

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

JESSICA FROEHLICH FLORES

**O impacto dos cortes orçamentários na manutenção da política de assistência
estudantil da UFRGS**

PORTO ALEGRE

2023

JESSICA FROEHLICH FLORES

**O impacto dos cortes orçamentários na manutenção da política de assistência
estudantil da UFRGS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof^a. Dra. Camila Furlan da Costa Panizzon

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Flores, Jessica Froehlich

O impacto dos cortes orçamentários sobre a manutenção da política de assistência estudantil na UFRGS / Jessica Froehlich Flores. -- 2023.

98 f.

Orientadora: Camila Furlan da Costa Panizzon.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Curso de Administração Pública e Social, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Assistência Estudantil. 2. Permanência Estudantil. 3. Política Pública. 4. Orçamento Público. 5. PNAES. I. Panizzon, Camila Furlan da Costa, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer minha família. Meus irmãos, Felipe, Melissa e Gustavo que são meu maior amor e me motivam a seguir para mostrar que nós temos o direito de ocupar todos os espaços que quisermos. A minha mãe, Marcia, que foi mais uma das tantas mães solas e chefes de família desse Brasil, sofreu muito preconceito por isso, mas sempre fez um grande esforço para me dar livros, me levar a feiras do livro e museus, o que me permitiu perceber que o mundo era muito grande e que eu poderia sonhar alto. Obrigada, mãe, tua força me inspira e me orgulha.

Agradeço meu companheiro, Alex, que me apoiou desde o início do curso, cozinhando refeições saudáveis e gostosas e me fazendo massagens nos dias mais tensos e ansiosos. No início do meu projeto de pesquisa, perdemos precocemente minha sogra, Ângela, uma das pessoas mais ansiosas pela minha formatura, cuja ausência nesse dia causará uma grande dor. Portanto, agradeço e me desculpo se não pude estar tanto presente quanto gostaria nesse momento tão difícil.

Estendo minha gratidão também a minha orientadora, Prof.^a Camila Furlan, por ter aceitado me orientar e ter ajudado a dar forma a uma ideia de pesquisa ainda muito incipiente. Sua atenção, orientação e experiência na pesquisa foram muito importantes para que eu não desistisse e conseguisse entregar um trabalho do qual me orgulho. Seu jeito calmo e simpático me deu confiança para prosseguir com esse trabalho. Não poderia deixar de mencionar todos os professores do curso de Administração Pública e Social, pelos ensinamentos importantes e as discussões relevantes que me mantiveram atenta mesmo nas noites mais cansativas.

À Alice, minha grande companheira no curso, por todo ombro amigo, por compartilhar os mesmos problemas, por ser tão dedicada, generosa, engraçada e incrível. Só cheguei aqui por conseguir compartilhar tantos sentimentos e angústias contigo, ao longo de madrugadas regadas a café e ansiedade. Muito obrigada por tudo e quero que essa amizade vá muito além da UFRGS.

Agradeço também a outros amigos maravilhosos que fiz no curso. Juliane, minha companheira de desabafos e discussões sobre políticas nos últimos quatro anos. Ao participar da comissão de formatura, pude fazer três amigos incríveis: Andréa, Adriana e Júnior. Vocês três foram muito importantes nessa reta final, amo vocês!

Aos amigos da vida, agradeço por todo carinho e incentivo. Aninha, minha irmã de alma, que aguentou meus desabafos enormes, me colocou pra cima, me acalmou e não me deixou desistir. Adri, Rafael, Giu, Sheila, por sempre torcerem por mim. William, obrigada por ter lido meu trabalho e ter ido assistir à banca para me apoiar.

Agradeço aos meus ex-colegas da PRAE, que trabalham com esmero para fazer o melhor possível na execução da política de assistência estudantil. Obrigada pela disposição, incentivo e os dados fornecidos. Aos meus colegas do DEPGERTE, por terem me acolhido, me incentivado a concluir o curso e terem comemorado comigo cada fase superada.

Aos beneficiários da PRAE, estudantes oriundos da classe trabalhadora que resistem bravamente dentro da universidade, apesar da precarização da assistência estudantil e de todos entraves de uma instituição que, inicialmente, não foi pensada para acolher pessoas como nós. Em especial, agradeço os quatro estudantes que me deram um voto de confiança ao me conceder as entrevistas, tão importantes para qualificar esse trabalho.

Por último e não menos importante, agradeço aos trabalhadores brasileiros que, através do pagamento de impostos, me proporcionaram a chance de estudar em uma das melhores universidades do Brasil. A minha defesa da assistência estudantil é para que todos tenham as condições necessárias para celebrar a conclusão do curso, como tenho agora o privilégio. Hoje somos os primeiros das nossas famílias a pisar em universidades públicas, que amanhã percamos a conta de quantos são.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”
(EDUARDO GALEANO)

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 95/2016 limitou os investimentos em Educação por 20 anos, em um momento de expansão da educação superior e diversificação no perfil dos ingressantes, como fruto de políticas públicas de ações afirmativas. Mesmo após a aprovação do Teto de Gastos, persiste o discurso do ajuste fiscal, acarretando contingenciamentos no orçamento da Educação e oscilações nas dotações orçamentárias destinadas às universidades e, especificamente, ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Este trabalho analisou os impactos da redução de investimentos na execução da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre 2016 e 2022. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa. O levantamento dos dados orçamentários foi feito através do SIOP e os dados quantitativos referente aos estudantes foram obtidos no Painel de Dados da UFRGS. Os dados qualitativos foram obtidos através de entrevistas com beneficiários e gestores da assistência estudantil. Como resultado, identificou-se que a redução do orçamento de custeio da universidade, somada à falta de vinculação orçamentária do PNAES, levou a uma redução do total investido na assistência estudantil no período analisado. Essa redução do valor investido em um período de crise econômica e inflação alta, precarizou a vida dos estudantes beneficiários e agravou processos pré-existentes causados pelo subfinanciamento da política, como a focalização e o condicionamento.

Palavras-chave: Assistência Estudantil. Permanência Estudantil. Política Pública. Orçamento Público.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1 OBJETIVO GERAL | 17 |
| Analisar o impacto dos cortes orçamentários do PNAES na manutenção da política de assistência estudantil da UFRGS de 2016 a 2022. | 17 |
| 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 17 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA | 17 |
| 2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: GARANTIA DO ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR | 19 |
| 2.1 O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988..... | 19 |
| 2.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) | 25 |
| 2.3 CONCEPÇÕES DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL..... | 29 |
| 2.4 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS | 32 |
| 3. ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL | 37 |
| 3.2 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL..... | 39 |
| 3.3 O SUBFINANCIAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL | 45 |
| 4. MÉTODO | 48 |
| 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 50 |
| 5.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PNAES NA UFRGS..... | 51 |
| 5.2 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO ORÇAMENTO DE CUSTEIO DA UFRGS APLICADOS EM AÇÕES DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL..... | 56 |
| 5.3 DEMANDA POR ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS | 64 |

| | |
|--|-----------|
| 5.4 PERCEPÇÕES DE ATORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS | 72 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 81 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 85 |
| APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS..... | 95 |

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Evolução orçamentária do PNAES em âmbito nacional | 52 |
| Gráfico 2 - Evolução orçamentária do PNAES na UFRGS | 53 |
| Gráfico 3 - Execução do orçamento de custeio da UFRGS | 57 |
| Gráfico 4 - Percentual de despesas liquidadas com a assistência estudantil, por origem do recurso | 59 |
| Gráfico 5 - Proporção do orçamento de custeio da UFRGS direcionada à assistência estudantil | 60 |
| Gráfico 6 - Execução Orçamentária do orçamento de investimentos da UFRGS, entre 2016 e 2022..... | 62 |
| Gráfico 7 - Total de beneficiários da assistência estudantil com matrícula ativa, por semestre..... | 65 |
| Gráfico 8 - Total de beneficiários PRAE diplomados, evadidos ou ingressantes | 66 |
| Gráfico 9 - Taxa de evasão dos beneficiários PRAE, não beneficiários que ocupam vagas sem critério de renda e não beneficiários que ocupam vaga com critério de renda | 68 |
| Gráfico 10 - Beneficiários PRAE, por ocupação de vaga..... | 69 |
| Gráfico 11 - Total de alunos com matrícula ativa que se enquadram no perfil preferencial do PNAES | 70 |

Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Recursos PNAES liquidados, por beneficiário..... | 55 |
| Tabela 2 - Despesas Liquidadas com Assistência Estudantil, por origem do recurso | 58 |
| Tabela 3 - Total das despesas liquidadas em ações de assistência estudantil - % por natureza da despesa | 61 |
| Tabela 4 - Orçamento de investimento executado pela PRAE, entre 2016 e 2022 | 63 |
| Tabela 5 - Total de alunos com matrícula ativa que se enquadram no perfil preferencial do PNAES | 71 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ASSUCOM - Superintendência de Assuntos da Comunidade Universitária
BM - Banco Mundial
CEI - Casa do Estudante Indígena
CEU - Casa do Estudante Universitário
CEUFRGS - Casa do Estudante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
CEFAV - Casa de Estudante das Faculdades de Agronomia e Veterinária
CF - Constituição Federal
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMSOCEPRAE - Comissão de Análise Socioeconômica da PRAE
CREDUC - Programa Governamental de Crédito Educativo
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAE - Departamento de Assistência ao Estudante
DAS - Departamento de Assistência Social
EC - Emenda Constitucional
ESEFID - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
FORPLAD - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
FMI - Fundo Monetário Internacional
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MEC - Ministério da Educação
MP - Medida Provisória
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIS - Programa Integração Social
PL - Projeto de Lei
PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE - Plano Nacional de Educação
PPA - Plano Plurianual
PROMISAES - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Controladoria
PRORH - Pró-Reitoria de Recursos Humanos
PRORHESC - Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Serviços à Comunidade Universitária
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PRUNI - Pró-Reitoria da Comunidade Universitária

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

RU - Restaurante Universitário

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SAE - Secretaria de Assuntos Estudantis

UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

1 INTRODUÇÃO

A assistência estudantil surgiu no Brasil na década de 1930, concomitantemente à criação das primeiras universidades brasileiras, através de ações assistenciais para alunos carentes. O primeiro registro legal da assistência estudantil foi o Estatuto das Universidades, promulgado em 1931 pelo presidente Getúlio Vargas, que atribui às associações de professores a responsabilidade de oferecer bolsas de estudos a estudantes pobres. A primeira menção em legislação constitucional foi no Art. 157 da Constituição Federal de 1934, que estabelecia a criação de fundos públicos de educação, os quais deveriam ser aplicados em “auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas” (BRASIL, 1934).

Kowalski (2012) divide a trajetória da assistência estudantil em três fases. A primeira fase tem como marco histórico inicial a fundação da Casa do Estudante Brasileiro em de 1928 e estende-se até o período da redemocratização. No ano de 1961, destacam-se dois fatos históricos relevantes: a criação da UNE e a promulgação da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Lei nº 4024 de 20 de dezembro de 1961 que “colocava a assistência estudantil como um direito que deveria ser garantido de forma igual a todos os estudantes” (KOWALSKI, 2012, p.89). Durante a ditadura militar que se iniciou com o golpe de 1964, o ensino superior sofreu transformações após a Reforma Universitária de 1968, que ampliou a oferta de vagas, porém restringiu a autonomia das instituições e a participação dos estudantes. A primeira tentativa de estabelecer uma política nacional de assistência estudantil no ensino superior foi marcada pela criação do Departamento de Assistência ao Estudante no MEC em 1970, contudo o órgão foi extinto nos governos seguintes. Embora não contemplasse os estudantes do ensino superior, outro marco importante do período foi a criação da Fundação Nacional de Assistência ao Estudante, vinculada ao MEC e responsável por executar uma política nacional de assistência estudantil para a Educação Básica (KOWALSKI, 2012).

A segunda fase é marcada pela fundação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) ¹em 1987 e marca um período

¹ O FONAPRACE é um fórum no qual se reúnem os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas do Brasil.

contraditório em que, ao passo que o debate sobre assistência estudantil foi fomentado pela promulgação da Constituição de 1988, ela não se consolidou como política nacional em razão da falta de investimento nas universidades federais ao longo da década de 1990, sob a perspectiva da recomendação feita pelo Banco Mundial (BM) para que os países em desenvolvimento reduzissem os investimentos em educação superior para ampliar os investimentos em educação básica. Porém, em 2000 o Banco Mundial elaborou, em parceria com a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), um novo documento com diagnóstico sobre a educação nos países em desenvolvimento, dessa vez reconhecendo que a educação superior como elemento central para o desenvolvimento econômico e sugerindo esforços para ampliar o acesso a esse nível educacional (BORGES, 2010).

A fim de atender essas recomendações, em 2001 foi promulgado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), tendo como metas para a educação superior “a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” e “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil” (BRASIL, 2001). Diante dessas duas metas, o FONAPRACE elaborou uma proposta de Plano Nacional de Assistência Estudantil com o objetivo de garantir à cada uma das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) verbas específicas para financiar seus programas de assistência, documento que forneceria as bases para a elaboração do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (FONAPRACE, 2001; PINTO; BELO, 2012).

Por fim, a terceira fase da assistência estudantil tem início com a criação do Programa REUNI em 2007, cujo objetivo era ampliar o acesso e a permanência na educação superior, tendo a ampliação de políticas de assistência estudantil como uma diretriz. Portanto, no mesmo ano foi criado o PNAES através da Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007 do Ministério da Educação, alçando a assistência estudantil ao caráter de política nacional e garantindo dotações orçamentárias específicas destinadas diretamente no orçamento de cada IFES. O PNAES foi regulamentado através do Decreto nº 7.234 de 19 julho de 2010, trazendo duas novidades em relação à Portaria: a priorização de atendimento aos alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo e o dever do Poder Executivo de compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias (BRASIL, 2010).

Além de expandir a oferta de vagas, era necessário democratizar o acesso ao ensino superior, através da diversificação do perfil dos ingressantes em aspectos socioeconômicos e étnico-raciais. A partir da pressão de movimentos sociais, algumas IFES passaram a estabelecer políticas de ações afirmativas ao longo dos anos 2000. Contudo, as ações afirmativas tornaram-se política nacional após a promulgação da Lei nº 12.711, de 29 de dezembro de 2012. A chamada Lei das Cotas estabeleceu que 50% das vagas totais seriam reservadas a candidatos oriundos da rede pública de educação básica, subdivididos em modalidades de ingresso que contemplassem candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas e, a partir de 2016, pessoas com deficiência (BRASIL, 2016). Em todas modalidades de ingresso, 50% das vagas seriam destinadas aos candidatos cuja renda familiar fosse inferior a 1,5 salário mínimo per capita, portanto o mesmo perfil socioeconômico previsto para o PNAES. O artigo 8º do Decreto estabelecia que as IFES deveriam aumentar gradativamente o percentual de reserva de vagas, tendo até o ano de 2016 para atingir o total de 50% (BRASIL, 2012). O crescimento do número de ingressantes com o perfil do programa implicaria no aumento da dotação orçamentária destinada ao PNAES na mesma proporção, para compatibilizar com o número de beneficiários, conforme estipulara o Decreto nº 7.234/2010.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), *locus* desse estudo, a assistência estudantil é executada desde os anos 1960 através da manutenção de Casas de Estudante, Restaurantes Universitários e manutenção de Programas de Bolsas. Após a implementação do PNAES, devido à disponibilidade de recursos, foi possível ampliar as ações de assistência, culminando na criação de um Programa de Benefícios e na mudança de status da Secretaria de Assuntos Estudantis (SAE) para Pró Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE, em 2012 (BRAGA, 2017; SANTOS, 2017).

A assistência estudantil como política pública é resultado da articulação entre as IFES, o FONAPRACE e o movimento estudantil (IMPERATORI, 2017). Dito isso, é importante salientar que a demanda pela assistência estudantil não cresce apenas em volume, mas também em complexidade. Um corpo discente mais plural, o avanço tecnológico, as crises cíclicas do capitalismo, são exemplos de condições que levam a comunidade universitária a demandar novos programas ou auxílios. Um exemplo recente desse tipo de demanda foi a luta dos estudantes indígenas da UFRGS por

uma moradia estudantil própria, na qual crianças fossem aceitas e as estudantes indígenas e mães pudessem conviver com seus filhos em um espaço seguro e de preservação da sua cultura.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, impôs o chamado “Teto de Gastos”, alterou o Regime Fiscal da União e congelou os investimentos públicos por 20 anos. Essa limitação por si só já importaria restrições orçamentárias significativas às universidades federais que vinham sofrendo os efeitos dos cortes orçamentários na pasta da Educação desde 2015, no segundo mandato de Dilma Rousseff. Em 2017, na gestão Temer, houve uma redução de 15,2% na dotação inicial destinada às universidades em relação ao previsto na LOA de 2016 (PINA, 2016), sob a promessa do MEC de que essa previsão era realista e, portanto, não seria necessário executar novos contingenciamentos (VIEIRA; 2016). Contudo, em abril de 2017 foi realizado um contingenciamento de R\$ 4,3 bilhões no orçamento da Educação (HESSEL, 2018).

A questão do financiamento da educação superior agravou-se após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, pois uma das promessas de campanha foi a redução de investimentos na educação superior com o objetivo de ampliar os investimentos na educação básica (SENADO NOTÍCIAS, 2019). Embora a ampliação do investimento em educação básica não tenha, de fato, ocorrido, conforme dados do INESC (2021) houve uma queda de R\$ 6 bilhões na execução financeira da subfunção Ensino Superior entre 2019 e 2021.

Uma vez que os cortes orçamentários nesse período ocorreram diretamente no orçamento geral do MEC, a UFRGS, bem como as demais IFES, teve de lidar com a redução tanto do orçamento próprio da universidade, quanto do orçamento destinado ao PNAES, no momento em que a demanda por assistência estudantil apresentava uma tendência de crescimento como consequência das políticas de expansão do ensino superior e das ações afirmativas. O orçamento do PNAES atingiu seu maior valor real executado em 2016, apresentando constante declínio a partir de 2017 (SILVA; MARQUES, 2022).

Somando-se aos cortes, a vigência da EC nº 95/2016 a partir do exercício orçamentário de 2017 impõe desafios ainda maiores para a manutenção da assistência estudantil. Parte-se da hipótese que o financiamento insuficiente ameaça

a manutenção de uma política pública, como a assistência estudantil, no nível que seria necessário para solucionar o problema público que deu origem a sua formulação. No caso da assistência estudantil, tal problema é a desigualdade de condições acesso e permanência ao ensino superior público.

Diante deste cenário, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: **Qual o impacto dos cortes orçamentários na manutenção da política de assistência estudantil da UFRGS entre 2016 e 2022?**

Para buscar responder o problema de pesquisa o trabalho tem como objetivos:

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o impacto dos cortes orçamentários do PNAES na manutenção da política de assistência estudantil da UFRGS de 2016 a 2022.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Identificar as variações orçamentárias do PNAES na UFRGS.
- 2) Analisar os recursos orçamentários próprios da UFRGS aplicados para complementar os recursos do PNAES.
- 3) Dimensionar a demanda por assistência dos alunos UFRGS com perfil PNAES.
- 4) Relacionar os efeitos dos cortes orçamentários ao atendimento da demanda por assistência estudantil na UFRGS.

1.3 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho torna-se relevante pois a política de assistência estudantil é essencial para garantir a democratização do acesso ao ensino superior e reduzir as desigualdades sociais que assolam nosso país. As Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Administração Pública expressam, em seu artigo 4º, as habilidades e competências que deverão ser possibilitadas pelo curso. Esse trabalho utilizará as habilidades de “reconhecer, definir e analisar problemas de interesse público relativos às organizações e às políticas públicas;” (BRASIL, 2014, Art. 4, inciso I) ao analisar os impactos do Ajuste Fiscal sobre o financiamento de uma política

pública, o PNAES, e tendo como *locus* de pesquisa uma organização pública, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Durante a pesquisa bibliográfica, identificou-se que o financiamento da Assistência Estudantil em âmbito nacional foi objeto de análise nos trabalhos de Machado (2017), Martins et al. (2019), Palavezzini e Alves (2019), Costa (2021) e Silva e Marques (2022). Outros estudos analisam o financiamento da assistência estudantil circunscritos a uma instituição, como os trabalhos de Felipe e Silva (2018), Costa et. Al (2020), Araújo Junior (2020).

Em relação ao contexto da UFRGS, a efetividade da política de assistência estudantil em garantir melhores condições de desempenho acadêmico, permanência e tempo de conclusão do curso foi demonstrada nos trabalhos de Braga (2017), Silva (2019) e Flores (2022). Todavia, não foi possível localizar outros trabalhos que investiguem se o financiamento da política de assistência estudantil na UFRGS tem sido suficiente para atender às demandas gerais, bem como as específicas. Portanto, este trabalho ambiciona preencher essa lacuna de pesquisa.

Deseja-se que este trabalho estabeleça um modelo de análise do financiamento da política de assistência estudantil que possa ser reproduzido em análises relativas a outras IFES, em âmbito regional ou nacional. Como contribuição para o campo da Administração Pública almeja-se fomentar o debate sobre o financiamento de políticas públicas de educação, reconhecendo que o orçamento público não é apenas um elemento técnico de gestão, mas também objeto de disputa política. Como ressaltam Martins et al. (2019), as pesquisas sobre a destinação e execução do orçamento público são essenciais para o controle social em prol de uma universidade pública e democrática que proporcione a efetivação de direitos humanos.

2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: GARANTIA DO ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Este capítulo pretende abordar, inicialmente, o contexto que fomentou a discussão sobre a necessidade de elaborar uma política nacional de assistência estudantil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconhecia a educação como um direito social e estabelecia a igualdade de condições de acesso e permanência como um objetivo a ser perseguido. A primeira seção ainda relata de que forma a reforma gerencial adiou para a década seguinte essa proposta, atendendo às recomendações do Banco Mundial para que o Estado investisse menos na educação superior e mais na educação privada e que esse investimento fosse limitado estritamente às atividades de ensino.

Na próxima seção, será descrita a trajetória histórica da assistência estudantil na educação superior até a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil, em 2007.

A terceira seção tem por objetivo apresentar quais as concepções teóricas de assistência estudantil estão em disputa no momento. Por fim, a quarta e última seção descrever o histórico da assistência estudantil na UFRGS, sua consolidação a partir do PNAES e quais são as ações, benefícios e programas destinadas ao público-alvo dessa política.

2.1 O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe como novidade, em relação às constituições anteriores, o reconhecimento de alguns direitos como direitos sociais, dentre eles a educação (OLIVEIRA, 1999). Monteiro (2014) caracteriza os direitos sociais como direitos de segunda dimensão, em oposição aos direitos de primeira dimensão que objetivavam estabelecer uma garantia de direitos individuais ao cidadão frente à força do Estado, ao passo que os direitos de segunda dimensão exigem do Estado uma atuação positiva na efetivação desses direitos.

Além da legitimação da educação como direito de todos e dever do Estado, o artigo 205 reconhece que a promoção desse direito visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”

(BRASIL,1988). Tal objetivo está diretamente correlacionado com princípios fundamentais expressos no artigo 1º, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

Outro marco relevante foi a definição da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, conceito que se estende, portanto, à educação superior ofertada pelas universidades públicas. Embora a gratuidade já existisse na prática, ela não era um direito garantido, vigorando o mecanismo de “gratuidade condicionada”, o qual estabelecia que a gratuidade do ensino deveria ser destinada somente àqueles que comprovasse insuficiência financeira (MINTO, 2018). A Constituição de 1967 continha a previsão de substituir, sempre que possível, a gratuidade do ensino por bolsas de estudo no ensino médio e superior, condicionadas a ressarcimento posterior no caso do ensino superior (BRASIL, 1967, Artigo 168, Inciso III). O artigo 206 da Constituição de 1988, no seu inciso IV, pacifica o entendimento que “toda e qualquer instituição de ensino estatal, portanto oficial, deve ser gratuita” (MINTO, 2018).

A gratuidade do ensino se relaciona diretamente com o inciso I, do artigo 206 que estabelece a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988). Embora o texto constitucional use o termo “escola”, esse entendimento se estende às universidades, enquanto instituições de ensino. Ainda em relação ao acesso, estabelece no artigo 208 que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.” (BRASIL, 1988)

Esse reconhecimento da necessidade de garantir o acesso com igualdade de condições expressa nesses dois artigos demonstra o reconhecimento de que o acesso à educação no Brasil é atravessado pelas desigualdades sociais e regionais.

