



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

16253 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UM ESTUDO DOS RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) NO BRASIL E DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR (ASES) EM PORTUGAL (2015-2022)

Cristiane Praciano Lauriano de Lima - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
 Maria Aparecida dos Santos Ferreira - IFRN/CAMPUS NATAL - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UM ESTUDO DOS RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) NO BRASIL E DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR (ASES) EM PORTUGAL (2015-2022)

1 INTRODUÇÃO

A presente investigação objetiva analisar os recursos direcionados para a assistência estudantil na educação superior, dando-se ênfase ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no Brasil, e à Ação Social no Ensino Superior (ASES), em Portugal, no período de 2015 a 2022. Busca-se compreender de que forma os recursos aportados para a materialização das ações destas políticas reverberam no atendimento aos alunos mais carenciados socioeconomicamente e como a (in)disponibilização destes recursos implicam nos processos de democratização da educação superior e do direito à educação.

É importante destacar que, a partir da década de 1970, em Portugal, e da década de 1990, no Brasil, ambos os países passaram por um processo de expansão da educação superior. Embora Brasil e Portugal tenham aumentado o acesso e permitido a entrada de estudantes provenientes de camadas sociais historicamente excluídas, neste nível educacional, observou-se que esses estudantes enfrentam várias dificuldades econômico-financeiras e

pedagógicas que limitam suas expectativas de continuidade e desempenho acadêmico, impactando, por sua vez, na permanência e conclusão dos cursos de graduação na educação superior.

A expansão da educação superior e a conseqüente dificuldade de permanência dos estudantes dos estratos sociais mais empobrecidos na Universidade acabaram por impulsionar a necessidade do fortalecimento e da consolidação de políticas de Assistência Estudantil nestes dois países.

Apesar de se reconhecer a importância deste apoio estudantil, ele enfrenta as ressalvas macroeconômico-financeiras do ideário neoliberal que defende a diminuição do papel do Estado e, por conseguinte, a redução dos gastos públicos para as políticas sociais. Cortes orçamentários nos recursos da assistência estudantil têm promovido a instabilidade dessa assistência e mitigado sua capacidade de atendimento aos estudantes que a solicitam nas IES públicas, tanto no Brasil quanto em Portugal.

Ressalta-se que olhar para a assistência estudantil na educação superior nestes dois países não se faz de forma comparativa, opta-se, neste percurso investigativo, conforme nos ensina Ciavatta (2009, p. 148), “por um olhar em paralelo”. Esse olhar, em paralelo, para as políticas de assistência estudantil no Brasil e em Portugal, se adensa na compreensão de que analisar as particularidades de um e do outro país podem ajudar a compor um quadro teórico-reflexivo, trazendo elementos para uma compreensão totalizante do objeto de estudo investigado.

A pesquisa toma como pressuposto a abordagem do materialismo histórico-dialético. Utiliza-se a revisão bibliográfica como procedimento técnico-metodológico, a fim de justapor as construções teóricas já realizadas acerca do tema da Assistência Estudantil no Brasil e em Portugal. Entre as referências utilizadas figuram autores como Cerdeira (2009), Santos (2017), Pereira (2019), entre outros.

A pesquisa documental também é utilizada como procedimento técnico-metodológico nesta ação investigativa. Adotaram-se fontes oficiais de dados abertos presentes em repositórios da internet, tais como o Painel do Orçamento Federal (SIOP), no Brasil, e o Pordata, em Portugal.

2 DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas empreendidas nas últimas décadas e em desenvolvimento no século XXI têm sido marcadas pela forte influência do pensamento neoliberal. No bojo de tais políticas, confrontam-se, de um lado, as demandas dos grupos sociais que solicitam participação cidadã e democratizante, e, do outro, a presença da hegemonia do pensamento

neoliberal, ancorado na redução do papel do Estado, na primazia dos interesses mercantis e no fortalecimento do acúmulo do capital. Esses confrontos revelam os complexos e contraditórios arranjos que fundamentam as políticas públicas e, em especial, aqui tratadas, as políticas de assistência estudantil como parte das novas conjunturas moldadas para a educação superior.

No Brasil, as Políticas de Assistência Estudantil partem do pressuposto de que a educação é um direito, devendo, pois, o Estado oferecer condições para que todos acessem, de modo igualitário, tal direito (Vasconcelos, 2010). Reflete-se, pois, a Assistência Estudantil, enquanto mecanismo de direito social.

Em Portugal, o serviço de Ação Social no Ensino Superior coadjuva com a ideia de democratização da educação superior. Para Pereira (2019, p. 134), o conjunto de apoio social aos estudantes no ensino superior “tem contribuído decisivamente para a expansão do ensino superior e para a melhoria das condições de acessibilidade e de igualdade de oportunidades [...]”.

