UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br

ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 10/2025/441, PPGED				
Data:	Vinte e um de março de dois mil e vinte e cinco	Hora de início:	14:45	Hora de encerramento:	17:45
Matrícula do Discente:	12113EDU011				
Nome do Discente:	GLÊNIO OLIVEIRA DA SILVA				
Título do Trabalho:	"Crítica do Financiamento do Ensino Superior Público Brasileiro: Uma análise da Política de Assistência Estudantil no período de 2010-2022"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"A POLÍTICA EDUCACIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS E A QUESTÃO DA QUALIDADE: avaliação externa e gestão na centralidade da agenda mineira"				

Reuniu-se no Anfiteatro/Sala 1G145, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias - UNIFESP; Maria Vieira Silva - UFRN; Maria Célia Borges - UFU; Rafael Borges Ribeiro - UFU e Gabriel Humberto Muñoz Palafox - UFU orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos membros examinadores, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

Aprovado

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Humberto Munoz Palafox**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 21/03/2025, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Maria Vieira Silva**, **Usuário Externo**, em 24/03/2025, às 08:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias**, **Usuário Externo**, em 24/03/2025, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Maria Celia Borges**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 24/03/2025, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Rafael Borges Ribeiro**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 24/03/2025, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6176786** e o código CRC **CDFF72E2**.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S586 Silva, Glênio Oliveira da, 1972-
2025 Crítica do Financiamento do Ensino Superior Público brasileiro: Uma Análise da Política de Assistência Estudantil no período de 2010-2022 [recurso eletrônico] : Implicações, Limites e Possibilidades do Financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES na Universidade Federal de Uberlândia-UFU / Glênio Oliveira da Silva. - 2025.

Orientador: Gabriel Humberto Muñoz Palafox.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Educação.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.te.2025.231
Inclui bibliografia.

1. Educação. I. Palafox, Gabriel Humberto Muñoz ,1958- , (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

GLÊNIO OLIVEIRA DA SILVA

CRÍTICA DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PERÍODO DE 2010-2022

UBERLÂNDIA
2025

GLÊNIO OLIVEIRA DA SILVA

CRÍTICA DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PERÍODO DE 2010-2022

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Linha de Pesquisa: Estado, Política e Gestão em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para qualificação.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox

UBERLÂNDIA

2025

GLÊNIO OLIVEIRA DA SILVA

CRÍTICA DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO PERÍODO DE 2010-2022

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Linha de Pesquisa: Estado, Política e Gestão em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para qualificação.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox – PPGED/UFU
Orientador

_____
Profa. Dra. Maria Vieira da Silva – DFPE/UFRN
Membro efetivo

_____
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sampaio Burgos Dias – EFLCH/UNIFESP
Membro efetivo

_____
Profa. Dra. Maria Célia Borges – PPGED/UFU
Membro efetivo

_____
Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva – INCIS/UFU
Membro efetivo

Uberlândia, março de 2025.

Dedico esse trabalho aos meus pais, a minha esposa e a meus filhos, pela paciência com minhas ausências, por se fazerem presença em minha vida, pelo amor, pela confiança, pelo carinho e pela compreensão.

A todos/as que veem na transformação uma perspectiva possível, porém não deixam de lado o alicerce que sustenta cada passo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que nos deu a vida e a razão de viver.

Aos meus pais, Maria Helena e Antônio Esmeraldo (*in memoriam*), que pelo exemplo de simplicidade e de perseverança me impulsionaram a fazer dessas qualidades alguns dos ideais de minha vida.

À minha esposa amada, Maria Aparecida, e aos meus filhos David e Glenda, pela compreensão de vários dias e noites suportando minha necessária ausência devido a esta empreitada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox, a minha mais profunda gratidão. Sua dedicação e orientação foram fundamentais para a realização deste trabalho. A sua confiança em minhas habilidades e experiência, juntamente com o equilíbrio entre exigir o máximo de mim e proporcionar apoio contínuo, me possibilitaram evoluir não só como pesquisador, mas também como pessoa.

À Profa. Dra. Maria Vieira Silva e ao Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva por suas considerações de expertise acadêmica e rigor intelectual.

Ao Prof. Dr. Benjamin Xavier de Paula, por sua amizade, seu apoio e pela generosidade em compartilhar saberes nesta trajetória.

Aos meus irmãos, Cleide, Graciela e Clério, pelo carinho e atenção.

A todos os que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta investigação e que buscam trilhar o caminho entre o ideal e o concreto com sabedoria.

Algumas leituras têm confirmado o que para mim constituía-se dúvida metódica e de rigorosidade acadêmica: as histórias de vida do pesquisador se cruzam e se mesclam com seu objeto de investigação. Constatação nem sempre visível nas produções, o que se percebe é um esforço acadêmico em ocultar, geralmente, por meio de uma linguagem pretensamente neutra, seu envolvimento visceral com o campo empírico analisado. Meu caso não é ou foi diferente, a diferença é marcada pela vontade de tornar explícita essa ligação e o quanto a problemática que envolve essa pesquisa carrega por si mesma as marcas de minha própria trajetória (Silva, 2001).

RESUMO

Esta tese investigou aspectos da política de financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público, em particular a do Programa de Assistência Estudantil (PNAES) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). O PNAES tem por finalidade ampliar as condições de permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior público. A pesquisa mais recente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) sobre o perfil dos estudantes das universidades federais em 2018 revelou que mais de 48,3% eram cotistas e 70,2% possuíam uma renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio. Esta investigação científica visou responder algumas questões, dentre as quais se destaca: quais são as implicações, os limites e as possibilidades da realização da política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU durante as gestões do período compreendido entre 2010 e 2022? Fundamenta-se nos princípios da teoria dialética-crítica em interação com algumas categorias de Gramsci, como a "Pequena e Grande política", que possibilita a identificação e análise das disputas de agendas políticas, além das correlações concretas de força e poder com projetos mais amplos de emancipação social e política. A concepção metodológica fundamenta-se na pesquisa do tipo estudo de caso, que possibilita a triangulação com outras perspectivas metodológicas complementares como a análise qualitativa e a pesquisa bibliográfica. Os instrumentos de investigação foram: I) fontes documentais: legislação específica sobre o tema (Portaria Normativa nº 39/2007 do Ministério da Educação [MEC], Decreto Federal nº 7.234/2010; Portaria MEC nº 748/2021 etc.); II) fontes orais: entrevista semiestruturada com Gestores Administrativos da UFU e representante estudantil do Diretório Central dos Estudantes (DCE)/UFU. O problema percebido está além da histórica falta de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil nas Instituições de Ensino Superior Federal (IFES), sendo que a UFU enfrenta desafios estruturais, culturais e administrativos que vão além da simples execução do orçamento para a efetiva implementação do PNAES. Dentre eles destacam-se: a) inadequado acompanhamento e controle dos indicadores de evasão e retenção que têm no parâmetro "Aluno Equivalente" o principal critério para a distribuição de recursos públicos; b) ausência de uma cultura de planejamento na organização, marcada por ações reativas, descontínuas e de rupturas; c) interpretações e percepções conceituais inadequadas no uso dos recursos públicos de Restos a Pagar; e d) problemas de comunicação e acolhimento entre os assistidos e a administração. Isto sugere a necessidade de intensificar os mecanismos de gestão democrática estratégica em conjunto com os processos de planejamento e governança, com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

Palavras-chave: assistência estudantil; financiamento; permanência estudantil; gestão educacional.

ABSTRACT

This thesis investigated aspects of the funding policy for Student Assistance in public higher education, with a particular focus on the Student Assistance Programme (PNAES) at the Federal University of Uberlândia (UFU). The overarching objective of the PNAES is to enhance the conditions under which students experiencing socio-economic vulnerability can persist in public higher education. The most recent survey by the National Association of Heads of Federal Higher Education Institutions (ANDIFES) on the profile of students at federal universities in 2018 revealed that more than 48.3 per cent of the student body were quota students, and 70.2 per cent of students came from families with a monthly income of up to one and a half minimum wages. The objective of this scientific research was to provide an answer to a number of questions, including but not limited to: what are the implications, limits and possibilities of implementing the Student Assistance funding policy at UFU during the period between 2010 and 2022? The present study is founded upon the principles of dialectical-critical theory, in interaction with a selection of Gramsci's categories, including 'small and big politics'. This methodological approach facilitates the identification and analysis of disputes concerning political agendas, in addition to the correlation of force and power with broader projects of social and political emancipation. The present study employs a case study research method, enabling triangulation with other complementary methodological perspectives, such as qualitative analysis and bibliographical research. The research tools employed included the following: I) documentary sources: legislation pertaining to the subject in question (Ministry of Education [MEC] Normative Ordinance No. 39/2007, Federal Decree No. 7,234/2010; MEC Ordinance No. 748/2021, etc.); II) oral sources: semi-structured interviews with UFU Administrative Managers and a student representative from the Central Student Directory (DCE)/UFU. The issue at hand extends beyond the historical underfunding of public budgetary and financial resources allocated to student assistance in Federal Higher Education Institutions (IFES). UFU grapples with a combination of structural, cultural and administrative impediments that go beyond the mere execution of the budget for the effective implementation of the PNAES. These include: a) inadequate monitoring and control of indicators of both dropout and retention, which utilize the 'Equivalent Student' parameter as the primary criterion for the distribution of public funds; b) the absence of a culture of planning within the organization, characterized by reactive, discontinuous and disruptive actions; c) inadequate conceptual interpretations and perceptions in the utilization of public funds from unpaid commitments; and d) communication and reception problems between those assisted and the administration. These findings indicate a necessity for the enhancement of strategic democratic management mechanisms in conjunction with planning and governance processes, with the objective of achieving enhanced efficiency and effectiveness in the utilization of public resources.

Keywords: student assistance; funding; student persistence; educational management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Orçamento Federal Executado (pago) – consumido em 2022 52
Figura 2 - Gastos do Governo Federal – 2000 a 2022 60
Figura 3 - Fluxo Simplificado dos recursos do Fundo Público Federal à Assistência Estudantil 86
Figura 4 - Ensino Superior (R$ bi) 114
Figura 5 - Função Educação: Os recursos financeiros no período 2014-2021 115
Figura 6 - Trajetória das dotações orçamentárias para a educação superior 2012-2023 117
Figura 7 - Orçamento do PNAES – LOA e Executado (nominal e real) de todas as IFES para os anos 2014 a 2018 119
Figura 8 - Orçamento do PNAES executado real por estudante coberto pela Assistência Estudantil da 57 IFES observadas em valore de janeiro de 2018 (2014-2018) 120
Figura 9 - Trajetória das despesas empenhadas da Assistência Estudantil entre 2010 a 2022 121
Figura 10 - Organograma da estrutura organizacional da Universidade Federal de Uberlândia 154
Figura 11 - Comportamento das despesas discricionárias da UFU, entre 2012 a 2021 188
Figura 12 - Trajetória das despesas empenhadas do PNAES na UFU entre 2010 a 2022 190
Figura 13 - Organograma da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil 196

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Projetos Lei e Requerimentos de Informações entre 2011 a 2022 96
Tabela 2 - Indicadores de evasão e retenção na UFU entre 2019 e 2021 148
Tabela 3 - Indicadores de evasão e retenção na PROAE entre 2016 e 2023 200
Tabela 4 - Comportamento dos recursos e Resto a Pagar do PNAES - UFU 208
Tabela 5 - Panorama das ações implementadas do PNAES - UFU 217
Tabela 6 - Demanda Potencial Prioritária (DPP) do PNAES - UFU 219

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo das metas e ações propostas pelo PIDE no período de 2010 a 2015 164
Quadro 2 - Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) 2010- 2015.....169
Quadro 3 - Demonstrativo das metas e ações propostas pelo PIDE no período de 2016 a 2021 172
Quadro 4 - Evolução dos atendimentos realizados do PNAES - UFU.....214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Assistência Estudantil

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CEPAE - Centro de Atendimento em Educação Especial

CGU - Controladoria Geral da União

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONSUN - Conselho Universitário

CPDE - Comissão Permanente de Desenvolvimento e Expansão

DIRAC - Diretoria de Administração e Controle Acadêmico

DIRES - Diretoria de Assuntos Estudantis

DIRES - Diretoria de Inclusão, Promoção e Assistência Estudantil

DIRVE - Diretoria de Qualidade de Vida do Estudante

DIASE - Divisão de Assistência e Orientação Social

DIPAE - Divisão de Promoção de Igualdades e Apoio Educacional

DPP - Demanda Potencial Prioritária

DRU - Desvinculação das Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

Enem - Exame Nacional de Ensino Médio

EPG - Estado, Política e Gestão

EQAC - Eficiência e Qualidade Acadêmico Científico

FAU - Fundação de Apoio Universitário

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPF - Fundo Público Federal

FSE - Fundo Social de Emergência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IES - Instituições de Ensino Superior

IFES - Instituições de Ensino Superior Federal

INCLUIR - Programa de Acessibilidade na Educação Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei de Diretrizes e Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

NRF - Novo Regime Fiscal

OCC - Outros Custeios e Capital

ODC - Outras Despesas Correntes

PBP - Programa de Bolsa Permanência

PcD - Pessoas com Deficiência

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PIDE - Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual

PPGED - Programa de Pós-Graduação em Educação

PROAE - Pró-reitora de Assistência Estudantil

PROGEP - Pró-reitora de Gestão de Pessoal

Promisaes - Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

ProUni - Portal Único de Acesso ao Ensino Superior

RIC - Requerimento de Informação

RPNP - Restos a Pagar Não Processados

SESU - Secretaria de Educação Superior

SiSU - Sistema de Seleção Unificada

SPO - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCG - Taxa de Conclusão dos Cursos de Graduação

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
1.1 O caminho da pesquisa 23
1.2 Estrutura da pesquisa 35
2 O FUNDO PÚBLICO: DILEMAS DAS FONTES FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO FEDERAL 37
2.1 Fundo Público e a Disputa pelo Financiamento da Assistência Estudantil 38
2.2 Fundo Público e o Ensino Superior: Desafios e Perspectivas 42
2.3 Antivalor e Salário indireto: O Fundo Público na sustentação e reprodução do capitalismo47
2.4 Desafios do Ensino Superior Público: O influxo do Capital financeiro e a Dívi.da Pública50
2.5 Expansão do ensino superior: democracia em processo 61
2.6 Assistência Estudantil e a Democratização no Ensino Superior 66
2.7 Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários: Desafios e Perspectivas na dinâmica do financiamento do PNAES 78
2.8 Estrutura da origem de recursos públicos e a Dinâmica do arranjo institucional brasileiro: Financiamento das Instituições do Ensino Superior Público 83
2.9 A Política de Assistência Estudantil no Congresso Nacional: Propostas e Obstáculos para transformar o programa em Política de Estado (2010-2022) 96
2.10 PNAES: Entre a Autonomia e a Equidade na Fragilidade da Gestão de apoios para inclusão 101
3 OS DESAFIOS DA INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO E OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016 112
3.1 Impactos da EC nº 95/2016 no Financiamento da Educação Superior e no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) 112
3.2 A Inflexão na Política Econômica Brasileira: Da Expansão à Restrição 121
3.3 Educação, Hegemonia e Subfinanciamento: Reflexões Gramscianas sobre o ensino superior público e a assistência estudantil 131
4 PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A INFLUÊNCIA DO PIDE NA UFU 139
4.1 O Papel do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no planejamento e avaliação das Instituições de Ensino Superior Públicas 139
4.2 Importância do planejamento institucional na UFU 142

4.3 Planejamento institucional da Assistência Estudantil: Desafios entre Autonomia e Governança institucional 152
4.4 Planejamento da Assistência Estudantil na UFU 157
5 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFU: UMA ANÁLISE DA PROAE 185
5.1 A Trajetória da Assistência Estudantil na UFU: Percursos e Desafios em um Contexto de Restrições Orçamentárias 185
5.2 Gestão da Assistência Estudantil na UFU: Desafios na implementação do PNAES 195
5.3 Gestão Orçamentária/financeira da Assistência Estudantil na PROAE 208
5.4 Democracia em processo: Desafios da inclusão racial e socioeconômica na Assistência Estudantil na UFU 218
6 ANÁLISE DE CAMPO 230
6.1 Análise - Gestores Administrativos 230
6.2 Análise - Representante Estudantil 257
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 274
8 REFERÊNCIAS 292
APÊNDICES 326
Apêndice A - Pesquisa Estado da Arte 327
Apêndice B - Reitores da Universidade Federal de Uberlândia 341
Apêndice C - Entrevista: Gestores Administrativos 342
Apêndice D - Entrevista: Representante Estudantil 361
ANEXOS 369
Anexo A - Portaria MEC nº 748/2021 370
Anexo B - Matriz PNAES 372
Anexo C - Protocolo SIC (Evasão e Retenção) 374

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito da linha Estado, Política e Gestão (EPG) em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), fruto de uma investigação que tem como objetivo analisar criticamente as complexas e diversificadas dimensões que envolvem as relações entre o Estado, as políticas públicas e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e suas implicações concretas em relação à política de financiamento e os gastos na Assistência Estudantil (AE) pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) enquanto uma política pública de proteção social setorial da educação.