Essa preocupação expressa em garantir o acesso à educação em igualdade de condições parte do reconhecimento de que o acesso à educação, sobretudo à educação superior, sempre foi perpassado pelas desigualdades socioeconômicas entre a população. Essa desigualdade nas condições de acesso ao ensino superior reflete as desigualdades na educação básica, conforme aponta Marilena Chauí:

“A baixa qualidade do ensino público nos graus fundamental e médio tem encaminhado os filhos das classes mais ricas para as escolas privadas e, com o preparo que ali recebem, são eles que irão concorrer em melhores condições às universidades públicas, cujo nível e cuja qualidade são superiores aos das universidades privadas. Dessa maneira, a educação

superior pública tem sido conivente com a enorme exclusão social e cultural dos filhos das classes populares que não têm condições de passar da escola pública de ensino médio para a universidade pública” (CHAUÍ, 2003, p. 13)

No entanto, essa preocupação com a democratização do acesso ao ensino superior expressa na Constituição não se refletiu imediatamente na elaboração de políticas públicas com o objetivo expandir o acesso ao ensino superior e combater a desigualdade de condições de acesso.

Tal fato justifica-se pelo avanço da ideologia neoliberal no Brasil ao longo da década de 1990, seguindo as diretrizes do Consenso de Washington, um conjunto de recomendações direcionadas aos países em desenvolvimentos como condição para a concessão de ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional, bem como para, supostamente, atrair investimentos externos. Dentre as recomendações estavam “abertura comercial entre países através da redução de tarifas alfandegárias; reforma fiscal, com diminuição de tributos pagos por grandes empresas; privatizações de empresas estatais e a sucessiva redução de gastos do Estado” (BORGES; RIBEIRO, 2019, p.106).

No que tange à educação, esses organismos financeiros internacionais e agências multilaterais recomendaram reformas na educação superior baseada em três pilares: favorecimento das privatizações, diversificação das instituições e valorização do mérito individual (BORGES; RIBEIRO, 2019). No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, buscou-se atender às recomendações, conforme aponta Sguissardi:

“No Brasil, esse movimento adquire especial força a partir de 1995, quando da Reforma do Estado sob o comando do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), José Carlos Bresser-Pereira. Reforma que apontava para a criação de organizações sociais em lugar das autarquias e fundações públicas mantenedoras das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Estas organizações sociais liberariam o Estado da obrigatória e constitucional manutenção das Ifes. Estas deveriam buscar junto a órgãos públicos ou privados os recursos financeiros que não lhes fossem garantidos pelo Fundo Público (SGUISSARDI, 2015, p. 862)”

O PDRAE chamou de “publicização” esse processo de transferir para o setor público não-estatal a produção de serviços não-exclusivos do Estado, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica (MARE, 1995). Entretanto, Dasso Júnior (2013) discorda desse conceito, questionando “como pode ser possível chamar

de pública uma propriedade que não é estatal e que tem estatuto próprio de formato privado?”

A publicização das universidades públicas não foi concretizada pelo MARE, contudo a perspectiva de reduzir os gastos públicos e o tamanho do Estado propostas pelo PDRAE levaram a um subfinanciamento das universidades públicas sob o argumento de que os gastos públicos deveriam priorizar a educação básica. Esse contexto aprofundou “o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado” (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016, p. 9).

Houve, de fato, um incremento no número de vagas no ensino superior dos anos 1990 até os dias atuais, protagonizado pelo setor privado, contudo esse processo de massificação, pautado pelo incremento quantitativo da oferta de vagas, não pode ser confundido com democratização do acesso ao ensino superior, pois a democratização implica na inclusão de grupos sub-representados nesse nível de ensino (BORGES; RIBEIRO, 2019). Sguissardi (2015) nomeia esse processo de expansão do ensino superior privado e caracterização da educação superior como um serviço comercial, em substituição a um serviço público, de “massificação mercantilizadora”.

Esse processo de massificação mercantilizadora é acelerado por dois programas: o FIES e o ProUni. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) foi criado em 1999, pelo governo FHC, no intuito de substituir o programa de crédito estudantil vigente desde a Ditadura, o CREDUC. Criado através da MP nº 1827/66, o FIES é um fundo destinado à concessão de financiamentos a estudantes de cursos superiores em universidades privadas, permitindo que o estudante pague o financiamento em um prazo referente ao dobro do tempo de duração do curso escolhido, após um prazo de carência.

Embora marque a decisão política de destinar recursos públicos à expansão do ensino superior privado em vez de investir os mesmos recursos na expansão do ensino superior público, nos seus dez primeiros anos de existência o FIES teve uma procura aquém do esperado, em razão da taxa de juros e da exigência de fiador. Sua expansão ocorreu no governo Lula após a redução da taxa de juros e o fim da exigência de fiador (NEVES; FARENZENA; BANDEIRA, 2021).

A elaboração de um novo Plano Nacional de Educação estava prevista no artigo 214 da Constituição de 1988, no entanto o Plano Nacional de Educação só foi concretizado na forma de lei em 2001. A Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 é resultado final do PL nº 4155/1998, chamado de Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira. Entretanto, o texto final aprovado difere muito do texto original. Lima (2012) aponta que as concepções de alguns componentes foram alteradas no texto final para entender a educação como submissa aos interesses do reordenamento do capital naquele momento histórico, em oposição aos valores defendidos no texto original que primavam não só pelo desenvolvimento econômico, mas também pelo desenvolvimento social, cultural e político do país. Valente e Romano (2002) questionam se o Plano aprovado é mesmo um plano ou apenas uma carta de intenção e afirmam que o fundamento do mesmo foi a política educacional imposta pelo Banco Mundial ao MEC.

O capítulo que trata da educação superior foi alvo de diversos vetos do Poder Executivo. A expansão da educação superior foi colocada como uma das diretrizes do PNE, porém, contraditoriamente, o MEC vetou objetivo 4.3.2 que visava “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas” (BRASIL, 2011). O PNE 2001-2010 também foi marcado pelo veto à criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, composto por 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no intuito de expandir e garantir a manutenção da rede de instituições federais. As justificativas para os vetos centraram-se na questão orçamentária, alegando que as ações não estavam previstas no Plano Plurianual - PPA vigente ou que a criação de novas despesas contrariava as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 2003, Lula chegou à Presidência e, embora tenha assumido o compromisso de expandir em seu governo a rede pública de IFES, não rompeu com a lógica de mercantilizar a educação superior do governo anterior (CISLAGHI; SILVA; 2012). Nessa esteira, criou-se o Programa Universidade para Todos (ProUni) em 2004, com o objetivo de conceder bolsas de estudos integrais ou parciais em IES privadas a estudantes de graduação ou cursos sequenciais que não tenham sido diplomados nesse nível de formação (BRASIL, 2005). Em contrapartidas, as IES que aderem ao

programa são isentadas de pagar os seguintes impostos e contribuições federais: IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, na proporção do número de bolsas ofertadas.

Aproveitando que a reforma universitária voltou à agenda política nacional, a ANDIFES elaborou em 2004 o documento “Reforma Universitária: proposta da ANDIFES para a reestruturação da educação superior no Brasil”. O documento sugeria metas para ampliar o acesso, como a interiorização das IFES para combater as desigualdades regionais de acesso e ampliação de vagas em cursos noturnos (ANDIFES, 2004). Esse documento forneceu as bases para a criação, em 2007, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Muitas críticas podem ser feitas ao Programa REUNI em relação à lógica gerencial por trás da execução por meio de contratos de gestão, a qualidade dessa expansão, a limitação da autonomia universitária e a precarização do trabalho do docente e das estruturas da universidade (FILARDI, 2014; ROCHA, 2018; RAMOS et. al, 2019). Todavia, o REUNI foi bem-sucedido em ampliar a oferta de vagas na educação superior, proporcionando um incremento de 124% no número de vagas entre 2002 e 2017(ANDIFES, 2018).

O conjunto das políticas educacionais supracitadas conseguiram, apesar das suas contradições, ampliar quantitativamente o acesso ao ensino superior. Contudo, para perseguir a democratização do acesso seria necessário implementar políticas equitativas a fim de efetivar o princípio constitucional da igualdade de condições (BRASIL, 1988, artigo 206).

Para que essa expansão do ensino superior não atingisse apenas os mesmos grupos que historicamente ocupavam as IES públicas, movimentos da sociedade civil, sobretudo o movimento negro, se organizaram para cobrar do Poder Público a implementação de reservas de vagas baseadas em critérios étnico-raciais e/ou socioeconômicos. Ao longo dos anos 2000, algumas universidades públicas implementaram um sistema de reserva de vagas, sendo a UERJ a primeira a adotar a política em 2003 (ANJOS, 2020). A UFRGS foi uma das pioneiras dentre as universidades federais, implementando a reserva de vagas para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente na rede pública, autodeclarados negros e indígenas.

Conforme Magalhães e Oliveira (2012), o princípio da igualdade presente na Constituição de 1988 permanece ainda no nível formal e abstrato, sendo necessário implementar políticas públicas voltadas para atender as especificidades de grupos que estão em condições de desigualdade subalternidade, e essas políticas públicas são chamadas de ações afirmativas.

A política de ações afirmativas foi institucionalizada em nível nacional pela Lei nº 12.711/12, de 29 de agosto de 2012, que estipulou a reserva de 50% das vagas para estudantes oriundos da rede pública, divididas em modalidades que poderiam combinar esse critério com os de renda e autodeclaração étnico-racial. Em 2016, foi promulgada a Lei nº 13.409/16 que criava novas modalidades incluindo o critério de pessoa com deficiência.

Esta seção almejou descrever a trajetória percorrida pela sociedade brasileira para ampliar o acesso ao ensino superior, garantindo a igualdade de condições de acesso previsto na Constituição de 1988 se convertesse em direitos, através da implementação de políticas públicas. Contudo, conforme a continuação do texto do inciso II do artigo 206, a igualdade de condições não deve ser limitada ao acesso, abrangendo também a permanência estudantil, sendo também essa a percepção de Santos e Almeida Filho (2008).

Na próxima seção discorreremos sobre a origem do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), suas características, objetivos, público-alvo e forma implementação nas instituições federais de ensino superior.

2.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

A assistência estudantil é uma prática recorrente desde o surgimento das primeiras universidades brasileiras, através de ações isoladas de iniciativa vezes da Administração Pública, vezes de associações de estudantes ou professores. As formas de execução da assistência estudantil estão diretamente relacionadas com o perfil dos estudantes das universidades públicas em cada momento histórico.

A primeira manifestação de assistência estudantil registrada no Brasil foi a fundação da Casa do Estudante Brasileiro, em 1928, localizada em Paris, a fim de abrigar os estudantes brasileiros que iam à capital francesa em busca de educação superior (IMPERATORI, 2017). Portanto, “nesse período histórico, estava voltada para

o atendimento das necessidades dos filhos da elite brasileira, já que era esse perfil que tinha acesso ao ensino superior.” (KOWALSKI, 2012, p.85)

Até a década de 1980, as ações de assistência estudantil eram focalizadas na subsistência básica dos alunos, situação que ainda persiste em muitas IFES, de acordo com Nascimento (2012, p.154):

“Somos estimulados a pensar como a IFES vêm interpretando as necessidades dos estudantes, visto que, historicamente, esta foi reduzida a concepção de necessidades de sobrevivência interpretada equivocadamente como necessidades básicas, cujos programas de resposta a estas demandas estariam focalizados nas bolsas (auxílio financeiro), alimentação e moradia.”

A partir da década de 1980, cresce o debate dentro da comunidade acadêmica sobre a necessidade de criar uma política nacional de assistência estudantil, através da realização de reuniões da ANDIFES que culminaram na criação do FONAPRACE em 1987 (SANTOS, 2017). Esse debate marca uma segunda fase da assistência estudantil que se estende até a publicação da Portaria Normativa nº 39. Contudo, ao longo desse período, de acordo com Kowalski (2012) houve um movimento de negação dos governantes em prover recursos para assistência estudantil, ratificado pela promulgação da LDB em 1996, nomeada pela autora como “de costas para assistência estudantil”. Em seu texto original, a LDB não designa recursos para prover a assistência estudantil, e em seu artigo 4º cita a oferta de assistência apenas para estudantes do ensino fundamental, na forma de programas suplementares (BRASIL, 1996).

Apesar da falta de recursos próprios para a assistência e da escassez de recursos para a educação superior no geral, essa fase foi marcada pelo fomento de pesquisas e debates sobre o tema, culminando na elaboração de propostas de uma política de assistência estudantil que, no futuro, inspirariam a criação do PNAES. Em 1997, o FONAPRACE realizou a I Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, uma importante ferramenta para diagnosticar o quanto o país havia avançado rumo à democratização do ES.

Em 2003, foi criado o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior – PROMISAES, “com o objetivo de fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantenha acordos educacionais ou culturais” (BRASIL, 2003). Direcionado à alunos estrangeiros, o PROMISAES era um auxílio

financeiro para auxiliar na permanência desses estudantes e promover o intercâmbio entre estudantes e cooperação internacional. Inserido dentro do programa “Universidade do Século XXI”, o programa seria operacionalizado com verbas específicas do MEC, através Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante do Ensino Superior, que posteriormente seria também a rubrica do PNAES. Portanto, o PROMISAES é um marco histórico de primeira ação de assistência em âmbito nacional, com garantia de recursos orçamentários próprios.

A criação do PNAES, entretanto, ocorre apenas em 2007, com a publicação da Portaria Normativa nº 39/2007 pelo Ministério da Educação, como um desdobramento das diretrizes do REUNI:

“Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:
I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
(...)
V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil”
(BRASIL, 2003).

Para atingir tais objetivos, a portaria garantia a reserva de verbas específicas destinadas a assistência estudantil, conforme buscava o FONAPRACE desde a década anterior. Essa verba específica permitiria a criação de programas de assistência estudantil naquelas IFES em que eram inexistentes, assim como ampliar o alcance das que já ofereciam ações de AE. Além disso, o documento reconhece a “centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2007).

Outra contribuição relevante da Portaria que instituiu o PNAES foi definir o público-alvo e em que as áreas em que as ações de assistência estudantil poderiam ser desenvolvidas:

“Art. 2º O PNAES se efetiva por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior.
Parágrafo único. Compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas:
I - moradia estudantil;
II- alimentação;
III - transporte;
IV - assistência à saúde;

V - inclusão digital;
VI - cultura;
VII - esporte;
VIII - creche; e
IX - apoio pedagógico” (BRASIL, 2007)

As referências à assistência estudantil em legislações anteriores costumavam se ater às necessidades básicas dos estudantes: moradia, alimentação, transporte e assistência à saúde. Nesse sentido, a Portaria inova ao reconhecer, por exemplo, a necessidade de oferecer ações visando a inclusão digital dos alunos beneficiários, devido aos avanços tecnológicos que ocorreram a partir dos anos 2000. Ao estabelecer que creches seriam parte da AE, reconhece o direito de alunas mães de permanecerem na universidade. Também cabe ressaltar a importância de articular a assistência com o apoio pedagógico, pois trata-se de um reconhecimento que os entraves para permanência estudantil e conclusão do curso não ficam restritos às condições econômicas, mas que insuficiências na educação básica podem impor dificuldades ao aluno.

Após um longo processo de lutas e reivindicações de profissionais e dirigentes das IFES para que o PNAES se consolidasse como uma política de governo, o programa foi regulamentado em 19 de julho de 2010, por meio do Decreto nº 7.234/2010. Em relação à Portaria, o Decreto traz diversas alterações. A primeira é a consolidação dos objetivos do Programa:

“Art. 2º São objetivos do PNAES:
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)

Em relação às áreas de ação, houve a inclusão do “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação”, o que demonstra o avanço do debate sobre a inclusão social entre 2007 e 2010.

Vale apontar que a maior alteração que o Decreto apresentou está expressa em seu artigo 5º que estabelece a prioridade de atendimento aos estudantes oriundos da rede pública ou com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo. O artigo

também estabelece que as IFES deverão fixar requisitos para a percepção de assistência estudantil. Embora tenha ocorrido um aumento da dotação orçamentária entre 2008 (ano em que o PNAES passou a ser executado) e 2010 (ano em que o Decreto foi emitido, “cabe ainda refletir se esse crescimento foi/é compatível com os objetivos do programa, abrangência dos serviços e benefícios e a relação com as demandas do público alvo” (PALAVEZZINI; ALVES, 2019).

2.3 CONCEPÇÕES DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Há concepções diversas e, até mesmo conflitantes, sobre a assistência estudantil, suas finalidades, sua relação com a Assistência Social, e sua caracterização, ou não, enquanto política pública.

Algumas concepções como a de Vasconcelos (2010), se restringem mais à finalidade da assistência estudantil.

“A assistência estudantil, enquanto mecanismo de direito social, tem como finalidade prover os recursos necessários para transposição dos obstáculos e superação dos impedimentos ao bom desempenho acadêmico, permitindo que o estudante desenvolva-se perfeitamente durante a graduação e obtenha um bom desempenho curricular, minimizando, dessa forma, o percentual de abandono e de trancamento da matrícula.” (VASCONCELOS, 2010, p.609)

Portanto, de acordo com a autora, a assistência estudantil seria um mecanismo para garantir um direito social, a educação, de que forma que os estudantes atinjam bom desempenho acadêmico e possam concluir o curso.

Para Nascimento (2012), entretanto, além de concordar que o objetivo final da assistência estudantil é garantir as condições de permanência, observa que as ações devem respeitar as particularidades estudantis, considerando o contexto educacional brasileiro. Contudo, a novidade no conceito da autora é estabelecer que as ações de assistência estudantil devem estar comprometidas com a ampliação da cobertura, “tendo como norte a universalização do acesso” (NASCIMENTO, 2012, p.155). A universalização do acesso aos direitos sociais é um dos objetivos e princípios da Assistência Social, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social, em articulação com outras políticas sociais, como a educação.

Os profissionais de Assistência Social atuam no acolhimento, seleção e elaboração de editais e programas de assistência estudantil nas IFES e, por esse motivo, ocorre o equívoco de igualar as políticas de assistência estudantil e

assistência social. Conforme o trabalho de Kowalski (2012), esse equívoco é comum entre os próprios profissionais do Serviço Social que atuam na área. Yasbek (1993) esclarece que todas políticas sociais têm uma dimensão assistencial, na medida em que se propõem a prover uma necessidade. Baseada nessa afirmação, Nascimento (2012) conclui que a assistência estudantil manifesta o caráter assistencial da Política de Educação.

Ainda sobre as diferenças entre assistência estudantil e assistência social, é importante ressaltar que a primeira é regulamentada pelo Decreto PNAES e a segunda é regulamentada pela LOAS. Além da regulamentação, divergem quanto ao público-alvo e suas finalidades. Nascimento (2012) explica que as duas políticas se confundem porque a execução da assistência social no Brasil foi limitada pela falta de recursos, sendo limitada a ações focalizadas e seletivas, a exemplo do que também ocorre com a política de assistência estudantil.

Uma disputa importante é sobre duas concepções: investimento x direito. O FONAPRACE no manifesto “Assistência estudantil: uma questão de Investimento”, direcionado ao MEC, defende que a assistência estudantil não seria um gasto, mas sim um investimento, baseando-se em análises comparativas do desempenho acadêmico de beneficiários e não-beneficiários, nas quais os primeiros apresentaram resultados melhores (FONAPRACE, 2000). Ao refletirem, sob uma perspectiva utilitarista, sobre quais ganhos podemos obter com o PNAES, Recktenvald, Mattei e Pereira (2018), elencam os ganhos para cada um dos atores envolvidos: os estudantes beneficiados teriam como ganho direto o conjunto de benefícios; seus pais teriam como ganho a segurança de saber que os filhos estão amparados; os professores teriam como ganho alunos mais concentrados sem as preocupações inerentes a quem vive em vulnerabilidade socioeconômica; por fim, a sociedade seria beneficiada com a ampliação no número de profissionais formados a nível superior e a promessa de um maior desenvolvimento da nação em razão disso.

Araújo (2003), no entanto, defende que a assistência estudantil deve ser enxergada como um direito social do estudante e não como um investimento. Segundo a autora, a concepção do investimento é preocupante, pelo risco de resumir os investimentos em assistência estudantil a uma mera relação custo-benefício, na qual os governantes só investiriam nessa política caso considerassem que o custo-benefício é atrativo. Além disso, as métricas para avaliar as ações de assistência

seriam apenas quantitativas, medindo o desempenho através das notas, sem analisar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão aluno universitário.

Outro debate recorrente seria se a assistência estudantil, após a instituição do PNAES, pode ser considerada uma política pública. Para discutir se o PNAES pode ser considerado uma política pública, analisaremos, primeiramente, o seguinte conceito:

“Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como politicamente relevante” (SECCHI, 2010, p.2)

O preâmbulo da portaria que instituiu o PNAES identifica como problema público as desigualdades sociais e regionais de condições de acesso e permanência na educação superior, e considera a assistência estudantil central para combater essas desigualdades e ampliar a democratização do Ensino Superior Público. Portanto, sob a luz do conceito de Secchi (2010), o PNAES pode ser compreendido como uma política pública.

Porém, se considerarmos o conceito de Heidemann (2010), a política pública é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. E aqui é importante grifar a informação do autor de que as políticas públicas devem ser fundadas em leis.

Contudo, o PNAES foi instituído por portaria e, posteriormente, regulamentado por Decreto do Poder Executivo. No ordenamento jurídico brasileiro, tanto Portaria quanto Decreto são hierarquicamente inferiores à Lei. Ao explicitar as limitações do PNAES, Recktenvald, Mattei e Pereira (2018), caracterizam o programa como uma proposta de política pública:

“Evidentemente, para que o PNAES se consolide como política pública necessita solidificar-se em Lei, uma vez que um decreto é insipiente e condicionado às intenções de governos, que são transitórios.” (RECKTENVALD; MATTEI; PEREIRA, 2018).

Para este trabalho, o PNAES será considerado uma política pública de acordo com o conceito de Secchi (2010), apesar da sua fragilidade jurídica.

Na próxima seção, faremos um breve relato sobre a trajetória histórica da assistência estudantil na UFRGS e como ela é executada no período posterior à implementação do PNAES.

2.4 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS

A assistência estudantil na UFRGS surgiu entre 1952 e 1964, através de ações como a criação da Colônia de Férias de Tramandaí, a Casa do Estudante das Faculdades de Agronomia e Veterinária e o Restaurante Universitário do Campus Central – RU01. A década de 1970 foi marcada pela inauguração de outras duas casas do estudante (CEU e CEUFRGS), inauguração de dois restaurantes universitários no campus Saúde e no campus do Vale e lançamento do Programa de Bolsas. Nos anos 1980, o Restaurante Universitário do campus Agronomia - RU04, fundado e gerido por uma cooperativa de estudantes em 1968, passa a ser administrado pela UFRGS. Devido à falta de investimentos na educação superior na década de 1990, não houve inauguração de novas estruturas de assistência estudantil. Atendendo à reivindicação dos alunos do campus, foi inaugurado em 2008 o RU05, no campus da ESEFID. Devido à grande quantidade de alunos no campus do Vale, foi necessário construir um novo restaurante universitário, o Restaurante Universitário da Informática - RU06, inaugurado em 2015. Atualmente, há a previsão de inaugurar um sétimo restaurante universitário em 2023, localizado no campus Centro, a poucos metros do RU01 (BRAGA, 2017; UFRGS; 2022).

Em relação à estrutura organizacional, as ações de assistência estudantil foram alocadas em diversos órgãos ao longo dos processos de reestruturação organizacional da UFRGS. Inicialmente, a assistência ficava à cargo do Departamento de Assistência Social (DAS), fundado em 1968, migrando posteriormente para o Departamento de Assistência e Representação Estudantil (DARE) em 1973. Em 1976, a assistência estudantil é alocada pela primeira vez em uma Pró-Reitoria, a PRUNI (Pró Reitoria da Comunidade Universitária). Em 1995, a assistência estudantil perde espaço, passando a ser executada pela Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Serviços à Comunidade Universitária (PRORHESC), essa redução no organograma e a perda de espaço da assistência estudantil representam um reflexo na UFRGS do Modelo Gerencial proposto pela Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

Em 1997, a PRORHESC foi desmembrada em Pró Reitoria de Recursos Humanos (PRORH) e Superintendência de Assuntos da Comunidade Universitária (ASSUCOM). A ASSUCOM tornou-se, em 2001, Secretaria de Assuntos Estudantis (SAE).