Importa reiterar que, tanto no Brasil quanto em Portugal, o fortalecimento das ideologias neoliberais, os avanços do capitalismo financeirizado e as políticas de austeridade fiscal parecem minar as possibilidades de tornar as políticas de Assistência Estudantil efetivamente democráticas e universais. Frente a estes rearranjos, garantir recursos públicos para tais políticas a fim de que elas possam ser consolidadas, ampliadas e passem a atender as demandas estudantis tem sido tarefa cada vez mais difícil.

No Brasil, a principal política de Assistência Estudantil (AE) para os estudantes de graduação das universidades públicas federais – o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)^[1], foi instituído pelo Decreto-lei nº 7.234 de 19 de julho de 2010 e apresenta como objetivos “democratizar as condições de permanência; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social por meio da educação” (Brasil, 2010, p. 1).

O orçamento da Assistência Estudantil nas universidades públicas federais para o PNAES advém majoritariamente do Governo Federal, em especial, do Ministério da Educação (MEC), sob a ação orçamentária 4002. A tabela 1, a seguir exposta, traz os valores orçamentários oriundos do governo federal, direcionados ao PNAES, no período de 2015 a 2022.

Tabela 1 Evolução dos recursos do PNAES^[2], ação orçamentária 4002, nos anos de 2015 a 2022 (Valores em R\$, a preços de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA).

| Ano | Dotação Atual | D% | Empenhado | D% |
|------|---------------|-----|---------------|-----|
| 2015 | 1.553.140.289 | - | 1.337.369.075 | - |
| 2016 | 1.437.269.675 | -7% | 1.362.704.648 | -2% |
| 2017 | 1.338.069.837 | -7% | 1.286.966.533 | -6% |
| 2018 | 1.260.868.410 | -6% | 1.254.937.433 | -2% |

| | | | | |
|---------------------|---------------|------|---------------|------|
| 2019 | 1.300.889.334 | 3% | 1.333.363.271 | 6% |
| 2020 | 1.247.185.011 | -4% | 1.226.308.225 | -8% |
| 2021 | 981.268.988 | -21% | 972.311.219 | -21% |
| 2022 | 1.024.015.790 | 4% | 1.022.725.903 | 5% |
| D% 2015-2022 | - | -34% | - | -24% |

Fonte: Painel do Orçamento Federal (2015-2022). Elaborado pelas autoras (2024).

Os dados da Tabela 1 são reveladores do quanto o orçamento para o PNAES nas universidades públicas federais brasileiras tem vindo a diminuir. Na série histórica analisada, quando se olha, por exemplo, para os recursos empenhados, observa-se que o PNAES perdeu recursos de seu orçamento, em relação ao ano anterior, nos anos de 2017 (6%), 2018 (2%), 2020 (8%) e 2021 (21%). Verifica-se que os recursos de dotação atual, em 2022, em comparabilidade ao ano de 2015, tiveram um decréscimo de 34%, o que corresponde a mais de meio milhão de reais.

Esta perda nos recursos da Assistência Estudantil é consequência de políticas de austeridade fiscal que efervesceram, no Brasil, com mais rigor em 2015, assumindo protagonismo em 2016, a partir da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016. Essa Emenda instituiu um Regime Fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, tendo como “propósito conter a evolução da relação dívida/PIB e reduzir a instabilidade da economia atribuída à deterioração das contas públicas” (Saraiva, at. al., 2017, p. 1). Tal Emenda trouxe fortes repercussões no orçamento público direcionado às universidades públicas federais e, por sua vez, ao orçamento da AE.

A restrição dos recursos para as políticas de Assistência Estudantil apresenta rebatimentos diretos no atendimento aos estudantes mais pauperizados. Com menos recursos, a política de Assistência Estudantil envereda-se para o atendimento ao estudante a partir do cerne do ‘merecimento’. Predomina a lógica meritocrática ante o direito social. É necessário ser suficientemente pobre para poder ser ‘merecedor’ do apoio que a Assistência Estudantil promove (Pereira, 2013).

Seguindo esta reflexão e trazendo o olhar em paralelo para a Assistência Estudantil em Portugal, vale mencionar que o Apoio Social ao Estudante no Ensino Superior (ASES) é a política voltada a atender os estudantes que apresentam dificuldades econômico-financeiras para manter-se neste nível educacional e, portanto, volta-se a mobilizar uma trajetória acadêmica de sucesso neste país.

A Ação Social no Ensino Superior em Portugal apresenta o Decreto-lei n.º 129/93, de 22 de abril, como seu marco normativo e legal. Esse Decreto estabelece os princípios desta ação social, enfatizando que ela passa a “desenvolver-se no âmbito das respectivas instituições de ensino, cabendo-lhes definir o modelo de gestão a implantar e a escolha dos instrumentos mais adequados para executar a política definida pelo Governo, através do Ministro da Educação” (Portugal, 1993, p. 1967).