A assistência estudantil é entendida, nesta pesquisa, como um conjunto de ações destinadas a contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência e a conclusão dos estudantes nas instituições de ensino superior públicas, garantindo-lhes o direito ao ensino com qualidade, além da dimensão do acesso (FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo nº 26 (ONU, 2020), a Constituição de 1988 em seu Artigo nº 205 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu Artigo nº 2 (BRASIL, 1996B), estabeleceram a educação como direito fundamental. No Artigo nº 205 da Constituição Federal foi estabelecida a educação "como um direito de todos", responsabilizando o Estado e a família pela sua garantia, com a colaboração da sociedade. Esse processo conforme art. 206 da Carta Magna deve acontecer em condições de igualdade para o acesso e para a permanência na educação.

No entanto, o Estado tem primazia nesta responsabilidade, ou seja, tem a responsabilidade primária de garantir que todos os cidadãos tenham o acesso e a permanência a uma educação de qualidade. Isso está estabelecido em diversos artigos da Constituição Federal de 1988. Além disso, na interpretação deste conjunto de dispositivos constitucionais, é amplamente reconhecido que o ensino superior é da responsabilidade do governo federal, ou seja, este tem a responsabilidade de legislar o financiamento para IES.

A partir deste princípio constitucional, entendemos que a assistência estudantil se localiza em um espaço de direito de proteção social setorial cujo projeto visa ampliar o direito à educação de qualidade à uma demanda social reprimida.

Atualmente o PNAES, continua a se destacar como a principal ação de Assistência Estudantil (FONAPRACE/ANDIFES, 2019), com o objetivo de ampliar as condições de

permanência dos estudantes do ensino superior público federal de baixa renda. No entanto, o financiamento desta política está inserido na correlação de forças sociais que disputam o fundo público, nomeadamente as dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC, sem qualquer vinculação com o número de estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica, conforme disposto no 8º artigo do Decreto Federal nº 7.234/2010.

O PNAES, enquanto Programa Nacional de Assistência Estudantil, valoriza a autonomia das IFES, a partir das diretrizes que garantem prioridade aos estudantes oriundos da rede pública ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. Esta autonomia possibilita que as IFES estabeleçam os critérios e a metodologia de seleção dos seus estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica a serem beneficiados (BRASIL, 2010).

A pesquisa foi resultado da associação entre a nossa formação em Ciências Econômicas, a experiência de vida em movimentos sociais e na universidade pública na qualidade de servidor técnico-administrativo, bem como pelo interesse na realização de estudos sobre relações étnico-raciais que confluíram para o campo da Educação das Relações Étnico-Raciais e Cultura Afro-Brasileira e Africana na UFU.

Esta jornada acadêmica, profissional e política resultou na conclusão do mestrado com uma pesquisa sobre a aplicação da Lei 10.639/2003, que investigou a educação das relações étnico-raciais na UFU no ano 2013.

Estes conhecimentos tornaram-se mais consistentes a partir de um olhar mais crítico sobre a minha própria vivência como negro e deficiente físico particularmente no ambiente acadêmico, assim como também no meu campo de atuação como técnico administrativo, desde 2005, na Pró-reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) dessa mesma universidade. Estas questões contribuíram para levantar dúvidas e buscar uma compreensão mais aprofundada sobre a inclusão e a equidade no ensino superior público no campo da Assistência Estudantil, por meio do PNAES[1], instituído pela Portaria Normativa nº 39/2007 do MEC e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.234/2010.

Neste contexto, foi possível observar que o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, sob gestão da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAE) da UFU, apesar de ser considerado o instrumento de gestão com os recursos financeiros e orçamentários

[1] Redenomidado por PAE com a Lei nº 14.914/2024 que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. No entanto, a sigla PNAES foi utilizada aqui e adiante para designar o Programa, conforme Decreto nº 7.234/22010.

mais significativos dentre todas as Pró-reitorias da instituição, tem mostrado dificuldades em atender adequadamente ao seu público-alvo.

Entre esses desafios, inicialmente, observou-se que nem todos os estudantes cotistas em situações de vulnerabilidade socioeconômica são elegíveis para o PNAES, comprometendo, assim, seus direitos de permanecer neste nível de ensino. Isto foi intensificado pelo fato de que muitos desses estudantes estão se tornando os primeiros de suas famílias a conseguir acesso ao ensino superior público.

Nesse sentido, uma investigação sobre o alcance e a relevância dos gastos com a alocação de recursos financeiros para a assistência estudantil possibilita compreender o processo e a importância atribuídos a esta política pública frente às necessidades e interesses sociais no Brasil. Ademais, as decisões sobre quanto e como esses recursos são utilizados espelham a natureza e o conteúdo dos conflitos e das aspirações sociais nas instituições públicas de ensino superior.

De acordo com Chauí (1999), a gestão de recursos públicos como estes torna-se um dos elementos cruciais na batalha democrática na sociedade, passando a ser, "portanto, um dos importantes ingredientes na luta democrática na sociedade: 'Eis por que a luta política democrática na sociedade de classes contemporânea passa pela gestão do fundo público pelo qual a igualdade se define como direito à igualdade de condições" (Chauí, 1999).

Para esta autora, a luta democrática manifesta-se na gestão do fundo público. Assim, as políticas de financiamento de inclusão e permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas universidades brasileiras não fogem à regra. A gestão do financiamento da assistência estudantil expressa as necessidades e os conflitos sociais, desempenhado um papel importante na universalização do acesso, permanência e conclusão do ensino superior público. Além disso, possibilita promover a efetiva democratização, a equidade e a inclusão social.

Contudo, há uma predisposição para que o sistema educacional brasileiro, resultante do sistema capitalista periférico, seja seletivo e excludente. A singularidade brasileira, neste aspecto, deve-se à herança de séculos de escravidão de africanos negros. Isto tem permitido práticas discriminatórias e consequentes desigualdades raciais em todas as esferas da sociedade brasileira.

A respeito disso, o sociólogo Jessé Souza[2], autor de “O pobre de direita – a vingança dos bastardos”, adverte que a ausência de discussões e enfrentamento ao racismo permite sua manifestação sob outras formas. Assim, a democratização do ensino superior requer que a gestão dos recursos públicos ultrapasse as interpretações individuais, adotando uma perspectiva coletiva que leve em conta as especificidades históricas do Brasil, visando fortalecer políticas que fomentem a igualdade de oportunidades.

Através da análise dessas questões, conseguimos compreender e, em parte decifrar, essa "névoa ideológica" que legitima as ocupações sociais e que imputa pressão sobre os discriminados quando questionam a ordem social. Um dos desafios da pesquisa é compreender como a ideologia legitima desigualdades sociais e influência as disputas políticas acerca do financiamento do ensino superior público.

Na relação conflituosa entre o Estado burguês e a sociedade civil[3], a universidade se transforma num palco de conflitos entre projetos de desenvolvimento que refletem os interesses de classe na economia capitalista. Estas relações de disputa política, ideológica e econômica tiveram as suas origens no surgimento das primeiras universidades brasileiras, por volta de 1930. No que diz respeito especificamente ao objeto de estudo desta pesquisa, segundo Kowalski (2012), a assistência estudantil enquanto política pública começou atendendo, basicamente, à diminuta elite brasileira e seus interesses dominantes nesse período da história do país.

Esses conflitos tenderam a afetar a determinação do caráter público ou privado da educação, a importância da pesquisa científica e a formação profissional. A implementação desses projetos, no entanto, requereu a mediação do Estado, de acordo com a legislação vigente e os interesses dos grupos políticos que ocupam o poder.

É necessário considerar que vive-se em uma conjuntura dominada pela globalização financeira, na qual a disputa política e ideológica por recursos públicos tem levado as universidades públicas, no exercício de sua autonomia, a adotarem comportamentos semelhantes com os da iniciativa privada, independentemente dos espectros políticos e ideológicos que caracterizam as administrações universitárias. Destaca-se que, diferentemente

---

[2] Concedeu entrevista ao jornal “O Globo” em 13 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.brasil247.com/brasil/jesse-souza-critica-estrategia-identitaria-da-esquerda-e-ve-avanco-da-direita-nas-periferias. Acesso em: 21 out. 2024.

[3] Para estas e outras categorias de Gramsci utilizadas aqui e adiante, remete-se a Coutinho (1999).

de outras organizações, as universidades públicas têm como parte de sua natureza e prática a coexistência democrática, ainda que conflituosa, entre distintos grupos ideológicos.

Assim, esta investigação inicia-se com a questão problematizadora da democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público. Em particular, discute-se sobre o uso dos fundos públicos federais e sua gestão para financiar o PNAES na UFU, com o objetivo de assegurar a inclusão de estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica.

Entende-se por democratizar o financiamento, a implementação de condições que permitam a estudantes de diversas origens socioeconômicas, raciais, de gênero ou com deficiências, ingressem, permaneçam e concluam o ensino superior com dignidade, fomentando a inclusão social e a igualdade de oportunidades.

A Universidade é um *locus* necessário e apto para o discutir a inclusão de grupos que, historicamente, foram negligenciados ou esquecidos de sua participação na formação da sociedade brasileira. É o local onde se apregoa fortalecer a função social de transformação social e luta contra as desigualdades. Portanto, a universidade, *locus* onde se reivindica cada vez mais recursos financeiros da sociedade, não se pode eximir deste problema social de exclusão de amplos segmentos da sociedade.

Esta tese, portanto, sustenta que, além da escassez histórica de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil nas IFES, a UFU lida com desafios estruturais e administrativos que ultrapassam a mera execução do orçamento.

Para analisar esta problemática, recorreu-se à experiência da UFU na implementação do PNAES.

Esta instituição é uma fundação pública de educação superior, integrante da Administração Federal Indireta e vinculada ao MEC. Com sede na cidade de Uberlândia-MG, a UFU é o principal centro de referência nas áreas de ensino, extensão, ciência e tecnologia em uma ampla região do Brasil Central, que engloba o Triângulo Mineiro, a região do Alto Paranaíba, o noroeste mineiro e partes do norte de Minas, o sul e o sudoeste de Goiás, o norte de São Paulo e o leste do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso. Considerada, portanto, uma das mais importantes instituições de ensino público do país.

Em consonância com as políticas de expansão e democratização do ensino superior iniciadas em 2007[4], a UFU expandiu sua atuação para outras três cidades da região, totalizando sete campi universitários assim distribuídos: Uberlândia – Campi Santa Mônica, Umuarama, Educação Física e Glória; Ituiutaba – Campus Pontal; Monte Carmelo – Campus Monte Carmelo; e Patos de Minas – Campus Patos de Minas. Segundo a Divisão de Apoio ao Planejamento Institucional (DIAPI) e o Relatório de Gestão da UFU de 2020, o número de estudantes matriculados na graduação era de 20.814 e de 3.832 na pós-graduação.

O ano de 2016 para esta instituição pode ser visto como um divisor de águas devido à implementação do chamado "Novo Regime Fiscal" ou "Teto de Gastos" na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou os gastos públicos à inflação do ano anterior. Ademais, foi o ano em que a Pró-reitoria de Assistência Estudantil - PROAE foi estabelecida na UFU. No entanto, esta Pró-reitoria, percebida como um avanço estrutural e institucional na assistência aos estudantes, emergiu em um cenário de disrupção econômica, no qual uma visão predominantemente heterodoxa deu lugar a outra baseada na ortodoxia financeira e econômica.

Assim, desenvolvemos nossa pesquisa com vistas a responder**:** quais são desafios, implicações e perspectivas para inclusão e permanência estudantil da política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU, com ênfase ao PNAES, durante as gestões do período compreendido entre 2010 e 2022?

Desta forma, visando a aprofundar e elucidar aspectos relevantes para compreensão da problemática sobre o financiamento da Assistência Estudantil do PNAES na UFU, realizou-se uma pesquisa de campo através de entrevistas críticas com gestores que contribuíram para a implementação da Assistência Estudantil, tanto no âmbito administrativo, quanto no acadêmico político estudantil (DCE/UFU[5]) na UFU.

O período da pesquisa foi delimitado inicialmente com base no ano de regulamentação do PAE ou PNAES em 2010[6]. Já o ano de 2022 foi estabelecido como referência por compreender um período equidistante entre duas gestões da UFU constituídas por grupos

---

[4] O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi criado em 24 de abril de 2007, por meio do Decreto Presidencial nº 6.096.

[5] O DCE é a entidade estudantil de maior representatividade dos estudantes (corpo discente) de uma instituição de ensino superior, sejam elas universidades, faculdades ou centros universitários. Tem o papel de organizar suas pautas.

[6] Marco inicial temporal em que a Assistência Estudantil no Brasil recebeu status de política pública por meio do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), que institui o Programa Nacional de Auxílio Estudantil (PNAES).

políticos distintos política e ideologicamente[7], dentro do qual foi criada a PROAE em 2016, mesmo ano que foi instituído no país um Novo Regime Fiscal (NRF) conhecido popularmente como "Teto de gastos" por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016[8] no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União.