Conforme relata Santos (2017), o contexto de expansão da educação superior pública propiciado pelo REUNI permitiu que a UFRGS realizasse novos concursos a fim de ampliar seu quadro de técnicos-administrativos, contratando psicólogos, assistentes sociais e pedagogos para compor a equipe da SAE. Do mesmo modo, a implementação do PNAES em 2008 permitiu que a Universidade diversificasse e ampliasse suas ações de assistência, que atualmente são executadas através de editais semestrais de concessão de benefícios. A destinação de verbas para a assistência estudantil fez com que ganhasse relevância no contexto organizacional da UFRGS, portanto a SAE tornou-se a Pró Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) em 2012.

Desde 2012, a PRAE oferece um Programa de Benefícios composto por auxílios financeiros, vagas de moradia estudantil, gratuidade nos restaurantes universitários, atendimento pedagógico, psicossocial e odontológico (em parceria com a Faculdade de Odontologia). A seleção dos beneficiários é feita semestralmente, através de entrevista com assistentes sociais e avaliação socioeconômica. Os critérios de seleção são: estar regularmente matriculado e ter renda familiar de até um 1,5 salário mínimo *per capita*.

Os benefícios oferecidos pela PRAE no Edital nº 02/20222, relativo ao semestre letivo 2022/1 foram:

- Isenção nos restaurantes universitários, que fornecem almoço e janta para todos estudantes e café da manhã exclusivamente aos moradores das Casas de Estudante;
- Auxílio alimentação no valor de R\$ 200,00 mensais para custear a alimentação dos beneficiários aos finais de semana e Auxílio Extraordinário de R\$ 30,00 por dia, em forma de ressarcimento, caso ocorra interrupção na oferta de refeições dos Rus, por razões técnicas ou de manutenção;

- Auxílio financeiro para transporte, equivalente a 25 passagens mensais para estudantes com matrícula inferior a 12 créditos e 50 passagens para os matriculados em mais de 12 créditos;
- Auxílio Material de Ensino, pago semestralmente, no valor de R\$ 180,00;
- Auxílio Inclusão Digital, pago mensalmente, no valor de R\$ 100,00;
- Auxílio Creche, no valor de R\$ 250,00 por criança com idade inferior a 6 anos sob responsabilidade legal do estudante;
- Programa de Saúde que dá acesso aos seguintes serviços: atendimento odontológico, acolhimento em saúde mental, atendimento nutricional e atividades esportivas participativas ou competitivas;
- Apoio pedagógico complementar, articulado com a oferta de bolsas com contrapartida de trabalho, exclusivas para beneficiários PRAE;
- Apoio a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, superdotação e altas habilidades, através da adaptação de materiais acadêmicos e empréstimos de equipamentos e softwares;
- Auxílio para aquisição de tecnologia assistiva, pago em parcela única, no valor de até R\$ 2.000,00;
- Auxílio a transporte acessível, pago mensalmente no valor máximo de R\$ 1.000,00;
- Moradia estudantil, oferecida por meio de vaga em uma das Casas de Estudante ou concessão de auxílio-financeiro, no valor de R\$ 450,00 mensais;
- Bolsa PROMISAES, destinada aos estudantes do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), no valor de R\$ 622,00, sem contrapartida de trabalho;
- Auxílio Material Odontológico, destinado aos beneficiários do PNAES matriculados em disciplinas com atividades práticas do curso de Odontologia, em valor que será definido de acordo com a disponibilidade orçamentária total para o auxílio;

O critério para seleção de beneficiários é a renda *per capita* familiar que não pode ultrapassar o limite de 1,5 salário mínimo sugerido pelo artigo 5º do Decreto PNAES. Ainda que o PNAES sugira que esse perfil seja atendido prioritariamente, na UFRGS são atendidos exclusivamente os que se enquadram nesse perfil

socioeconômico. Anteriormente à edição do Decreto nº 7.234/2010, o perfil era delimitado em renda familiar de até 2,5 salários mínimos *per capita* (SANTOS,2017).

A PRAE também impõe condicionantes de desempenho para conceder ou renovar benefícios: manter a sua Taxa de Integralização Média (TIM) próxima, ou preferencialmente acima, a 75% em relação à TIM do curso e não ter reprovação por falta de frequência em 100% das atividades matriculadas. Os beneficiários que não contemplarem esses requisitos serão colocados em regime de observação do desempenho acadêmico, devendo passar por entrevista de acompanhamento pedagógico e estabelecer um plano de recuperação. Caso o aluno não compareça à entrevista ou não consiga cumprir o plano, perderá o direito aos benefícios.

A seleção é feita através de avaliação socioeconômica, realizada por uma comissão mista formada por técnicos-administrativos de diversos setores da PRAE, a COMSOCEPRAE. Os candidatos ao Programa de Benefícios podem contar com o atendimento dos profissionais de serviço social da PRAE para dirimir dúvidas sobre a composição do grupo familiar ou sobre a obtenção dos documentos exigidos. Os alunos que ingressaram na UFRGS pelas modalidades que contemplam o mesmo limite de renda *per capita* têm os benefícios solicitados deferidos automaticamente, sem que seja necessário passar novamente por avaliação. Periodicamente, os beneficiários serão submetidos a reavaliação das condições socioeconômicas a fim de verificar se o grupo familiar do aluno ainda se enquadra no limite de renda sugerido pelo Decreto PNAES.

Em relação à estrutura de assistência estudantil mantida pela PRAE, ela dispõe de 04 Casas de Estudante (CEU, CEUFRG, CEFVAV e Casa do Estudante Indígena) e 06 restaurantes universitários dispostos pelos 3 campi da UFRGS localizados em Porto Alegre. Um sétimo restaurante universitário está em construção para atender à grande demanda do campus Centro, com previsão de inauguração no ano de 2023.

Sobre o acesso aos restaurantes universitários, é importante salientar que ele não é exclusivo aos alunos beneficiários de assistência estudantil, os demais alunos podem acessá-lo ao custo de R\$1,30 por refeição; técnicos-administrativos e funcionários terceirizados podem acessá-lo pagando o custo integral da refeição. O subsídio das refeições dos estudantes não-beneficiários até 2018 era custeado pelos recursos do PNAES, entretanto atualmente é dimensionado através do controle de

acesso, para ser mensurado o quanto deve ser executado pela rubrica do PNAES e o quanto deve ser executado com o orçamento geral da Universidade.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Este capítulo pretende, inicialmente, conceituar orçamento público e descrever como ele executado no modelo programático, informação importante para compreender a alocação de recursos orçamentários para a educação superior e, especificamente, para a assistência estudantil. Posteriormente, traça um histórico do financiamento da assistência estudantil desde o seu surgimento na década de 1930 até os dias atuais. A seguir, o capítulo traz o atual debate sobre a fragilidade do financiamento da assistência estudantil devido à falta de vinculação orçamentária as limitações da matriz de cálculo atual.

Por fim, o capítulo apresenta possíveis consequências desse subfinanciamento identificadas em outras pesquisas semelhantes sobre a assistência estudantil ou sobre políticas sociais, dentre elas a focalização, a seletividade e o condicionamento.

3.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público pode ser conceituado como uma ferramenta que codifica em valores as escolhas alocativas que são consequência de um processo de negociação entre os poderes constituídos (SILVA, 2012). Assis (2009) afirma que “o orçamento é um documento que expressa as escolhas financeiras de um país com prazo de validade e que deve ser periodicamente renovado” (ASSIS; 2009, p.197). Outra forma de encarar o orçamento público é como um instrumento de gestão usado pelos governos para organizar os seus recursos financeiros (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014)

Por outro viés, os autores Felipe e Silva (2018) defendem que o orçamento público não se constitui em mera previsão ou alocação de recursos por parte do Estado, mas sim como uma arena de negociação na qual se decide de que forma serão distribuídos os ônus da tributação. Portanto, os autores destacam que “o orçamento público carrega na sua composição a marca dos conflitos travada na sociedade de classes” (FELIPPE; SILVA, 2018, p.99).

Salvador (2012) coloca o orçamento público como espaço de disputa de diferentes forças da sociedade pela apropriação dos fundos públicos, buscando inserir seus interesses. Ainda de acordo com o autor:

“O orçamento público é que garante concretude a ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. O fundo público deve assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais.” (SALVADOR, 2012, p. 01)

O autor prossegue, definindo o conceito de fundo público:

“O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010) é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.” (SALVADOR, 2012, p. 04).

Em relação às funções do orçamento, Giacomoni (2010) estabelece que são três: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora. Contudo, para os fins deste trabalho cabe debruçar-se apenas sobre a função distributiva do orçamento público. Para o autor, a função distributiva pode ser conceituada como uma forma de promover ajustes na distribuição de renda, considerando que a distribuição de riquezas não é uniforme devido a algumas razões, como: a forma que os fatores de produção estão distribuídos, habilidades individuais diversas e a transmissão de bens via herança. Portanto, a melhoria da posição de certas pessoas é feita às expensas de outras, de modo que definir quais são os níveis justos de distribuição de renda e de riqueza constitui-se um problema político e de filosofia social (GIACOMONI, 2010).

Relacionando o conceito de fundo público de Salvador com o conceito de função distributiva de Giacomoni, infere-se que o orçamento público pode ser um mecanismo de distribuição dos recursos extraídos pelo Estado através de impostos. E esses recursos podem ser distribuídos através de políticas públicas, como as políticas de educação, por exemplo.

Noblat, Barcelos e Souza (2014) traçam a evolução do orçamento público brasileiro através de três modelos orçamentários: o orçamento clássico, o orçamento de desempenho e, por fim, o orçamento programa. De acordo com os autores, a prática orçamentária federal que antecedeu à Lei nº 4.320/64, era baseada na técnica tradicional de orçamentação, excessivamente focada no detalhamento de despesa,

sem se preocupar com objetivos econômicos ou sociais. O orçamento de desempenho, por outro lado, já estava ligado aos objetivos, tentando evidenciar o que o governo fazia, contudo não estava vinculado ao planejamento. A concepção de orçamento-programa está diretamente ligada ao planejamento, considerando os objetivos que o governo pretende alcançar durante determinado período, tornando-se, um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento.

Portanto, o modelo orçamentário vigente no Brasil, estabelecido pela CF/1988, é o Orçamento-Programa, realizado através de três documentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas de uma gestão a médio prazo, representando a visão estratégica da gestão pública. A LDO é elaborada anualmente e tem por objetivo estabelecer as prioridades do governo para o próximo ano, ela orienta a elaboração da LOA, em consonância com o que é estabelecido pelo PPA, reajustando as metas e objetivos do PPA de acordo com as capacidades do Poder Público para realizar as ações previstas no próximo exercício orçamentário.

Dentro do sistema orçamentário federal, o PNAES é concretizado através da Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante do Ensino Superior, compreendida dentro de dois programas: 2080 – Educação de Qualidade Para Todos e 5013 – Educação superior, graduação, pós-graduação, ensino pesquisa e extensão. Esses dois programas estão sob o “guarda-chuva” da Função Orçamentária 12 - Educação.

3.2 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

O financiamento da assistência estudantil nem sempre esteve posto como um dever exclusivo do Estado através dos seus fundos públicos, conforme observa-se no Decreto nº 19.851/31. No artigo 105 do Decreto, as atividades de “assistência material ou espiritual” seriam subsidiadas por uma reserva feita pelo Conselho Técnico-Administrativo da instituição, contanto que não excedesse o valor arrecadado com as taxas de admissão. Já no artigo 108 é mencionado que as medidas de previdência e beneficência, incluindo assistência médica e a concessão de bolsas de estudos, seriam organizadas pela Sociedade dos Professores, financiadas pela Caixa do Professorado Universitário, composta por contribuições dos membros da Sociedade,

donativos de qualquer procedência e uma contribuição anual de cada um dos institutos universitários, fixada pelo Conselho Universitário. O Decreto não fixa qual seria esse percentual e nem detalha a origem dos recursos de cada instituto universitário. Portanto, não fica claro se alguma dessas fontes de financiamento advêm do Estado.

A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 157 estabeleceu a criação de fundos de educação, nas três esferas governamentais, estipulando ainda que parte desses fundos se aplicaria em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. Entretanto, não fixa um percentual destinado para essas ações. (BRASIL, 1934).

A assistência estudantil volta a ser mencionada novamente no texto constitucional somente na Constituição de 1946, obrigando que cada sistema de ensino tivesse serviços de assistência educacional, visando garantir condições de eficiência escolar aos estudantes necessitados. Contudo, não esclarece qual seria a fonte de financiamento desses serviços. O mesmo ocorre com a LDBEN de 1961, a qual prevê a assistência social escolar como um conjunto de serviços e um direito de todos os estudantes, mas não determina as fontes de custeio desses serviços.

Durante o período da ditadura militar, foi criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) que pretendia manter uma política de assistência aos graduandos em nível nacional. Em 1972, foi criado o Programa Bolsa-Trabalho destinado a discentes de baixa condição financeira, em todos os níveis de ensino, que desenvolvessem atividades profissionais. Nos anos 1980, o DAE foi extinto pela dificuldade de efetivar as ações de assistência, e as ações passaram a ser pulverizadas pelas universidades novamente (KOWALSKI, 2012; IMPERATORI, 2017; ROCHA, 2019).

O debate sobre a assistência estudantil renasce na década de 1980, em conjunto com a redemocratização. Com a fundação do FONAPRACE, em 1987 e a promulgação da Constituição de 1988, estabelecendo a educação como um direito social, os representantes do FONAPRACE defendiam a ideia de incorporar estudantes de baixa renda nas IFES, portanto fazia-se necessário fomentar condições concretas de permanência desses alunos (KOWALSKI, 2012).

A década de 1990 foi marcada pelo subfinanciamento da educação superior pública, em razão da intenção no PDRAE de transformar as universidades federais em organizações públicas não estatais, geridas por organizações sociais, sob o argumento de que a educação superior era muito onerosa e que era preciso modernizar o Estado para combater à crise fiscal (KOWALSKI, 2012; CONSTANTINO, 2015). Portanto, a falta de investimentos na educação superior frustrou as perspectivas de melhoria nas condições de acesso e permanências nas IFES, visto que “a ampliação ou retração da assistência estudantil é determinada pelas diretrizes e objetivos da política de educação em cada conjuntura histórica.” (CONSTANTINO, 2015, p.87)

Até a implementação do PNAES, os serviços de assistência estudantil nas IFES não encontravam muito espaço no orçamento do Estado. A questão orçamentária condicionava o desenvolvimento de ações de assistência estudantil pelas IFES, uma vez que a maior parte delas demanda financiamento. Logo, a criação do programa pode ser considerada uma conquista por garantir, pela primeira vez, a destinação de verbas específicas para as ações voltadas à permanência estudantil (FELIPPE; SILVA, 2018).

Contudo, essa garantia de recursos específicos é relativa, conforme ressaltam Palavezzini e Alves (2019):

“O PNAES não trouxe ‘garantia efetiva’ de orçamento para as ações de assistência estudantil, pois seus atos normativos (portaria/decreto) não estabelecem vinculações orçamentárias. Não há determinação de uma parcela específica do orçamento público a ser destinado para o programa. Deste modo, a questão do financiamento aparece como um limite para a efetivação não apenas do texto legal, mas, especialmente da proposta objetiva do programa (proporcionar condições de permanência). O programa traz ‘relativa garantia’ do financiamento das ações de por meio do repasse financeiro direto às IFES, em rubrica específica, já definida nos códigos orçamentários que limitam o gasto deste recurso nas ações pré-estabelecidas, impedindo assim que o recurso seja integrado ao orçamento geral e utilizado para outros fins. Seguramente um dos maiores desafios da assistência estudantil na atualidade é a sua regulamentação por meio de uma lei federal, com a definição de orçamento. A fragilidade do decreto traz inseguranças quanto a continuidade das ações, mas sobretudo a indefinição de recursos disponíveis, variando ano a ano, fragilizando ações a médio e longo prazo.” (PALAVEZZINI; ALVES, 2019, p. 07)

A proposta de Reforma do Ensino Superior apresentada pelo então ministro da educação, Fernando Haddad, previa uma vinculação orçamentária de 9% das verbas de custeio de cada IFE, exceto pessoal, para implementar as ações de assistência estudantil. Entretanto, o PL nº 7.200/06 tramita no Congresso há 16 anos sem ter sido

aprovado, não há qualquer movimentação desde 2019. Por um lado, esse projeto representaria a garantia efetiva de um orçamento para a execução das ações de assistência estudantil, sem a fragilidade jurídica de um decreto. Por outro, cabe debater se o percentual de 9% seria compatível com o crescimento da demanda por assistência estudantil, após a mudança no perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES.

Sobre a compatibilidade do orçamento com a demanda por assistência, o Decreto nº 7.234/2010 estabelece em seu artigo 8º que o Poder Executivo deve compatibilizar o número de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes. Contudo, diversos trabalhos que analisam a compatibilização do orçamento do PNAES com o aumento da demanda por assistência estudantil em razão da implementação de políticas de ações afirmativas chegaram à conclusão de que, mesmo no período de expansão do orçamento do PNAES, entre 2008 e 2016, a verba não foi ampliada na mesma proporção em que a demanda cresceu (MACHADO, 2017; PALAVEZZINI; ALVES, 2019; ROCHA, 2021; COSTA, 2021).

A distribuição do orçamento do PNAES entre as IFES é calculada de acordo com a Matriz PNAES, baseada na Matriz OCC de distribuição dos orçamentos de custeio e capital. A composição da Matriz PNAES está estabelecida desse modo:

“A Matriz PNAES, atualmente considera os índices: estudante equivalente¹⁶ e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A matriz PNAES é operacionalmente dividida em 2 partes iguais: 50% Total de Alunos Equivalentes da Graduação – TAEG (sem o peso de grupo) e 50% Total de Alunos Equivalentes da Graduação – TAEG (sem o peso do grupo e sem o bônus fora de sede e com a inclusão do IDH do município do curso).

Composição da Matriz PNAES (50% - 50%).

- $P1 = (NAEg - PG)$.
- $P2 = (NAEg - PG - BFS) \times (1 + IDHm)$
- Onde:
- NAEg: Aluno Equivalente da Graduação
- PG: Peso do Grupo
- BFS: Bônus Fora de Sede.
- IDHm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.” (PALAVEZZINI; ALVES, 2019)

Os parâmetros utilizados não consideram condições e características específicas das IFES, como localização e estrutura existente de assistência estudantil, nem o perfil dos estudantes. Percebendo a necessidade de rever esta matriz, o FONAPRACE criou um grupo de trabalho junto ao FORPLAD para pensar e propor uma nova matriz de financiamento do PNAES. Em 2017, as negociações foram

concluídas e o FONAPRACE aprovou, por ampla maioria, a nova Matriz do PNAES. Contudo, essa aprovação não incidiu em alteração na matriz orçamentária utilizada pelo MEC para redistribuir os recursos orçamentários (PALAVEZZINI; ALVES, 2017; FORPLAD, 2017).

Conforme aponta o relatório da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduando(as) das IFES, realizada em conjunto pela ANDIFES e pelo FONAPRACE, o percentual de estudantes cuja renda familiar se enquadra no limite de 1,5 salário mínimo *per capita* atingiu 70,2% do universo pesquisado. O resultado apresentou um aumento de 4% em relação à pesquisa anterior, realizada em 2014 (ANDIFES; FONAPRACE, 2018).

A mudança no perfil dos estudantes sem o aumento proporcional dos recursos orçamentários já importava dificuldades à manutenção da assistência estudantil. Contudo, a situação agravou-se diante do contexto de ajuste fiscal instaurado no Brasil a partir de 2015.

Para tratar do ajuste fiscal colocado em prática no Brasil a partir de 2015, é importante retomar o contexto pós-crise econômica mundial de 2008. A crise teve seu gatilho inicial com a quebra do banco americano Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008. No Brasil, o ano terminou com um PIB abaixo das expectativas, mas ainda positivo. O mesmo não ocorreu em 2009, ano em que houve queda de 0,9% no PIB, seguida por uma recuperação de 7,5% no ano de 2010, devido ao aumento da demanda interna (IBGE, 2011). Entre 2011 e 2014, o crescimento desacelerou, gerando um debate público se haveria necessidade de realizar um ajuste fiscal. (BEM, 2018)

De acordo com Dweck e Teixeira (2019), existiam duas teses para justificar essa desaceleração econômica. Os economistas ortodoxos argumentavam que a desaceleração era causada pela expansão dos gastos públicos, utilizando como dado para fundamentar essa afirmação a relação despesa/PIB. Os economistas heterodoxos justificavam que a desaceleração era causada pelas políticas fiscais equivocadas implementadas na segunda gestão da presidenta Dilma Rousseff. Segundo esses economistas, as desonerações e subsídios dirigidos ao setor privado para incentivar investimentos não trouxeram o retorno esperado, e a retração de gastos públicos fez com que o consumo interno, que tinha sido o motor do crescimento

em 2010, encolhesse. Em seu trabalho, os autores comprovam, que de fato, não houve aumento significativo das despesas públicas no primeiro mandato de Dilma Rousseff e que o baixo crescimento do PIB fez a razão despesa/PIB aumentar (DWECK; TEIXEIRA, 2019).

Contudo, a tese dos economistas ortodoxos de que o governo gastava muito prevaleceu e, em seu segundo mandato como presidente, Dilma Rousseff optou por adotar uma política econômica de austeridade, ou seja, uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos, bem como no papel do Estado como promotor do bem-estar social (ROSSI et. al, 2019).

Como decorrência dessa política de ajuste fiscal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG aplicou cortes orçamentários em várias pastas nos anos de 2015 e 2016. O Ministério da Educação (MEC) sofreu cortes de R\$ 10,6 bilhões em 2015 e R\$ 4,27 bilhões em 2016. Apesar dos cortes no orçamento do MEC, o PNAES inicialmente não foi atingido, tendo a dotação de R\$ 1,06 bilhão em 2016, maior dotação orçamentária em valores nominais desde a implementação do programa (TOKARNIA, 2015; MARTELLO, 2016; MARTINS et al.; 2019).

Após o afastamento da presidente Dilma em razão da abertura de processo de impeachment, em 13 de maio de 2016, o vice-presidente Michel Temer assumiu o cargo como presidente interino. No mês de junho encaminhou ao Congresso a PEC nº 241/2016, que altera o Regime Fiscal da União, congelando os investimentos públicos por 20 anos, com base nos patamares de 2017, corrigidos pela inflação medida nos 12 meses anteriores à elaboração da Lei Orçamentária Anual. Com tramitação célere, a proposta foi aprovada e se converteu na Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016.

Para concretizar um ajuste fiscal não seria necessário emendar a Constituição, visto que bastava executar os ajustes diretamente nos instrumentos orçamentários. Entretanto, conforme salientam Rossi e Dweck (2016), o motivo pelo qual o Teto de Gastos foi instituído através de uma Emenda à Constituição se deve à desvinculação dos percentuais mínimos de investimento em saúde e educação. Os artigos 198 e 212 da Constituição Federal estabeleciam um investimento mínimo da União de 15% e 18% da receita corrente líquida em saúde e educação, respectivamente. A

desvinculação desses mínimos obrigatórios durante vigência da EC nº 95/2016 foi estabelecida do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (BRASIL, 2016)

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, os cortes no orçamento da Educação Superior viraram política de governo, conforme prometido no período da campanha eleitoral (SENADO NOTÍCIAS, 2018).

Conforme Silva e Marques (2022), o Teto de Gastos imposto pela EC 95/2016 tem resultado na redução de investimentos na educação superior e no PNAES. Em seu trabalho, os autores demonstram que o valor executado por estudante beneficiário de assistência estudantil tem apresentado tendência de queda desde 2016. Outro dado importante do trabalho é demonstrar que a variação do orçamento real executado não acompanha o aumento da demanda por assistência estudantil. Considerando que o orçamento das IFES também foi reduzido nesse período, elas encontrarão mais dificuldades para complementar os recursos necessários para manutenção da assistência estudantil (SILVA; MARQUES; 2022).

