



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Gestão de Políticas Sociais

**Assistência estudantil nas universidades federais: o  
orçamento do programa nacional de assistência estudantil  
(PNAES) garante a permanência do estudante?**

**Ms. Juliana Palavezzini<sup>1</sup>  
Dra. Jolinda de Moraes Alves<sup>2</sup>**

**Resumo:** O artigo analisa o financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil, a partir da década de 2000, por meio de pesquisa documental nas plataformas oficiais do orçamento público nacional: Portal da Transparência do Governo Federal e Lei de Diretrizes Orçamentárias. Problematisa a capacidade do financiamento, a abrangência dos serviços e a destinação dos recursos da assistência estudantil no ensino superior federal brasileiro. Os resultados apontam que, para atingir aos objetivos e metas do programa, além da regulamentação legal é necessário o estabelecimento de uma “cultura de financiamento”, com vinculação orçamentária definida em lei.

**Palavras-chave:** Assistência Estudantil; Permanência; Financiamento; Orçamento público.

**Abstract:** The article analyzes the financing of the National Student Assistance Program, starting in the 2000s, with the documentary research on the bases of the national public budget: the Transparency Portal of the Federal Government and the Law on Budgetary Guidelines. Problem of financing capacity, a range of services and use of primary school resources in Brazilian federal higher education. The results show that, in order to achieve the objectives and goals of the program, in addition to legal regulation, it is necessary to establish a "financing culture", with budgetary linkage defined by law.

**Key Words:** Student Assistance; Permanence, Financing; Public budget.

---

<sup>1</sup> Assistente Social da UTFPR-DV; Graduada em Serviço Social pela UFSC; Mestre em Educação pela UNIOESTE-Cascavel, Doutoranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina. UEL. E-mail: [julianapalvezzini@gmail.com](mailto:julianapalvezzini@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em História e Sociedade pela UNESP, Assis/SP, Docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da UEL, Vice-coordenadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL, Líder do grupo de Pesquisa “Gestão de Política Social”. Bolsista Produtividade em Pesquisa 2 CNPq. [jolinda@uel.br](mailto:jolinda@uel.br)



## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa, sob a ótica do financiamento/orçamento, a expansão da assistência estudantil nas instituições federais de ensino superior (IFES) no Brasil. O PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil, aprovado em 2007, no contexto do processo de ampliação das vagas nas universidades pública (e privadas), ocorrido a partir de 2003, tem como finalidade promover o direito à permanência dos estudantes no ensino superior.

Apesar de o Brasil ter avançado nas últimas décadas, em matéria de publicização dos dados orçamentários, a linguagem, os códigos e a compreensão das informações disponíveis são complexas e pouco acessíveis. O financiamento da assistência estudantil é matéria ainda revestida de estranhamento tanto para os profissionais diretamente envolvidos na sua execução, quanto por seus usuários e pela comunidade acadêmica em geral. Com exceção das equipes gestoras, as informações geralmente são provenientes de relatórios de gestão já no final do exercício financeiro e após a aplicação dos recursos. A atualidade do tema e a escassez de estudos tornam as pesquisas na área cada vez mais importantes.

O financiamento das políticas públicas ocorre, primordialmente, por meio da transferência de recursos do fundo público<sup>3</sup>, e reflete a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade. A questão do orçamento deve ser entendida para além de um instrumento de planejamento, um elemento técnico, mas também, como uma questão política. A magnitude e a natureza das fontes de financiamento são importantes indicadores na avaliação das políticas sociais, estes indicadores "contribuem para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental que se está avaliando" (FAGNANI, 1998, p. 122). O financiamento das instituições federais de ensino superior, assim como as demais políticas sociais, passa pelo Fundo Público Federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição do governo federal, para implementar as políticas públicas da União. Sobre o fundo público federal, é importante mencionar que "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" (SALVADOR, 2012, p.7).