Acresce que, apesar da institucionalização da Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, pela Lei Federal nº 14.914/2024 [extemporânea ao período deste estudo] abranger o PAE (Decreto nº 7.234/2010) fortalecendo o respaldo jurídico e político da Assistência Estudantil, reforçando a prioridade para estudantes afro-brasileiros e ampliando o compromisso governamental com a assistência estudantil. A sua efetividade, no entanto, ainda dependerá da disponibilidade de recursos no orçamento anual[9], da reestruturação orçamentária e da mobilização política. Apesar de a nova legislação não vincular explicitamente o número de beneficiários aos recursos disponíveis, a Política de Assistência Estudantil, expressada pela Lei nº 14.914/2024 continua sujeita a contingenciamentos e decisões orçamentárias do governo federal, o que pode afetar sua execução e abrangência.

Ao lado disso, apesar do Novo Regime Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023 [extemporânea ao período deste estudo]), que entrará em vigor em 2024, substituindo o "Teto de Gastos" (Emenda Constitucional nº 95/2016) por um modelo que vincula o crescimento das despesas públicas à arrecadação, proporcionar maior flexibilidade em relação ao regime anterior. Ele também estabelece restrições à expansão do gasto público a longo prazo, preservando uma orientação de austeridade fiscal típica do neoliberalismo.

Diante destas questões problematizadoras, da tese e do marco temporal estabelecido para realização da presente pesquisa, os objetivos ficaram estabelecidos da seguinte forma.

a) Objetivo Geral

Analisar os desafios, implicações e perspectivas para inclusão e permanência estudantil da política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU, com ênfase ao PNAES, durante as gestões do período compreendido entre 2010 e 2022.

---

[7] Este período também compreendeu os governos Lula (parte), Dilma e Temer/Bolsonaro, que possuíam perspectivas políticas, ideológicas e econômicas distintas.

[8] Esta Emenda Constitucional corresponde a um NRF de desvinculação de percentuais de receita e seu novo método de cálculo teria vigência até 2036.

[9] Conforme § 1º do Art. 3º, da Lei nº 14.914/2024: "As despesas da PNAES correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Educação ou às instituições federais referidas no caput deste artigo.

b) Objetivos Específicos

- Analisar as implicações do Fundo Público sobre o financiamento do Ensino Superior Público Federal aplicado na Assistência Estudantil – PNAES;
- Identificar e analisar os impactos da EC nº 95/2016 no ensino superior público e os obstáculos para se implementar uma Política Nacional inclusiva (acesso, permanência e conclusão) de apoio social aos estudantes deste nível de ensino;
- Identificar a influência do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) na gestão do PNAES na UFU;
- Analisar a Política de Assistência Estudantil e a gestão da PROAE na UFU, identificando, através dos gestores e do representante estudantil do DCE/UFU, as principais contribuições, ações e vivências que configuram a assistência estudantil na instituição.

1.1 O caminho da pesquisa

Esta investigação científica amparou-se nos pressupostos da teoria dialética-crítica, cuja base teórica epistemológica foi fundamentada em Antônio Gramsci a partir de algumas de suas categorias analíticas (Pequena Política e Grande Política) visando compreender a realidade social em sua totalidade e dar suporte analítico, sistemático e estrutural na construção de chaves analíticas para se pensar o financiamento da assistência estudantil no ensino superior público, especificamente a do PNAES da UFU, de forma dialógica, interdisciplinar, não fragmentada e voltada a aspectos históricos e estruturais e nas perspectivas gerenciais e pragmáticas de forma a identificar as correlações de forças sociais e de poder em situações concretas.

Revisitando a diferenciação que Gramsci propõe entre a pequena e a grande política, o autor nos assevera que,

> Grande política - pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômicas-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (GRAMSCI, 2001, p. 21).

Para Gramsci, faz parte da chamada grande política, isto é, da motivação de manter o Estado e a ordem que ele sustenta, a permanente diligência de "excluir a grande política do

âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política" (2007, p. 22). Segundo o autor Sardo (Gramsci, 2001), o binômio conceitual "pequena política"/"grande política" contribui para caracterizar a esfera da *práxis* política (ou "arte política" em sua expressão gramsciana), como também passou a ser utilizado como um instrumento para "análise das situações" ou "das relações de força" e de poder utilizados pelo conjunto da sociedade e do Estado em situações concretas, em que o domínio de uma ou outra forma de política torna-se o fator determinante para avaliar qual classe ou grupo de classes terminaria por exercer o domínio e a hegemonia em uma determinada situação concreta[10].

Para o escritor Sardo, faz parte do que se denomina "grande política" a manutenção do Estado e da ordem que ele busca garantir, na tentativa permanente de excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política. Portanto, essa é uma "grande" política, na perspectiva de "excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política" (GRAMSCI, 2001).

Destacou-se, também algumas categorias analíticas, tais como pobreza, vulnerabilidades e desigualdades sociais, além da "Pequena e Grande" políticas, ambas de inspiração gramsciana. Estas categorias permitiram um entendimento mais abrangente das dinâmicas de poder e das maneiras como esses processos sociais são produzidos e transformados. Isto contribuiu para compreender como as relações de dominação e as possibilidades de emancipação expressam-se, tanto no âmbito cotidiano quanto nas esferas mais ampliadas de organização e de disputa política.

---

[10] Um exemplo deste fenômeno nos dias atuais foi evidenciado pelo sociólogo Paulo Gracino Junior durante uma entrevista publicada pelo jornal Folha de São Paulo em 05/11/2022 (GRACINO JUNIOR, 2022), dentro da qual cita os líderes evangélicos conservadores como atores sociais que se incorporaram à arena política, tanto nas eleições presidenciais de 2019, acomodados pela campanha bolsonarista, quanto as de 2022, no Brasil. Na acepção gramsciana, estas lideranças estariam agindo literalmente como intelectuais orgânicos, ao atuarem conscientemente na qualidade de elaboradores, organizadores e/ou divulgadores de uma proposta eleitoral vinculada ideologicamente a uma concepção/visão de mundo moralmente conservadora. Enquanto isso, colocavam-se, também, na condição de mediadores dos processos de tradução da complexidade do mundo exterior dentro dos seus grupos de origem; assim, tais lideranças estariam estabelecendo um elo de ligação muito claro entre a "grande e a pequena política". Em outras palavras, ao administrar o existente fazendo a "pequena política" por meio de ações cotidianas realizadas no interior das comunidades e da igreja a que pertencem, de acordo com Gramsci, estas lideranças, além de defender e reproduzir uma visão conservadora de mundo, também estariam ideologicamente reproduzindo questões ligadas a conservação e/ou destruição de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais como forma de evitar pôr em questão os fundamentos da ordem social estabelecidos pela grande política que defendem, tendo em vista com tudo isso, preservar e fortalecer a hegemonia que serve ideologicamente aos interesses dos diversos segmentos conservadores da sociedade, incluindo a burguesia detentora do grande capital (GRACINO JUNIOR, 2022).

Nesta abordagem teórica a pobreza foi entendida como um fenômeno social de origem estrutural, que surge das contradições do capitalismo e resulta da concentração de riquezas e na exploração econômica, levando a carências em níveis materiais, culturais e políticos. Articula-se com a categoria analítica da Pequena política gramsciana nas práticas cotidianas por meio de disputas e negociações locais envolvendo recursos de políticas públicas, como as ações do PNAES. Em contraste, a categoria analítica da pobreza articula-se com a Grande política por decorrer tanto de escolhas políticas imediatas quanto de uma estrutura econômica mais abrangente que favorece a acumulação de capital em detrimento da maioria da população. Importante considerar que a Grande política abrange as decisões e estratégias que estruturam a sociedade em sua totalidade, incluindo políticas macroeconômicas e a luta de classes que influencia a produção e a distribuição de riquezas.

Por vulnerabilidades entendeu-se as fragilidades decorrentes de processos históricos e sociais que expõem grupos ou indivíduos a perigos e dificuldades. Isto inclui o acesso desigual a direitos fundamentais como a saúde e a educação, resultado de relações desiguais de poder, refletidas em estruturas opressivas que perpetuam a precariedade e a exclusão. Estas questões entrelaçaram-se com outras categorias, como gênero, raça e PcD, reforçando a marginalização.

Também por vulnerabilidade pode ser compreendido tal qual, como aplicado pelo Conselho Nacional de Assistência Social que faz do uso deste conceito uma categoria adequada e pertinentemente as especificidades da sociedade brasileira ao alargar a causa e o sentido de privação do direito social necessário a uma vida digna (CNAS, 2004).

A articulação desta categoria – vulnerabilidade - com a Pequena política gramsciana manifesta-se na gestão de políticas locais ou institucionais. Por outro lado, a inter-relação com a Grande política gramsciana pode ser vista como um reflexo das dinâmicas de poder e dominação que moldam a sociedade. Gramsci (2012) nos auxilia a compreender como a hegemonia cultural legitima as circunstâncias que perpetuam essas vulnerabilidades, fazendo-as parecer "naturais" ou inevitáveis, e tornando mais difícil a mobilização de forças transformadoras.

A análise das desigualdades sociais diz respeito à distribuição desigual de recursos, oportunidades e poder entre diferentes grupos sociais, sendo regida por relações de classe, raça, gênero, entre outras. Esta perspectiva examina como as desigualdades são mantidas e perpetuadas através de processos institucionais, culturais e ideológicos, reproduzindo a marginalização e a exclusão.

Esta categoria analítica está inter-relacionada à Pequena política na gestão cotidiana das desigualdades através de políticas públicas específicas ou de reformas restritas que tendem a reproduzir assimetrias ao invés de combate-las de forma estrutural. Por outro lado, a articulação desta categoria analítica com a Grande política liga as desigualdades sociais às disputas hegemônicas entre classes.

Gramsci (2012) sustenta que a classe dominante utiliza das instituições e ideologias para sustentar uma ordem social desigual, ao passo que as classes subalternas poderiam se organizar para resistir a essa hegemonia e lutar pela reconstrução do sistema.

As categorias de pobreza, vulnerabilidade e desigualdades sociais, brevemente apresentadas em sua relação dialética, isto é, como aspectos que se retroalimentam e são condicionados por uma estrutura social desigual, e analisadas sob a perspectiva da Pequena e Grande política de Gramsci (2001), indicam que a superação dessas condições requer a combinação de medidas imediatas (no âmbito da pequena política) com estratégias mais abrangentes e transformadoras (na esfera da grande política). Isso implica desafiar a hegemonia cultural e criar novos modelos de organização social que quebrem as estruturas de exploração e exclusão.

Esta análise dialética sugere uma crítica tanto à naturalização das desigualdades quanto a soluções meramente paliativas, enfatizando a importância de ajustar ações locais e concretas com projetos mais abrangentes de emancipação social e política. Por outro lado, a Grande política diz respeito às mudanças mais abrangentes e profundas que envolvem o combate às contradições estruturais, como a batalha por alterações no alicerce do sistema econômico e nas relações de produção e poder.

As categorias de Pequena e Grande política demonstram como as relações de poder se expressam de maneira interconectada e intrincada. A Pequena política lida com conflitos e medidas imediatas, frequentemente fragmentadas, que visam atenuar ou perpetuar as condições de pobreza, vulnerabilidade e desigualdade. Por outro lado, a Grande política diz respeito às mudanças mais abrangentes e profundas que implicam o enfrentamento das contradições estruturais, como a luta por alterações no alicerce do sistema econômico e nas relações de produção e poder.

No que se refere concepção metodológica que fundamenta a pesquisa, foi utilizada como modalidade de pesquisa o estudo de caso. Na perspectiva de André (2005), o conhecimento gerado a partir desse estudo dá maior contextualização aos fatos reais nos grupos escolhidos, permitindo apreender suas particularidades.

Além disso, segundo a autora, o estudo de caso qualitativo atende a quatro características essenciais: particularidade, descrição, heurística e indução. A primeira característica diz respeito ao fato de que o estudo de caso focaliza um fenômeno particular, adequando-se a investigar problemas práticos. A segunda característica do estudo permite o detalhamento e a fidedignidade literal da situação analisada. A terceira característica, heurística, possibilita ao leitor compreender por si mesmo, geralmente por meio de perguntas, o fenômeno estudado, pois leva-o a descobrir novos sentidos, ampliar suas experiências ou confirmar o já conhecido. Quanto à última característica, a indução, parte da premissa de que a maioria dos estudos de caso baseia-se na lógica indutiva que, em consequência, tem base nos fatos que se examina.

Ao retratar situações reais sem prejuízo de sua dinamicidade natural, o estudo de caso ofereceu uma grande contribuição aos problemas da prática educacional, ao proporcionar informações valiosas que permitiu analisar também decisões políticas e reelaborar relações e conceitos, além de ter possibilitado compreender uma realidade específica que pode ser generalizada para instituições que possuem a mesma natureza e origem (ANDRÉ, 2005).

O estudo de caso, considerado como uma das estratégias da pesquisa qualitativa, tem conquistado um lugar de destaque no campo das pesquisas educacionais (STAKE, 2013), por sua aplicabilidade variada e por sua possibilidade de investigar e interpretar; o estudo de caso pode contribuir de modo singular na compreensão das problemáticas relacionadas a organizações, políticas, instituições públicas e programas governamentais, ao permitir realizar análises amplas e significativas sobre o objeto de pesquisa. Para isso, é necessário que o objeto de estudo seja bem definido, assim como os dados que devem ser coletados precisam estar claros.

O estudo de caso, como metodologia de pesquisa qualitativa, visa a construção de uma teoria indutiva, a partir do estudo empírico de um caso – também há estudos que envolvem mais de um caso. Para isso, serão utilizadas como principal referencial teórico as contribuições e posições de dois dos mais reconhecidos especialistas em estudos de caso – Robert Yin e Robert Stake.

Em geral, o estudo de caso é preferido quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. No entendimento de Boaventura (2007), para realizar um estudo de caso, um dos passos fundamentais é a “delimitação da unidade-caso”.

Segundo Yin (1984), um estudo de caso é definido como crítico, extremo, singular ou revelador. Em pesquisas exploratórias, deve-se aprofundar o entendimento de fenômenos pouco estudados, criando novas hipóteses. Yin (2001) acrescenta que a análise de caso é apropriada para fenômenos complexos e pouco estudados, mantendo uma perspectiva holística dos acontecimentos. De acordo com ele, um estudo exemplar deve ser abrangente, levar em conta hipóteses alternativas e ter evidências sólidas.

Stake (1995) caracteriza o estudo de caso como a avaliação da singularidade e complexidade de um único caso, concentrando-se no entendimento de suas interações concretas e cenários. O caso é a complexidade e a especificidade de um sistema em atividade, sendo este sistema delimitado e cujas partes são integradas.

O autor destaca a relevância de compreender o caso individualmente, sem fazer generalizações, e propõe que a pesquisa deve levar em conta elementos como a natureza, o histórico, o contexto e a identificação do caso.

Apesar das abordagens diversas entre eles, ambos concordam que um estudo de caso qualitativo é uma investigação de uma unidade específica em seu contexto, selecionando múltiplas fontes de dados de acordo com critérios pré-determinados visando oferecer uma visão abrangente do fenômeno estudado.

Além disso, esta modalidade possibilitou a triangulação como outras perspectivas metodológicas complementares como a análise qualitativa (TRIVIÑOS, 1987), a pesquisa bibliográfica (GIL, 2008; LIMA; MIOTO, 2007) e a documental (CELLARD, 2008) em diálogo com estudo sobre o estado da arte (Ferreira, 2002).