Na próxima seção, discutiremos as possíveis consequências do financiamento insuficiente para a manutenção e o desenvolvimento de ações de assistência estudantil.

3.3 O SUBFINANCIAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

O direito à permanência, como qualquer direito social, deveria ter um caráter abrangente e universal, visto que o Brasil é um país marcado por desigualdades sociais, na sua maioria socioeconômicas, mas não exclusivamente. Entretanto, a falta de investimentos públicos suficiente forçou as políticas de proteção social brasileiras a assumirem um caráter focalizado e seletivo. A assistência estudantil não foge a essa

regra e acabou por obter um caráter focalizado, seletivo e também condicionado (NASCIMENTO, 2012; LEITE, 2012).

A proposta elaborada pelo FONAPRACE em 2003 para um Plano Nacional de Assistência Estudantil já demonstrava o viés focalizado ao sugerir que a assistência estudantil deveria ser direcionada, prioritariamente, aos alunos das classes C, D e E. O Decreto que institui o PNAES restringe ainda mais o público prioritário ao estabelecer o limiar de renda familiar de 1,5 salário mínimo *per capita*. Embora o Decreto não estabeleça o atendimento exclusivo do perfil prioritário, Leite (2012) aponta que a totalidade das universidades que possuem alguma política de assistência vinculam os auxílios à comprovação de insuficiência financeira. Theodoro e Delgado apontam as limitações que a focalização impõe às políticas sociais:

“No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes.” (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 123-124)

Nessa perspectiva, “assistir ao estudante deixa de ser, assim, parte do direito à educação, uma política universal estendida a todos os estudantes, passando a reproduzir a lógica vigente da assistência social: focalização e bolsificação” (CISLAGHI; SILVA, 2012, p. 506)

A política de assistência é seletiva quando o próprio Decreto PNAES permite que cada uma das IFES estabeleça critérios e metodologias próprios para selecionar os beneficiários. E o condicionamento da política pode ocorrer quando a instituição de ensino superior estabelece condições para a concessão dos benefícios como, por exemplo, um número mínimo de créditos matriculados, a manutenção de determinado nível de desempenho acadêmico ou alguma contrapartida em trabalho.

Outra implicação do subfinanciamento é o processo de “bolsificação”, que é o pagamento de auxílios financeiros em detrimento da criação de estruturas e ações de assistência estudantil, como restaurantes universitários e moradias estudantis, fazendo com que os estudantes recorram ao mercado para suprir necessidades básicas como alimentação e moradia, apesar de ser um problema coletivo, comum a outros estudantes (NASCIMENTO, 2012; CISLAGHI; SILVA, 2012).

Ainda sobre o processo de bolsificação, ele cria a figura do aluno-consumidor:

“Constata-se nesta pesquisa que o PNAES, ao materializar-se nas IFES tendencialmente sob a forma de auxílios diversos, reforçando a figura do aluno-consumidor torna-se determinante, e esta determinação é econômica. Melhor explicitando, a determinação econômica do PNAES é demarcada quando este promove o bem-estar dos estudantes universitários de baixa renda, pertencentes às categorias C, D e E, pela via do consumo tornando-se, assim, mais um instrumento funcional no e ao processo de reprodução social do capital em tempos de neoliberalismo de terceira via, no Brasil.” (LEITE, Josimeire, 2015, p. 444-445)

Na UFRGS, a assistência estudantil tem caráter focalizado e seletivo, pois os alunos passam por uma criteriosa avaliação socioeconômica para ter acesso ao Programa de Benefícios, tendo como critério a renda familiar. O critério de renda utilizado até 2010 era o de 2,5 salários mínimos per capita, sendo reduzido para 1,5 salário mínimo após a publicação do Decreto 7.234/2010, um demonstrativo da tendência de focalização. Também está condicionada à manutenção de bom desempenho acadêmico, conforme citado na seção 2.1.4 deste trabalho. Todavia, o desempenho acadêmico do aluno está diretamente relacionado com uma política de assistência efetiva que garanta a sua qualidade de vida (BARBOSA, 2009).

Em relação à contrapartida de trabalho, a UFRGS tem um programa de Bolsas Aperfeiçoamento, com reserva de vagas para beneficiários da assistência estudantil. Esse Programa de Bolsas é descrito como “apoio pedagógico complementar que consiste em aprendizado em nível técnico e administrativo, complementando a formação acadêmica do estudante com recebimento de contrapartida financeira” (UFRGS, 2022).

Este trabalho pretende analisar os dados de execução orçamentária do PNAES na UFRGS e as ações de assistência ofertadas no período entre 2016 e 2022, para identificar quais as características e tendências citadas nessa seção podem ser

4. MÉTODO

Com o intuito de atender aos objetivos propostos neste projeto de pesquisa, foi realizado um levantamento de dados sobre a série histórica da dotação orçamentária do PNAES nacional e também no montante destinado à UFRGS, desde o primeiro ano da sua execução, em 2008 até o ano de 2022. Contudo, o foco da análise foi o período entre 2016 e 2022.

Para construção do referencial teórico, foi realizada uma pesquisa documental da legislação vigente sobre acesso à educação superior e assistência estudantil, bem como documentos que deram base à criação dessas leis, como propostas do FONAPRACE e projetos de lei. Também foi efetuada uma pesquisa bibliográfica, buscando em periódicos científicos e repositórios digitais por trabalhos que abordassem a trajetória da assistência estudantil até a criação do PNAES, bem como a importância da assistência para garantir a igualdade de condições de acesso ao ensino superior.

Quanto aos objetivos, essa pesquisa pode ser classificada como explicativa, caracterizada como “aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos” (SEVERINO, 2010, p. 123).

A fim de dimensionar o volume de recursos investidos na assistência estudantil, sejam oriundos do PNAES ou do orçamento geral da UFRGS, bem como dimensionar variações na demanda por assistência no período, foi utilizada uma abordagem quantitativa, através de técnicas estatísticas para analisar os dados levantados. Portanto, será aplicada uma pesquisa quantitativa “que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados, e que tem como finalidade medir relações entre as variáveis” (ZANELLA, 2009, p.77).

Para obter esses dados, utilizaremos fontes secundárias como a Lei Orçamentária Anual (LOA), disponível no portal eletrônico da Câmara dos Deputados e no Painel do Orçamento Federal, o Censo da Educação Superior, disponível no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados específicos sobre a UFRGS foram obtidos através do Painel de Dados e de informações fornecidas diretamente pela PRAE e pela PROPLAN, através da Lei de Acesso à Informação. Em termos de análise de dados, será utilizado o software

Microsoft Office Excel 2016, para obter estatísticas dos dados levantados e elaborar planilhas, tabelas e gráficos que auxiliem na apresentação dos dados levantados.

De acordo com Minayo e Sanches (1993), estudos quantitativos podem gerar questões que precisam ser aprofundadas através da abordagem qualitativa, levando o investigador a usar as duas abordagens de forma complementar. A análise dos dados orçamentários permite analisar os efeitos objetivos dos cortes orçamentários sobre a política de assistência estudantil. Contudo, há outros efeitos subjetivos que só podem ser identificados através dos relatos de atores envolvidos diretamente com a assistência estudantil na UFRGS.

Para esta pesquisa, também utilizamos como fonte primária de dados as entrevistas semiestruturadas realizadas com quatro estudantes beneficiários da PRAE, sendo dois deles residentes de moradia estudantil. Além dos estudantes, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois servidores técnicos-administrativos da PRAE, sendo um deles membro da gestão 2016-2020 e outro membro da gestão 2020-2024. As entrevistas foram realizadas presencialmente com a captura do áudio, ou através do sistema de conferência da UFRGS, o MConf, que permite a gravação das reuniões. Posteriormente, foi realizada a transcrição das entrevistas e análise pela autora. O roteiro das entrevistas consta no Apêndice A deste trabalho.

O anonimato dos entrevistados será preservado, portanto eles serão identificados nessa pesquisa através de um número. O entrevistado 1 é morador da Casa do Estudante Universitário (CEU), estudante do curso de Ciências da Computação, oriundo de um estado da região Sudeste e é beneficiário da PRAE desde 2016/2, quando ingressou na universidade. O entrevistado 2 também é morador da CEU, formando do curso de Serviço Social e oriundo de cidade da região metropolitana de Porto Alegre, sendo beneficiário também desde 2016. A entrevistada 3 é estudante do curso de Administração, moradora da região metropolitana e recebe os benefícios desde o ano de 2018. O entrevistado 4 é estudante do curso de Engenharia de Minas, morador da região metropolitana e recebe os benefícios desde 2018. A entrevistada 5 é servidora da PRAE desde 2014 e faz parte da gestão 2020-2024. O entrevistado 6 é um servidor da PRAE que fez parte da gestão até o ano de 2020.

Em relação à análise de campo, ela será dividida em duas ações, cujas finalidades são: 1) obter dados quantitativos sobre o financiamento da assistência estudantil; 2) obter dados qualitativos que possibilitem compreender os efeitos das

variações orçamentárias sobre a política de assistência estudantil. O quadro abaixo detalha as características e formas dessa análise:

Quadro 1 - Análise de campo

| | Características a serem analisadas | Técnica de coleta de dados |
|---|--|--|
| <p>AÇÃO 1</p> <p>- Obter dados sobre o financiamento da assistência estudantil e a demanda por essa política pública.</p> | <p>a) Identificar as variações no orçamento previsto na LOA e no orçamento executado ao longo do período 2016-2022;</p> <p>b) Detectar as variações do orçamento do PNAES destinado à UFRGS no decorrer de cada ciclo orçamentário;</p> <p>c) Verificar se houve uso de recursos próprios da universidade para custear ações de assistência estudantil e, em caso positivo, dimensionar a proporção desse investimento em relação ao orçamento de custeio;</p> <p>d) Mensurar a demanda potencial por assistência estudantil na UFRGS;</p> <p>e) Verificar se as dotações orçamentárias foram compatíveis com a demanda real por assistência estudantil;</p> <p>f) Identificar se houve alteração no valor médio investido por beneficiário nos anos analisados;</p> | <p>- Pesquisa documental</p> |
| <p>AÇÃO 2</p> <p>- Obter dados qualitativos que possibilitem compreender os efeitos das variações orçamentárias sobre a política de assistência estudantil</p> | <p>a) Como os gestores estão se organizando para manter as ações de assistência na UFRGS diante da falta de investimentos;</p> <p>b) Como está ocorrendo a articulação dos gestores da PRAE com outros gestores, através do FONAPRACE;</p> <p>c) Quais são as diretrizes da assistência estudantil na UFRGS diante da redução orçamentária;</p> <p>d) Como os alunos estão sendo impactados pelos cortes orçamentários;</p> | <p>- Análise documental;</p> <p>- Entrevistas com dois gestores da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis;</p> <p>- Entrevista com quatro beneficiários da Assistência Estudantil, sendo dois deles moradores de casa do estudante;</p> |

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente seção apresenta os dados obtidos durante a pesquisa, acompanhados de uma análise fundamentada no referencial teórico deste trabalho.

Os dados foram analisados considerando o conceito de assistência estudantil como um direito universal dos estudantes e que o Decreto nº 7.234/2010 recomenda a priorização dos alunos cujas famílias têm renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo, contudo não impõe que a assistência seja restrita a esse perfil de estudantes. Portanto, ao analisar os dados orçamentários, os valores investidos no Programa de Bolsas foram considerados na sua integralidade, pois o caráter assistencial do programa é reconhecido quando são utilizados recursos do PNAES para custear as bolsas destinadas aos beneficiários, sejam bolsas de treinamento, pesquisa ou extensão.

Cabe, portanto, esclarecer que, pelos motivos elencados acima, os valores apresentados nesse trabalho podem divergir dos valores apresentados no Painel de Dados da UFRGS, pois a Universidade tem o entendimento de que apenas os custos de alimentação e bolsas dos alunos beneficiários PRAE devem ser considerados como valores investidos em assistência estudantil, na divulgação de dados sobre o orçamento de custeio. No entanto, levantar a totalidade dos valores investidos em assistência é importante para dimensionar a fatia do orçamento de custeio da Universidade que vem sendo destinada a essa área.

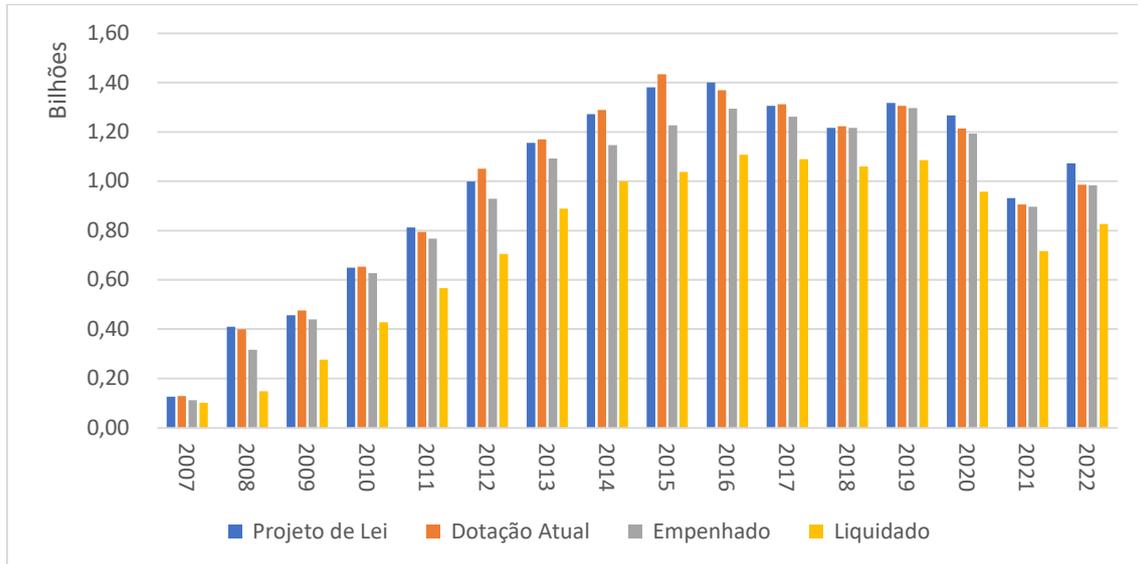
5.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PNAES NA UFRGS

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) passou a ser executado, em âmbito nacional, a partir do exercício orçamentário de 2008, através da Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior.

Para analisar as variações orçamentárias do PNAES na UFRGS no período desta pesquisa, faz-se necessário olhar, primeiramente, para a série histórica da dotação orçamentária do PNAES em âmbito nacional, no intuito de identificar de que forma os cortes orçamentários aplicados no Ministério da Educação desde 2015 impactaram na destinação de recursos ao PNAES. O Gráfico 1 mostra a variação

orçamentária do PNAES em âmbito nacional, entre os anos de 2008 e 2022.

Gráfico 1 - Evolução orçamentária do PNAES em âmbito nacional



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)
Valores em R\$ Bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

É possível observar que a expansão do orçamento do PNAES foi constante entre 2008 e 2015. O ano de 2015 marca o maior valor destinado ao PNAES até a conclusão desta pesquisa, R\$ 1,43 bilhão em valores corrigidos, apesar do bloqueio de R\$ 9,4 bilhões do orçamento da Educação no mesmo ano.

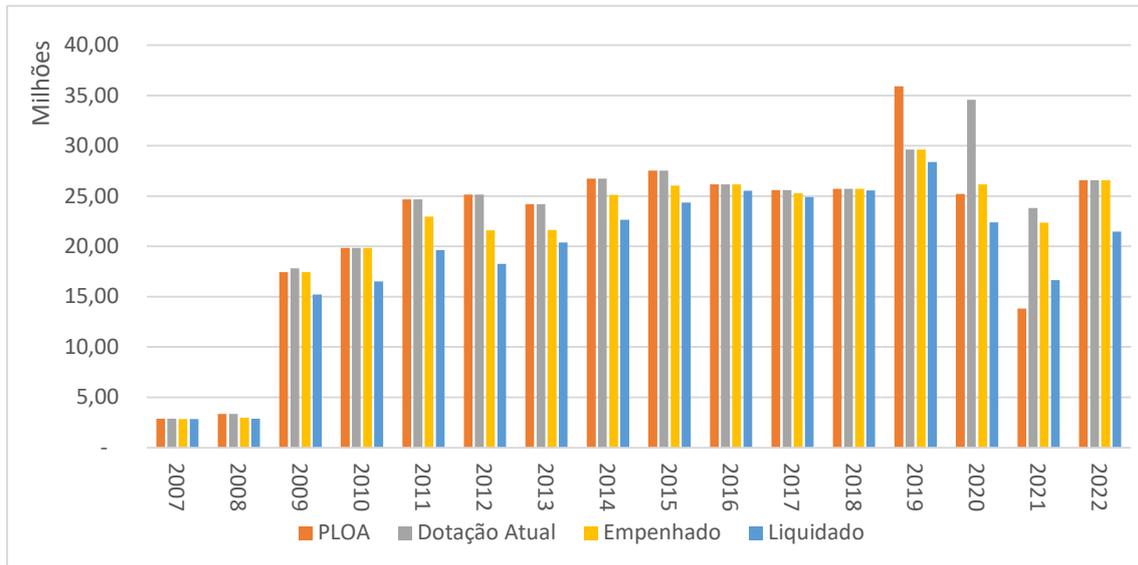
A partir de 2017, a Emenda Constitucional 95/2016 impôs que o orçamento do PNAES não seja reajustado acima do valor do exercício anterior deflacionado. Porém, o programa não tem vinculação orçamentária que garanta um percentual mínimo dos recursos destinados à Subfunção 364 – Ensino Superior. Por esse motivo, é permitido ao Poder Executivo diminuir a dotação do PNAES, sem que as perdas acumuladas possam ser integralmente repostas devido às limitações impostas pela EC 95/2016.

Tais fatores levaram a uma redução do orçamento do PNAES, que não atingiu mais os patamares do ano de 2016. Um exemplo notável foi o ano de 2021, cuja dotação orçamentária foi a menor desde 2012. Comparando o orçamento do PNAES em 2022 com o de 2016, podemos observar que houve uma perda de 28%.

Após essa introdução sobre o panorama orçamentário em âmbito nacional, este trabalho se dedicará a analisar a execução orçamentária do PNAES na UFRGS. Como a distribuição dos recursos do PNAES é feita com base na Matriz específica do programa, a evolução orçamentária na UFRGS é diferente do cenário nacional,

conforme apresentado no Gráfico 2, que mostra a evolução orçamentária dos recursos do PNAES destinados à UFRGS.

Gráfico 2 - Evolução orçamentária do PNAES na UFRGS



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Valores em R\$ Milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

Observando o Gráfico 2, é possível identificar que 2019 e 2020 foram os anos com maiores recursos destinados ao PNAES na UFRGS dentro da série histórica, divergindo do que ocorreu no total nacional do PNAES. O ano de 2021, entretanto, apresentou o menor orçamento desde 2011, semelhante ao ocorrido em âmbito nacional.

A dotação atual permite aferir o montante de recursos efetivamente disponibilizados para uma unidade orçamentária naquele ano. Trata-se de um dado importante para identificar as variações orçamentária ao longo dos anos. Porém, para analisar a execução orçamentária de forma mais completa, deve-se analisar todas as suas fases. Ao longo do exercício orçamentário, o orçamento pode ser reajustado, tanto através de contingenciamentos de recursos realizados pelo Poder Executivo, com o intuito de remanejar o recurso para outras áreas, quanto pela aprovação, pelo Poder Legislativo, de créditos suplementares para uma determinada pasta, quando é identificado que os recursos destinados a uma determinada área não serão suficientes para atender suas demandas.

Analisando a execução orçamentária do PNAES na UFRGS no período entre 2016 e 2022, pode-se observar que entre 2016 e 2018 não houve alteração entre a

dotação inicial e a atual, bem como os valores empenhados, liquidados e pagos foram próximos ao total de recursos disponibilizados, o que demonstra que a instituição recebeu os recursos em tempo hábil para efetivamente utilizá-lo. Em 2019, a diferença de R\$ 6,27 milhões entre a dotação inicial e a dotação final dos recursos PNAES reflete o contingenciamento de recursos da Educação Superior, realizado pelo governo federal em abril de 2019. Embora os recursos tenham sido desbloqueados em outubro daquele ano, a dotação do PNAES para a UFRGS não foi recomposta.

Nos anos de 2020 e 2021, a execução orçamentária do PNAES na UFRGS foi impactada pelas demandas geradas pela pandemia da Covid-19. No ano de 2020, a dotação inicialmente prevista seria de R\$ 24,73 milhões. Porém, com a suspensão de atividades presenciais nas instituições de ensino superior devido às medidas sanitárias, o MEC remanejou alguns recursos para o PNAES, de modo que a dotação atual no ano de 2020 foi 39,81% superior à dotação inicialmente prevista. O mesmo ocorreu no ano de 2021, com um incremento de 78% na dotação atual. Entretanto, esse crédito não foi suficiente para que o orçamento retornasse ao patamar do ano anterior, a dotação atual de 2021 foi 32,08% inferior à dotação atual de 2020. Além disso, o remanejo orçamentário nem sempre ocorre em tempo hábil para que as instituições consigam aplicar o recurso. E isso pode ser visto na diferença entre a dotação atual disponibilizada e os recursos empenhados, liquidados e pagos nos anos de 2020 e 2021.

No ano de 2022, não houve contingenciamento de recursos e nem disponibilização de créditos adicionais. Essa estabilidade permitiu que a universidade empenhasse todos os recursos disponíveis, embora não tenha conseguido efetuar o pagamento dessas despesas dentro do ano-exercício, pois os recursos financeiros nem sempre são disponibilizados na mesma proporção que os recursos orçamentários, levando a instituição a fazer o registro contábil das despesas liquidadas, porém não pagas, como restos a pagar no exercício contábil seguinte.

Considerando que na data de conclusão dessa pesquisa o ano-exercício de 2023 não havia sido concluído para identificar o montante de despesas pagas com recursos do PNAES, incluindo aquelas inscritas em restos a pagar, utilizamos o total liquidado como referência para calcular o valor investido por aluno no período analisado. Solicitada, a PRAE forneceu o total de alunos que receberam algum benefício ao longo de cada ano, sem vincular a informação ao semestre letivo, visto que, em razão da pandemia, o calendário acadêmico não está acompanhando o

calendário civil. Cruzando os valores liquidados em cada ano com o total de beneficiários no mesmo período, foi possível calcular o valor *per capita* investido, expresso na Tabela 1.

Tabela 1 - Recursos PNAES liquidados, por beneficiário

| Ano | Liquidado (R\$) | Número de beneficiários PRAE | Valor per capita anual (R\$) |
|------------|------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 2016 | 25.533.133,18 | 3810 | 6.701,61 |
| 2017 | 24.881.175,68 | 4348 | 5.722,44 |
| 2018 | 25.554.076,75 | 4584 | 5.574,62 |
| 2019 | 28.369.562,84 | 4544 | 6.243,30 |
| 2020 | 22.398.622,28 | 4112 | 5.447,14 |
| 2021 | 16.655.148,56 | 3898 | 4.272,74 |
| 2022 | 21.483.721,28 | 3729 | 5.761,26 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFRGS. (2023)

Valores em R\$ Milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

O cálculo do valor médio investido por beneficiário nos permite compreender como a redução do orçamento impacta a manutenção da política de assistência estudantil. Como pode-se observar na Tabela 1, entre 2016 e 2018 o número de beneficiários estava crescendo, provavelmente por reflexo da mudança no perfil dos estudantes da UFRGS causada pela implementação das cotas. Contudo, desde 2019 o número de beneficiários vem caindo, o que acarretaria, em tese, em um aumento do valor per capita investido. Entretanto, os recursos do PNAES não foram mantidos nos mesmos patamares de 2016. Em razão da redução dos recursos orçamentários, o valor efetivamente investido por estudante em 2021 foi o menor no período analisado. Em 2022, o total de beneficiários foi o menor do período, sendo o total mais próximo ao do ano de 2016 em todo período analisado, com apenas 81 alunos a menos. Apesar do número próximo de beneficiários, o valor per capita investido no ano de 2022 foi 14,03% menor do que o investido em 2016.