Este artigo é resultado de uma pesquisa documental realizada por meio da coleta de

---

<sup>3</sup> Ver Behring e Boscheti (2010/2011) e Salvador (2012, 2014).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

dados nas plataformas oficiais do orçamento público nacional, quais sejam: o Portal da Transparência do Governo Federal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No percurso metodológico foram analisados dados nacionais, onde buscamos confrontar as orientações formais (objetivos e metas do PNAES) e sua execução orçamentária. Os resultados da pesquisa demonstram que houve aumento significativo dos recursos para a efetivação da assistência estudantil, porém, ainda não suficiente para a cobertura do público destinatário, caracterizando-se pelo localismo nos mais “carentes”, por meio da priorização do pagamento de bolsas, em detrimento às outras áreas prescritas no decreto.

## **2. EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ÂMBITO DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL NO BRASIL**

Compreender a assistência estudantil como parte da política educacional é fundamental para a presente análise, uma vez que, as políticas educacionais reguladas e coordenadas pelo Estado, incorporam suas características e particularizam o ensino superior. No Brasil, sobretudo nas últimas décadas, a política educacional e o ensino superior vêm passando por mudanças, justificadas pela necessidade de respostas e soluções às demandas econômicas no contexto do atual estágio desenvolvimento desta sociabilidade. Os novos padrões de produtividade e competitividade, trazidos pelo avanço da ciência e tecnologia situam a educação como um componente fundamental nas estratégias de desenvolvimento econômico.

Nas últimas décadas o rumo tomado pela educação superior brasileira tem seguido, notadamente, as orientações de organismos multilaterais internacionais<sup>4</sup>. Em 1998 realizou-se em Paris a Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, tendo como resultado, a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI - visão e ação 1998<sup>5</sup>, que acena para a perspectiva de democratizar o ensino superior. O documento ressalta a procura sem precedentes e afirma a compreensão do papel deste nível educacional para o desenvolvimento sociocultural e econômico dos países. Os estudos de COSTA (2010) apontam para a influência de tal documento sobre a educação superior.

No plano internacional, a garantia da educação superior, como um direito de todos, foi abordada pela UNESCO, no ano de 1998, na declaração mundial sobre a

---

<sup>4</sup> BM (Banco Mundial) OCDE (Organização para cooperação e desenvolvimento econômico) FMI (Fundo Monetário Internacional), OMC (Organização Mundial do Comércio), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) entre outros.

<sup>5</sup> Uma versão traduzida para o português está disponível no seguinte endereço: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educacao/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html> acesso em 14/02/2019



educação superior no séc. XXI. A perspectiva de tornar esse grau de ensino mais democrático, está associada à concepção da formação de uma sociedade com mais igualdade social e maior equidade de oportunidades. Nessa perspectiva, a declaração mundial sobre a educação superior no séc. XXI afirma que: sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos. O compartilhar do conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir essa disparidade (COSTA, 2010, p. 61).

Seguindo as orientações dos organismos multilaterais na condição de agências financiadoras, a partir da década de 1990, houve um processo de expansão do ensino superior no Brasil. Caracterizado basicamente pela expansão da rede privada, diversificação institucional e baixa cobertura, no início século XXI o ensino superior vivenciou ainda que timidamente uma expansão na rede pública federal. O acesso ao ensino superior no Brasil é constitucionalmente<sup>6</sup> definido como meritocrático, distanciando-se de ideias mais progressistas como a universalização, a estatização e gratuidade. Os dados do censo da educação superior demonstram que, em 2015, a taxa de escolarização bruta ainda era de 32,6% e a taxa de escolarização líquida era ainda de 17,8%, demonstrando que este nível de ensino ainda é elitizado.

A necessidade de expansão do ensino superior público federal e, por conseguinte, da assistência estudantil, foi apresentada inicialmente pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. A partir da década de 2000, no âmbito do programa PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do subprograma o PDE (Plano de desenvolvimento da Educação) o governo federal passa a dimensionar a expansão do ensino superior público federal e com a institucionalização do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e definia como um dos seus objetivos *dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior*. Segundo as diretrizes, o programa pretendia “ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil”. Neste contexto, a assistência estudantil foi incorporada e inicia sua fase de expansão e regulamentação – ainda que por instrumentos legais frágeis.