O desenvolvimento desta investigação qualitativa, segundo Triviños (1987), visou compreender fenômenos específicos e delimitáveis para aprofundar aspectos e significados, além de entender possíveis razões no mundo das relações, das representações e das intencionalidades.

A pesquisa bibliográfica, para Lima e Mioto (2007), significa realizar uma interlocução crítica com o material bibliográfico disponível sobre o tema de estudo; já para Gil (2008), permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

Sobre a pesquisa documental, Cellard (2008, p. 296) complementa que “tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou ‘fonte’”, podendo ser escritos ou não: diários, documentos de entidades públicas – leis,

decretos, portarias e normativas –, editais e relatórios institucionais, gravações, correspondências, fotografias, filmes, mapas, etc. (GIL, 2008).

Os instrumentos de investigação foram: I) Fontes bibliográficas: livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos de dissertação e tese, etc.; II) Fontes documentais: legislação específica sobre o tema (Portaria Normativa nº 39/2007 do MEC, Decreto Federal nº 7.234/2010; Portaria MEC nº 748/2021, documento administrativos (Ofício nº 261/2023/DIAPI/PROPLAD/REITO-UFU; Relatório do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Relatório de pesquisa AUDIT/UFU nº 2022.04 publicado em 30 de agosto de 2023; análise de documentações normativas disponíveis na plataforma digital da UFU e nas bases de informações do MEC, referente ao empenho[11] e repasses globais de recursos à UFU[12] nos anos de 2010 a 2022 (período de 12 anos), organização destes dados em tabelas, figuras, quadros e gráficos etc. Seguindo as orientações de Cellard (2008), compreendendo este processo de trabalho a partir de três momentos distintos: analisar a avaliação inicial dos documentos, evidenciando o contexto, a autoria, os interesses, a confiabilidade, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna; analisar os diferentes elementos da problemática; III) Fontes orais: entrevista semiestruturada (André; Ludcke, 1986) com Gestores Administrativos da UFU e representante estudantil do DCE/UIFU.

No que se refere a fontes orais – entrevistas semiestruturadas com 02 gestores públicos desta instituição que a serviram entre 2010 a 2022, e um representante estudantil do DCE/UFU[13].– objetivou-se em aprofundar tópicos e esclarecer aspectos relevantes para compreensão da problemática sobre o financiamento da Assistência Estudantil na UFU, por meio por meio da análise de conteúdo.

Este método permitiu compreender e interpretar criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo e as significações explícitas ou ocultas, e identificar categorias que adicionam significado ao assunto discutido. Foi utilizado relatório de pesquisa consolidado pelo autor a partir da transcrição, revisão e textualização das entrevistas orais realizadas, bem como pela análise crítica das entrevistas concedidas pelos entrevistados e consolidadas em forma de memória arquivada a partir do tratamento metodológico da análise de conteúdo (MINAYO, 2009).

---

[11] A este respeito ver Brasil (2020b).

[12] A este respeito ver Brasil (2020a, b, c, d).

[13] Devido à dificuldade de encontrar esses representantes durante o curto período de representação de suas chapas - 2 anos - e de se disporem à entrevista; foi entrevistado um representante do Diretório Central dos Estudantes/DCE-UFU que se dispôs e fez parte da coordenação entre 2023 a 2024.

Tais fontes de pesquisa se mostraram satisfatórias e esclarecedoras para a compreensão do estudo que buscamos realizar acerca do objeto de pesquisa.

A execução das entrevistas semiestruturadas ocorreu no período de trabalho dos entrevistados, sendo agendada previamente, por meio de ofício, conforme disposto no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TECLE do Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos - CEP. Os participantes foram adequadamente informados sobre a confidencialidade dos nomes, com o objetivo de salvaguardar suas identidades contra possíveis questões éticas que possam surgir.

Para conduzir as entrevistas utilizou-se a plataforma on-line “Zoom Vídeo Communications” com o propósito de colher e de proteger os registros orais de forma integral e fidedigna. Estes registros foram transcritos e anexados como "materiais brutos" ao final do estudo (Apêndices C e D) e para guarda pessoal do pesquisador.

A entrevista semiestruturada, tem características flexíveis, pois não é constituída de perguntas fechadas, proporcionando liberdade nas respostas. Diferentemente de uma conversa informal, a entrevista semiestruturada obedece a alguns procedimentos, que designam a sua função e a caracterizam como tal. Trata-se de uma técnica de coleta de dados direcionada para a obtenção de informações diretas e para o esclarecimento de dados já coletados anteriormente. “A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada (...)” (ANDRÉ; LUDCKE, 1986, p. 35).

Para Boni e Quaresma (2005, p. 68-69):

> As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal.

Assim, para adquirir estes dados e esclarecimentos dos estudos previamente realizados, categorizou-se as respostas das entrevistas por meio de padrões temáticos. Segundo Minayo (2009), a análise temática consiste em identificar padrões e núcleos de significados nas falas que são frequentes ou significativas para os discursos.

As questões referentes aos gestores que atuaram na assistência estudantil da UFU e do representante estudantil do DCE/UFU foram categorizadas por padrões temáticos a partir dos

objetivos específicos antes enunciados[14] nesta investigação, com vistas a identificar padrões e núcleos de significados nas falas que foram frequentes ou significativas para os discursos.

Para o primeiro objetivo das entrevistas com os gestores públicos visou-se "Analisar as implicações do Fundo Público sobre o financiamento do Ensino Superior Público Federal aplicado na Assistência Estudantil – PNAES", com intuito de identificar padrões relevantes que discutiam o financiamento público do ensino público superior, dos critérios de distribuição de recursos e os efeitos dos cortes orçamentários sobre a assistência estudantil. Para isso, foram utilizados os padrões temáticos a seguir para as cinco primeiras questões das entrevistas realizadas:

A. **Concepção do financiamento público e desafios do financiamento da assistência estudantil e instabilidade jurídica do PNAES:** a perspectiva dos gestores sobre o papel do fundo público no financiamento do ensino superior público e a dificuldade de adotar uma regulamentação sólida, robusta e democrática juridicamente para o PNAES.

B. **Fontes de financiamento e suas limitações:** a análise das fontes de financiamento público, as dificuldades de assegurar recursos adequados e a vulnerabilidade da assistência estudantil diante de um contexto de limitações orçamentária. Esta imprevisibilidade afeta o financiamento do ensino superior público, particularmente a assistência estudantil, com contingenciamento, bloqueios e cortes de verbas, especialmente a partir da EC nº 95/2016.

C. **Critério do "aluno equivalente":** exame do parâmetro "aluno equivalente" como a principal referência para a distribuição de recursos no PNAES e sua consequente análise às necessidades efetivas destes estudantes.

D. **Monitoramento de retenção e evasão:** esta categoria trata da avaliação da gestão orçamentária da assistência estudantil, englobando os indicadores de retenção e evasão, e a maneira como a PROAE administra essas informações para aprimorar a distribuição de recursos (monitoramento e eficiência na gestão orçamentária).

Para o segundo objetivo buscou-se "Identificar e analisar os impactos da EC nº 95/2016 no ensino superior público e os obstáculos para se implementar uma Política Nacional inclusiva (acesso, permanência e conclusão) de apoio social aos estudantes deste nível de ensino", no intuito de explorar esses aspectos nas diferentes dimensões que envolvem a política orçamentária e a assistência estudantil, utilizou-se os padrões temáticos a seguir para a sexta a nona respostas das entrevistas realizadas com os gestores administrativos.

---

[14] Conferir na subseção "Caminho da pesquisa".

A. **Consequências sociais da EC nº 95/2016 e a equidade e acesso ao ensino superior público**: como a limitação de recursos orçamentários imposta pela EC nº 95/2016 95 afetou a sustentabilidade financeira das políticas de assistência estudantil, levando a uma redução de recursos para programas de apoio aos estudantes de baixa renda, negros, indígenas e outros grupos vulneráveis.

B. **Aspectos econômicos, ideológicos e políticos da EC nº 95/2016 e seus impactos sobre o financiamento do ensino superior público**: esta categoria trata de como os aspectos ideológicos e políticos da EC nº 95 influenciaram os interesses econômicos que motivaram o estabelecimento do "Teto" de gastos no orçamento público e seus efeitos sobre o financiamento do ensino superior e na assistência estudantil.

Para o terceiro objetivo, procurou-se "Identificar a influência do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) na gestão do PNAES na UFU", utilizando os padrões temáticos abaixo para a décima a décima quarta respostas das entrevistas realizadas com os gestores administrativos.

A. **Planejamento estratégico e sua relação com a realidade**: esta categoria abrange tanto a convergência quanto o afastamento do planejamento estratégico em relação às circunstâncias concretas.

B. **Desafios na implementação: do Planejamento à execução**: esta categoria concentra-se no desequilíbrio entre o planejamento e a execução, discutindo os desafios práticos na conversão de estratégias em ações efetivas.

C. **Gestão Estratégica em Contextos de Recursos Limitados**: esta categoria explora a gestão orçamentária e a distribuição de recursos em cenários de limitações orçamentárias/financeiras impostas por políticas macroeconômicas e/ou contextos de austeridade.

D. **Assistência Estudantil e sua concretude no Contexto das Políticas Públicas**: discute a conexão entre o planejamento estratégico e as demandas concretas da assistência estudantil, ressaltando como políticas públicas e gestão de recursos podem afetar esse segmento.

Para o quarto objetivo, visou-se "Analisar a Políticas de Assistência Estudantil e Gestão da PROAE na UFU". Neste foram abordados diversos aspectos da gestão, os desafios e os efeitos associados ao financiamento do PNAES e a implementação das ações da PROAE na UFU, buscando trazer reflexões sobre financiamento, inclusão, requisitos de elegibilidade e engajamento estudantil. Para isso, utilizou-se os padrões temáticos abaixo para a décima quinta

a vigésima respostas das entrevistas realizadas com os gestores administrativos:

A. **Gestão e Estrutura Institucional da Política de Assistência Estudantil: Participação estudantil nas decisões**: este padrão aborda questões sobre a organização administrativa e estrutural da assistência estudantil, abrangendo o estabelecimento e a desagregação de órgãos, envolvimento de estudantes na gestão e no processo de escolha de representante na estrutura da PROAE, bem como a forma como esta estrutura afeta a tomada de decisões e o engajamento acadêmico estudantil.

B. **Financiamento e Sustentabilidade da Assistência Estudantil**: explora os avanços, limites e estratégias associadas ao financiamento da assistência estudantil, incluindo aspectos como orçamentos, critérios para alocação de recursos e utilização de estratégias como o uso de "Resto a Pagar". Além disso, aborda os desafios do financiamento público no âmbito da democratização do ensino superior.

C. **Critérios e Elegibilidade para Benefícios**: esta categoria concentra-se na conformidade dos critérios de vulnerabilidade socioeconômica e nos problemas normativos associados à regulamentação do PNAES, abrangendo a elegibilidade e a seleção dos beneficiários.

D. **Tipos de Apoios e Benefícios Oferecidos**: refere-se à identificação das ações do PNAES, incluindo auxílios financeiros (diretos) e apoios indiretos, bem como ações específicas implementadas para ampliar o acesso, participação e aprendizado de estudantes com deficiência ou necessidades especiais.

E. **Dimensão da Demanda por Assistência Estudantil**: aborda a magnitude das demandas atendidas pela política de assistência estudantil e sua relação com os recursos públicos disponíveis (financeiros e humanos), além de incorporar discussões acerca da execução de estudos para avaliar necessidades reais e efetivas deste grupo.

F. **Impacto das Políticas de Assistência Estudantil: Inclusão e Democratização do Ensino Superior**: analisa o impacto da assistência estudantil, através de auxílios financeiros, no acesso, na permanência e na conclusão dos estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica, como negros e outros grupos historicamente marginalizados no ensino superior público, de acordo com a "Lei de Cotas" e o PNE. Debate, também, a adequação das políticas para a democratização e à equidade no âmbito do ensino superior público.

Portanto, foram formuladas 20 questões para entrevista com os gestores, onde se constatou que, apesar da escassez de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil na UFU. Esta instituição enfrenta desafios estruturais e

administrativos que vão além da simples execução orçamentária na aplicação do PNAES como ferramenta de justiça social e redução de desigualdades no ensino superior público.

Para realizar a entrevista com o representante estudantil do Diretório Central de Estudantes (DCE), utilizou-se da mesma metodologia, meio de comunicação e propósitos das entrevistas realizadas com os gestores administrativos. Assim, de acordo com Minayo (2009), categorizamos as respostas das entrevistas por meio de padrões temáticos, buscando identificar padrões e núcleos significativos nas falas que são frequentes no discurso, com objetivo de identificar os principais contributos de suas ações e vivências, além de esclarecer aspectos relevantes para compreensão da problemática sobre o financiamento da Assistência Estudantil na UFU, por meio de uma perspectiva crítica.

Para isso, foram utilizados os padrões temáticos a seguir para as quatro questões das entrevistas realizadas com o representante estudantil do DCE.

A. **Identificar como estes representantes estudantis apreendem a política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU e no ensino superior público:** a meta é analisar a percepção dos representantes estudantis acerca do financiamento da Assistência Estudantil na UFU, com foco em elementos críticos como o financiamento do PNAES e o relacionamento da entidade com a PROAE e estudantes da UFU. O objetivo é compreender como esta política tem incentivado a inclusão e a democratização no ensino superior durante a gestão de 2010 a 2022, reconhecendo seus obstáculos e desafios.

B. **Identificar avanços, limites e desafios da assistência estudantil da UFU na perspectiva dos representantes estudantis:** objetiva identificar, na visão dos representantes estudantis, progressos, restrições e obstáculos da Assistência Estudantil na UFU, abordando o efeito do "teto de gastos" no PNAES, os apoios da assistência estudantil, a influência dos estudantes nas decisões da instituição, o suporte a grupos específicos contemplados pelo PNAES e a relevância de possíveis trabalhos sistematizados. Também aborda-se a percepção destes representantes sobre a ausência dos estudantes na escolha dos gestores da PROAE, e como isso pode impactar no engajamento político dos estudantes.

Pôde-se perceber, segundo os relatos deste representante estudantil, apesar da necessidade de ampliar o financiamento para Assistência Estudantil na UFU, há fatores estruturais e administrativo que vão além dos desafios orçamentários/financeiros para efetiva permanência estudantil. Tais como aperfeiçoar comunicação, engajamento estudantil na elaboração das políticas, a gestão e reforçar as políticas de acolhimento e inclusão de forma a

contribuir para um ambiente mais acessível e equitativo para os estudantes em condições de vulnerabilidades.

A pesquisa documental do tipo estado da arte[15], para Ferreira (2002), tem o desafio de mapear e discutir certas produções acadêmicas sobre o tema estudado, retratando as conexões cada texto/documento. Esta pesquisa revelou a diversidade de questões abordadas sobre o PNAES, porém pouca exploração sobre o financiamento da assistência estudantil. Apesar de estudado, o tema foi restrito ao período em análise. Portanto, esta investigação científica buscou contribuir e oferecer originalidade acadêmica.