Quanto ao financiamento, a literatura evidencia que ela é pavimentada pela compreensão da partilha de custos assente no Ensino Superior, a qual se estabelece entre os governos, os estudantes e as suas famílias e outros agentes (Cabrito, 2002; Cerdeira, 2009). A tabela 2, esboçada posteriormente, demonstra a evolução dos recursos direcionados à ASES em Portugal, por fonte de financiamento^[3], desvelando como a diminuição do papel do Estado no provimento dessa Assistência tem jogado pressão às universidades para que elas sejam mantenedoras dessa ação social.

Tabela 2 Recursos executados para a Ação Social no Ensino Superior em Portugal (2015-2022) (Valores em Milhões de Euros atualizados pelo IPC, a preços de dezembro de 2022)

| Ano | Total (A) | Orçamento do Estado (B) | Receitas próprias (C) | Transf. no Âmbito das Administrações Públicas + Financiamento Comunitário (D) |
|------|-------------|-------------------------|-----------------------|---|
| 2015 | 246.590.649 | 104.089.440 | 47.353.654 | 95.147.554 |
| 2016 | 236.284.545 | 98.624.854 | 46.158.938 | 91.500.754 |
| 2017 | 238.730.108 | 91.701.281 | 46.365.240 | 100.663.588 |
| 2018 | 250.717.329 | 98.907.851 | 52.623.906 | 99.185.571 |
| 2019 | 242.851.474 | 91.319.654 | 49.062.779 | 102.469.042 |
| 2020 | 211.285.831 | 94.994.765 | 32.411.377 | 83.879.690 |
| 2021 | 211.929.032 | 93.034.944 | 31.054.949 | 87.839.139 |
| 2022 | 246.332.447 | 101.968.894 | 45.763.172 | 98.600.382 |

Fonte: PORDATA. Elaborado pelas autoras (2024).

Na composição das receitas para a manutenção da ASES em Portugal, o orçamento advindo das receitas do orçamento do Estado, ainda que tenha um papel importante, correspondendo, na série histórica analisada, a um valor entre 38% e 45% do orçamento total, não se traduz como o principal mantenedor desse apoio estudantil. Percebe-se, pelos dados da tabela 2, que as receitas próprias e as transferências no âmbito das administrações públicas mais o financiamento comunitário, quando somados, representaram entre 58% e 62% desse orçamento total.

Notabiliza-se, ainda, pelo que consta na tabela 2, que os recursos de receitas próprias das Universidades, na composição do orçamento da ASES portuguesa, nos anos de 2016, 2018 e 2019, foram equivalentes a 20%, 21% e 20%, respectivamente, das receitas totais. A partilha de custos presente na ASES em Portugal, ante à diminuição do Estado em financiar esta política nas universidades públicas, pode constituir, conforme salienta Ferreira (2014, p. 29), “uma forma de discriminar cidadãos e contribuir para aumentar as injustiças e desigualdades sociais”, haja vista que a sustentabilidade financeira deste apoio se conjuga com “uma crescente responsabilização direta das famílias portuguesas [nesse financiamento] através do pagamento de propinas, taxas e emolumentos” (Partido Comunista Português, 2023, s/p).

Essa lógica de arrefecimento do papel do Estado no provimento da ação social ao estudante no ensino superior tem implicações explícitas nas classes sociais mais empobrecidas e representa um recuo nos direitos fundamentais (Santos, 2018).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Assistência Estudantil tanto no Brasil quanto em Portugal tem encontrado no recrudescimento do neoliberalismo reveses que colocam em xeque sua consolidação e efetivação.

Menciona-se, frente ao que foi analisado, que, no Brasil, a política de assistência estudantil, quando se olha para os recursos empenhados, perdeu recursos em todos os anos da série histórica analisada, exceto nos anos de 2016, 2019 e 2022. A diminuição dos recursos aportados para o PNAES tem levado as universidades públicas federais a escolherem quem será ‘merecedor’ desse apoio. Nessa perspectiva, o caráter universal da política de assistência estudantil e a perspectiva desta política sob o cerne do direito são atenuados.

Direcionando-se o olhar para Portugal, salienta-se que, embora o Estado exerça um papel importante na manutenção da ASES, ele não tem vindo a ser o principal mantenedor desta política. Os dados evidenciaram que os recursos das fontes de receitas advindas de receitas próprias das universidades e os recursos oriundos de transferências no âmbito das administrações públicas mais o financiamento comunitário, quando somados, representaram as maiores fontes de receitas usadas para a manutenção da Ação Social no Ensino Superior em Portugal.