A expansão da rede federal de educação superior teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais. Conforme dados do MEC (2015) no início de 2003 existiam 45 universidades federais e 148 câmpus. Em 2014 o número de

---

<sup>6</sup> A CF de 1988 definiu a educação como direito social, juntamente com a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Contudo, o artigo 208 da referida constituição preceitua sobre o dever do Estado com a educação, todavia o inciso quinto prescreve que o acesso *aos níveis mais elevados* de ensino será segundo a “capacidade de cada um”.



universidades passou para 63 (aumento de 18 instituições) e 321 câmpus, (aumento de 173 câmpus). Em relação ao número de cursos de graduação presencial em 2002 eram 2.047 cursos distribuídos pelas diversas IFES, em 2014 eram 4.867. Em relação ao número de matrículas considerando apenas a graduação presencial em 2002, foram 500.459 já em 2014 somaram 245.983, perfazendo um aumento de mais de 100%. A ampliação, expansão e no limite a democratização de qualquer nível de ensino, especialmente o superior - passa necessariamente pela garantia de recursos e orçamentos.

A trajetória da assistência estudantil, embora nem sempre assim denominada, é adjacente à do ensino superior brasileiro. A partir da década de 1930, percebemos que as legislações educacionais (leis, decretos, projetos de reforma etc.) tangenciam a assistência estudantil e até regulamentam algumas ações. Frequentemente tangenciada por contornos normativos,<sup>7</sup> mas, restringida pelas preocupações com necessidades emergenciais como moradia e alimentação, a assistência estudantil não evoluiu no sentido do estabelecimento de uma política, legalmente regulamentada, com recursos devidamente garantidos e com investimento nas suas diversas áreas. No percurso da assistência estudantil, observamos o caráter, fragmentado e descontínuo, marcado por vagas menções no âmbito legal e caracterizada pela carência de definição orçamentária para implementação dos direitos prescritos nos textos constitucionais e nas normativas regulamentadoras.

Até 2007 as ações de assistência estudantil eram realizadas de forma autônoma pelas universidades, tinham caráter optativo, ações pontuais, isoladas, sem regulamentação a nível nacional e sem definição de orçamento específico. Os gestores utilizavam da dotação orçamentária geral das instituições para realizar as ações de assistência estudantil.

Como parte do programa de reestruturação e expansão da rede federal, o PNAES, foi instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 39, de 12/12/2007, determinando ações nas áreas de permanência, desempenho acadêmico, cultura, lazer, esportes e assuntos da

---

<sup>7</sup> Destacamos algumas das medidas mais importantes: na década de 1930 marco importante das ações de assistência ao estudante foi a fundação da Casa do Estudante do Brasil, localizada no Rio de Janeiro. O Decreto nº 19.851 de 11/04/1931, no artigo 100, § 4º mencionava bolsas para estudantes “reconhecidamente pobres”. A Constituição Federal promulgada em 1934 no artigo 157 também tangenciava ações de assistência aos estudantes. No texto da CF de 1946, o artigo 172 determinava que cada sistema de ensino deveria ter serviços de assistência estudantil de modo a garantir o sucesso escolar dos alunos necessitados. Na década de 1960, nos anos de 1961 e 1962, a UNE organizou o I e o II Seminário Nacional da Reforma Universitária, que aconteceram respectivamente em Salvador (resultando na Carta da Bahia) e em Curitiba (resultando na Carta do Paraná), nas cartas o movimento solicitava “políticas de assistência estudantil, tendo em vista os problemas socioeconômicos dos estudantes”. Em 1961, a Lei nº 4.024, a primeira lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, nos artigos 90 e 91 aludia a assistência social escolar. Na década de 1970 o governo federal criou o Departamento de Assuntos Universitários (DAE), setor ministerial, vinculado ao MEC, com o objetivo de manter uma política de assistência estudantil para graduação em nível nacional (programa de alimentação, moradia e assistência médica-odontológica). O departamento foi extinto, não tendo estabelecido uma política de assistência estudantil. Na segunda metade da década de 80, foi constituído FONAPRACE, órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), com a finalidade promover o debate sobre a assistência estudantil, procurando articular as IES públicas na busca do estabelecimento de políticas nacionais voltadas para o acesso, a permanência e a conclusão de cursos, principalmente de alunos oriundos de camadas sociais de baixa renda.



juventude. Somente em 2010, o PNAES passou a ser regulamentado pelo decreto n. 7234, de 19/07/2010. Conforme preconiza o referido decreto, um dos principais objetivos da assistência estudantil é possibilitar a permanência e a melhoria do desempenho acadêmico dos beneficiários transpondo, principalmente, os obstáculos de ordem socioeconômica. A expansão da rede federal e da assistência estudantil foram acompanhadas pela regulamentação de novos mecanismos para o ingresso<sup>8</sup>, que alteraram o perfil dos estudantes que passaram a ocupar as vagas do ensino superior público federal no Brasil.