1.2 Estrutura da pesquisa

A presente tese de doutorado constitui-se uma pesquisa científica acerca da política de financiamento do ensino superior público brasileiro, em particular do financiamento da Assistência Estudantil na UFU durante o período compreendido entre 2010 e 2022, estruturada a partir desta introdução (primeira seção), quatro seções, pesquisa de campo, uma conclusão, referências, apêndices e anexos.

Na segunda seção busca-se analisar as implicações do Fundo Público no financiamento do Ensino Superior Público Federal e na Assistência Estudantil (PNAES), com o objetivo de apreender a estrutura e a implementação destas políticas. O estudo combinou uma abordagem macro e micro, sob a perspectiva gramsciana da Grande e Pequena Política, que visa compreender como essa dinâmica orçamentária e financeira impacta no controle social e na perpetuação das desigualdades.

Na terceira seção são analisados os impactos da EC nº 95/2016 no financiamento do ensino superior público e no PNAES, dentro de um marco temporal de inflexão de expansão e restrição no ensino superior público que tem priorizado ajustes fiscais em detrimento da ampliação de investimentos sociais. Além disso, por meio de uma abordagem gramsciana procurou-se apreender e analisar como as práticas de subfinanciamento atuam, especialmente no campo da Assistência Estudantil.

Na quarta seção é analisado o impacto do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no planejamento e gestão da assistência estudantil na UFU, dentro da qual são

[15] Ver resultado no Apêndice A

identificados os desafios da autonomia institucional e da governança, assim como as limitações que impedem ou dificultam a promoção plena da inclusão e da permanência estudantil em conformidade com as necessidades educacionais e sociais.

Na quinta seção é descrita e analisada a política da assistência estudantil na UFU, com foco na gestão do PNAES na PROAE, bem como a importância da assistência estudantil na promoção da inclusão racial e socioeconômica, destacando as limitações de se construir uma democracia com equidade no acesso, permanência e conclusão aos estudantes em situação de vulnerabilidade.

Na seção da pesquisa de campo atribui-se aos gestores administrativos e ao representante estudantil do DCE/UFU como os principais intervenientes na configuração das relações para o alcance do financiamento do PNAES na assistência estudantil da instituição. Na entrevista designou-se o gênero masculino "gestor" e "o representante" para os entrevistados no intuito de padronizar e ocultar as pessoas entrevistadas que contribuíram para a implementação da Assistência Estudantil no âmbito administrativo, político e acadêmico entre 2010 a 2022.

Para isso, buscou-se identificar os principais contributos destas gestões, suas intervenções e vivências, além de aprofundar tópicos e esclarecer aspectos relevantes para compreensão da problemática sobre o financiamento da Assistência Estudantil na UFU, por meio de uma perspectiva crítica.

Assim, orientou-se em identificar padrões relevantes que discutem o financiamento público do ensino público superior, os critérios de distribuição de recursos e os efeitos dos cortes orçamentários sobre a assistência estudantil. Analisar os impactos da EC nº 95/2016 no ensino superior público e os obstáculos para se implementar uma Política Nacional inclusiva de assistência estudantil. Buscou-se também identificar a influência e a importância do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) na gestão do PNAES na UFU, além analisar a Política de Assistência Estudantil[16] e Gestão da PROAE na UFU.

Quanto ao representante do DCE/UFU, a entrevista visou trazer os possíveis contributos para responder a problemática sobre a democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público diante das atuais transformações do capitalismo contemporâneo, em particular na UFU.

---

[16] Ver: Resolução nº 15/2009 (UFU, 2009b).

2 O FUNDO PÚBLICO: DILEMAS DAS FONTES FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO FEDERAL

Esta seção visa responder o primeiro objetivo específico da investigação, sobre as implicações do Fundo Público no financiamento do Ensino Superior Público Federal e na Assistência Estudantil – PNAES. Para isso, foi feita uma análise minuciosa e, ao mesmo tempo, abrangente, do Fundo Público Federal (FPF) e suas consequências. Quanto ao aspecto mais macro da análise, foram pesquisadas as subseções de: Fundo Público e o Ensino Superior: Desafios e perspectivas; Antivalor e Salário indireto: O Fundo Público na sustentação e reprodução do capitalismo; Desafios do Ensino Superior Público: O influxo do Capital financeiro e a Dívida Pública; Expansão do ensino superior: democracia em processo; e Estrutura da origem de recursos públicos e a Dinâmica do arranjo institucional brasileiro: Financiamento das Instituições do Ensino Superior Público.

Já para uma investigação mais micro da análise, foram realizadas as subseções: Assistência Estudantil e a Democratização no Ensino Superior; Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários: Desafios e Perspectivas na dinâmica do financiamento do PNAES; A Política de Assistência Estudantil no Congresso Nacional: Propostas e Obstáculos para transformar o programa em Política de Estado (2010-2022); e PNAES: Entre a Autonomia e a Equidade na Fragilidade da Gestão de apoios para inclusão.

O propósito desta análise visa desvendar o que é o Fundo Público e como é utilizado, em particular no ensino superior público e na assistência estudantil. Além disso, quando analisado pela ótica de Gramsci sobre "pequena" e "grande" política, revela-se como questões aparentemente orçamentárias são, na verdade, parte de uma estratégia maior das dinâmicas de poder para o controle social e a manutenção de desigualdades de uma determinada estrutura social.

Sob a perspectiva da “grande política”, as restrições orçamentárias expressam uma estratégia de longo prazo inerente ao modelo econômico, papel das ideologias, instituições e movimentos sociais, visando manter a hegemonia das classes dominantes para assegurar o domínio de uma classe ou grupo de classes. A limitação da democratização nestes espaços (como a do ensino superior público e da assistência estudantil) por meio do subfinanciamento dificulta que estudantes de diferentes origens frequentem universidades públicas e superem barreiras econômicas e sociais que historicamente restringem o acesso das classes populares.

Assim, sob a ótica Gramsciana, a fragilização destas políticas limita a formação de uma nova hegemonia de "intelectuais orgânicos[17]", que poderiam contestar o *status quo* de uma hegemonia que perpetua a exclusão e a desigualdade em benefício daqueles que estão em uma posição de vantagem social, além de sugerir alternativas para a organização social baseadas na inclusão e na valorização de saberes variados e múltiplos.

Na perspectiva da "pequena política"**,** os cortes e as reduções orçamentárias em programas de assistência estudantil são vistas como questões administrativas circunstanciais, medidas técnicas, voltadas para questões de curto prazo dentro de uma estrutura de poder já estabelecida.

Esta abordagem evidencia, portanto, um comportamento institucional que evita lidar com as causas estruturais e com os conflitos de classe que permeiam na política nacional e na economia do país, restringindo as transformações a ajustes paliativos.

2.1 Fundo Público e a Disputa pelo Financiamento da Assistência Estudantil

Os fundos são antigos conhecidos do governo brasileiro. Eles remontam do Brasil colonial e foram sendo difundidos de forma irregular ao longo do tempo; porém, a moderna utilização de recursos financeiros por meio da utilização desta dinâmica ressurgiu com a criação do Fundo Especial de Educação e Saúde por meio do Decreto nº 21.335 de 29/04/1932 (Sanches, 2002).

Os fundos para a assistência estudantil nas IFES tem sido um campo de disputas políticas e econômicas desde a década de 1930. A assistência estudantil, inicialmente voltada para a elite, teve um papel fundamental na democratização do ensino superior. Conforme Kowalski (2012), nos primeiros anos dessa política pública, a elite brasileira reduzida e seus interesses dominantes eram os principais beneficiados.

[17] Para Gramsci (2001), "intelectuais orgânicos" são indivíduos que são capazes de compreender, criticar e transformar a realidade social em que estão inseridos e desafiar a hegemonia dominante, articulando as demandas das classes populares por mudanças sociais. Assim, trazem perspectivas diversificadas e transformadoras para o debate público e ao desenvolvimento social. Estes intelectuais orgânicos, para Gramsci, são essenciais para construir uma contra-hegemonia que desafie as ideologias dominantes. Entretanto, Gramsci compreende que cada classe social forma seus próprios intelectuais. Cada um deles é mais ou menos conectado às causas da classe que representam e às necessidades históricas de mobilização, mas com a função de contribuir para perpetuar as ideias do grupo que representa, com a perspectiva de manter a direção e a hegemonia da sociedade por meio da persuasão.

Já a regulamentação da assistência estudantil em âmbito governamental, admitindo-a como uma política pública de proteção social setorial da educação, é um fato relativamente recente, ainda que permeada por estas históricas disputas nas definições dos recursos.

Em 2010, em meio a um contexto disputas hegemônicas entre interesses privados e públicos no âmbito das universidades públicas acerca das políticas de financiamento do ensino superior público, a presidência da república instituiu por decreto um Programa Nacional de Assistência Estudantil com a finalidade primordial de combater as disparidades socioeconômicas e regionais, reduzir as taxas de evasão e retenção, e incentivar a inclusão social no contexto educacional (BRASIL, 2010).

Este programa recomendou que as ações de auxílio estudantil fossem desenvolvidas nas áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade e superdotação (BRASIL, 2010).

Além de realçar estas ações recomendadas, o PNAES valorizou a autonomia institucional ao determinar que as IFES utilizassem de suas prerrogativas[18] para definir os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes de graduação a serem beneficiados pelo programa. Apesar de prescrer atendimento prioritário aos estudantes oriundos da rede pública ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo (BRASIL, 2010).

A Gestão do Fundo para o Financiamento da assistência estudantil é um assunto complexo e desafiador no Brasil, devido ao histórico limitado de recursos disponíveis para esta finalidade. E por ser executada de forma articulada entre o Ministério da Educação e as IFES.

De acordo com o Censo da Educação Superior (BRASIL, 2023), em 2023, 9,9 milhões de estudantes estavam matriculados em IES, desses 20,7% estavam em instituições públicas. Segundo o Ministério da Educação, em 2024 foram destinados cerca de R$ 1,5 bilhão para programas de assistência estudantil direcionados a mais de 400 mil estudantes no ensino superior público (BRASIL, 2024).

No entanto, segundo a Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA), “Nos últimos quatro anos, 60% dos alunos em situação vulnerável se evadiram dos institutos federais de educação e das universidades federais (...)” (PIOVESAN, 2023). Considerando a educação como direito, a ausência ou disponibilidade limitada de recursos públicos que oportunizam o acesso e a

[18] Conforme disposto no §2 do 3º Artigo do Decreto Federal nº 7.234/2010.

permanência destes estudantes ao ensino superior público não pode ser, por si só, o fator preditivo que determine o fenômeno da evasão e retenção acadêmica.

Além disso, a forma como a política de assistência estudantil foi instituída – por Decreto e não por Lei Federal - trouxe insegurança jurídica e instabilidade a todos que lidavam ou necessitavam direta ou indiretamente deste direito. Pois este escopo legal instituído possibilitava que qualquer governo no uso da sua discricionariedade pudesse alterar seu conteúdo, ou mesmo extingui-lo, a qualquer momento. Acresce que, não havia um parâmetro nítido que permitisse definir o volume de recursos públicos do Ministério da Educação com base nas efetivas necessidades para os estudantes assistidos.

Isto, implicava a uma imprevisibilidade orçamentária que trouxe desafios aos gestores públicos das IFES quanto ao manejo dos recursos que seriam destinados a cada universidade, devido à presença, dentre outros problemas, de constantes contingenciamentos[19], além de bloqueios orçamentários[20] e financeiros.

Conforme o Decreto[21] nº 7.234/2010, nos artigos sétimo e oitavo, respectivamente:

> Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º. (...) As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, **devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes observadas** os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Apesar desta problemática, o PNAES desempenhou um importante apoio estudantil aos estudantes pertencentes a segmentos populacionais historicamente excluídos neste nível de

---

[19] O contingenciamento recai nos limites para empenho e movimentação financeira (pagamento) quando as receitas não comportam a meta do resultado primário. Isto significa que a despesa aprovisionada do mês poderá não ser paga tempestivamente, conforme a LRF (Brasil, 2000). O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA, em função da insuficiência de receitas, nos termos dos Arts. 68 e 69 da Lei 14.436/2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento. Acesso em: 21 mar. 2023.

[20] Bloqueios orçamentários afetam a parcela do crédito disponibilizados aos órgãos da Administração Federal na forma de crédito provenientes de contas específicas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os quais são distribuídos por esfera, plano de trabalho, fonte e natureza de despesa. Se houver bloqueio, o valor da conta que o órgão central deseja bloquear costuma inverter, passando de credora para devedora.

[21] No sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos, são instrumentos legal hierarquicamente abaixo da lei. Portanto, mais suscetível às intempéries políticas e financeiras.

ensino, considerado pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares sobre Ação Afirmativa – GEMAA (IESP/UERJ) como uma importante ação de democratização dos espaços públicos, sobretudo em decorrência das políticas de expansão e inclusão como REUNI[22], a Lei nº 12.711/2012[23] (conhecida como a Lei de Cotas) e a implantação do Sistema de Seleção Unificada (SiSU[24]).

Nas palavras do professor Leonardo Barbosa e Silva, então coordenador do Fórum de Pró-reitores de Assuntos Estudantil (FONAPRACE) em 2016, a universidade estava mais feminina, cada vez mais popular e negra, como resultado de um processo de democratização do acesso (FONAPRACE/ANDIFES, p. XII). A participação dos alunos que se identificaram como pardos aumentou em 11 pontos percentuais entre 2003 e 2018; já a participação dos alunos que se autodeclaram pretos mais que dobrou[25] (ANDIFES, 2019). Uma pesquisa realizada pela ANDIFES apontou que desde 2011 este segmento, embora esteja, a priori, dentro das condições potenciais de requer a proteção social do PNAES, os mesmos estavam sendo preteridos em suas necessidades: "Entretanto, mesmo sendo os mais beneficiados por estes programas, ainda não são adequadamente atendidos em suas necessidades" (BRASIL, 2011, p. 44).

Sabe-se, conforme já anunciado, que coube às universidades a definição dos critérios e metodologia das ações para viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria

---

[22] O REUNI é um programa instituído no Governo Lula através do Decreto nº 6.096/2007, que estabelece o Programa de apoio aos planos de reestruturação e expansão das universidades federais. Por meio de adesão, oferece às universidades a oportunidade de ampliar o acesso e a permanência ao ensino superior para cursos de graduação, estabelecendo diretrizes para obter recursos financeiros do MEC para o cumprimento de seus respectivos planos, pelo melhor aproveitamento das estruturas físicas e dos recursos humanos existentes. Essa é uma das medidas do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) do Ministério da Educação (MEC) lançado no mesmo período para ampliar as matrículas no ensino superior brasileiro (BRASIL, 2007a).

[23] Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, cotas para estudantes de escolas públicas, bem como para negros, indígenas e pessoas com deficiência. Esta Lei Federal foi pela Lei nº 14.723/2023 para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

[24] O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) é um sistema informatizado gerido pelo MEC sobre as vagas ofertadas por instituições públicas de ensino superior de todo o Brasil que oferece vagas aos candidatos que participaram do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que é uma prova de admissão à Educação Superior realizada pelo INEP. Mediante estas notas do exame são ocupadas as vagas ofertadas nos cursos superiores de graduação nas instituições públicas.