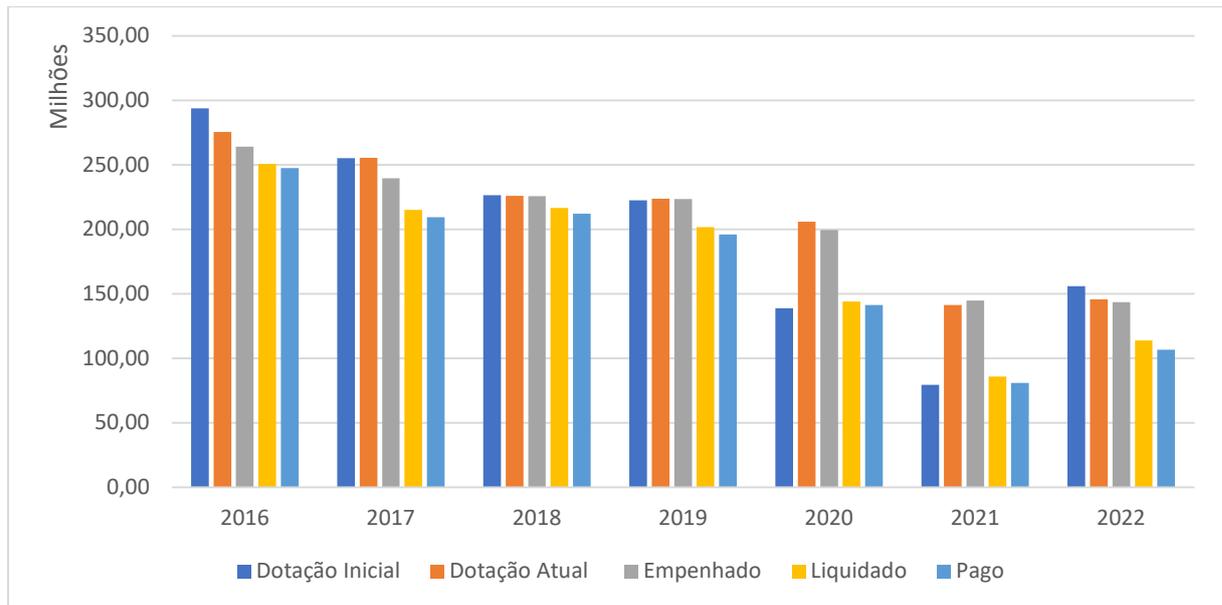
É importante ressaltar que o valor anualmente investido por beneficiário não atingiu o patamar de 2016 em todo período analisado. Considerando que nos anos de 2019 e 2020 a dotação atual da ação orçamentária 4002 foi a maior destinada à UFRGS desde a implementação do programa, é provável que esse recurso não foi disponibilizado em tempo hábil para ser aplicado na assistência.

Os restaurantes universitários da UFRGS funcionam até mesmo no período de férias letivas, as moradias estudantis funcionam ininterruptamente e grande parte dos auxílios financeiros que compõem o Programa de Benefícios PRAE são pagos mensalmente. Portanto, a universidade necessita de recursos orçamentários suficientes para cobrir essas despesas mensais. Quando o recurso disponível na rubrica do PNAES não é suficiente para atender essa demanda, a universidade aplica parte de seus recursos para garantir o funcionamento de toda estrutura de Assistência Estudantil. O montante dos recursos investidos será analisado na seção 5.2 deste trabalho.

5.2 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO ORÇAMENTO DE CUSTEIO DA UFRGS APLICADOS EM AÇÕES DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Para analisar o total de recursos disponíveis para que a manutenção das atividades de ensino na Universidade, essa pesquisa considerou apenas as ações orçamentárias destinadas a essa finalidade. Portanto, os valores apresentados no Gráfico 3 representam a soma dos recursos executados nas seguintes ações orçamentárias: 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, 20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão e 8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior. As demais ações orçamentárias foram desconsideradas por serem destinadas a gastos obrigatório relacionados à folha de pagamento dos servidores ou com a Educação Básica, no caso da Ação 20RI, destinada à manutenção do Colégio de Aplicação da UFRGS. Portanto, não poderiam ser utilizadas, sob nenhuma hipótese, para custear ações de assistência estudantil.

Gráfico 3 - Execução do orçamento de custeio da UFRGS



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Valores em R\$ Milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022

As despesas com pessoal tendem a crescer com o tempo, em razão da concessão de progressões funcionais que causam reflexos nas remunerações ou o aumento de gastos previdenciários e com saúde suplementar, em razão do envelhecimento dos servidores, entre outros motivos. Caso o orçamento de um órgão não seja recomposto considerando uma projeção de aumento dos gastos com pessoal, o orçamento livre para gastos discricionários é reduzido, como o Gráfico 3 demonstra que ocorreu na UFRGS. Comparando a dotação atual dos anos de 2016 e 2022, houve uma redução de 47,08%.

Analisando as dotações iniciais, percebemos que houve uma queda no valor inicialmente disponibilizado a partir de 2017, ano-base da EC 95/2016 e também o primeiro ano em que o orçamento foi elaborado pelo governo Temer. Entre 2018 e 2019 o orçamento manteve-se estagnado. Contudo, no ano de 2020, primeiro orçamento elaborado pelo governo Bolsonaro, houve uma queda brusca da dotação inicial, sendo que esta foi 37,65% inferior a dotação inicial prevista para 2019.

Nos anos de 2020 e 2021, a exemplo do que ocorreu com o orçamento do PNAES na UFRGS, houve crédito adicional, porém este não foi suficiente para que o total de recursos disponíveis atingisse os patamares do ano de 2019. Também houve uma grande diferença entre os valores empenhados e os efetivamente liquidados e

pagos nos anos de 2020 e 2021, o que pode indicar que houve um montante significativo de despesas inscritas como restos a pagar para o ano seguinte.

Após analisar o orçamento de custeio da UFRGS, foi levantado o total desse orçamento investido em ações de assistência estudantil. Para cumprir esse objetivo, foram filtradas as naturezas da despesa relacionadas à assistência estudantil, sendo elas: 33901801 - BOLSAS DE ESTUDO NO PAÍS², 33903007 - GENEROS DE ALIMENTACAO e 33903941 - FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO. A natureza da despesa 33901801 é aquela na qual são empenhadas todas as bolsas e auxílios do Programa de Benefícios PRAE. A natureza da despesa 33903007 é destinada à aquisição de gêneros alimentícios, sendo utilizada para aquisição de alimentos no período em que as refeições dos restaurantes universitários eram produzidas na UFRGS. Por fim, a natureza de despesa 33903941 é utilizada para a compra de refeições prontas desde o ano de 2018, quando os primeiros restaurantes universitários cessaram a produção de refeições no local, sendo firmado um contrato com uma empresa que transporta a refeição pronta e serve aos alunos nas dependências dos restaurantes.

O total das despesas liquidadas com ações de assistência estudantil estão apresentadas na Tabela 2, classificadas pela origem do recurso aplicado.

Tabela 2 - Despesas Liquidadas com Assistência Estudantil, por origem do recurso

| Ano | Recurso PNAES | Recurso UFRGS | Total |
|------|---------------|---------------|---------------|
| 2016 | 18.778.542,18 | 25.522.189,03 | 44.300.731,21 |
| 2017 | 18.812.121,01 | 24.550.948,77 | 43.363.069,78 |
| 2018 | 20.102.616,16 | 30.667.641,06 | 50.770.257,22 |
| 2019 | 23.048.349,94 | 25.424.768,25 | 48.473.118,19 |
| 2020 | 18.981.893,84 | 14.331.242,37 | 33.313.136,21 |
| 2021 | 15.630.230,59 | 17.542.929,36 | 33.173.159,95 |
| 2022 | 21.483.721,28 | 11.216.507,69 | 32.700.228,97 |

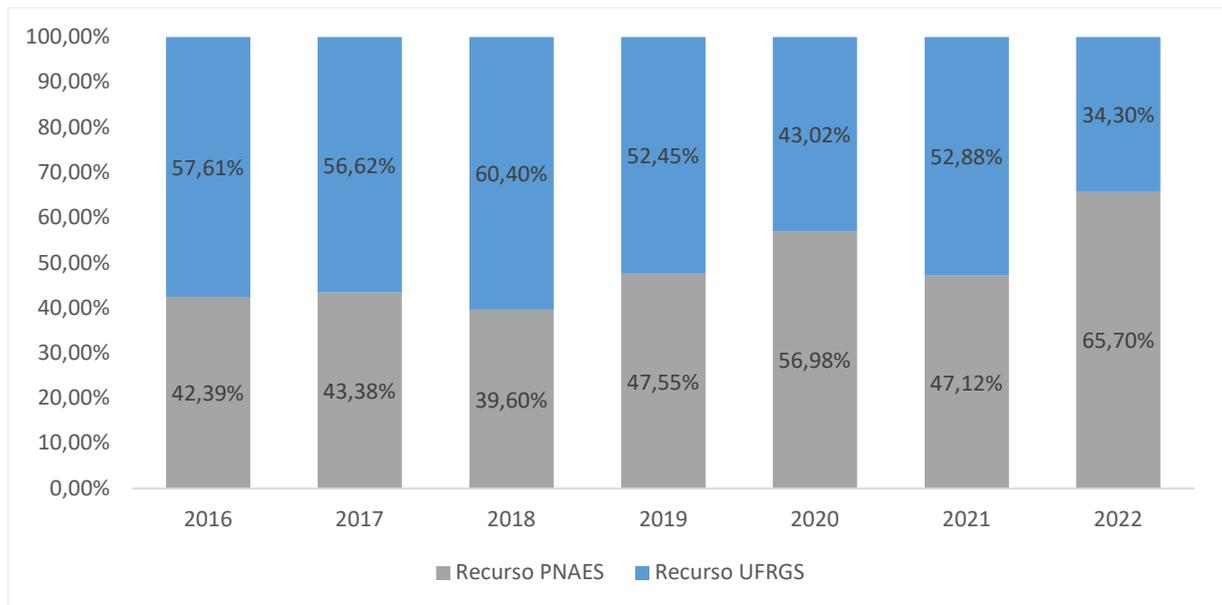
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Valores em R\$ Milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022

² Na natureza de despesa 339018 estão inclusos todos auxílios financeiros pagos aos estudantes, incluindo as bolsas de treinamento, pesquisa e extensão oferecidas pelo Programa de Bolsas da PRAE.

Em relação à proporção dos recursos aplicados em assistência estudantil na UFRGS, o Gráfico 4 demonstra o percentual oriundo dos recursos do PNAES e dos recursos do orçamento de custeio da UFRGS.

Gráfico 4 - Percentual de despesas liquidadas com a assistência estudantil, por origem do recurso



Fonte: Elaboração da autora, com base nos dados do Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

No período analisado, o montante nunca foi inferior a 34%, e o maior percentual de recursos da UFRGS aplicado em assistência estudantil foi no ano de 2018. Esse aumento pode ser explicado pela alteração no fornecimento de refeições. Até 2018, as refeições eram produzidas e servidas por funcionários terceirizados, e as despesas com mão-de-obra terceirizada não podem ser pagas com recursos do PNAES, portanto essa despesa era custeada pelo orçamento de custeio da universidade. Entretanto, não é possível identificar os custos com mão-de-obra terceirizada especificamente para os restaurantes universitários nos dados disponíveis no SIOP e no Painel de Dados da universidade. O consumo de energia era outra despesa financiada com os recursos da UFRGS, visto que a fatura de energia elétrica é única. Outros custos, como aquisição de utensílios de cozinha, gás natural e manutenção de equipamentos de cozinha poderiam ser oriundos dos recursos PNAES.

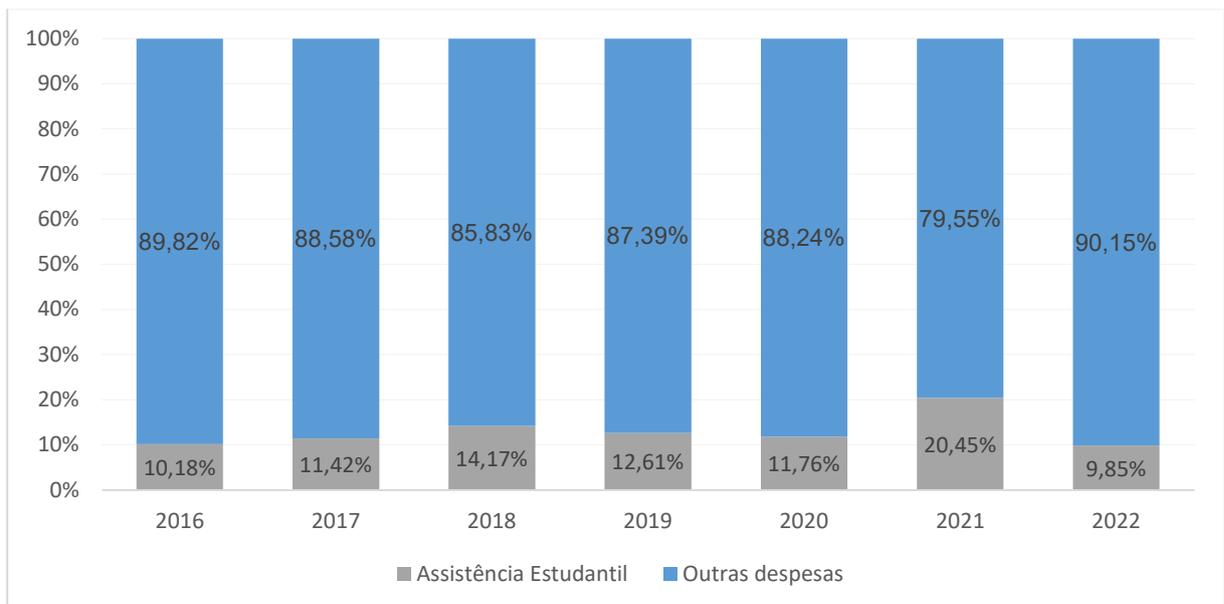
Com o fornecimento de refeições prontas, o preço que a empresa estipulou para as refeições já inclui todos os custos citados. Como a natureza da despesa 33903941 trata-se do fornecimento de refeições, está dentro do escopo das ações do

PNAES, porém como o orçamento não é suficiente para absorver esses novos custos, foi necessário que a universidade aportasse valores maiores em 2018.

Como foi observado no Gráfico 3, o orçamento de custeio da UFRGS teve as menores dotações atuais nos anos de 2021 e 2022. Isso também se reflete na proporção de gastos com assistência. Em 2021, em razão da Universidade ter permanecido com grande parte das atividades presenciais suspensas, os custos com consumo de energia e água, contratos terceirizados, manutenção de equipamentos e aquisição de itens de almoxarifado caíram, permitindo um remanejamento desses recursos para a assistência estudantil. Contudo, em 2022, com o retorno das atividades presenciais, a UFRGS teve o menor valor aplicado na assistência estudantil desde 2016, conforme demonstrado na Tabela 2.

O Gráfico 5 apresenta a proporção dos gastos com assistência estudantil, quando comparadas ao total de despesas liquidadas com os recursos orçamento de custeio da UFRGS. Entre 2016 e 2020, as despesas liquidadas com assistência variaram de 10 a 14% do total das despesas liquidadas. Em 2021, entretanto, as despesas com assistência representaram 20,45%, porém esse aumento na relação entre despesas com assistência e despesas totais deve-se ao fato de que o orçamento disponível para custeio das atividades da UFRGS foi o menor no período analisado.

Gráfico 5 - Proporção do orçamento de custeio da UFRGS direcionada à assistência estudantil



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Outro dado importante é identificar a proporção de recursos totais aplicados na assistência de acordo com a natureza da despesa. A Tabela 3 representa o percentual dos recursos que foi investido em três grandes grupos: Alimentação, operacionalizado pelos recursos aplicados nas naturezas de despesa 33903007 e 33903941; Bolsas e Auxílios, operacionalizados através da natureza de despesa 33901801 e Outras Despesas, representando a soma de todas as despesas de outras naturezas liquidadas no período.

Tabela 3 - Total das despesas liquidadas em ações de assistência estudantil - % por natureza da despesa

| Ano | % Alimentação | % Bolsas e Auxílios | % Outras Despesas |
|------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|
| 2016 | 25,42% | 71,57% | 3,01% |
| 2017 | 22,21% | 71,87% | 5,92% |
| 2018 | 47,28% | 44,10% | 8,61% |
| 2019 | 31,36% | 63,88% | 4,76% |
| 2020 | 8,82% | 90,65% | 0,53% |
| 2021 | 5,83% | 94,09% | 0,08% |
| 2022 | 43,24% | 56,68% | 0,08% |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

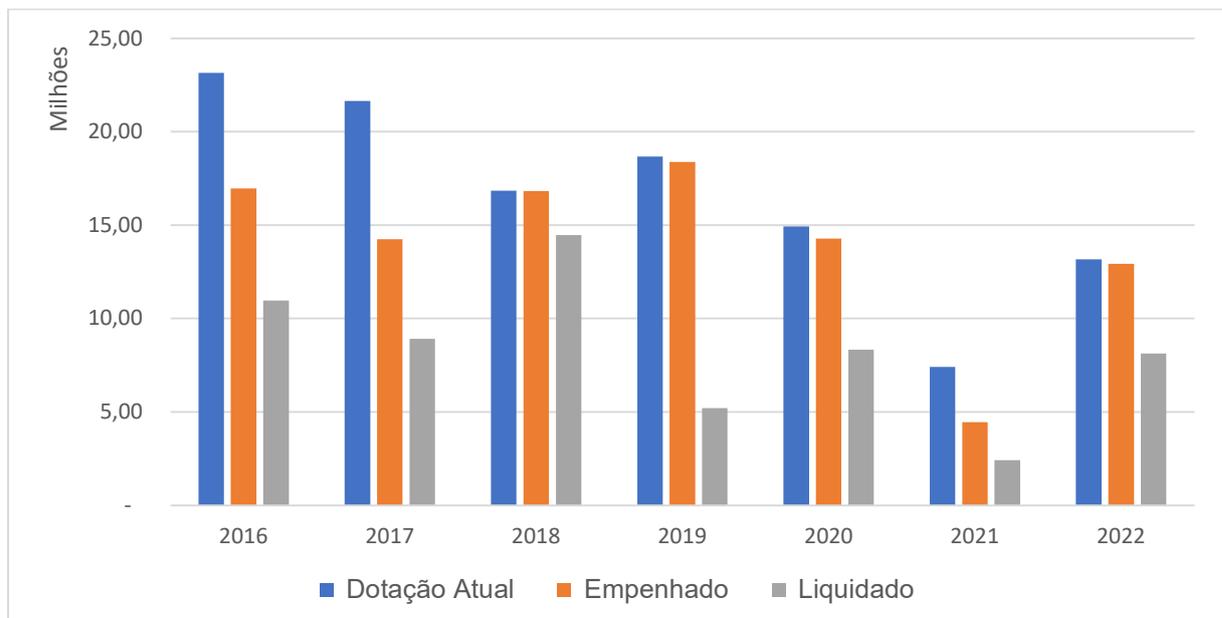
Em razão da absorção de custos diversos no valor final da refeição a partir de 2018, é possível observar que a Alimentação passou a representar uma parcela maior dentre as despesas com assistência. As exceções são os anos de 2020 e 2021, pois os restaurantes universitários permaneceram fechados entre março de 2020 e março de 2022. Nesse período, foram entregues três refeições diárias na portaria de cada moradia estudantil, destinadas aos moradores que permaneceram nas casas durante a pandemia.

Com exceção do ano de 2018, as despesas com o pagamento de Bolsas e Auxílios representaram a maior parcela das despesas totais com assistência. Novamente, a proporção de mais de 90% das despesas aplicadas nos anos de 2020 e 2021 pode ser explicada por desdobramentos da pandemia. A PRAE criou um auxílio-emergencial de R\$ 300,00 para os beneficiários, no intuito de suprir os gastos com alimentação no período em que os restaurantes universitários permaneceram fechados. Para permitir o acompanhamento das aulas no Ensino Remoto Emergencial (ERE), foram criados dois auxílios: o auxílio tablet e o auxílio inclusão digital. O auxílio

tablet foi pago em uma única parcela de R\$ 360,00, valor calculado com base nos recursos orçamentários disponíveis e total de beneficiários, com exigência de apresentação da nota fiscal como prestação de contas da aquisição de um tablet ou aparelho similar que permitisse acompanhar as aulas durante a vigência do ERE. Já o auxílio inclusão digital foi criado no intuito de permitir que os alunos contratassem serviços de internet, com o pagamento mensal de R\$ 100,00.

A criação de novos auxílios financeiros e o aumento do custo por refeição, causado pela inflação acumulada entre 2020 e 2022, pode ter levado à redução do montante aplicado em outras despesas. Essas outras despesas são, por exemplo, relacionadas à manutenção da moradia estudantil, aquisição de equipamentos necessários para realização de atendimentos psicossociais, pedagógicos e nutricionais e financiamento de atividades de esporte e lazer. Desde 2020, é possível observar que menos de 1% do total de recursos aplicados foi destinado a essas outras despesas. Ou seja, mesmo com a UFRGS aplicando uma parcela de seus recursos próprios em ações de assistência, o valor não tem sido suficiente para atender os custos com Alimentação, Bolsas e Auxílios, sem que seja necessário reduzir os investimentos em outras despesas relacionadas à assistência.

Gráfico 6 - Execução Orçamentária do orçamento de investimentos da UFRGS, entre 2016 e 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Valores em R\$ Milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

Ao analisar a execução orçamentária do orçamento de investimento da UFRGS

nota-se que o ano de 2021 teve o menor montante de recursos no período analisado, assim como ocorreu no orçamento de custeio. Chama atenção a diferença entre os valores empenhados e aqueles que foram efetivamente liquidados, sobretudo nos anos de 2016 e 2019, anos em que a diferença foi mais expressiva. Essa diferença pode ser justificada pelo fato de que os cortes orçamentários que ocorreram nesses anos impediram que os valores empenhados fossem efetivamente liquidados, ou seja, as aquisições de mobiliário ou equipamentos feitos através desses empenhos não foram concretizadas.

A tabela 4 demonstra o quanto a universidade empenhou no grupo de despesa investimento no período, e qual o percentual que foi empenhado pela PRAE para aplicação em ações de assistência estudantil.

Tabela 4 - Orçamento de investimento executado pela PRAE, entre 2016 e 2022

| Ano | Empenhado - Orçamento de Investimento | Investimento - Empenhado pela PRAE | % do orçamento de investimento aplicado na assistência estudantil |
|------------|--|---|--|
| 2016 | 16.963.559 | 101.084,63 | 0,60% |
| 2017 | 14.236.262 | 113.802,43 | 0,80% |
| 2018 | 16.814.234 | 83.521,87 | 0,50% |
| 2019 | 18.369.757 | 39.897,13 | 0,22% |
| 2020 | 14.279.180 | 506.647,07 | 3,55% |
| 2021 | 4.447.926 | 41.195,53 | 0,93% |
| 2022 | 12.918.945 | 315.652,99 | 2,44% |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados Painel do Orçamento Federal, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (2023)

Valores em milhares de reais, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022.

Em relação a aplicação dos recursos de investimentos, pode-se observar que não há uma constância no valor aplicado no período analisado. No período analisado, a proporção foi de menos de 1%, com exceção dos anos de 2020 e 2022. Conforme o relatório de execução orçamentária disponibilizado pela PROPLAN para esta pesquisa, em 2020 foi adquirido mobiliário novo para os restaurantes universitários e

em 2022 foram adquiridos computadores novos para os laboratórios de informática das moradias estudantes e também para setores administrativos da PRAE.