### **3. ORÇAMENTO DO PNAES: GARANTIA DE PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL?**

A partir de 2004, o governo federal repassa recursos para as ações de assistência aos estudantes, em fonte específica<sup>9</sup>. Contudo, os recursos previstos para assistência estudantil eram gerados, em grande medida, pelas próprias instituições de ensino<sup>10</sup> e a quantia direcionada para essas ações eram significativamente inferiores à quantia que passou a ser destinada pela União. A primeira regulamentação da assistência estudantil se deu por intermédio da portaria normativa nº. 39 de 12/12/2007, cuja execução financeira iniciou em 2008. Suas atividades eram realizadas no âmbito do Programa *Brasil Universitário* (código orçamentário 1073), por meio da ação *Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação* (código orçamentário 4002). Além do PNAES, os recursos destinados a este “código orçamentário” financiam mais dois programas: o Promisae<sup>11</sup> (Programa

---

<sup>8</sup> Os vestibulares e os processos seletivos, descentralizados por universidades, foram substituídos total ou parcialmente pelo Sistema de Seleção Unificada – SiSU, sistema informatizado, implementado pelo governo federal, que se vale das notas obtidas por estudantes no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) para alocar candidatos (as) em instituições credenciadas. Outra medida foi a Lei Federal no 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas.

<sup>9</sup> A ação 4002 aparece nas peças orçamentárias antes de 2008, (entre 2004 e 2007), conforme pesquisa realizada no sítio do portal transparência, os recursos destinados as ações de assistência estudantil eram destinados às universidades por intermédio do programa Universidade do Século XXI - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação. Todavia, tomamos como referência para análise neste estudo, os dados a partir de 2008 – execução financeira logo após sua regulamentação.

<sup>10</sup> As IFES também financiam as ações da assistência estudantil por meio de recursos próprios provenientes, dentre outros, de medidas como taxas, contratos, convênios de projetos/programas, com instituições públicas e privadas, aluguel de patrimônios imobiliários, prestação de serviços, cursos pagos, produção de bens, e/ou emendas parlamentares.

<sup>11</sup> O Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisae) tem o objetivo de fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e os países com os quais mantém acordos – em especial os africanos – nas áreas de educação e cultura. O projeto oferece apoio financeiro em pecúnia para alunos estrangeiros participantes do Programa de Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G), regularmente matriculados em cursos de graduação em instituições federais de educação superior. O auxílio visa cooperar para a manutenção dos estudantes durante o curso, já que muitos vêm de países pobres. Para concorrer ao Promisae, o estudante, além de estar matriculado em instituição federal de educação superior, deve ter bom desempenho acadêmico, de acordo com as exigências da universidade em que estuda. A universidade, para aderir ao programa, precisa estar vinculada ao PEC-G e receber, regularmente, estudantes estrangeiros por meio desse programa. O



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) e o Programa Incluir<sup>12</sup> (Política de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior). A distribuição dos recursos entre os três programas é definida por cada instituição.

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.

Segundo o decreto nº. 7234 de 19/07/2010, as despesas do programa *correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às IFES devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentarias existentes, observados os limites estipulados pela legislação orçamentária vigente* (Brasil, 2010). Observa-se que não há determinação de uma parcela específica do orçamento a ser destinado a tal programa, devendo o poder executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentarias existentes. Significa dizer que, serão atendidos beneficiários na medida dos recursos disponíveis e não que os recursos são disponibilizados conforme demanda existente. Essa lógica reveste o programa de caráter seletivo e focalizado, restando aos executores a “eleição dos mais pobres entre os pobres”.