[25] Segundo a pesquisa: Pretos, em 2018, corresponde à soma das categorias "Pretos – não quilombolas" e "Pretos quilombolas".

do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras (BRASIL, 2010).

Percebe-se que a política de assistência estudantil nas IFES tem sido caracterizada por conflitos histórico e desafios financeiros, espelhando a complexidade da gestão de seus fundos.

No entanto, parece que a autonomia concedida a estas instituições, salve algumas exceções, podem ser um obstáculo para a redução efetiva da desigualdade e equidade social dentro destas instituições. Mesmo com os avanços proporcionados por políticas de inclusão, há lacunas na efetividade da assistência estudantil, quando grupos historicamente excluídos deste nível de ensino, ao conquistar sua presença nas universidades públicas, não têm suas necessidades plenamente satisfeitas.

Sugere-se, portanto um modelo sustentável e equitativo que possa assegurar a permanência estudantil e reduzir as desigualdades no ensino superior público brasileiro.

2.2 Fundo Público e o Ensino Superior: Desafios e Perspectivas

A trajetória da vinculação de impostos do FPF para a educação tem sido permeada por percalços históricos caracterizados, dentre outros aspectos, por fortes tensões surgidas nos processos de negociação entre os poderes executivo e legislativo e por mobilizações da sociedade organizada, a respeito da destinação dos recursos públicos que deveriam ser destinados às IFES (AMARAL, 2008).

Com a promulgação da Constituição de 1934, esses fundos tornaram-se parte do arcabouço jurídico com o objetivo de impulsionar o avanço educacional, englobando a União, os estados e o Distrito Federal. As leis vigentes na época estabeleciam que recursos provenientes de superávits orçamentários e outras origens deveriam ser destinados a iniciativas educacionais e a assistência aos estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (SANCHES, 2002):

> Art. 157. **A União**, os estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos **fundos de educação**.
>
> § 1º As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos estados e nos municípios, esses **fundos especiais**, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

> § 2º Parte dos mesmos fundos se aplicara em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentaria e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934, grifos nossos).

A educação superior pública destacou-se com o estabelecimento da Universidade do Rio de Janeiro em 1920, tornando-se, em 1937, a Universidade do Brasil apresentada "como modelo para outras instituições de ensino superior do país" (FÁVERO, 2000, p. 12). No entanto, a efetivação do financiamento para essa área enfrentou obstáculos, especialmente durante o período do Estado Novo, quando não existia uma definição nítida sobre a maneira de assegurar recursos permanentes para as IES (FÁVERO, 2000).

Foi apenas na década de 1960, com a promulgação da Lei nº 4.320/1964, durante o período da ditadura militar, que houve avanços significativos na regulamentação de fundos especiais, estabelecendo diretrizes para seu uso e atrelando receitas a metas específicas, o que possibilitou um controle maior e uma aplicação mais eficiente dos recursos (SANCHES, 2002).

Mas foi na década de 1980, com o estabelecimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, que os fundos passaram a fazer parte do Orçamento Geral da União, resultando, por sua vez, na diminuição da autonomia financeira inicial que justificava a sua criação. Esta mudança foi um esforço para aprimorar a centralização e a eficiência da administração pública pois, ao longo de anos, os fundos especiais desempenharam um papel importante na descentralização da gestão financeira, especialmente diante das limitações tecnológicas e de comunicação daquele período (SANCHES, 2002).

Para Melchior (1981) houve um decrescimento de percentuais dos impostos gastos com educação nos períodos em que não tiveram esta vinculação, se comparados com os que tiveram.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o conceito de "fundos especiais" perdeu relevância, fazendo referência unicamente ao conceito de "fundos", além de especificar a necessidade da elaboração do detalhamento da programação de tais fundos, inclusive por parte das autarquias e das fundações, na lei do orçamento anual (SANCHES, 2002).

Além disso, vale ressaltar que o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu os recursos mínimos federais, estaduais e municipais que seriam destinados para o financiamento do sistema educacional brasileiro:

> A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente da transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A atribuição de recursos fiscais à educação por meio de certa percentagem do montante recolhido pelos impostos foi uma das importantes medidas políticas para o cumprimento da vasta gama de responsabilidades do poder público nesta área.

A partir dessa vinculação, os legisladores pretenderam colocar o foco constitucional sobre os "ombros" dos poderes Executivo e Legislativo ao estabelecer prioridades no planejamento do gasto do Fundo Público brasileiro.

O valor mínimo constitucional de recursos do FPF que seria destinado à manutenção e desenvolvimento da educação, dentro do qual seriam contempladas as instituições públicas de ensino superior, deveria considerar a arrecadação dos seguintes tributos: (1) Imposto sobre a Importação (II); (2) Imposto sobre a Exportação (IE); (3) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); (4) Imposto sobre a Renda (IR); (5) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); e (6) Imposto Territorial Rural (ITR).

No entanto, a mesma Carta Constitucional privilegiou o pagamento do serviço da dívida pública, de acordo com o que determina o art. 166:

> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
> (...)
> § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos privilégios que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
> (...)
> II – Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas as que incidam sobre:**
> (...)
> b) **serviço da dívida**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O dispositivo constitucional acima afirma que todas as despesas públicas devem ser orçadas, com a fonte e o montante de recursos atribuídos a elas, seguindo as diretrizes do direito financeiro. No entanto, o mesmo dispositivo constitucional transcrito na Letra "b" do Artigo 166, §3, II, excetua essa regra quanto à exigência de fundos públicos para pagar a dívida pública, cujas fontes **não** são obrigadas a serem orçadas previamente. Isto tende a resultar na liberação indiscriminada de valores usados dos fundos públicos para o serviço da dívida, inclusive com impacto negativo nos gastos sociais (FATTORELLI, 2013).

Diante disso, a utilização destes meios na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o financiamento das políticas públicas[26], dentre elas a do ensino superior público, tem sido permeada por tensões e contradições ao longo da história brasileira.

No artigo nº 157 da Constituição, que regulava a distribuição da receita tributária entre os estados, o Distrito Federal e os governos municipais, as estimativas federais do montante de recursos a serem investidos em educação exigiam que os valores fossem extraídos da arrecadação diversos valores, após as transferências apropriadas para os estados, o distrito e municípios, para assim serem calculados os 18% previstos no artigo 212 da Constituição (Pinto, 2000).

Ademais, em 1994 houve alteração da vinculação estabelecida na Constituição, reduzindo a obrigatoriedade de gastar, no mínimo, esses percentuais. Os recursos da FPF vinculados à educação foram reduzidos com a aprovação da EC de revisão nº 1/94, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que posteriormente transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, tornou-se Desvinculação das Receitas da União (DRU)[27]. Tal medida diminuiu consideravelmente a base de arrecadação de impostos da União destinados à educação. Segundo José Marcelino Rezende Pinto, o FSE "logo perdeu o adjetivo 'social' e o que era emergencial tornou-se crônico, de tal forma que se transformou na outra grande muleta de que se vale o governo federal para tentar tapar seus buracos orçamentários" (Pinto, 2000, p. 35).

Uma questão relacionada, amplamente discutida, é a possibilidade de alocar os recursos vinculados pela Constituição Federal e, posteriormente à LDB, ao setor privado. Segundo Castro (2001), foram definidos limites para essa distribuição, porém, permitiu-se a utilização de fundos públicos em bolsas de estudo, programas de extensão universitária e atividades de pesquisa.

Além disso, as transferências de impostos do governo federal para os governos estaduais e municipais devem ser deduzidas da receita total de arrecadação de impostos antes de se retirar

---

[26] Entende-se por Política pública a materialização da intervenção estatal por meio de um conjunto de ações destinadas a responder a um problema público, resultado de um processo decisório baseado nas relações de poder de governo (Magalhães, 2002), influenciada por arranjos de poder de vários sujeitos da sociedade civil. É compreendida no sentido gramsciano como o conjunto de aparelhos "privados" de hegemonia que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais, na arena de luta de classes (Liguori, 2007, p. 54), sem negligenciar o papel ideológico do Estado quanto à defesa de interesses de classe (GRAMSCI, 1968, p. 149).

[27] A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Prorrogada diversas vezes, a DRU está em vigor até 2023.

o percentual mínimo de 18% para e educação. Acresce que, dessas transferências, devem ser retirados a DRU, obtendo-se, assim, os recursos federais para a educação (PINTO, 2000).

Para Amaral (2003a), a introdução do DRU implicou uma redução drástica dos recursos vinculados à educação. Segundo o autor, com a redução do mínimo obrigatório, o gasto com o pagamento das despesas de pessoal e encargos sociais das IFES já compromete o mínimo de despesas educacionais do FPF.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 estabeleceu a diminuição progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os fundos federais destinados à educação.

É importante ressaltar que o FSE, o FEF e, posteriormente, a DRU, estão diretamente relacionados à contenção do déficit fiscal do país, na formação de superávit primário, que possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

Assim, as políticas públicas de financiamento para educação, em particular para o ensino superior, têm sido marcadas por disputas de diferentes projetos de desenvolvimento nacional, instituídas e defendidas para colocar em prática visões sociais de mundo orientadas por interesses de classe no âmbito da economia capitalista e sua contraditória relação entre o Estado burguês e a sociedade civil.

Este contexto parece fazer parte de uma disputa política e ideológica entre os que defendem a educação privada e a pública ou entre os que desejam privilegiar o financiamento de ações que promovem a acumulação de capital e aqueles que tendem a favorecer a reprodução da força de trabalho na lógica dos interesses do mercado (Oliveira, 1998; Chauí, 1999).

Diferentemente dos países capitalistas centrais que tiveram na acumulação primitiva de capital a sua base material, social e jurídica, o Brasil, país capitalista periférico[28], construiu suas bases econômicas, sociais e jurídicas fundadas na colonidade[29], na grande propriedade e na mão de obra escravizada. Por meios dessas peculiaridades têm sido constituídas as instituições sociais brasileiras e as relações sociais de poder na perpetuação das desigualdades.

Ainda, em relação ao ensino público superior, a Lei 9394/96 (LDB) estabeleceu em seu artigo 55, que "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela

[28] Ver Mello (2009).
[29] Ver Quijano (2000).

mantidas", mas não explicitou como isto deveria ser feito e qual seria o montante de recursos destinados a garantir a manutenção e desenvolvimento destas instituições (AMARAL, 2008).

Para Amaral (2008), a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se concretizou e continua a permanecer inteiramente dependente da definição orçamentária do poder executivo e da aprovação pelo congresso nacional. Tal situação tende a complicar na medida em que estas instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os respectivos orçamentos anuais advindos do Tesouro Nacional.

2.3 Antivalor e Salário indireto: O Fundo Público na sustentação e reprodução do capitalismo

Os recursos públicos desempenham um papel fundamental na formação e desenvolvimento do capitalismo, apesar do discurso liberal de Estado Mínimo (Oliveira, 1998). Nas palavras de Mészáros (2003, p. 29), "apesar de todos os protestos em contrário, juntamente com as fantasias neoliberais sobre o 'recuo das fronteiras do Estado', o sistema do capital não pode sobreviver uma semana sem um forte apoio do Estado". Isto torna-se possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública geral ou, mais especificamente, dos recursos públicos que tomam a forma estatal nas sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998).

Países líderes do sistema capitalista adotaram como estratégias para sair da crise uma política pautada pela intervenção do Estado na economia, como a "política de salário indireto", através de fundos públicos para garantir acesso a bens e serviços como saúde e educação, complementando os salários dos trabalhadores (OLIVEIRA, 1998).

A adoção deste tipo de política surgiu como resultado de um conjunto de processos políticos e econômicos, associados às lutas da classe trabalhadora por acesso a direitos que deveriam ser ou tornarem-se "deveres do Estado". Tais demandas da classe trabalhadora foram transferidas para a esfera pública através da concessão de direitos anteriormente considerados pelos liberais como mercadoria, apesar de contrariar os princípios do liberalismo econômico (Oliveira, 1998).

Esses fundos públicos, descritos por Oliveira (1998) como "antimercadorias sociais" e "antivalor", não visam gerar lucro ou extrair mais-valia, mas apoiar a reprodução do capital ao financiar a força de trabalho e investimentos em setores como tecnologia e indústria. Denominada também pelo autor como política de "salário indireto", a ação do Estado ficaria

caracterizada pela criação de fundos públicos de natureza social, destinados a viabilizar o acesso público por parte da população a determinadas formas de consumo, tais como educação, saúde, pensões e outros programas de garantias de recursos. Desta forma, sem deixar de considerar estes itens como mercadorias, a adoção de políticas públicas liberais destinadas a atender demandas e necessidades sociais financiadas pelo Estado passaria a contribuir de forma "indireta" com a complementação do salário "direto" recebido pelos trabalhadores, dando continuidade, desta forma, à lógica de reprodução da força do trabalho segundo os ditames do capital (Oliveira, 1998).

Este fenômeno, no entanto, de acordo com Gramsci, dependerá também da luta de classe ocorrida entre os denominados aparelhos privados de hegemonia[30], tais como sindicatos, partidos políticos, associações e movimentos populares, e da reação da burguesia. Procura-se não somente a conquista da hegemonia na busca de direção política e do consenso, mas evitar o colapso do próprio sistema capitalista, ao serem adotadas formas de socialização de recursos públicos utilizados pelo Estado, tais como o uso de fundos públicos (e não de mercado), denominados por Oliveira (1998) de Antivalor.

Portanto, os fundos públicos também passaram a financiar não só reprodução da força de trabalho, mas a acumulação e reprodução do capital, à medida que começaram a financiar investimentos em tecnologia, indústria e outras fontes de extração de mais-valia.

Entretanto, esta dinâmica apresenta contradições, pois, enquanto a rentabilidade do capital individual aumenta, diminui a taxa de excedente econômico geral, forçando o capital a alavancar novas fontes de financiamento, como os fundos públicos (Oliveira, 1998).

De acordo com Behring (2004, p. 164):

> (...) há no argumento de Oliveira um elemento indiscutível: o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional.

Portanto, segundo Oliveira (1998), o fundo público está na reprodução do capital, seja financiando a reprodução da força do trabalho por meio de salários indiretos ao reduzir os custos

[30] Ver Gramsci (2012, p. 258, C. 6, § 137).

capitalistas na sua aquisição, seja na acumulação e reprodução do capital como fonte importante para a realização dos investimentos capitalistas, por meio de subvenções, isenções fiscais subsidiadas e outros incentivos fiscais que favoreçam a reprodução do capital.

Behring (2010) apresenta algumas pistas que contribuem para compreender o fundo público e a sua relação com a lei do valor. Para a autora, o fundo público é formado pela riqueza produzida pelo trabalho humano. Tal produção e transferência ocorrem de duas formas:

1. Pelo **trabalho excedente**. Isto é, da mais-valia produzida pelos trabalhadores, expropriado pelo capital e pago, em parte, pelos capitalistas na forma de tributos destinados ao fundo público, "(...) ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro, ou renda da terra e que é expropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções" (Behring, 2010, p. 20).
2. Pelo **trabalho necessário**, que corresponde à remuneração do trabalhador, denominado como salário e destinado, em parte, ao fundo público por meio do pagamento de tributos pagos pelos mesmos trabalhadores,

> (...) a exploração do trabalho na produção é complementada pela **exploração tributária** crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (BEHRING, 2010, p. 21, grifo da autora).