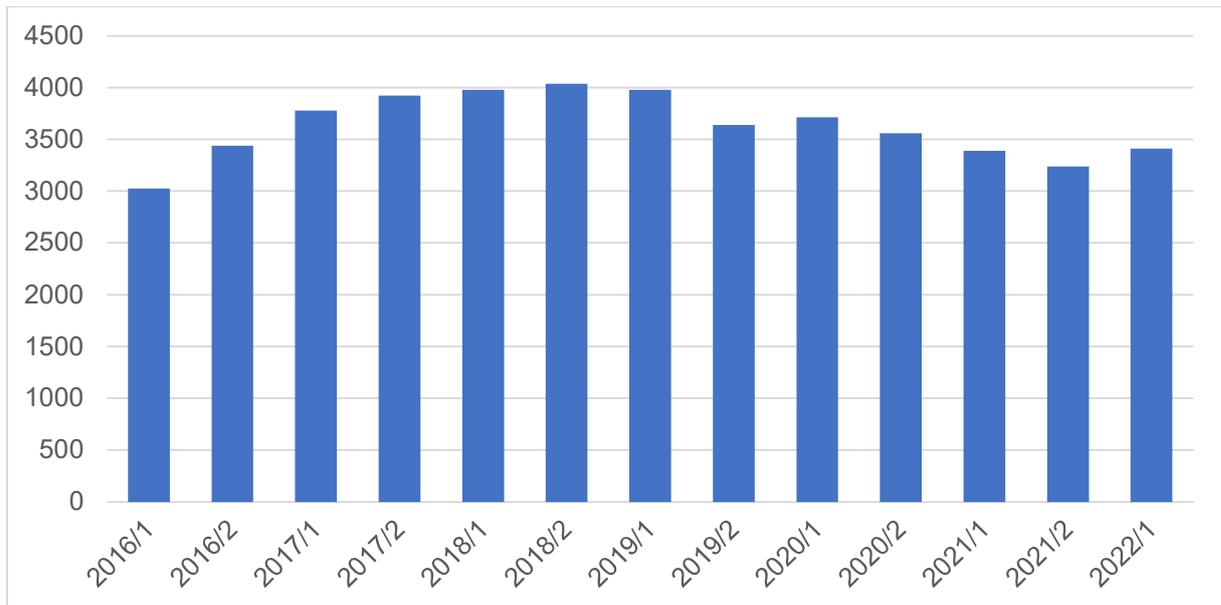
Para analisar se esse aumento das despesas com alimentação, bolsas e auxílios tem alguma relação com a mudança de perfil dos estudantes das instituições federais de ensino superior, a seção 5.3 pretende analisar qual foi a demanda por assistência estudantil no período analisado.

5.3 DEMANDA POR ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS

Para levantar dados sobre a demanda real e a demanda potencial por assistência estudantil nessa seção, foram utilizadas as informações fornecidas pelo Painel de Dados da UFRGS. A universidade disponibiliza os dados da assistência estudantil e da graduação até o semestre 2022/1, pois o semestre 2022/2 só será concluído em 19/04/2023. Para compreender melhor o perfil dos beneficiários, em relação à ocupação de vagas, é necessário cruzar os dados da assistência estudantil com os dados da graduação. Por essa razão, nessa seção todas as informações serão apresentadas por semestre, tal qual como no painel, e até o semestre 2022/1, último semestre efetivamente concluído no ano de 2022.

Primeiramente, foram levantados os dados de beneficiários PRAE com a matrícula ativa ao longo dos semestres, para a elaboração do Gráfico 7. Nesse gráfico podemos observar que entre os semestres de 2016/1 e 2018/2 houve um crescimento no número total de beneficiários da PRAE com a matrícula ativa. Houve uma queda significativa entre o primeiro e o segundo semestre de 2019. Após esse período, o número total de beneficiários oscilou, sem chegar novamente aos mesmos patamares observados nos entre 2017/1 e 2019/1.

Gráfico 7 - Total de beneficiários da assistência estudantil com matrícula ativa, por semestre

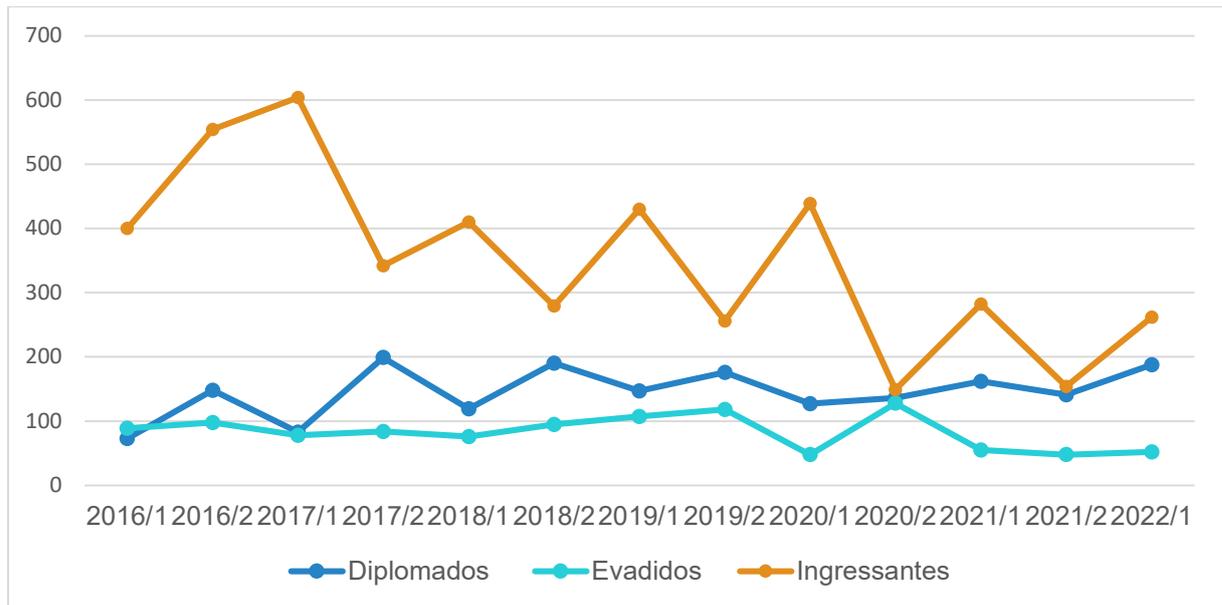


Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS. (2023)

São diversas as variáveis que podem alterar o número total de beneficiários a cada semestre, como o número total de diplomações, evasões e novos ingressos no Programa de Benefícios. Essas três variáveis são informadas no Painel de Dados e foram utilizadas para elaborar o Gráfico 8, no intuito de compreender qual delas gerou maior variação no número total de beneficiários.

Como demonstra o Gráfico 8, o número de ingressantes é a variável que causou maior impacto no total de beneficiários. O número de ingressantes no Programa de Benefícios cresceu entre 2016/1 e 2017/1, apresentando uma queda brusca entre 2017/1 e 2017/2. O número de ingressantes oscilou até ter uma nova queda brusca entre 2020/1 e 2020/2, semestre com o menor número de ingressantes no período analisado. Essa queda brusca pode ser explicada pelo fato do semestre 2020/2 ter sido o primeiro a iniciar já na vigência do ERE, portanto os estudantes não precisavam se deslocar para universidade e não tinham necessidade de solicitar benefícios como a gratuidade dos restaurantes universitários, auxílio transporte e auxílio material de ensino. Além disso, as restrições impostas pela pandemia, com muitas instituições públicas e privadas com atendimento presencial limitado pode ter sido um empecilho para que os estudantes obtivessem toda a documentação do grupo familiar exigida na análise socioeconômica.

Gráfico 8 - Total de beneficiários PRAE diplomados, evadidos ou ingressantes



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS. (2023)

O número de diplomados não parece ter demonstrado muito impacto no número total de beneficiários. No primeiro semestre analisado, 2016/1, o número de diplomados foi baixo, apenas 73, ficando, inclusive abaixo do total de beneficiários evadidos no mesmo ano. No ano de 2017/1, o número de diplomados e evadidos foi próximo, sendo de 83 e 78, respectivamente. O semestre de 2017/2 teve 199 diplomados, o maior valor observado no período. A partir de 2017/2, o número de diplomados por semestre não foi inferior a 119.

O objetivo central da política de assistência estudantil é garantir a permanência, ou seja, evitar que os estudantes evadam da universidade em razão das dificuldades causadas pela insuficiência socioeconômica. Por esse motivo, cabe analisar que a evasão entre 2016/1 e 2018/1 manteve um valor estável, variando entre 76 e 98 evasões por semestre. Contudo, a partir de 2018/2 esse número passou a crescer, atingindo 118 evasões em 2019/2. O semestre de 2020/1 teve a menor número absoluto de evasões no período analisado, 48. O semestre imediatamente posterior, 2020/2 teve 128 evasões, atingindo o maior número dentro do período analisado. As motivações que levaram a uma diferença absoluta de 80 estudantes evadidos entre um semestre e outro de 2020 pode ser objeto de outras pesquisas no futuro.

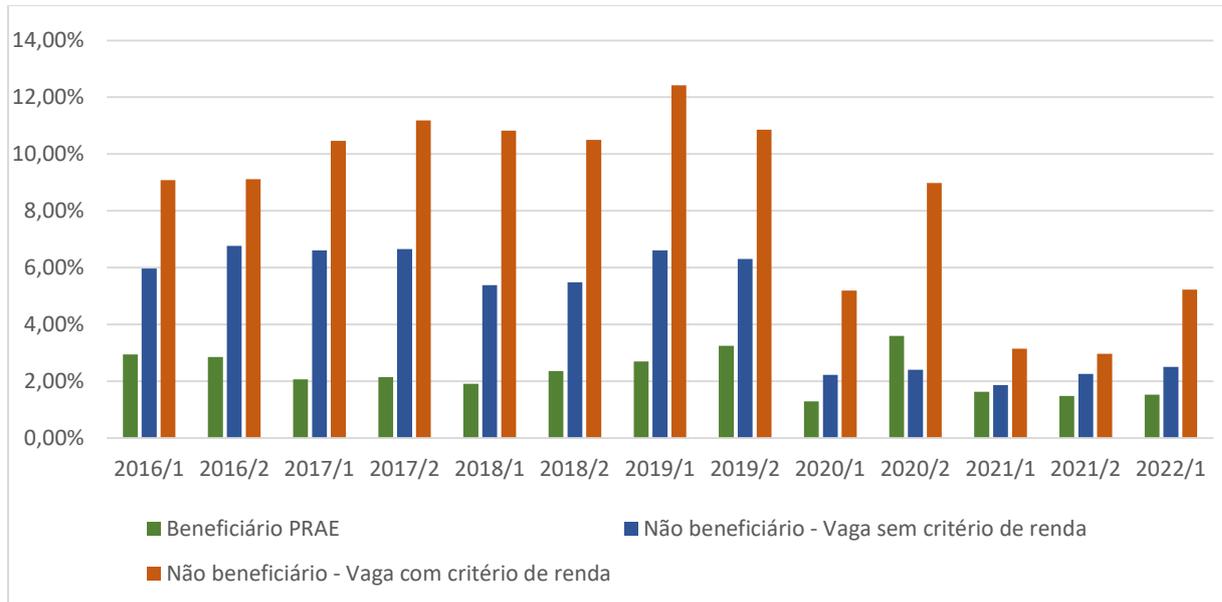
A análise dos números absolutos de ingressantes, diplomados e evadidos foi necessária para demonstrar qual dessas ações teve maior impacto na variação do

número de beneficiários ao longo dos semestres. Contudo, para analisar de forma mais detalhada a evasão dos beneficiários, é necessário utilizar a taxa de evasão.

Para obter as taxas de evasão apresentadas no Gráfico 9, o cálculo feito foi número absoluto de evasões / total de matrículas ativas naquela modalidade. Para obter os dados de evasão dos beneficiários PRAE, foi aplicado o filtro de beneficiários PRAE nos dados do campo Graduação do Painel de Dados da UFRGS. Os estudantes que não recebiam benefícios foram divididos de acordo com a modalidade de vaga ocupada. Para identificar o total absoluto de evasões e matrículas ativas dos estudantes não beneficiários e que não ocupam vaga por critério de renda, foi utilizado o filtro de não beneficiário PRAE e também o filtro de Ocupação de Vaga, excluindo todas as modalidades que incluem o critério de renda familiar inferior a 1,5 salário mínimo per capita. Já para os estudantes não beneficiários, foi mantido o filtro de não beneficiário PRAE, porém selecionados apenas os estudantes que ocupam vagas nas seguintes modalidades: L1 – egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário mínimo nacional per capita; L2 - egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário mínimo nacional per capita, autodeclarado preto, pardo ou indígena, L9 - egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário mínimo nacional per capita que seja pessoa com deficiência; e L10 - egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário mínimo nacional per capita, autodeclarado preto, pardo ou indígena e que seja pessoa com deficiência.

A opção de discriminar os alunos não beneficiários entre os que ocupam vagas com critério de renda e os que não ocupam partiu da necessidade de compreender se a renda *per capita* é um fator que impacta nas taxas de evasão. Todos os beneficiários PRAE passaram por avaliação socioeconômica e atendem esse mesmo critério de renda familiar *per capita* inferior a 1,5 salário mínimo nacional. Ao comparar as taxas de evasão dos beneficiários PRAE com as taxas de evasão de alunos com o mesmo perfil socioeconômico, porém que não recebem nenhum dos benefícios da política de assistência estudantil, podemos observar se essa política está obtendo êxito na redução da evasão.

Gráfico 9 - Taxa de evasão dos beneficiários PRAE, não beneficiários que ocupam vagas sem critério de renda e não beneficiários que ocupam vaga com critério de renda



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS. (2023)

Como pode ser observado no Gráfico 9, com a exceção do semestre 2020/2, as taxas de evasão dos beneficiários da assistência estudantil sempre foram inferiores às taxas dos outros dois grupos. As taxas variaram entre 1,29% no semestre 2020/1 e 3,60% no semestre imediatamente posterior. Em relação aos estudantes não beneficiários, exceto em 2020/2, a taxa de evasão dos beneficiários sempre foi, no mínimo, 50% inferior aos demais. E esse dado pode indicar o sucesso da política de assistência estudantil na UFRGS em reduzir a evasão. Como pôde ser observado, o semestre de 2020/2 apresentou a maior taxa de evasão entre os beneficiários, maior número absoluto de evadidos e o menor número de ingressantes na assistência estudantil.

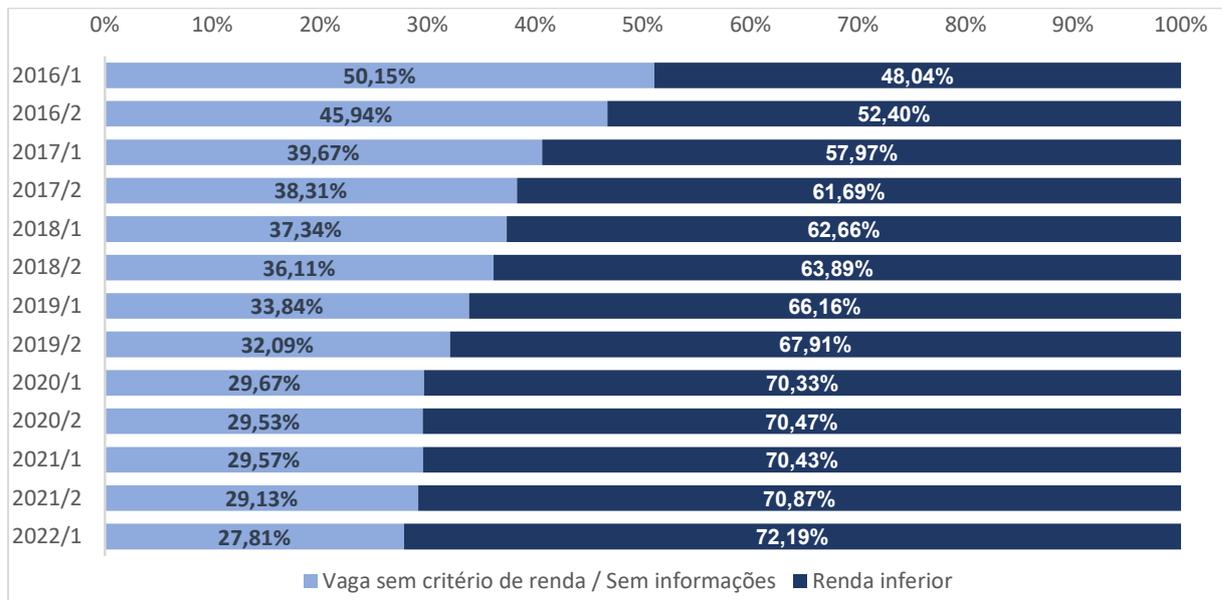
Comparando as taxas de evasão entre os estudantes com o perfil preferencial do PNAES com a taxa dos estudantes que ocupam vagas sem critério de renda é possível identificar que as condições socioeconômicas do estudante são um fator importante para garantir sua permanência na universidade. Em todo o período analisado, a taxa de evasão dos estudantes com o perfil preferencial do PNAES que não recebem os benefícios foi superior às taxas dos outros dois grupos. Em 2019/1, a evasão desse grupo chegou à proporção de 12,42%.

Todos os estudantes que ingressam na UFRGS ocupando vagas com critério de renda podem solicitar os benefícios da PRAE sem precisar passar por nova

avaliação socioeconômica. Os alunos que ocupam vagas de outras modalidades podem ter o mesmo perfil socioeconômico do PNAES e solicitar os benefícios, porém sem uma avaliação socioeconômica não é possível identificar quantos se enquadram nesse perfil. Portanto, é preciso olhar para os estudantes que ingressaram ocupando vagas com critério de renda como possíveis demandantes de assistência estudantil.

A PRAE disponibiliza no Painel de Dados as informações sobre os beneficiários, discriminadas por modalidade de vaga ocupada. O Gráfico 10 foi elaborado para analisar a proporção dos estudantes que ocupam as modalidades de vagas L1, L2, L9 e L10 dentre o total de beneficiários, em cada semestre do período analisado.

Gráfico 10 - Beneficiários PRAE, por ocupação de vaga



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS.

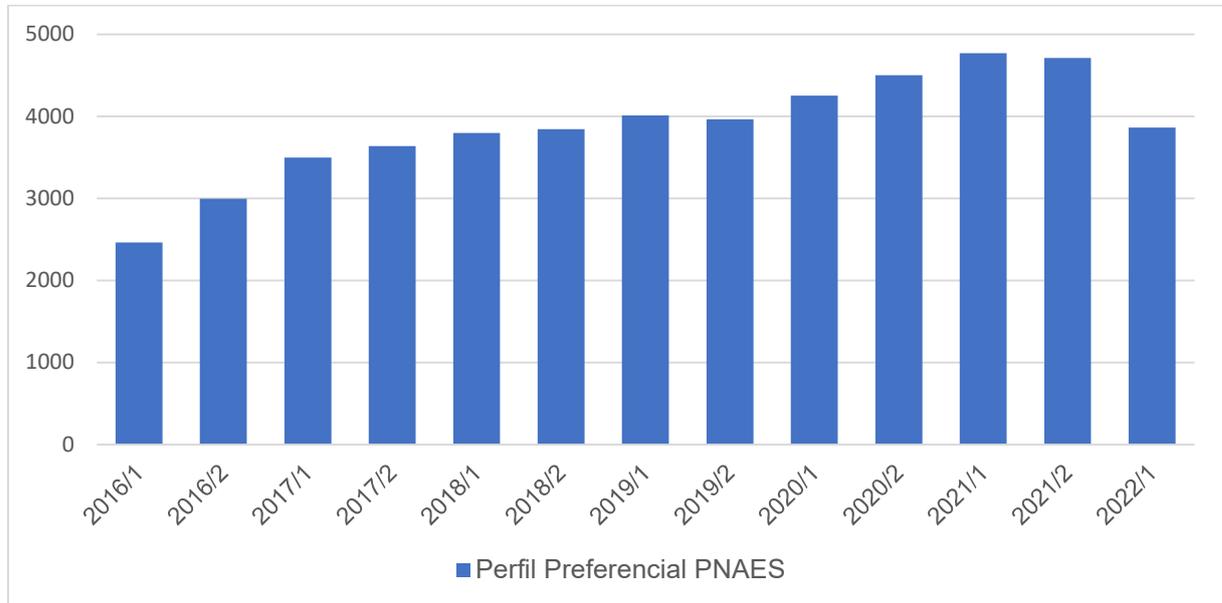
A proporção de beneficiários que ocupam vagas nas modalidades de ações afirmativas cresceu de 48,04% em 2016/1 para 72,19% em 2022/1. Esse dado demonstra que cada vez mais o perfil dos beneficiários será composto por estudantes que ingressaram por meio das vagas de ações afirmativas com critério de renda.

O Gráfico 11 foi elaborado filtrando o número total de matrículas ativas pelas modalidades de vagas compatíveis com o perfil preferencial do PNAES, a fim de verificar as variações ocorridas no período.

O total de matrículas ativas nas vagas com critério de renda cresceu entre 2016/1 e 2021/1, apresentando queda a partir de 2021/2. Contudo, essa queda em

2021/2 foi ocasionada pela redução do número de ingressantes, visto que em 2021 a UFRGS não realizou concurso vestibular, apenas um processo seletivo que permitia a utilização da nota das quatro edições anteriores do ENEM.

Gráfico 11 - Total de alunos com matrícula ativa que se enquadram no perfil preferencial do PNAES



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS.

Embora o Decreto que instituiu PNAES estabeleça a renda como um critério de preferência e não de exclusividade, a falta de recursos orçamentários levou a UFRGS a um processo de focalização, selecionando apenas os que se enquadram no perfil preferencial. Alunos que ocupam outras modalidades de renda também podem se enquadrar nesse perfil. Contudo, em relação aos alunos que ocupam vagas por critério de renda pode-se afirmar que os estudantes que ocupam vagas por critério de renda são potenciais beneficiários da assistência estudantil, pois atendem o critério socioeconômico estabelecido nos editais.

No intuito de analisar quantos desses estudantes estão cobertos pela assistência estudantil, elaborou-se a Tabela 5, selecionando as modalidades L1, L2, L9 e L10. A tabela apresenta o número total de matrículas ativas nessas modalidades, classificados como beneficiários PRAE e não beneficiários

Tabela 5 - Total de alunos com matrícula ativa que se enquadram no perfil preferencial do PNAES

| Semestre | Beneficiários PRAE | Não beneficiários | Total | % Alunos com perfil PNAES que são atendidos pela PRAE |
|-----------------|---------------------------|--------------------------|--------------|--|
| 2016/1 | 1480 | 981 | 2461 | 60,14% |
| 2016/2 | 1832 | 1163 | 2995 | 61,17% |
| 2017/1 | 2243 | 1253 | 3496 | 64,16% |
| 2017/2 | 2419 | 1217 | 3636 | 66,53% |
| 2018/1 | 2490 | 1303 | 3793 | 65,65% |
| 2018/2 | 2573 | 1267 | 3840 | 67,01% |
| 2019/1 | 2619 | 1377 | 3996 | 65,54% |
| 2019/2 | 2457 | 1492 | 3949 | 62,22% |
| 2020/1 | 2589 | 1640 | 4229 | 61,22% |
| 2020/2 | 2479 | 1993 | 4472 | 55,43% |
| 2021/1 | 2357 | 2383 | 4740 | 49,73% |
| 2021/2 | 2244 | 2429 | 4673 | 48,02% |
| 2022/1 | 2401 | 1416 | 3817 | 62,90% |

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados no Painel de Dados da UFRGS. (2023)

Observando a Tabela 5, pode-se perceber que o percentual de estudantes com o perfil preferencial do PNAES que estão cobertos pela política de assistência estudantil na UFRGS nunca foi inferior a 48% e nem superior a 67%. Ou seja, mesmo em 2018/2, período no qual mais alunos com esse perfil estiveram cobertos pela assistência, ainda havia 33% descobertos. Em números absolutos, destaca-se o crescimento do total de estudantes com perfil preferencial do PNAES sem cobertura da assistência estudantil entre 2016/1 e 2021/2. Durante o ano de 2021, em plena pandemia de Covid, o percentual de alunos com o perfil PNAES descoberto foi de mais de 50%.

Não é correto afirmar que todos os estudantes que ocupam vagas nas modalidades L1, L2, L9 e L10 virão a solicitar os benefícios da PRAE, porém essa demanda em potencial deveria ser considerada no planejamento orçamentário do PNAES, visto que conforme informado na seção 5.1, os recursos aplicados por estudante anualmente apresentam uma queda de 14% entre 2016 e 2022.

Além da demanda relacionada ao número de beneficiários, há a demanda por novos benefícios, causadas por evoluções tecnológicas ou transformações sociais, a

exemplo do que ocorreu com o Auxílio Inclusão Digital que foi adicionado ao rol de benefícios da PRAE.

