aancia_Estudan_BKBRn36.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA)**. Informações complementares: anexo - volume V. 2022. Disponível em: https://www.soc.ufscar.br/consuni/2018/arquivos/pauta-consuni-233/siop_acao_4002.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel do Orçamento Federal – SIOP. **Ação 4002: Assistência ao Estudante de Ensino Superior, 2015–2022**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, [2023]. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília, v. 17, n. 34, jul./dez. 2017.

CABRITO, Belmiro Gil. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, out. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300016>

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; BAPTISTA, Maria Manuel; CARVALHO, Maria Michol Pinho de; GRAÇA, Irlene Menezes. Estado e políticas públicas Brasil e Portugal: novas configurações desafios do presente. **Revista de Políticas Pública**, São Luís, v. 14, n. esp., p. 233-256, ago. 2010.

CERDEIRA, Luisa. **O financiamento do ensino superior português: a partilha de custos**. Coimbra: Almedina, 2009.

CIAVATTA, Maria. A historicidade da pesquisa em educação: desafios teórico metodológicos em trabalho e educação, 1992. In: MOURA, Dante Henrique (org.). **Educação profissional: desafios teórico-metodológicos e políticas públicas**. Natal: IFRN, 2016. p. 53-74.

CIAVATTA, Maria. Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, supl. 1, p. 129-151, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1981-77462009000400007>

CRESPO, Vitor. **Uma universidade para os anos 2000**. Mem Martins: Inquérito, 1993.

DUTRA, Natalia Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, 2017. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100006>

FERREIRA, Filomena Machado da Cunha. **Entre o abandono e o risco do abandono um estudo de caso no ensino superior**. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, 2014.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). **FONAPRACE: 20 anos (1987-2007)**. Brasília: Fonaprace, 2008.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 180f. Tese (Doutorado) – 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: 22 jan. 2023.

LEANDRO, Margarida Maria Ferreira Mota. **Os desafios da diversificação das fontes de financiamento no ensino superior público português: o estudo de caso da Universidade do Algarve, da Universidade de Évora, do Instituto Politécnico de Portalegre e do Instituto Politécnico de Lisboa**. 2017. 160f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2017.

MACEDO, Georgia Dantas. Assistência estudantil no contexto da lei de cotas para o ensino superior. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., 2014. **Anais [...]**. Campina Grande, 2014. v. 1.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução: Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **No more failures ten steps to equity in education**. The ten steps – executive summary. OCDE, 2007. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/no-more-failures/the-ten-steps-executive-summary_9789264032606-2-en. Acesso em: 2 out. 2023.

PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS (PCP). **O financiamento do ensino superior público**. Portugal: PCP. Disponível em: <https://www.pcp.pt/financiamento-do-ensino-superior-publico-7>. Acesso em: 14 out. 2023.

PAVAN, Flavia Rossi Vacari. **Definições e rumos na implementação de uma política nacional de assistência ao estudante do ensino superior**. 2014. 203f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; SOUZA, Jacqueline Domienne Almeida de. Assistência estudantil: direito ou mérito? O trabalho de equipes multidisciplinares na assistência estudantil: análise de experiência profissional na UnB. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (coord.). **O trabalho das equipes multiprofissionais na educação: 10 anos do grupo de pesquisa TEDis**. Curitiba: CRV, 2017. p. 17-56.

PEREIRA, Raquel Ferreira. **Ação social no ensino superior português: práticas, estratégias e impactos socioeconômicos**. 2019. 520f. Tese (Doutorado) – Universidade Aberta, Portugal, 2019.

PORTUGAL. Lei de Bases do Sistema Educativo n. 46 de 14 de outubro de 1986. **Diário da República**, Portugal, 1986. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/1986/10/23700/30673081.pdf>. Acesso em: 8 out. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 129/93, de 22 de abril**. Estabelece os princípios da política de ação social no ensino superior. Portugal, 1993. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/129-1993-692654>. Acesso em: 14 out. 2023.

PORTUGAL. **Lei n. 62/2007, de 10 de setembro**. Regime jurídico das instituições de ensino superior. Portugal, 2007. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/62-2007-640339>. Acesso em: 7 out. 2023.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. A experiência de Portugal no âmbito da política regional europeia. In: RESENDE, Guilherme Mendes (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017. p. 263-309.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SANTOS, Cláudia Priscila Chupel dos. **A assistência estudantil brasileira e a ação social portuguesa nas universidades públicas**: do conhecimento à prática informada em serviço social. 2017. 396f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2017.

SILVA, Sirneto Vicente; BEZERRA José Eudes Baima. A reverberação do neoliberalismo na reforma administrativa do Estado Brasileiro. *In*: NOVAES, Marcos Antônio Barbosa; MADEIROS, Jarles Lúcio; FREIRE, Leiliane Rebouças; SILVA, Daniela Glicea de Oliveira (org.). **Educação, Estado e políticas públicas**. João Pessoa: Ideia, 2019. p. 137-160.

TAVARES DA SILVA, Susana Maria Calvo Loureiro. **O sector elétrico perante o Estado incentivador, orientador e garantidor**. Tese (Doutorado) – Programa em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

VASCONCELOS, Natalia Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. <https://doi.org/10.14393/ER-v17n2a2010-12>

Como citar este artigo: LIMA, Cristiane Praciano Lauriano de; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. Financiamento público estudantil no ensino superior: um olhar para a assistência estudantil no Brasil e para o serviço de apoio social em Portugal (2015–2022). *Revista Brasileira de Educação*, v. 31, e310012, 2026. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782026310012>

Conflitos de interesse: As autoras declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: O estudo não recebeu financiamento.

Contribuições das autoras: Conceituação, Análise Formal, investigação: Lima, C. P. L. Curadoria de Dados, Metodologia, Supervisão, Validação, Visualização: Ferreira, M. A. S. Escrita – Primeira Redação: Lima, C. P. L. Escrita – Revisão e Edição: Ferreira, M. A. S.

Declaração de disponibilidade de dados: Os dados da pesquisa estão disponíveis no corpo do texto.

SOBRE AS AUTORAS

CRISTIANE PRACIANO LAURIANO DE LIMA é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora da rede estadual de educação do Ceará.

MARIA APARECIDA DOS SANTOS FERREIRA é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Campus São Paulo do Potengi (IFRN).

Recebido em 13 de março de 2024

Aprovado em 13 de novembro de 2024

Editor/a responsável: Terezinha Oliveira  <https://orcid.org/0000-0001-5349-1059>