Dessa forma, o fundo público é formado, na concepção desta autora, por meio e a partir da riqueza gerada pelo trabalho humano expropriado do trabalhador. No entanto, os trabalhadores não têm garantia do seu retorno na forma de políticas, bens e serviços públicos para suprir suas necessidades, pois estes recursos também são disputados pela burguesia para acelerar a realização do valor por meio da abreviação do tempo de reprodução do capital (BEHRING, 2010).

Em razão disso, os fundos públicos desempenham um papel importante na sustentação do capitalismo na esfera econômica (produtiva e financeira) e na garantia do contrato social por meio de políticas sociais, embora a estrutura dessas políticas no Brasil seja marcada por componentes conservadores que impedem a efetivação de direitos da cidadania.

Acresce que, para Salvador (2010), o fundo público também é responsável pelo repasse de recursos na forma de juros e amortização da dívida pública ao capital financeiro, especialmente para o grupo dos rentistas[31].

---

[31] O que vive da renda proveniente da aplicação de capitais no mercado financeiro.

Isto por que, apesar da introdução dos fundos públicos para alavancar o sistema do capital, paradoxalmente, à medida que assistimos a um aumento da rentabilidade, ou retorno sobre o capital individual, gerando enorme solvência e liquidez no setor privado, os próprios fundos públicos, segundo Oliveira (1998), como padrões privilegiados, começaram a mostrar claros sinais de esgotamento da expansão capitalista, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Isto implicou na adoção de novos mecanismos de reprodução do capital, que passaram a contribuir, em sua totalidade, com a ampliação do denominado capital financeiro ou finaceirização do capital, resultando, com isso, em uma nítida diminuição dos investimentos públicos e privados no sistema produtivo do próprio capital.

Nesse contexto, o sistema de reprodução das forças antagônicas estabelecido entre a relação capital e trabalho vem enfrentando o impacto da lógica do capital financeiro e dos seus ganhos neste século XXI, dentro do qual está incluso o direcionamento dos recursos públicos dos fundos públicos destinados à reprodução desta relação adversa.

2.4 Desafios do Ensino Superior Público: O influxo do Capital financeiro e a Dívida Pública

Para Behring (2004), essa nova configuração da produção e acumulação de capital, dominada pelo capital financeiro, tem gerado tensões entre os sistemas político e econômico no século XXI, quase sempre traduzidas pela queda nos investimentos produtivos acompanhados de instabilidade e perda de direitos sociais, em especial em setores como o ensino superior público federal.

Para Fattorelli (2013), existe atualmente um arcabouço de privilégios de ordem legal, política, financeira e econômica que se denomina "Sistema da Dívida[32]". Isto é um "*modus operandi*" que vem continuamente subtraindo volumosos recursos, desvirtuando o papel da

[32] O termo "sistema da dívida" foi cunhado por Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora Nacional de Auditoria Cidadã, a partir das diversas experiências à frente da Auditoria Cidadã, investigando dívidas públicas no Brasil e em outros países, o que permitiu constatar a geração de dívida pública sem contrapartida alguma; ou seja, a dívida, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro, como ilustrado no artigo intitulado "Para que tem servido a dívida pública no Brasil", por Maria Lúcia Fattorelli. Disponível: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/. Acesso em: 20 maio 2023.

dívida pública[33] e sua utilização em benefício do setor financeiro – bancos e grandes corporações e rentistas. Em outras palavras, em vez de fornecer recursos ao Estado, a dívida pública tem servido como um meio de canalizar recursos do setor público e os ganhos da classe trabalhadora para o setor financeiro privado, garantindo "legalmente" que as obrigações financeiras relacionadas à dívida pública tenham precedência sobre o atendimento às necessidades sociais.

Para Lindesay e Marcelino (2021, p. 6), este sistema foi concebido para centralizar a renda por meio do privilégio ao pagamento da chamada dívida pública aos rentistas, e está imbricado em aspectos legais, econômicos e financeiros como: estabelecimento de superávit primário e metas de inflação, juros excessivamente altos, austeridade salarial, contingência dos gastos sociais, supressão dos direitos trabalhistas, aprovação de contrarreformas neoliberais como a privatização das empresas estatais e aplicação de tributação regressiva para garantir os interesses do grande capital financeiro rentista e das grandes corporações; além da abolição deliberada de controle de capitais, taxas de câmbio flutuantes, endividamento público sem limites e sem contrapartidas, o que impede um desenvolvimento socioeconômico efetivo.

Nestas últimas décadas, segundo Fattorelli (2013), anualmente, o Orçamento Geral da União destina a parcela mais relevante dos recursos gerados pela tributação e contração de novas dívidas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública.

O chamado sistema da dívida brasileira consumiu dos cofres públicos diariamente, em média, cerca de R$ 2,8 bilhões em 2019, R$ 3,8 bilhões em 2020, 5,4 bilhões em 2021 e 5,1 bilhões em 2022[34].

Em 2022, o Orçamento Federal Executado (pago), consumiu R$ 4,060 trilhões. Desse total, R$ 1,879 trilhão foram destinados ao do Serviço da Dívida Pública (pagamento de juros, amortizações e refinanciamento), o que representou 46,3% do Orçamento Federal executado; portanto, a maior fatia de todos os recursos públicos federais, conforme Figura 1 elaborada pela Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), abaixo.

Segundo Fattorelli e Ávila (2023), em 2022, o valor total com pagamento de juros e amortização da dívida pública federal foi de R$ 1,879 trilhão; desse valor, R$ 1,651 trilhão proveio da emissão de títulos públicos; os restantes R$ 228,5 bilhões referem-se a valores de

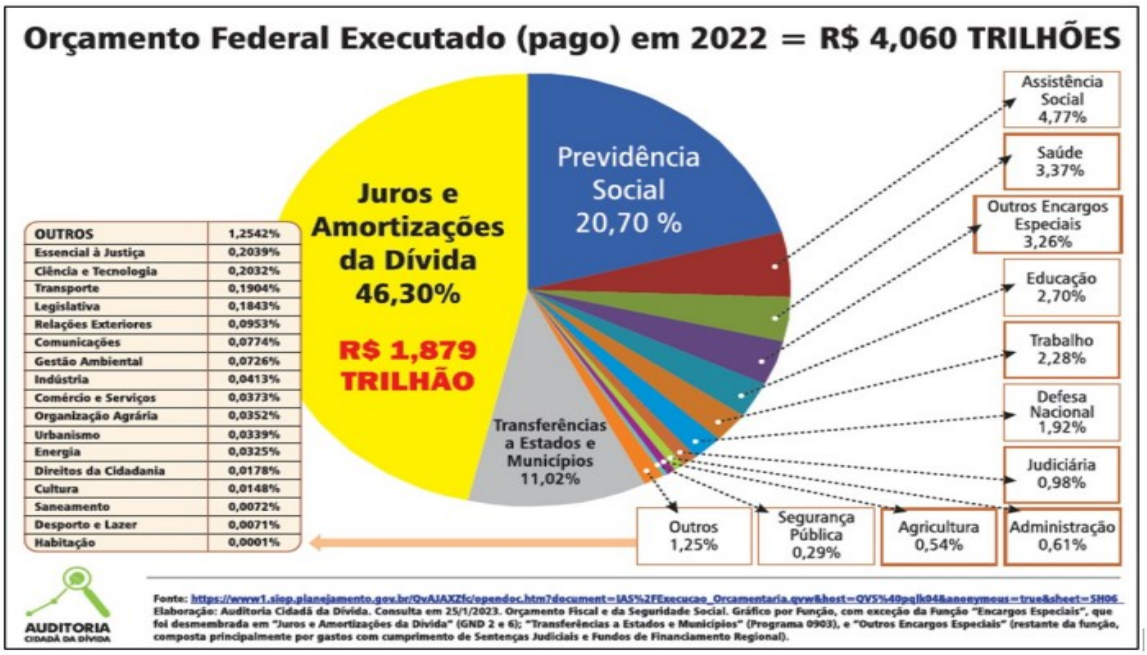
---

[33] Segundo Fattorelli (2013), a dívida pública brasileira é resultado de mecanismos puramente financeiros e de operações obscuras, sem contrapartida em bens e serviços à população social. Este mecanismo é o que a autora denomina "sistema de dívida".

[34] Disponível em: https://auditoriacidada.org.br. Dividômetro. Acesso em: 20 mar. 2023.

outras receitas que não estão relacionadas à emissão de títulos públicos.

Figura 1 - Orçamento Federal Executado (pago) – consumido em 2022



Fonte: Fattorelli; Ávila (2023).

Todos esses valores, ao invés de serem utilizados para financiar investimentos sociais e garantir o desenvolvimento socioeconômico, têm sido integralmente consumidos no pagamento de juros e amortização de dívidas anteriores e de sucessivas emissões de novos títulos, como observado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)[35]. Ou seja, o "Sistema da Dívida" transfere sistematicamente renda e riqueza dos mais pobres para os muito ricos, agravando a injustiça social e atraso tecnológico.

Dessa forma, fica evidente que a prioridade dos gastos públicos tem sido o pagamento da dívida, privilegiando-se a remuneração do capital fictício em detrimento dos bens e serviços públicos que possam alavancar a economia real e as necessidades sociais (LINDESAY; MARCELINO, 2021).

Esta fase de predominância do capital fictício no Brasil torna-se mais evidente no período da década de 1980 e aprofunda-se a partir da década de 1990 com: a desregulamentação dos mercados nacionais de acordo com o interesse dos países centrais; o surgimento de novas instituições financeiras (nas quais instituições não bancárias, como fundos de investimento e fundos de pensão, passaram a ser cada vez mais representadas); e o fato de o capital fictício ter

[35] Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/. Acesso em: 20 mar. 2023.

se tornado cada vez mais importante em detrimento do capital produtivo (LINDESAY; MARCELINO, 2021).

Carcanholo e Sabadini (2009, p. 42) denominam-na de fase do sistema de Capitalismo Especulativo, com a dominância do que eles chamam de "capital especulativo parasitário".

Segundo estes autores, essa transformação resulta em uma nova etapa de acumulação de capital, que parece opor-se a mais uma tendência contra a queda da taxa de lucro, que emerge como uma forma de resposta aos limites de expansão do capital nos moldes anteriores. Nesse modelo, os lucros não são derivados apenas da mais-valia ou do excedente do valor, mas de lucros fictícios. Este capital "fictício" não tem como objetivo ser o complemento no financiamento da produção; no nível da **aparência**, é como se ele se valorizasse nele mesmo: "(...) sob a forma de capital fictício ele [o capital] assume um aspecto ainda mais complexo e mais desmaterializado. Aparentemente, ele se desenvolve de maneira independente da dinâmica da produção" (CARCANHOLO; SABADINI, 2009, p. 43-44).

Marx (1985b) nos oferece instrumentos analíticos para desvendar o processo que, **ilusoriamente**, aparece como ciclo D-D'[36], o que nos permite apreender está mutação do capital. Vejamos:

> (...) com o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito, todo capital parece duplicar e às vezes triplicar pelo modo diverso em que o mesmo capital ou simplesmente o mesmo título de dívida aparece, em diferentes mãos, sob diversas formas. A maior parte desse "capital monetário" é puramente fictícia. Todos os depósitos, excetuando o fundo de reserva, são apenas créditos contra o banqueiro, mas nunca existem em depósito (MARX, 1985B, p. 14).

Ainda afirma,

> (...) como duplicatas que são, em si mesmas, negociáveis como mercadorias e, por isso, circulam como valores-capitais, elas são ilusórias e seu montante de valor pode cair ou subir de modo inteiramente independente do movimento do valor do capital real (...) (MARX, 1985b, p. 20).

Marx (1985) chamou esse processo de formação de capital fictício de **capitalização**. Este capital fictício assume uma lógica própria de valorização especulativa (ativos diversos:

[36] O circuito D-D' consiste na ilusão de que poderia se fazer dinheiro com o próprio dinheiro, sem passar pelo processo de produção. Este processo somente é possível quando considerada somente a perspectiva individual do capitalista. Na totalidade, não é possível de gerar riqueza sem trabalho humano.

títulos que representam retornos periódicos, como ações e títulos da dívida pública da União e dos Estados) ao não passar pelo investimento produtivo gerador de mais-valia.

Nakatani (2006) explica que, do ponto de vista da teoria marxista, esta forma de conduzir as políticas econômicas e sociais atende às necessidades do capitalismo atual:

> (...) o Estado capitalista mantém e reproduz uma dívida interna e externa, atendendo as necessidades que o sistema de crédito tem de realizar a conversão de dinheiro ocioso em capital portador de juros. Ao mesmo tempo, passa a absorver toda a massa de capital monetário liberada pela superacumulação de capital que não foi possível converter em capital real de forma rentável e duradoura. Mas, para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropria-se de uma parcela crescente da mais valia social, convertendo-a em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital (NAKATANI, 2006, p. 4).

Esta passagem de Nakatani (2006) ilustra como o capital se apropria do fundo público para superar os limites e contradições do próprio capital, através medidas de busca constante de superávit primário para manter a rentabilidade do sistema. A consequência é um país com patamares elevados de desigualdade que só podem ser superados por transformações estruturais.

Dentre os mecanismos que suprem o "Sistema da Dívida" brasileira, destacam-se os operados pelo Banco Central, tornado autônomo pela Lei Complementar nº 179/2021[37] no governo Bolsonaro, e sua política monetária que, além de provocar um aumento exponencial da dívida, com sua manutenção de juros altos, tem gerado sucessivas crises e bloqueando a economia brasileira.

A justificativa que tem sido utilizada para essa ação é o "combate à inflação" por meio do "Regime de Metas" adotado no Brasil, sob influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) desde 1998. A taxa Selic, fornecida pelo Banco Central, é a taxa de juros básica da economia; ela é a principal ferramenta de política monetária para controlar a inflação, pois afeta todas as taxas de juros do país, como as de empréstimos, financiamentos e aplicações financeiras. Quando as taxas de juros na economia sobem, o fluxo de dinheiro diminuirá e, consequentemente, tende a haver menos pressão inflacionária. Isso tende a fazer com que as

[37] Com a nova legislação, o presidente e a Diretoria do Banco Central passam a ter mandatos fixos que não coincidem com o mandato do presidente da república, que perde o poder de nomear e destituir os ocupantes dessas funções, passando a autarquia a não ser subordinada ao programa de governo do presidente eleito, mas a ser um corpo sem amarras sem controles. Tal modelo de "independência" do Banco Central tende a criar um problema do ponto de vista político e econômico.

pessoas gastem e comprem menos, pois o crédito fica mais caro, os orçamentos encolhem e a atividade econômica desacelera. A inflação descontrolada afeta negativamente o desempenho econômico do país, pois os preços sobem muito, e o preço relativo fica distorcido, tornando difícil avaliar o que é mais barato ou mais caro. Na prática, a inflação funciona como um imposto porque tira o poder de compra das pessoas, principalmente das de menor renda, que não têm recursos para enfrentar o aumento dos preços e suas consequências.