5.4 PERCEPÇÕES DE ATORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRGS

Após a fase de análise dos dados orçamentários, esta pesquisa partiu para a fase de coleta de dados qualitativos, efetuada através da realização de entrevistas com quatro estudantes beneficiários da PRAE, sendo dois deles moradores de casas do estudante, e dois técnicos-administrativos da PRAE, sendo um membro da gestão 2016-2020 e outro membro da gestão 2020-2024.

O objetivo das entrevistas com os beneficiários foi apreender suas percepções sobre como ocorreram o pagamento dos auxílios, se os valores eram suficientes para atender suas necessidades, se havia algum benefício que gostariam que existisse e qual a importância da assistência estudantil para garantir sua permanência na universidade. Havia também o objetivo de compreender a situação dos estudantes que residem em moradias estudantis que possuem demandas específicas.

Já em relação a entrevista com os servidores técnicos-administrativos, as entrevistas tinham por objetivo captar suas percepções sobre a capacidade de manter o Programa de Benefícios com os recursos disponíveis, sobre quais debates ocorrem acerca da questão orçamentária no FONAPRACE, sobre a articulação política da Universidade e do FONAPRACE para reivindicar uma recomposição do orçamento, sobre quais possíveis motivações para a queda no número dos beneficiários e quais as estratégias podem ser adotadas na falta de recursos suficientes para atender todos os beneficiários.

Em relação ao pagamento de auxílios financeiros, os estudantes relatam que não houve corte de nenhum benefício no período. Contudo, o Entrevistado 1 e a Entrevistada 3 relatam que o Auxílio Material de Ensino costuma ser pago com bastante atraso. Segundo a Entrevistada 3, esse atraso no pagamento prejudica os estudantes cujos cursos exigem muitos gastos com material, relatando que tinha um colega que desistiu do curso devido ao atraso excessivo do pagamento desse auxílio em 2018.

O Entrevistado 6 relata que a PRAE não precisou cortar nenhum auxílio por falta de recursos, devido ao complemento feito com o orçamento de custeio e que a única alteração foi que a PRAE resolveu não abrir novos editais do Auxílio Eventos, não por falta de recursos, mas por uma avaliação da equipe de que o benefício não estava contribuindo com o objetivo final da assistência e, portanto, os valores poderiam ser melhor utilizados em outras áreas.

Em relação aos valores dos auxílios, os quatro beneficiários entrevistados consideram que são insuficientes para atender às suas necessidades. Os estudantes que residem na CEU relatam que valor de R\$ 200,00 pago por mês como auxílio alimentação final de semana é insuficiente e não sofre reajuste desde 2020. Entre 2020 e 2022, a inflação acumulada foi de 18%, de acordo com o IPCA. O valor é insuficiente para que os alunos comprem refeições prontas em restaurantes e supermercados da região, porém eles também encontram dificuldades para preparar os alimentos na moradia estudantil, pois há uma única cozinha para uso coletivo de 396 estudantes. O Entrevistado 1 relata que os estudantes compram eletrodomésticos como fornos e frigobares para ter em seus quartos, entretanto o espaço do dormitório é muito pequeno. O Entrevistado 2 acrescenta que a rede elétrica da CEU não sofre reformas desde os anos 1980 e ter esses eletrodomésticos nos dormitórios oferece um risco aos estudantes.

A Entrevistada 3 relata que considera insuficientes os valores do Auxílio Material de Ensino e do Auxílio Transporte. Em 2022, a prefeitura de Porto Alegre alterou a regulamentação da meia passagem em Porto Alegre. Anteriormente, todos estudantes que apresentassem o TRI escolar pagavam 50% do valor da passagem. Porém, após a alteração os estudantes terão que comprovar a renda familiar e receberão descontos entre 20 e 100% de acordo com a renda. A estudante também relata que o benefício abarca apenas duas passagens por dia útil, mas alguns estudantes que moram na região metropolitana precisam pegar mais de um transporte coletivo para chegar ao campus em que estudam.

Ainda sobre as condições materiais das moradias estudantis, os Entrevistados 1 e 2 relatam que as manutenções solicitadas demoram muito para ocorrer, dando o exemplo da troca de chuveiros que podem levar até três meses. Contudo, ambos informam que nunca receberam como justificativa para o atraso na manutenção a falta de recursos orçamentários e A Entrevistada 5 relatou que a maior dificuldade da PRAE

é obter serviços que dependem de outras unidades da UFRGS, tais como a SUINFRA e o CPD e que a justificativa apresentada para o atraso é falta de pessoal.

As dificuldades apresentadas por outras unidades da universidade em atender às demandas da PRAE podem se justificar pela constante redução no orçamento de custeio da UFRGS, conforme demonstrado no Gráfico 7. Os gestores entrevistados afirmam que a assistência estudantil é uma prioridade para a Reitoria da UFRGS, no entanto, em um contexto de um orçamento de custeio cada vez menor, os recursos aplicados na assistência deixam de ser aplicados em outras unidades da UFRGS, o que acaba por, indiretamente, afetar a assistência estudantil.

Questionados sobre quais auxílios gostariam que existissem, o Entrevistado 2 respondeu que gostaria que existisse um auxílio para que os estudantes que estão a mais de 600km do seu município de origem pudessem visitar seus familiares e amigos, pois considera tal benefício importante para fortalecer os vínculos do estudante com a sua comunidade e fortalecer sua saúde mental. O Entrevistado 4 respondeu que gostaria que houvesse um auxílio geral no valor de um salário mínimo, pois acredita que esse seria o mínimo necessário para um indivíduo sobreviver. A Entrevistada 3 informou que antes da criação do Auxílio Inclusão Digital, durante a pandemia, ela sentia falta desse auxílio, mas atualmente só gostaria que os auxílios existentes fossem reajustados.

A resposta fornecida pelo Entrevistado 1 foi além, expressando sua percepção de toda assistência estudantil, questionando o aspecto qualitativo da execução da política:

“Fico pensando se eu não consigo imaginar uma coisa diferente porque eu tô muito acostumado a viver só com o que tem, mas... Cara, não sei. A grande questão é assim: do jeito que tá, tá pouco. A quantidade de valor financeiro que está sendo investido em cada estudante tá bem, tipo... Tu perguntou na pergunta anterior se foi suficiente, se era suficiente na pandemia. Foi, a gente não morreu, não morreu de fome. Se olhar desse ponto, foi suficiente, foi suficiente para ficar vivo. Mas ficar vivo como? É um desafio diário. Sem fazer um melodrama aqui, mas uma coisa que eu fico reparando quando eu estou nas aulas da universidade. Tipo, eu tô na sala e o professor tá passando a matéria. E eu tô no meu caderno fazendo conta da minha vida financeira, assim, porque eu estou numa ansiedade se vai ter grana para, sei lá. Para pagar o ônibus, os boletos e etc. E é uma preocupação que eu não vejo nos outros colegas. Enfim, é suficiente. Mas se tivesse no mundo ideal alguma outra coisa. Só de ampliar o que a gente tem já faria muita diferença.”
(ENTREVISTADO 1)

De acordo com Nascimento (2003), há um equívoco de ordem teórica sobre o conceito de necessidades estudantis que é a “redução ao plano das necessidades de sobrevivência”. A fala do estudante expressa um dos efeitos da focalização de uma política social, chamado por Theodoro e Delgado (2003) de engessamento da desigualdade pois, embora o mesmo consiga se manter na universidade assim como os demais colegas, ele não consegue usufruir das mesmas oportunidades por ter de se preocupar em sobreviver com recursos que atendem apenas as suas necessidades mais básicas de sobrevivência, enquanto outros colegas não precisam se preocupar se terão como pagar o ônibus para ir à universidade, por exemplo.

Questionados sobre se era mais factível criar estruturas, programas ou auxílios financeiros em um contexto de subfinanciamento da política, os Entrevistados 5 e 6 concordaram que criar ou aprimorar os programas existentes seria o mais exequível, por não demandar tantos recursos orçamentários. Contudo, os mesmos também afirmaram que a PRAE carece de mão-de-obra técnica especializada, sobretudo de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, em razão da falta de concursos públicos para esses cargos nos últimos seis anos. A falta de pessoal impede que novos programas sejam criados, ou mesmo que haja uma ampliação nos programas existentes.

O Entrevistado 6 destaca que, apesar da redução nos orçamentos de investimento e de custeio, no período analisado a UFRGS avançou com a criação da Casa do Estudante Indígena e com avanço nas obras de um novo restaurante universitário no Campus Centro. Entretanto, a CEI se estabeleceu no prédio da antiga Creche, não demandando a construção de uma nova estrutura predial. O Entrevistado 6 ressaltou que a criação de uma nova casa do estudante também demanda outros recursos, como uma equipe de apoio técnico especializado, aquisição de móveis e insumos de limpeza e manutenção, bem como a contratação de mão-de-obra terceirizada para serviços de portaria e vigilância.

A criação de auxílios financeiros era a alternativa anteriormente adotada pelas universidades para oferecer serviços de assistência quando não havia recursos de investimento para construir novas estruturas, nem recursos humanos disponíveis para que o serviço fosse oferecido pela própria universidade. Esse processo foi chamado por Cislighi & Silva (2012) de “bolsificação” e, de acordo com os autores, seria

inevitável visto que o orçamento do PNAES foi historicamente insuficiente para atender completamente os objetivos do programa e a demanda.

Esse processo de bolsificação está presente em algumas áreas da assistência estudantil da UFRGS, como no pagamento de Auxílio Saúde em vez de oferecer o atendimento para todos estudantes, por falta de mão-de-obra especializada, e também no Auxílio Moradia que é pago para uma parcela de alunos em razão da demanda por moradia estudantil ser superior ao número de vagas existentes.

Questionados sobre se preferem receber um auxílio financeiro ou ter um serviço ofertado pela UFRGS, as opiniões dos beneficiários divergem. O Entrevistado 2 relata que seria melhor atendido recebendo marmitas nos finais de semana, a exemplo do que ocorreu na pandemia, em vez do Auxílio Alimentação no valor que é pago hoje. A Entrevistada 3 informou que é melhor receber o auxílio financeiro, pois o aluno pode administrar os valores de forma que se encaixe na sua realidade, usando como exemplo os alunos que não conseguem usufruir isenção das refeições nos restaurantes universitários por estagiarem longe da universidade. O Entrevistado 4 afirma que gostaria de ter as duas opções para que o estudante escolhesse com base na praticidade.

A Entrevistada 5 reconhece que as demandas da assistência estudantil se diversificam constantemente, contudo a falta de recomposição do orçamento do PNAES não permite que a PRAE crie novos auxílios financeiros. O último auxílio financeiro criado pela PRAE foi o Auxílio Inclusão Digital, em 2020, para permitir que os estudantes custeassem planos de internet e/ou equipamentos para acompanhar as aulas durante a vigência do Ensino Remoto Emergencial. Esse auxílio havia sido mantido até a conclusão dessa pesquisa, pelo entendimento da PRAE de que o acesso à internet é fundamental para os estudantes.

Ao longo dessa pesquisa foi possível observar que a bolsificação foi um processo que ocorreu na UFRGS no período de expansão do PNAES, em razão dessa expansão nunca ter sido o suficiente para cobrir todos os custos necessários para a manutenção da política de assistência estudantil. Entretanto, atualmente, o subfinanciamento atingiu um novo patamar, pois não há recursos suficientes para criar auxílios e nem reajustar os auxílios existentes. A assistência fica precarizada de dois modos, por não conseguir atender às novas demandas e por não atender com

qualidade as demandas existentes em razão do congelamento no valor dos auxílios, em um período com índices altos de inflação.

A falta de recursos suficientes para a manutenção da vida leva os estudantes beneficiários a buscar outras fontes de renda, sobretudo através de estágios. Como os estudantes de cursos de horário integral têm dificuldades de conciliar os estudos com a carga de horário de estágio, o Programa de Bolsas da PRAE torna-se uma das opções. O Entrevistado 1 afirma que ele sente que o Programa de Bolsas existe para suprir a falta de técnicos-administrativos. Se por um lado o Programa de Bolsas se configura como uma alternativa para obter renda e conhecimento prático, por outro lado, os bolsistas fornecem uma mão-de-obra a baixo custo para universidade. Considerando o salário mínimo nacional pago em março de 2023, o valor da hora-trabalho é de R\$ 5,92. Atualmente, as bolsas de treinamento oferecidas pela UFRGS pagam R\$ 400,00 por cerca de 72h mensais, chegando a um valor de hora-trabalho de R\$ 5,55. Nesse cálculo estão desconsiderados os outros custos envolvidos na contratação de um funcionário terceirizado ou servidor para realizar as mesmas atividades.

Não há indícios de que exista uma ação deliberada da UFRGS de precarizar a assistência estudantil para que os alunos recorram às bolsas com remuneração baixa, esse parece ser mais um desdobramento da falta de recursos orçamentários e humanos. A Universidade passou cinco anos sem poder abrir novos concursos públicos, devido às restrições impostas pelo governo federal. Do mesmo modo, a falta de recomposição do orçamento de custeio e do orçamento do PNAES não permite que a universidade contrate mais funcionários terceirizados ou reajuste o valor das bolsas. A Entrevistada 5 relatou que a PRAE precisou suspender novas seleções para as bolsas em fevereiro de 2023, bem como o chamamento de suplentes em caso de vacância, em razão da redução do orçamento de custeio da universidade no ano de 2023. Portanto, o processo de precarização da assistência estudantil avança em razão da falta de recursos e não por uma iniciativa da universidade.

O Entrevistado 6 relatou que a situação da UFRGS em relação à assistência poderia ser considerada confortável, comparada com outras universidades, de acordo com o que ele pôde observar nos doze anos em que fez parte do FONAPRACE. Essa situação confortável devia-se ao fato de que a gestão da UFRGS sempre priorizou a assistência e sempre complementou com seus recursos próprios o montante

necessário para manter as ações de assistência. O Entrevistado 6 também relata que, durante a pandemia, recursos próprios foram remanejados para ajudar a custear o pagamento de um Auxílio Emergencial para os beneficiários, no intuito de cobrir os gastos dos estudantes em suas casas com a alimentação, em um momento que os restaurantes universitários estavam fechados. A Entrevistada 5 relata que a Reitoria busca cortar em outras áreas para manter a assistência estudantil, porém que em 2023 a situação é preocupante.

Questionados sobre se a PRAE conseguiu atender todos os estudantes que se inscreveram no Programa de Benefícios e cumpriram os requisitos do Edital, os Entrevistados 5 e 6 confirmam que, até o momento, todos foram atendidos. Quanto a queda no número de beneficiários, os entrevistados 5 e 6 informaram que a equipe da PRAE está tentando compreender o que levou a essa diminuição na busca. A Entrevistada 5 informou que, a partir de 2021, a PRAE passou a considerar mais o aspecto da vulnerabilidade social do que a análise das movimentações financeiras, sendo compreensiva quando o estudante tenta, mas não consegue emitir algum extrato bancário, por exemplo.

A Entrevistada 5 informou que a equipe da PRAE vem debatendo uma estratégia para o caso de não conseguir atender todos os estudantes, a qual seria um sistema de pontuação com base na vulnerabilidade social. Portanto, seria uma nova fase do processo de focalização dessa política em razão da falta de orçamento, em contraposição à universalização que deveria ser o norte de toda política social (NASCIMENTO, 2012).

O Entrevistado 6 afirma que a PRAE aprimorou seu acompanhamento pedagógico para identificar e auxiliar os beneficiários que estavam com dificuldades de avançar no curso. Essa preocupação da universidade por um lado pode ser interpretada como uma preocupação que a política cumpra seu objetivo final que é a diplomação do estudante beneficiário. Contudo, em um contexto de subfinanciamento da política, a necessidade de aprimorar esse serviço pode também ser um reflexo de um processo de condicionamento e seletividade da política. Como os recursos são limitados, a universidade estabelece o bom desempenho acadêmico como condição para conceder e manter os benefícios, em uma lógica de que os recursos não podem ser desperdiçados com aqueles com baixo rendimento. Entretanto, o baixo rendimento

pode ser causado exatamente pelas dificuldades materiais de manter-se na universidade.

Um dos objetivos centrais das entrevistas realizadas com os gestores da PRAE era compreender de que forma a UFRGS e o FONAPRACE estão se articulando politicamente para recompor o orçamento. Em relação ao FONAPRACE, os Entrevistados 5 e 6 concordam que é uma instância pouco propositiva, que debate muito, troca experiências, mas tem poucas ações concretas. O Entrevistado 6 diz que as discussões não avançam devido a volatilidade da composição do FONAPRACE, visto que os membros mudam conforme ocorre a troca de gestão nas universidades, o que leva as discussões a recomeçarem. Conforme o Entrevistado 6, há uma articulação do FONAPRACE e da ANDIFES junto a congressistas. Contudo, na opinião do entrevistado essa articulação deveria ser permanente, constantemente demandando recomposição do orçamento e avanço em consolidar o PNAES através de um projeto de lei, porém na prática ela ocorre só em situações pontuais.

A Entrevistada 5 informa que em 2021 houve uma reunião do FONAPRACE em que foi apresentada uma proposta de alteração na Matriz PNAES elaborada pelo FORPLAD em 2017, contudo a discussão não avançou. O Entrevistado 6 afirmou que a discussão sobre uma nova Matriz PNAES não avança em razão da disputa entre as universidades, com as universidades pequenas e em regiões mais pobres demandando ampliação da sua porção e as universidades mais consolidadas se recusando a perder recursos, justificando que precarizar os programas de assistência consolidado seria negativo para a política nacional. Como nenhuma universidade está disposta a perder, a discussão avança para estabelecer um valor ideal para o PNAES que contemple todas as necessidades de assistência estudantil de todas as universidades, atingindo valores pouco factíveis, na percepção do entrevistado.

No período analisado, os investimentos nacionais no PNAES e também no orçamento da UFRGS foram constantemente reduzidos. Pode-se dizer que a Educação vem perdendo espaço na disputa por fundos públicos, ao passo que cresce a fatia apropriada pelo capital financeiro através da dívida pública. Tal disputa se replica nas diversas esferas da Administração Pública, como podemos ver na disputa que ocorre no FONAPRACE sobre a elaboração de uma nova matriz. E quando o orçamento de custeio é reduzido, essa disputa também ocorre dentro da Universidade. Embora a assistência estudantil tenha sido privilegiada pela Reitoria,

conforme relatam os entrevistados, esses recursos deixam de ser aplicados em outras áreas, impactando a assistência estudantil indiretamente, visto que as outras unidades não conseguem realizar as manutenções solicitadas com a devida urgência.

Salvador (2012) aponta que uma das alternativas para combater a apropriação do capital financeiro sobre o Fundo Público é a vinculação orçamentária para as políticas sociais. Embora a Educação tenha seus percentuais mínimos estipulados na Constituição, o PNAES não tem qualquer vinculação orçamentária e está em situação frágil, conforme debatido na seção 3.2 deste trabalho. O foco do FONAPRACE deveria ser, inicialmente, garantir a consolidação do PNAES como política, através da aprovação de um projeto de lei que estabeleça também uma vinculação orçamentária. Garantida a vinculação orçamentária, então o debate deveria se voltar para a matriz de distribuição. Contudo, como a assistência estudantil trata de questões fundamentais de subsistência, é compreensível a pressa das universidades que têm menores condições de suplementar os recursos para a assistência estudantil em rever a matriz de distribuição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar o impacto dos cortes orçamentários do PNAES na manutenção da política de assistência estudantil da UFRGS a partir da aprovação da EC 95/2016. A título de comparação, foram utilizados os dados orçamentários do ano de imediatamente anterior à vigência da EC 95/2016, ou seja, o ano de 2016, para que fossem posteriormente comparados com os dados da execução orçamentária ocorrida entre 2017 e 2022, último exercício orçamentário concluído até a finalização desta pesquisa. No intuito de compreender a evolução orçamentária do PNAES, também foram analisadas as séries históricas do orçamento da política em âmbito nacional e na UFRGS.

Para que esse objetivo fosse alcançado foi necessário, inicialmente, entender o histórico da assistência estudantil no país e qual foi o trajeto histórico desde as primeiras ações de assistência na década de 30 até a criação do PNAES, em 2007. Do mesmo modo, foi preciso entender o histórico da assistência estudantil dentro da UFRGS e como essas ações foram alocadas dentro do organograma da Universidade ao longo dos anos. Para debater a importância da assistência, fez-se necessário compreender quais são as concepções de assistência estudantil vigentes.

A fim de compreender como a política nacional de assistência estudantil é financiada, foi necessário também compreender como é elaborado, organizado e distribuído o orçamento público na esfera federal. Em posse dessas informações, foi possível compreender como a assistência estudantil é financiada atualmente. Conhecendo as fragilidades do financiamento, foi possível debater quais as possíveis implicações desse subfinanciamento.

Através da análise dos dados orçamentários, foi possível verificar que o orçamento do PNAES nacional vinha crescendo até 2015, porém apresentou queda a partir do ano de 2016. Portanto, foi possível identificar que a EC 95/2016 não foi o único fator responsável pela redução do orçamento nacional do PNAES, entretanto, a sua promulgação colaborou para agravar o contexto de restrições orçamentárias, de modo que, entre 2016 e 2022, houve uma redução de 28% no orçamento do Programa.

A execução orçamentária do PNAES na UFRGS se distingue do âmbito nacional, em razão das variações causadas pela matriz de distribuição do PNAES. Os anos de 2019 e 2020 marcaram as maiores dotações orçamentárias na série histórica, porém ainda foram insuficientes para suprir as demandas por assistência estudantil, sendo necessário a complementação com recursos próprios da universidade.

Analisando o percentual de recursos próprios da UFRGS aplicados na assistência estudantil, este ficou entre 34,30% e 60,40% no período analisado. Portanto, é possível identificar que a assistência estudantil depende do orçamento de custeio da Universidade para manter o Programa. Contudo, o orçamento de custeio da Universidade foi reduzido em 47,08% entre 2016 e 2022. A decisão de continuar aplicando recursos na assistência estudantil, apesar dos severos cortes no custeio, demonstra que as gestões da universidade nesse período priorizaram a assistência estudantil. No entanto, a redução do orçamento fez com que o valor do custeio efetivamente aplicado na assistência tenha caído 63,43% entre 2018 e 2022.

Portanto, é possível afirmar que, uma vez que o PNAES não tem vinculação orçamentária, o valor total do orçamento fica sujeito às vontades políticas. Os cortes no orçamento de custeio são os que mais impactam a manutenção da assistência na UFRGS. Embora os recursos previstos para o PNAES na UFRGS em 2023 tenham se mantido em patamares semelhantes aos de 2022, a suspensão do Programa de Bolsas já é um indício de um impacto da redução do orçamento de custeio sobre a assistência.

Em relação à demanda por assistência estudantil, identificou-se que o público que se enquadra no perfil preferencial do PNAES apresentou um crescimento no período analisado, com queda apenas no semestre 2022/1. Em contrapartida, o número de beneficiários, que vinha crescendo constantemente até 2019/1, vem decrescendo desde 2019/2. A taxa de evasão dos estudantes com o perfil PNAES que, no entanto, não recebem benefícios PRAE atinge o dobro da taxa de evasão de estudantes não beneficiários que não ingressaram por critério de renda. Portanto, é possível afirmar que a renda é um fator importante na evasão escolar. Da mesma forma, os estudantes beneficiários apresentam as menores taxas de evasão entre os três grupos, comprovando o sucesso da política em reduzir a evasão. Diante de tal situação, sugere-se para a realização de estudos futuros uma pesquisa que busque

compreender as motivações desses estudantes com o perfil preferencial do programa para não solicitar os benefícios.

Por meio das entrevistadas realizadas com os estudantes beneficiários foi possível identificar que a existência de política de assistência estudantil é fator determinante para que eles permaneçam na universidade. Entretanto, os alunos vêm enfrentando diversas dificuldades para se manter com auxílios financeiros que não são reajustados há muitos anos, e quando são ajustados não cobrem a inflação acumulada no período. Para além das dificuldades impostas pelas restrições orçamentárias da UFRGS, esses estudantes enfrentam um contexto econômico precarizado pelo fracasso das políticas neoliberais de ajuste fiscal aplicadas no Brasil desde 2015. A inflação acumulada, de acordo com o IPCA, no período analisado foi de 35,97%, mas os alimentos básicos sofreram com aumentos de preços superiores a esse percentual. A pandemia de Covid-19 agravou a crise econômica, sem que políticas econômicas fossem aplicadas para conter a inflação, a taxa de juros ou combater o desemprego. Portanto, esses alunos que não estão sendo satisfatoriamente atendidos pela assistência estudantil também estão com dificuldades de recorrer a outras políticas sociais, que foram esvaziadas nos governos Temer e Bolsonaro, a exemplo da própria Assistência Social.