Inferese, ainda, a partir do estudo realizado, que a restrição do orçamento estatal para a Ação Social no Ensino Superior em Portugal exerce uma pressão sobre as universidades públicas para que elas sejam mantenedoras deste apoio social. Tal pressão onera as famílias portuguesas, haja vista que os recursos para a manutenção destas universidades e, conseqüentemente, para o apoio social no ensino superior derivam em boa medida do pagamento de propinas atribuído aos estudantes e às suas famílias.

O cenário atual para a política de Assistência Estudantil no Brasil e em Portugal exige, pois, pensar no fortalecimento de lutas coletivas e reivindicatórias que busquem a consolidação desta política sob a ótica do direito. Por essa lógica, os recursos aportados para a AE não podem ser restringidos, nem mesmo em tempos de crises fiscais. Somente ancorada ao abrigo da concepção de direitos irrestritos, a Assistência Estudantil poderá, afinal, ser perspectivada como mecanismo de direito à educação superior e, portanto, como elemento potenciador de transformação cidadã e emancipatória tanto no Brasil quanto em Portugal.

Palavras-chaves: Assistência Estudantil; Recursos da Assistência Estudantil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 28 jul, 2024.
- CABRITO, Belmiro Gil. **O Financiamento do Ensino Superior**. Lisboa: Educa. 2002.
- CERDEIRA, Luísa. **O Financiamento do Ensino Superior Português: A partilha de custos**. Coimbra: Almedina. 2009.
- CIAVATTA, Maria. **Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade**. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 7, suplemento, p. 129-151, 2009.
- FERREIRA, Filomena Machado da Cunha. **Entre o abandono e o risco do abandono: um estudo de caso no ensino superior**. Universidade do Porto. Portugal. (Dissertação) em Psicologia e Ciências da Educação. 2014, 130f.
- PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS - PCP. **O financiamento do Ensino Superior Público**. Disponível em: <https://www.pcp.pt/financiamento-do-ensino-superior-publico-7>. Acesso em 30 jul. 2024.
- PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 307f.
- PEREIRA, Raquel Ferreira. **Ação Social no Ensino Superior Português: práticas, estratégias e impactos socioeconômicos**. Tese. Universidade Aberta. Sustentabilidade Social e Desenvolvimento. 2019, 520f.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril**. Estabelece os princípios da política de acção social no ensino superior. Disponível <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/129-1993-692654>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- SANTOS, Cláudia Priscila Chupel dos. **A Assistência Estudantil brasileira e a Ação Social portuguesa nas universidades públicas: do conhecimento à prática informada em Serviço Social**. TESE. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Serviço Social, 2017, 396f.
- SANTOS, Fernando Pedro Vieira Santos. **A Crise do Estado Social: a desconstrução do pensamento de um Estado Prestador na Proteção Social, no âmbito do Rendimento de Inserção Social, a partir do Século XXI**. Faculdade de Direito na Universidade de Coimbra, Portugal. (Dissertação). 2018. 145f.
- SARAIVA, Francisco Assuero Monteiro; PEREIRA, Ricardo A. de Castro; GOMES, José Weligton Félix; BEZERRA, Arley Rodrigues; LÚCIO, Francisco Germano Carvalho. (2017). **Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos)**. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2016/11/seec-t18.pdf>. Acesso em 06 jun 2024.
- VASCONCELOS, Natalia Batista. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil**. Ensino Em-Revista. Uberlândia. v. 17. n. 2, p. 599- 616, jul./dez. 2010.

[1] A lei 14.914 de 03 de julho de 2024 instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), substituindo o Decreto-lei nº 7.234 de 19 de julho de 2010.

[2] Exclui os valores referentes ao Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e o Programa Incluir.

[3] O orçamento da ASES em Portugal é composto por: **Orçamento do Estado** - Receitas advindas do pagamento de impostos e outras contribuições que *fazem parte do orçamento do Estado*; **Receitas Próprias** - *Receita das IES provenientes de cobranças efetuadas pelos serviços ou organismos, resultantes da sua atividade específica, da administração e alienação do seu patrimônio e quaisquer outras que por lei ou contrato lhes devam pertencer, e sobre as quais detêm poder discricionário no âmbito dos respectivos diplomas orgânicos.* **Transferências no âmbito das Administrações Públicas** - Receitas advindas da Administração pública por meio de pagamentos obrigatórios (impostos) efetuados por unidades pertencentes a outros sectores e recebidos de forma direta ou indiretamente e **Financiamento Comunitário** - Receitas resultantes de subsídios e fundos comunitários provenientes da União Europeia e de outros programas e instituições internacionais.