A magnitude dos recursos orçamentários destinados às universidades federais é decidida por meio de um cálculo, que determina os recursos a serem direcionados para

---

programa cumpre o disposto nos decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, na portaria nº 745, de 05 de junho de 2012. O programa é operacionalizado por meio de editais.

<sup>12</sup> O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que garantem o acesso de pessoas com deficiência às IFES. O Incluir tem como principal objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade, os quais respondem pela organização de ações institucionais que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação. Desde 2005, o programa lança editais com a finalidade de apoiar projetos de criação ou reestruturação desses núcleos nas IFES. O programa cumpre o disposto nos decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005 e sendo operacionalizado na forma de editais anuais.



cada instituição, considerando algumas variáveis. Atualmente o decreto nº. 7.233 de 19/07/2010 regulamenta os procedimentos orçamentários e financeiros, para a destinação de recursos às universidades<sup>13</sup>. Assim, a distribuição de recursos para a assistência estudantil segue os parâmetros de distribuição de recursos para as universidades brasileiras, baseados em fórmulas, envolvendo a combinação de variáveis e indicadores que vão desde o número de alunos; a produção institucionalizada de conhecimento; o número de registro e comercialização de patentes; a relação entre o número de alunos e o número de docentes e, até, os resultados de avaliações.

A distribuição do orçamento (custeio e capital<sup>14</sup>) é feita com base na participação de cada instituição, no conjunto das universidades federais do país, segundo o critério a seguir: *Matriz OCC<sup>15</sup> = 80% (aluno equivalente) + 20% (índice de qualidade e produtividade)*. Aluno Equivalente (80% do valor da Matriz) é o principal indicador utilizado para análise dos custos de manutenção das IFES. Para o cálculo do Aluno Equivalente são utilizados 4 indicadores, referentes as atividades educacionais nos níveis de: graduação, mestrado, doutorado e residência médica. Na graduação são considerados os indicadores: Total de alunos diplomados no curso de graduação, total de alunos ingressantes nos cursos de graduação, duração padrão do curso, retenção padrão do curso, peso do grupo do curso, bônus por curso noturno e por curso fora da sede. Para o cálculo do Índice de Qualidade e Produtividade (20% do valor da Matriz) são utilizados os seguintes dados: total de alunos equivalentes (com peso de 50% neste índice) e os outros 50% são baseados em três elementos: a) número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica; b) número de alunos diplomados nos cursos de mestrado, doutorado e residência médica; c) somatório dos conceitos CAPES. O número final é resultado da soma desses três elementos considerando seus pesos.

A distribuição de recursos do PNAES, para as IFES é realizada com base na chamada “Matriz PNAES”, definida na 46ª Reunião do FONAPRACE, realizada em 10/2009

---

<sup>13</sup> Levam-se em conta os seguintes critérios: I - número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período; II - oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; III - A produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; IV - O número de registro e comercialização de patentes; V- A relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; VI - Os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES; VII - A existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e VIII - A existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010b).

<sup>14</sup> Recursos de Capital são conhecidos como investimentos aplicados geralmente em patrimônio (obras, construções, instalações, aquisição materiais permanentes etc.). Já os Recursos de Custeio são conhecidos como recursos correntes, aplicados nas despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição materiais de consumo, diárias, etc.

<sup>15</sup> Para maiores informações sobre o calculo AEq consultar: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192) acesso em 16/02/19.





em Belo Horizonte. A Matriz PNAES, atualmente considera os índices: estudante equivalente<sup>16</sup> 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. (ANDIFES, 2015).

Nota-se que, pelo fato da matriz PNAES ser inspirada na *matriz OCC*, os parâmetros utilizados não consideram as condições as características próprias das IFES (localização, estrutura para atuação nas áreas/ações de assistência) nem as condições socioeconômicas e o perfil dos alunos, não considerando as especificidades e os objetivos da assistência estudantil. Ampliar as condições de permanência, viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras, como afirma o decreto, passa necessariamente pelo reconhecimento das especificidades de cada instituição e, sobretudo pelo conhecimento do perfil do aluno de cada instituição. A distribuição de recursos para a assistência estudantil deve levar em conta, sobretudo, o perfil socioeconômico e acadêmico do público alvo<sup>17</sup>.