Por meio das entrevistas realizadas com os gestores da PRAE, foi possível identificar o esforço, a preocupação e a criatividade dos profissionais em manter o Programa de Benefícios em funcionamento, apesar dos cortes orçamentários. Diante de recursos orçamentários e humanos limitados, a PRAE fez o possível para não desamparar financeiramente os beneficiários durante a pandemia e remanejar o seu corpo técnico especializado para atender as demandas sociais, pedagógicas e, sobretudo, de saúde mental, oriundas do período da pandemia.

Outro ponto importante levantado pelos entrevistados foi a limitação do FONAPRACE em se fazer uma instância propositiva e se articular politicamente em prol dos interesses da assistência estudantil. Para garantir a continuidade e a expansão necessária da política nacional de assistência estudantil, será necessária a união de entidades como ANDIFES, FONAPRACE, UNE, entre outras instituições relacionadas à educação superior pública, para demandar a aprovação de um projeto de lei que consolide essa política pública e garanta uma vinculação orçamentária. Em paralelo a isso, faz-se necessário lutar pela recomposição dos orçamentos de custeio

das universidades, pois conforme pode ser observado nesta pesquisa, os cortes no orçamento de custeio afetaram a assistência direta e indiretamente.

Em relação aos processos de focalização, bolsificação e condicionamento, os três processos foram identificados na execução da política de assistência estudantil na UFRGS. Contudo, a atual situação orçamentária da Universidade não permite nem a criação de novos auxílios financeiros, ou seja, a precarização já avançou um nível além da bolsificação. A focalização da política é aplicada desde 2010, quando a UFRGS tornou o acesso à assistência uma exclusividade dos alunos que se enquadram no perfil socioeconômico estabelecido como preferencial no Decreto nº 7.234/2010. O desempenho acadêmico é condição para a concessão e manutenção dos benefícios da assistência na PRAE, demonstrando que a falta de recursos suficientes também levou a política ao condicionamento.

A assistência estudantil garante a democratização do acesso nas universidades públicas, permitindo que grupos historicamente excluídos possam permanecer nas universidades e obter um diploma, portanto é uma política com um grande poder de transformação social, quando aliada com a política de ações afirmativas. Entretanto, os recorrentes cortes orçamentários, agravados pelo mecanismo de recomposição orçamentária imposto pela EC 95/2016 têm reduzido a qualidade da assistência oferecida a cada ano na UFRGS. A política de assistência estudantil deve garantir aos estudantes condições para além da mera sobrevivência, permitindo que eles possam usufruir de todos os aspectos da vida acadêmica, com dignidade.

Considerando as desigualdades inter-regionais e a diversidade na estrutura das IFES, recomenda-se que sejam realizados estudos semelhantes em outras instituições para compreender quais foram os desafios colocados e as estratégias adotadas para enfrentá-los.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIFES. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), jul. 2016.

_____. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), maio 2019.

ANJOS, R. C. dos. Políticas de Ações Afirmativas e Cotas Raciais. **Ciência Atual**, Rio de Janeiro, ed. 16, ano 2020, n. 1, p. 11-28, Disponível em: <https://revista.saojose.br/index.php/cafsj/article/view/508>. Acesso em: 1 set. 2022

ARAÚJO, J. D. O. **O elo assistência e educação: análise assistência/desempenho no programa residência universitária alagoana**. Orientador: Ana Cristina Brito Arcoverde. 2003. 232 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9984>. Acesso em: 23 ago. 2022

ARAÚJO JÚNIOR, C. A. M. **Direitos humanos, financiamento público e ensino superior: orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Tocantins. Faculdade de Direito. Programa de Pós Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, Palmas, TO, 2020. Disponível em:

ASSIS, L G. B. de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/pt-br.php> Acesso em 01 set. 2022

BANCO MUNDIAL. *La Ensenanza Superior: Las lecciones derivadas de La experiencia*. Washington, 1995.

_____. **A Educação Superior nos Países em Desenvolvimento: perigos e promessas**. Washington, 2000.

BARBOSA, R. A. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7212/1/arquivototal.pdf> Acesso em 23. Ago 2022

BEM, A. P. D. **O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/4081/3965>. Acesso em: 8 set. 2022

BRAGA, M. C. de M. **A política de assistência estudantil na UFRGS: um estudo comparativo da eficácia na aplicação da verba do PNAES através do desempenho acadêmico dos estudantes.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, RS, 2017. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001044235&loc=2017&l=0293cc30de6e64d3>. Acesso em 29 jul. 2022.

BORGES, G. F. S.; RIBEIRO, E. A. **A expansão da educação superior brasileira a partir dos anos 90: democratização ou massificação?** Revista Triângulo, Uberaba - MG, v. 12, n. 1, p. 103–118, 2019. DOI: 10.18554/rt.v0i0.3450. Disponível em: <https://seer.uftm.edu.br/revistaelectronica/index.php/revistatriangulo/article/view/3450>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BORGES, M. C. D. A. A visão da educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** : RBPAE, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 367-375, 2010. Disponível em : <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19722/11493> Acesso em 01 set. 2022

BRASIL. [**Constituição (1934)**]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 01 set. 2022

_____. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2022

_____. **Decreto Nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 set. 2022.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 1 set. 2022.

_____. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 04 ago. 2022.

_____. **Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003.** Institui o "Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior", no âmbito do Ministério da Educação.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4875.htm Acesso em 29 ago. 2022

_____. **Lei nº11.096, de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm

_____. **Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil — PNAES. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em 29 jul. 2022.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm Acesso em 04 ago. 2022.

_____. **Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em 31 jul. 2022.

_____. **Decreto Nº 7.824, de 11 de Outubro de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em 04 ago. 2022.

_____. **Lei Nº 12.711, de 29 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 04 ago. 2022.

_____. **Resolução CNE/CES nº1, de 13 de janeiro de 2014.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. MEC: Brasília – DF, 2014.

_____. **Lei Nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm#art1. Acesso em 04 ago. 2022.

CHAUÍ, Marilena de S. **A universidade pública sob nova perspectiva.** Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/n5nc4mHY9N9vQpn4tM5hXzj> Acesso em: 04 ago. 2022

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. D. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul. 2012 Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13025/11380. Acesso em: 28 jul. 2022.

CONSTANTINO, J. A. **Educação e Serviço Social**: um estudo sobre o exercício profissional do/a assistente social nos programas de assistência estudantil das universidades federais de Pernambuco. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18439> Acesso em 31 jul. 2022

CORBUCCI, P. R. ; KUBOTA, L. C. ; MEIRA, A. P. B. . **A evolução da educação superior privada no Brasil: da Reforma Universitária de 1968 à década de 2010**. Radar. n. 46, ago. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066> Acesso em 04 set. 2022

COSTA, R. N. et al. **Assistência Estudantil em Tempos de Pandemia: Uma Análise da Execução Orçamentária de uma Instituição Federal de Ensino / Student Assistance in Times of Pandemic: An Analysis of the Budget Execution of a Federal Educational Institution**. Revista de psicologia, [S.l.], v. 14, n. 53, p. 355-368, dez. 2020. ISSN 1981-1179. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/idonline.v14i53.2787>. Acesso em 04 ago. 2022

COSTA, P. de A.. **AS IMPLICAÇÕES DA DISPUTA PELOS FUNDOS PÚBLICOS FEDERAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL AOS ESTUDANTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: DA NOVIDADE AO COMPROMETIMENTO DA INCLUSÃO...** In: Anais do Sétimo Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. Anais...Porto Alegre(RS) UFRGS, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/viicbeo2020/386824-as-implicacoes-da-disputa-pelos-fundos-publicos-federais-na-politica-de-assistencia-estudantil-aos-estudantes-das/> Acesso em: 13 ago. 2022

DASSO JÚNIOR, A. E. O déficit democrático da reforma gerencial da Administração Pública brasileira. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=25e95f3f099c48ac>

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. **A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DILMA E A CRISE ECONÔMICA**. In: Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Anais...Campinas(SP) IE-UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb/53521-a-politica-fiscal-do-governo-dilma-e-a-crise-economica/> Acesso em: 08 set. 2022

FAVATO, M. N.; RUIZ, M. J. F. REUNI: política para a democratização da educação superior? (REUNI: policy for the democratization of higher education?). **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 448–463, 2018. DOI: 10.14244/198271992365. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2365>. Acesso em: 01 set. 2022.

FELIPPE, J. M. S., & SILVA, R. M. da. (2018). **ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE CAMPUS CAMPOS-CENTRO**. *Revista Tempos E Espaços Em Educação*, 11(25), 97-110. <https://doi.org/10.20952/revtee.v11i25.6755> Acesso em 01 ago. 2022

FILARDI, A. M. B. (2014). **Desenvolvimento do Reuni: crítica à sua implantação e sua relação econômica.** *Linhas Críticas*, 20(43), 563–582.

<https://doi.org/10.26512/lc.v20i43.4389> Acesso em 01 set. 2019

FLORES, J. T. **A política de assistência estudantil na Universidade Federal do Rio Grande do Sul : um estudo de caso para analisar a eficácia das ações através da taxa de desperdício de matrícula.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, RS, 2022. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001138932&loc=2022&l=0c80ae0ab59ad0b1>. Acesso em 07 ago. 2022

FONAPRACE. **Proposta do FONAPRACE para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições.** Recife, 2001.

Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/02/1-Plano-Nacional-de-Assist%C3%A2ncia-Estudantil.pdf>. Acesso em 02 ago. 2022.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO, 2ª REUNIÃO DO FORPLAD -

2017, 2017, Florianópolis: **Memória da Reunião Florianópolis 07-09 de junho de 2017** [...]. ANDIFES / FORPLAD, 16 p. Disponível em:

www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/2017Floripa/Memoria%20da%20Reuniao%20Florianopolis%2007-09%20de%20Junho%20de%202017.pdf. Acesso em: 6 set. 2022.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999

GODOY, A. S. **Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa.** GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Recife, PE, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21573>. Acesso em: 18 set. 2022.

HESSEL, R.. Educação perde R\$ 4,3 bilhões com corte no Orçamento. Correio Braziliense [online], Brasília, 01 de abril de 2017. Economia: Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/01/internas_economia.585320/educacao-perde-r-4-3-bilhoes-com-corte-no-orcamento.shtml. Acesso em 02 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Agência IBGE Notícias.** Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675

trilhões. [S.l.]. IBGE, 2011. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13983-asi-em-2010-pib-varia-75-e-fica-em-r-3675-trilhoes>. Acesso em: 8 set. 2022.

IMPERATORI, T. K. **A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira.** Serviço Social & Sociedade, n. 129, p. 285–303, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/?lang=pt#:~:text=Tha%C3%ADs%20Kristosch%20Imperatori>. Acesso em 01 ago. 2022

KOWALSKI, A. V.. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social PUCRS. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5137/1/000438212-Texto%2bCompleto-0.pdf> . Acesso em 01 ago. 2022

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, J. D. O. As múltiplas determinações do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES: nos governos Lula da Silva. Orientador: Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde. 2015. v. 1, 546 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16251> Acesso em: 28 ago. 2022.

LEITE, J. L. Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos?. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 453-472, dev. 2012 Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13024/11379. Acesso em: 28 ago. 2022.

LIMA, K. R. de S. (2012). A educação superior no plano nacional de educação 2011-2020. *Perspectiva*, 30(2), 625-256. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2012v30n2p625>. Acesso em 01 set. 2022.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf> Acesso em 01 set. 2022

MACHADO, F. M. (2017). **Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais**. *Temporalis*, 17(33), 231–253. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/15560> Acesso em 29 jul. 2022

MAGALHÃES, R. P; OLIVEIRA, A. J. B. **Movimentos sociais, formas de resistência e educação**. In: FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – Fonaprace. Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: UFU-PROEX, 2012. p.79-97. Disponível em: http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf Acesso em 01 set. 2022

MARTELLO, A. Em corte adicional, Educação perde R\$ 4,2 bilhões e PAC, R\$ 3,2 bilhões. **Portal G1** [online], Brasília, 30 de março de 2016. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/governo-detalha-corte-extra-no-orcamento-pac-perde-r-32-bilhoes.html> Acesso em 06 set. 2022

MARTINS, P. F. M.; ARAÚJO JUNIOR, A. M.; RODRIGUES, J. A. **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 under the perspective of fundamental human rights to education. *Argumentos - Revista Do Departamento De Ciências Sociais Da Unimontes*, 16(2), 138–164. Recuperado de <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>

MOURA, E. A. da C.; RIBEIRO, J.C. **DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, ORÇAMENTO PÚBLICO E RESERVA DO POSSÍVEL: O DEVER DE PROGRESSIVIDADE NOS GASTOS PÚBLICOS.** *Revista de Direito Brasileira*, [S.l.], v. 16, n. 7, p. 225-241, abr. 2017. ISSN 2358-1352. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3085/2808>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MINAYO, M. C. S. & SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade?** *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Bgpmz7T7cNv8K9Hg4J9fJDb/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 17 set. 2022

MINTO, L.W. **GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS: PRECISÃO E IMPLICAÇÕES.** *Educação & Sociedade: Revista da Ciência e da Educação*, Campinas, v. 39, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018181580> Acesso em 29 ago. 2022

NASCIMENTO, C. M. **Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade.** In: FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – Fonaprace. *Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares.* Uberlândia: UFU-PROEX, 2012. p.147-57. Disponível em: http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf Acesso em 01 set. 2022

NEVES, R. M. das; FARENZENA, N.; BANDEIRA, D.L.. **Reformulações e Implementação do Fies (1999-2020): um preâmbulo.** *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre: FINEDUCA, ano 2021, n. 11, p. 1-36, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/issue/view/4275>. Acesso em: 1 set. 2022.

NOBLAT, P.L.D.; BARCELOS, C. L. K. ; SOUZA, B. C. G. de (comp.). **Orçamento público: Conceitos Básicos** Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2014. *E-book* (18p.) (Módulo 1). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20-%20-%281%29.pdf>. Acesso em: 1 set. 2022.

PALAVEZZINI, J.; ALVES, J. M. **Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante?** In: *III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos, IV Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais, Congresso de Direito à cidade e Justiça Ambiental.* Londrina/PR, de 02 a 05 de julho de 2019. Disponível em:

<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019/assets/4604-231334-35803-2019-04-04.pdf> Acesso em 29 jul. 2022

PINA, R. Orçamento prevê corte de 15% para as universidades federais em 2017. **Brasil de Fato** [online], São Paulo, 12 de agosto de 2016. Educação. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/13/orcamento-preve-corte-de-15-para-as-universidades-federais-em-2017>. Acesso em 03 set. 2022

PINTO, J. C. N. G.; BELO, A. S. “A nova configuração da assistência estudantil”. **FONAPRACE: Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**, 2012. Disponível em: http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/1_51_fc3b3rum-nacional-dos-prc3b3-reitores-de-assuntos-estudantis-e-comunitc3a1rios-25-anos3.pdf

PRODANOV, C.; FREITAS, E. C. de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, G. P.; ROTHEN, J. C.; FERNANDES, M. C. da S. G. Mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal Brasileira no REUNI: entre a proposta e o contrato. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 6, p. e020015, 2019. DOI: 10.20396/riesup.v6i0.8655096. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8655096>. Acesso em: 5 set. 2022.

ROCHA, E. R. D. **A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL ENQUANTO DIREITO, NOS GOVERNOS LULA E DILMA NO BRASIL**. Orientador: Margarete Pereira Cavalcante. 2021. 82 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, UFAL, Maceió, 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/7524/1/A%20Assist%c3%aancia%20Estudantil%20enquanto%20Direito%2c%20nos%20Governos%20Lula%20e%20Dilma%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

ROSA, J. G. L. D.; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. **Políticas Públicas**: introdução. 1 ed. Porto Alegre: Jacarta, 2021. 95 p. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/223410/001127911.pdf?sequen>. Acesso em: 1 ago. 2022.

RECKTENVALD, M.; MATTEI, L.; PEREIRA, V. A. Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 23, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/8rJtwcBryJG67DhKZ7grXFw/?lang=pt>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ROSSI, P.; DWECK, D. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública, v. 32, n. 12, p. 1, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt> Acesso em 01 set. 2022

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**: Revista da Ciência e da Educação, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 04 ago. 2022

SANTOS, E. C. dos. **Política de assistência estudantil para estudantes cotistas de baixa renda na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, RS, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174825> Acesso em 06 ago. 2022

SENADO NOTÍCIAS. **Novo governo promete mudanças profundas na educação**. Agência Senado. Brasília, 23 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/28/governo-promete-mudancas-profundas-na-educacao>. Acesso em 03 set. 2022.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SGUISSARDI, V. **Educação Superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil**. Educação & Sociedade. Campinas. v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mXnfvHV7s7q5gHBRkDSLrGXr/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 29 ago. 2022

SILVA, F. V. **Avaliação de efetividade da assistência pecuniária da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul entre 2013 e 2018**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, RS, 2019. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001096463&loc=2019&l=66e3077bea92d35a> Acesso em 06 ago. 2022

SILVA, P. T. P. D. S. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas**. Orientador: Karlo Eric Galvão Dantas. 2012. 153 f. TCC (Especialização) - Curso de Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-orcamento-publico-como-ferramenta-de-analise-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SILVA, L. B. e, & MARQUES, F. J. (2022). **A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos**. *Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação*, 38(00). Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/112696/85840> Acesso em 13 ago. 2022

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização: Subsídios para o debate. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, p. 122-126, 7 ago. 2003 Repositório do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

TOKARNIA, M. **Sob o lema Pátria Educadora, educação teve cortes no orçamento e greves em 2015.** Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-12/sob-o-lema-patria-educadora-educacao-tem-cortes-no-orcamento-e-greves> Acesso em 06 set. 2022

UFRGS. Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis - PRAE. **Quem somos – sobre a PRAE.** Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/prae/a-prae/>. Acesso em 30 jul. 2022

UFRGS. **Catálogo do Aluno.** Bolsa de aperfeiçoamento PRAE. Porto Alegre: TUAUFRGS, 2022. Disponível em: <https://www1.ufrgs.br/CatalogoServicos/servicos/servico?servico=988>. Acesso em: 1 set. 2022.

VIEIRA, V.. Universidades federais devem ter corte de até 45% nos investimentos. **O Estado de S. Paulo** [online], São Paulo, 11 de agosto de 2016. Educação. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,federais-devem-ter-corte-de-ate-45-nos-investimentos,10000068526>. Acesso em 03 set. 2022.

VASCONCELOS, N. B. (2010). **Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil/National Student Assistance Program: an analysis of the evolution of student assistance along the history of.** *Ensino Em Re-Vista*. Disponível de <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361>. Acesso em 30 jul. 2022

YASBEK, M.C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: UFSC, 2009. 164 p. ISBN: 978-85-61608-75-0.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Entrevista com a atual gestão:

- 1) Em relação ao orçamento do PNAES destinado à UFRGS, você considera que ele tem sido suficiente ou insuficiente para atender totalmente demanda por assistência da Universidade?
- 2) Há articulação da universidade junto aos congressistas (deputados e senadores), no intuito de recompor o orçamento do PNAES da UFRGS através de suplementação de crédito?
- 3) Como o FONAPRACE tem debatido a questão orçamentária? Há uma proposta de articulação para recomposição do orçamento do PNAES? A alteração da matriz PNAES tem sido discutida?
- 4) Ainda sobre o FONAPRACE, os membros trocam experiências sobre as alternativas que elaboram para manter seus programas de benefícios apesar das restrições orçamentárias?
- 5) Em um cenário de contingências orçamentárias, seria mais difícil criar estruturas de assistência (restaurantes, casas, etc.), programas ou auxílios financeiros? Se possível, justifique a resposta.
- 6) Para além do orçamento, a PRAE/UFRGS é impactada por outras dificuldades, como falta de recursos humanos ou materiais (estrutura, equipamentos) suficientes?
- 7) Na sua opinião, como as restrições orçamentárias impactam na manutenção da assistência estudantil na UFRGS? Há algum projeto que está sendo afetado pela falta de recursos orçamentários? Há o risco de que a universidade não consiga manter algum dos benefícios atualmente ofertados em razão da falta de recursos?
- 8) Caso não seja possível atender todos os alunos com o perfil PNAES (renda familiar de até 1,5 salário mínimo per capita), a PRAE tem uma estratégia para selecionar esses alunos?

9) A partir do semestre 2019/1 houve uma queda no número total de beneficiários. Na sua opinião, quais os motivos para a queda nesse número? Houve alguma alteração na seleção dos beneficiários nesse período?

Entrevista com a antiga gestão:

1) Entre 2016 e 2020, o orçamento nacional do PNAES sofreu cortes orçamentários, bem como o orçamento das universidades. Embora os recursos do PNAES na UFRGS tenham se mantido estáveis nesse período, o orçamento de custeio da universidade foi reduzido. Como esses cortes impactaram na manutenção da política de assistência estudantil na UFRGS nesse período?

2) Como o FONAPRACE debatia a questão orçamentária nesse período? A mudança na matriz PNAES foi debatida?

3) No FONAPRACE, os pró-reitores e secretários se organizavam para cobrar uma recomposição do orçamento do PNAES?

4) Durante o período 2016-2020, a PRAE/UFRGS conseguiu atender todos os alunos que solicitaram o programa de benefícios e cumpriam os pré-requisitos do edital? Caso não tenha sido possível atender todos os solicitantes, quais foram os critérios utilizados para selecionar os beneficiários?

5) A redução no orçamento do PNAES afetou a assistência estudantil na UFRGS durante a pandemia da Covid-19? Se sim, de que modo?

6) Diante dos recursos humanos e materiais que a PRAE dispunha no período de 2017-2020, a gestão priorizou criar estruturas, programas ou auxílios financeiros?

7) Os recursos orçamentários disponíveis nesse período foram suficientes para concretizar todos os projetos da PRAE em relação à assistência estudantil? Algum auxílio ou programa foi descontinuado em razão da falta de orçamento?

Entrevista com beneficiários que residem em moradia estudantil:

- 1) Você considera os auxílios financeiros suficientes para atender à demanda a qual eles são destinados? Em caso negativo, pode citar quais auxílios financeiros considera insuficientes?
- 2) Considerando os atuais valores dos auxílios financeiros, você avalia que os alunos são melhores atendidos quando a Universidade oferece o serviço ou quando recebem um auxílio?
- 3) Em relação à moradia estudantil, quando os alunos solicitam melhorias para a gestão, elas são imediatamente atendidas? Se não, a falta de recursos orçamentários é utilizada como justificativa para negar ou atrasar solicitações dos moradores?
- 4) O suporte oferecido pela assistência estudantil aos moradores das casas durante a pandemia de Covid-19 foi suficiente? Sinta-se à vontade para destacar quais os pontos positivos e/ou negativos da atuação da assistência estudantil nesse momento.
- 5) Na sua opinião, qual a importância da assistência estudantil para garantir sua permanência na universidade?

Entrevista com beneficiários não moradores da assistência estudantil:

- 1) Você considera os auxílios financeiros suficientes para atender à demanda a qual eles são destinados? Em caso negativo, pode citar quais auxílios financeiros considera insuficientes?
- 2) Durante o período que você é beneficiário (a), se lembra de algum pagamento de auxílio ter sido atrasado, suspenso ou cessado em razão da falta de recursos orçamentários?
- 3) Considerando os valores atuais dos auxílios financeiros, você acha que os alunos são melhores atendidos quando a Universidade oferece o serviço ou quando recebem um auxílio? Ex: auxílio moradia em vez de casa do estudante, auxílio alimentação em vez de restaurante universitário, auxílio saúde mental em vez de atendimento psicológico.
- 3) Existe algum auxílio que você gostaria que existisse para atender alguma demanda sua como estudante que não é contemplada no rol de benefícios atual?

4) Na sua opinião, qual a importância da assistência estudantil para garantir sua permanência na universidade?