A partir de 2008, é possível perceber que os recursos destinados às ações de assistência ao estudante cresceram de forma expressiva. Uma das principais dificuldades ao se estudar a questão orçamentária do PNAES é estabelecer quais os parâmetros<sup>18</sup> utilizados para identificar os recursos. No que se refere aos valores destinados a assistência

<sup>16</sup> Que considera o número de diplomados, a duração média do curso, o coeficiente de retenção, o número de ingressantes, o bônus por turno noturno, e o bônus por curso fora de sede. Mais informações [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192) acesso em 14/03/18.

<sup>17</sup> Percebendo a necessidade de rever esta matriz, o FONAPRACE, delibera pela criação de um Grupo de Trabalho composto por membros do FONAPRACE e do FORPLAD (Fórum dos pró-reitores de planejamento e administração), para pensar e propor uma nova matriz de financiamento do PNAES. O grupo, composto por membros do FORPLAD e do FONAPRACE começou os trabalhos em 2015 e ainda não foi estabelecida uma matriz de financiamento que considere as especificidades da assistência estudantil.

<sup>18</sup> Na análise orçamentária alguns conceitos/referências são fundamentais: o **empenho** é o valor que o órgão público reserva para efetuar um pagamento planejado, podendo ocorrer após a assinatura de um contrato de prestação de serviço por exemplo. Quando cada serviço for executado o valor é **liquidado**, e quando o prestador de serviço receber o valor do serviço concluído este é considerado o valor **pago**.



estudantil, podemos encontrar mesmo em documentos oficiais<sup>19</sup> dados e valores diferentes, onde geralmente não são esclarecidos quais parâmetros foram utilizados para se chegar àqueles valores. Essa é uma das principais dificuldades no estudo do orçamento das políticas públicas brasileiras.

Para este trabalho selecionamos e apresentamos os dados em duas fontes federais: a primeira com dados constantes na LOA e a segunda com os dados do painel do orçamento federal. A pesquisa na LOA (a partir dos recursos destinados a cada instituição) apresenta apenas o orçamento geral enquanto que a pesquisa no painel do orçamento federal apresenta os parâmetros selecionados.

**Tabela 1. Orçamento Assistência ao Estudante - LOA**

Ano	PNAES Nacional	Varição %
2008	R\$ 125.300.000,00	-
2009	R\$ 203.000.000,00	62%
2010	R\$ 304.000.000,00	50%
2011	R\$ 395.189.588,00	30%
2012	R\$ 503.843.628,00	27%
2013	R\$ 603.787.226,00	20%
2014	R\$ 742.720.249,00	23%
2015	R\$ 895.026.718,00	21%
2016	R\$ 1.030.037.000,00	15%
2017	R\$ 987.384.620,00	-4%

Fonte: LOA. Sistematização própria.

Acompanhando a trajetória do orçamento é possível notar um crescimento importante do aporte de recursos para a área de assistência estudantil. Apesar de valores

<sup>19</sup> Como exemplo, podemos citar: dados sobre o orçamento da assistência estudantil é o Painel do Orçamento Federal, por meio da consulta livre, pesquisando pelo programa 1073, ação 4002. Conforme tabela sistematizada pela autora e apresentada neste trabalho, disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qv\\_w&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qv_w&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true), acesso em 27 de abril de 18. Outra fonte são os dados contantes na LOA referente ao ano de exercício, pesquisando também pelo programa 1073, ação 4002, referente à cada IFES em separado, sendo necessária a soma de cada uma para obter o valor total. Dados do Portal Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br> (pesquisados por: dados direto do governo, exercício/ano, programa ou ação (1073 ou 402) – Aplicações diretas, também é uma fonte de dados sobre a assistência estudantil. Também são encontrados dados no documento: Análise da Expansão das Universidades Federais de 2003-2008, produzido pelo MEC e disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192), pg 21, acesso em: 27 de abril de 2018. Dados apresentados pela ANDIFESS, em 2015 no seminário sobre Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC <http://www.andifes.org.br/gestao-orcamentaria-das-universidades-federais-orcamento-publico-federal-e-matriz-occ/> pg.42, acesso em 27 de abril de 2018. Outra fonte refere-se ao documento do MEC: A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014, [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192) pg.64, acesso em 27 de abr. de 18. Finalmente, outra fonte de dados é a própria Revista Comemorativa dos 25 anos do Fonaprace: [http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos/download/Revista\\_Fonaprace\\_25\\_Anos.pdf](http://www.assistenciaestudantil.cefetmg.br/galerias/arquivos/download/Revista_Fonaprace_25_Anos.pdf)



diferentes, as fontes apontam aumentos progressivos, mas não lineares entre 2008-2017, tendo uma queda em 2017. Os dados do painel do orçamento federal conforme demonstrado na tabela 2, demonstram:

**Tabela 2 - Orçamento Assistência ao Estudante – Painel do Orçamento Federal.**

Ano	Ação	Dotação Inicial	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	4002	182.608.639	141.013.037	65.863.827	61.946.838
2009	4002	129.448.236	203.971.655	128.107.572	125.153.456
2010	4002	318.934.441	307.450.212	209.935.368	206.595.864
2011	4002	424.828.735	401.113.697	296.538.546	293.209.077
2012	4002	551.993.605	512.809.339	389.126.243	379.915.096
2013	4002	686.188.015	637.604.349	519.321.458	505.878.705
2014	4002	808.032.704	713.567.760	621.855.687	615.971.693
2015	4002	978.960.405	843.707.334	713.169.617	687.981.062
2016	4002	1.016.094.062	951.874.877	814.251.944	810.103.868
2017	4002	987.484.620	953.696.764	823.465.717	811.011.108
2018	4002	957.178.952	339.550.986	162.645.876	141.421.775

Fonte: Painel Orçamento Federal/Sistematização própria.

A regulamentação da política de assistência estudantil por intermédio do decreto define como público prioritário os estudantes de graduação presencial e àqueles oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. Apesar do aumento observado na destinação orçamentária da assistência estudantil, 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.

Segundo a quarta pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação, realizada pelo FONAPRACE em 2014, cerca de 66% dos discentes das IFES estão incluídos no público alvo das políticas de assistência estudantil: “66,19% de seus discentes vivem com renda per capita média familiar de até 1,5 salário mínimo, 21,96% vive com renda entre 0,5 e 1 salário mínimo, e 31,97% vive com até 0,5 salário mínimo” (Fonaprace, 2016, p.244). A pesquisa aponta que, nos últimos anos houve uma mudança no perfil do aluno que frequenta o ensino superior público federal, demonstrando a expressiva necessidade de investimento em políticas de assistência estudantil. Apesar do incremento significativo nos recursos nota-se uma defasagem entre a cobertura e o quantitativo de alunos que atendem aos critérios mínimos estabelecidos.

A incapacidade de compatibilizar a oferta da política com a devida cobertura da demanda por ela demonstra que a magnitude dos recursos é um obstáculo para o atingimento das metas, pois os recursos são incompatíveis com a dimensão da demanda, obrigando a adoção de ações com caráter focalizado.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

Outra constatação refere-se à imprescindibilidade de adequação da matriz PNAES. As limitações impostas pela natureza da fonte de financiamento (baseada na matriz OCC) evidencia a necessidade de utilização de uma matriz que siga parâmetros definidos por meio de variáveis/indicadores considerando como critério distribuidor de recursos as condições socioeconômicas e acadêmicas em substituição aos indicadores de aluno equivalente e IDH, definindo assim uma adequada e justa distribuição dos recursos.

A renda é um dos fatores principais (não o único) para a promoção da permanência no ensino superior. As condições socioeconômicas são fundamentais para manutenção das diversas esferas da vida humana (alimentação, moradia, transporte etc). Se por um lado, os fenômenos da permanência/evasão não podem ser atribuídos unicamente às questões econômicas, por outro, são incontestavelmente necessárias. A promoção da permanência requer, no entanto, que sejam observados outros aspectos como: identificação com a instituição e com curso; adaptação à dinâmica da vida acadêmica, desempenho acadêmico, questões de saúde, entre tantas outras. Considerando as áreas básicas definidas pelo próprio PNAES na garantia das condições de permanência material dos estudantes (alimentação, moradia, transporte, atenção à saúde, apoio pedagógico, entre outras), observa-se uma forte tendência à “bolsificação” e o atendimento prioritário de áreas como alimentação e moradia (por intermédio de bolsas e não da construção de moradias universitárias), em detrimento de outras ações como atenção à saúde e apoio pedagógico por exemplo. A priorização do atendimento, a abrangência, bem como os serviços e benefícios ofertados, priorizando algumas áreas, tende a reduzir a assistência estudantil a questões de ordem econômica, desconsiderando outras questões que influenciam no desempenho e permanência dos alunos (como as questões de saúde e pedagógicas). Destarte o investimento em infraestrutura e nas diversas áreas previstas no programa, para além do custeio em bolsas é uma necessidade da assistência estudantil e um desafio orçamentário, para que de fato se possa atingir aos objetivos do programa.

#### **4. CONSIDERACOES FINAIS**

No contexto da expansão do ensino superior público federal a assistência estudantil é incorporada na agenda da política educacional do país, com objetivo de promover mínimas condições de permanência no ensino superior. Todavia, sua frágil regulamentação, bem como as suas limitações e destinação orçamentária revestem a mesma de características como a focalização e a seletividade. A questão do orçamento/financiamento



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

aparece, como um limite para o alcance dos objetivos da assistência estudantil. Ainda com o aumento significativo dos recursos, a pesquisa sobre o perfil do estudante brasileiro demonstra a insuficiência de recursos para a cobertura do público que atende aos critérios mínimos estabelecidos pelo decreto. A priorização no pagamento de bolsas, a utilização de uma matriz não específica para a assistência estudantil, também aparecem como entraves.

Com base no exposto, entendemos que a pauta urgente na assistência estudantil, além do seu estabelecimento legal é o estabelecimento de uma “cultura de financiamento”, com vinculação orçamentária definida em lei. A cobertura do público que atende os critérios mínimos também é primordial. Finalmente, o investimento em todas as áreas é essencial para uma concepção ampliada de assistência estudantil e, sobretudo para atingir aos objetivos e metas do programa.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4875.htm) acesso em: 27/03/2018.

\_\_\_\_\_. **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. Presidência da República. Brasília, DF: *Diário Oficial da União* de 25.04.2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm) 02/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7. 233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Brasil, 2010b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm) Acesso em: 15/08/2018

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm) acesso em: 15/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172/2001. Plano Nacional de Educação**, aprovado em 10/01/ 2001. Disponível em: [www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf.pne.pdf](http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf.pne.pdf) acesso no dia 01/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Orçamentária Anual.** <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017> acesso em 07/08/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014** (Balanço Social 2003 2014) Brasília, 2015 b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192) Acesso em 21/03/18.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em:  
< [http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port\\_40.pdf](http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf)> Acesso em 02/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa n. 745, de 05 de junho de 2012.** Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10931-portariadopromissas2012&category\\_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10931-portariadopromissas2012&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em 21/01/2018.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 9ª edição, São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 2).

\_\_\_\_\_, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, Simoni Gomes. **A equidade na educação superior:** uma análise das políticas de assistência estudantil. 202 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FAGNANI, Eduardo. **Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais.** In: RICO, Elizabeth. Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.

FONAPRACE/ANDIFES. **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos da IFES.** Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 2016. Disponível em:  
<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjNobbU0cDgAhUdLLkGHXkYCMUQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Farquivos.info.ufrn.br%2Farquivos%2F2016148075eca434327469c267f6e95dd%2FPerfil2016.pdf&usq=AOvVaw1hvVHQ-WpYWriVvueOE9cC> acesso em 12/12/2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2016:** Divulgação. Brasília, 31 de agosto de 2017. Disponível em;  
[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2016/apresentacao\\_censo\\_educacao\\_superior.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2016/apresentacao_censo_educacao_superior.pdf) acesso em: 16/02/2019.

SALVADOR. Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilásio, TEIXEIRA, Sandra. **Orçamento e Políticas sociais: Metodologia de Análise na Perspectiva Crítica.** Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, no 01, p. 15-32, jan. /jun., 2014.