Por meio desta metodologia do "Regime de Metas", posta em prática a partir do Decreto nº 3.088/99, sempre que houver projeção de aumento da inflação acima do nível programado ou houver excesso de moeda em circulação, dois instrumentos são acionados: (a) elevação da taxa básica de juros (Selic); (b) "enxugamento" de moedas através da operação de mercado aberto ou compromissada. Esse mecanismo tem sido adotado pelo Banco Central para evitar o excesso de dólares, em particular quando os especuladores veem no "Regime de Metas de Inflação" o gatilho de oportunidade para trazer seus dólares para o Brasil e trocá-los por títulos da dívida pública brasileira, isentos de Imposto de Renda[38] (FATTORELLI, 2013).

Qualquer que seja o instrumento usado, o efeito é um aumento da dívida pública, pois: a) a elevação da taxa de juros (Selic) tende a aumentar os passivos financeiros associados aos pagamentos de juros da dívida. Se os recursos existentes forem insuficientes, nova dívida é emitida; b) o "enxugamento" de moeda pelo Banco Central é realizada por meio da entrega de títulos da dívida pública, que tem rendido os maiores juros do mundo[39], em troca de excedente de moedas que os bancos têm em caixa (FATTORELLI, 2013).

Estes títulos da dívida pública são vendidos por meio dos *dealers*, um pequeno grupo de grandes bancos nacionais e estrangeiros preferenciais na compra dos títulos leiloados pelo Tesouro Nacional[40], em condições favoráveis aos bancos (FATTORELLI, 2013).

No Brasil, ao contrário do que narram o governo e os rentistas, essa metodologia de "Regime de Metas" ancorada na política de juros não tem controlado o tipo de inflação notada no país (FATTORELLI, 2013). Tal constatação é denunciada de forma uníssona por vários

---

[38] Conforme Lei Federal nº 11.312/2006 que determina isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior.

[39] O Brasil é um dos paises com a maior taxa de juros reais (descontada a inflação) do mundo, segundo levantamento feito pelo MoneYou e pela Infinity Asset Management na última quarta-feira (1º). O país mantém-se na liderança deste ranking desde maio de 2022. Atualmente, o Brasil, continua sendo um dos países com as mais altas taxas de juros do mundo.

[40] Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Ranking_Top_5_Janeiro_12_Mercado_Primario.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

renomados economistas brasileiros e internacionais de diferentes perspectivas ideológicas, como: Joseph Stiglitz[41], prêmio Nobel de Economia; Jeffrey Sachs; Confederação Nacional da Indústria brasileira (CNI); Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp); e amplos setores da economia.

Segundo eles, uma política monetária mais expansionista, com redução da taxa de juros, tenderá a estimular investimentos, incentivará consumo e gerará empregos, possibilitando a retomada do crescimento da economia. Portanto, fica evidente, com base nestes analistas, que não há justificativa técnica, econômica ou política para uma taxa juros tão elevados, que prejudica todo o país.

Esse mecanismo também tem se tornado um instrumento de transferência de renda da sociedade para o setor financeiro. Isto porque tal regime baseia-se no aumento da taxa de juros Selic e no controle do volume de moeda em circulação. Consequentemente, o atual modelo econômico baseado no Sistema de Metas de Inflação doméstica, ancorado na política de juros altos e controle da base monetária, não tem servido, segundo vários analistas, para controlar o tipo de inflação que temos (que decorre do reajuste de tarifas públicas, que são preços administrados[42], e do preço de alimentos[43]); mas devido à privatização de boa parte desses serviços e ao desmonte de políticas públicas destinadas a estoques reguladores de alimentos, a exigência por altos lucros tem elevado continuamente esses preços. Assim, na prática este mecanismo tem sido um instrumento de formação da dívida pública, trazendo grandes danos econômicos, financeiros e sociais (FATTORELLI, 2013).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[44] fortalece a predileção da dívida pública no ordenamento jurídico brasileiro ao ter como princípio básico o "superávit primário" e determinar que a parcela de "refinanciamento" da dívida pública deve constar separadamente no orçamento, criando distorções significativas na divulgação dos dados da dívida oficial, conforme mencionado antes. Dessa forma, a partir da constituição de reservas de recursos para a dívida, os recursos primários são destinados a outras rubricas. Tal política tende a inviabilizar o desenvolvimento do país (FATTORELLI, 2013).

---

[41] Ver: STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents.** Nova York: W.W. Norton, 2002.

[42] Principalmente energia, telefonia, combustível e transporte público.

[43] Tais preços têm sido predominantemente causados pela sazonalidade dos produtos, eventos climáticos, desvalorização do real, e aos históricos equívocos da política agrícola no país que privilegia investimento no agronegócio voltado à exportação de commodities e não na produção de alimentos domésticos.

[44] Estabelece anualmente as linhas gerais do orçamento para o exercício seguinte.

O superávit primário é a "economia" forçada de gastos públicos, resultante da diferença entre as receitas e as despesas primárias, excluindo-se os gastos com a dívida pública**,** para o cumprimento de meta imposta pelo FMI e o Banco Mundial ao Brasil desde 1998. Nota-se que no cálculo do "superávit primário" não leva em conta o gasto com juros e com "Amortizações", pois estas estão fora dos gastos primários. As receitas não-primárias, especialmente a emissão de novos títulos da dívida, tampouco entram no cálculo da meta de superávit primário. Portanto, quando refere-se a "superávit primário", fala-se apenas de uma parte das receitas – sobretudo tributos, receitas de privatizações, lucros das estatais, dentre outras, mas que não incluem todas as receitas do orçamento – e das despesas – principalmente os gastos não-primários do governo federal (FATTORELLI, 2012).

Ainda sobre a produção normativa que visa assegurar este modelo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 – trata do controle dos gastos públicos, garantindo o pagamento das dívidas pública, condicionando-a à ação pública.

A LRF, formalmente designada como Lei Complementar nº 101/2000, visa promover a responsabilidade na gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas no Brasil, regulamentando o artigo 163 da Constituição Federal (ANGÉLICO, 1995).

Sancionada no governo de Fernando Henrique Cardoso, essa legislação estabelece normas que visam promover a transparência e a eficiência na gestão financeira dos entes federativos (União, estados e municípios). Seu objetivo é garantir que a arrecadação e a administração das despesas públicas sejam adequadamente publicizadas, criando uma imagem de disciplina fiscal e seriedade para a nação.

A LRF estabeleceu mecanismos voltados à regulação da dívida pública[45], que incluíam restrições à emissão de títulos e à administração de receitas destinadas ao pagamento de juros. Esta lei decorre da pressão do FMI sobre o governo brasileiro, após a defesa incondicional da "austeridade" fiscal por parte da instituição. Esta austeridade implica em rígidos controles dos gastos públicos para produzir uma "sobra" de recursos, conhecido como "superávit primário", destinado a assegurar aos credores internacionais que o Brasil terá recursos para pagar os juros da dívida (FATTORELLI, 2012).

[45] Vale destacar que esta dívida é constituída dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil que o Estado coloca à venda para serem adquiridos pela sociedade civil.

O Art. 16 da LRF também impede que Legislativo aprove qualquer projeto de lei que implique em aumento de gastos sociais. No limite, criminaliza o administrador que não as cumpre. Por outro lado, a referida lei não estabelece limite algum para os gastos com a dívida pública (FATTORELLI, 2012).

No entanto, apesar de seus objetivos "bem-intencionados", a implementação encontrou dificuldades. Tradicionalmente, o Estado tem favorecido o serviço dos juros da dívida pública em detrimento dos investimentos em setores sociais, incluindo saúde e educação, resultando em consequências adversas (FATTORELLI, 2012).

Vale citar que Fernando Henrique Cardoso, depois de receber esta lei já votada pelo Congresso, decidiu vetar[46] o artigo 4º, inciso II, conforme consta no Diário Oficial da União – Seção 1 - 5/5/2000, p. 46 (veto). Este artigo visava estabelecer limites ao pagamento de juros da dívida pública na gestão das finanças pública, motivo pelo qual o presidente da República optou pelo veto.

Isto criou um cenário em que a dívida tornou-se um mecanismo para financiar a acumulação de capital e favorecer o "rentismo", ameaçando a capacidade do Estado de investir em políticas públicas que beneficiem a população.

A LRF estabelece mecanismo de retenção da receita destinado ao pagamento da dívida pública com o mercado até ser efetivada, enquanto todas as outras despesas do orçamento público federal ficariam suspensas; ou seja, todos os compromissos ou empenhos referentes aos pagamentos de quaisquer áreas do legislativo, executivo, judiciário e ministério público, ficariam suspensas enquanto não estiverem reservadas as despesas necessárias para proceder ao pagamento dos juros da dívida pública (OLIVEIRA, 2009b).

Autores como Oliveira (2009a) e Campos (2005) destacam que a dívida pública, em si, não é problemática, pois é um mecanismo essencial para financiar o desenvolvimento do país – desde que haja transparência e controle sobre sua gestão. Para Campos (2005, p. 82), "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi feita justamente para impedir a continuação da orgia de gastos públicos, cuja liquidação era empurrada para as gerações futuras".

No entanto, com o tempo, segundo Oliveira (2009b, p. 277), a LRF tornou-se uma "ferramenta de propaganda" celebrada como uma "revolução fiscal" sem que suas normas fossem plenamente aplicadas fundamentalmente na transparência e na modernização da gestão.

---

[46] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html. Acesso em: 8 maio 2023.

Khair, Afonso e Oliveira (2006) apontam que a lei precisa de ajustes para corrigir falhas na aplicação e regulamentação de aspectos importantes, como a gestão de "Restos a Pagar", frequentemente usada como manobra contábil para postergar dívidas e burlar a responsabilidade fiscal.

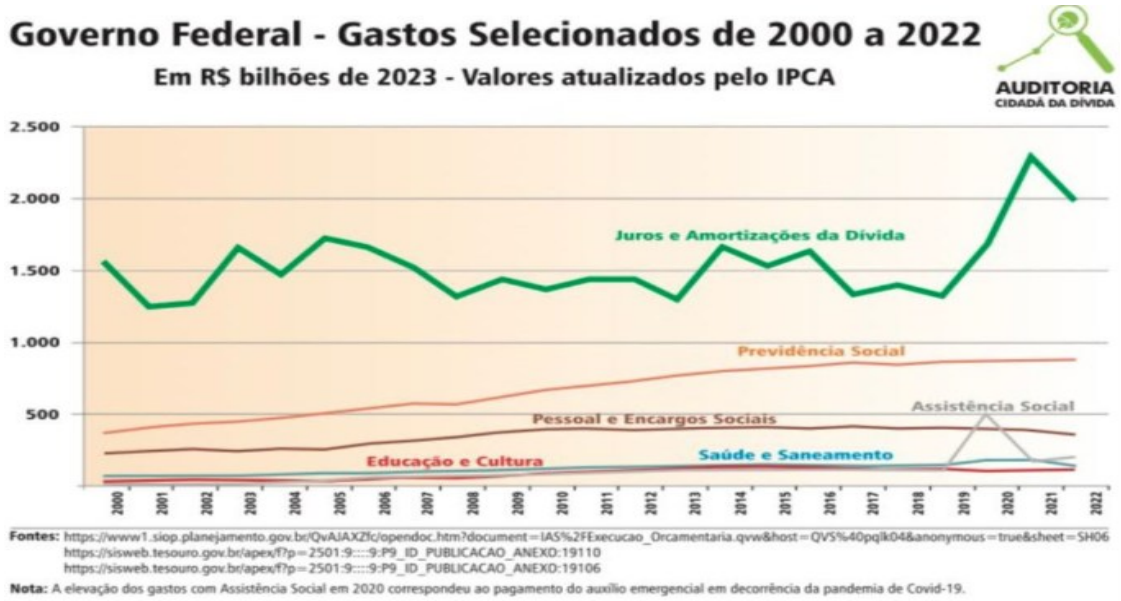
A inscrição de despesas em “Restos a Pagar” atualmente tem recebido atenção das autoridades e da sociedade, pois o acréscimo contínuo no montante dos valores inscritos a cada ano está aumentando constantemente. Segundo Silva (2008, p. 70) tem se tornado uma “‘moeda de barganha’ nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo”. O uso excessivo e abusivo deste instrumento orçamentário por vários governos e gestores equipara-se a uma manobra artificiosa contábil de postergação do cumprimento de obrigações financeiras, servindo de mecanismo indireto de rolagem de dívidas passadas que são acumuladas nesta conta, sem que haja recursos financeiros suficientes para saldar estas dívidas.

Apesar disso, a LRF marcou uma mudança cultural na gestão das finanças públicas, impondo maior disciplina e limites aos gastos excessivos. Embora tenha contribuído para uma estrutura mais transparente e organizada, a sua implementação efetiva revelou questões que ainda prejudicam a eficácia da lei. A necessidade contínua de modernização e adaptação da LRF é essencial para que esta cumpra seu papel de promover uma gestão fiscal equilibrada e equitativa, que beneficie o desenvolvimento socioeconômico e não apenas a acumulação de capital.

Por causa desse impressionante arcabouço legal, a dívida pública consegue absorver, todos os anos, quase a metade dos recursos da União, apesar da evidência de que essa dívida tem sido utilizada como um instrumento puramente financeiro de mercado, sem qualquer contrapartida efetiva para a população.

A consequência dessa fórmula é o arrocho fiscal sobre os gastos sociais, em particular sobre o ensino superior público, fazendo com que cada vez mais recursos públicos sejam aplicados para pagar os juros da dívida. Trata-se, portanto, de um modelo econômico adotado que estabelece como meta principal o “superávit primário” com vistas ao pagamento de juros que sustenta um escandaloso privilégio para os rentistas detentores dos títulos da dívida pública – em sua grande maioria, instituições nacionais e internacionais do sistema financeiro. Na Figura 2 abaixo, mostra o nível dos gastos federais entre 2000 a 2022 com juros e amortizações da dívida pública frente aos gastos federais como saúde e educação dentre outros gastos. Destaca-se que, como visto, os recursos destinados ao pagamento desta dívida não provêm somente da arrecadação tributária, mas de diversas fontes.

Figura 2 - Gastos do Governo Federal – 2000 a 2022



Fonte: Gastos (2023).

Joseph Stiglitz[47] explicita que a "desigualdade tem sido uma escolha", e que a escolha neoliberal é resultado de uma onda de mudanças ideológicas, institucionais e jurídicas deliberadas e destinadas a reconfigurar o mercado a partir da eliminação de restrições impostas à economia pela regulamentação. Essa liberalização foi compreendida e justificada como condição para a prosperidade econômica e o estímulo à poupança e aos investimentos privados (em lugar dos públicos), por meio da redução dos impostos sobre as maiores rendas e do estímulo para que as pessoas trabalhassem mediante cortes de gastos com a assistência social dentre outros direitos sociais. Assim, a revitalização da economia e da sociedade viria do afastamento do governo da economia (do intervencionismo), da criatividade do mercado e da engenhosidade do setor financeiro, tornando a desigualdade constitutiva do processo de formação do capitalismo brasileiro presente na tessitura social.

Com franqueza inusitada, George Soros (1998, p 22), concluiu que "a atual situação é frágil e insustentável" em razão não só do livre comércio de bens e serviços, mas também do livre movimento de capitais de forma ainda mais intensa que os primeiros. "Os mercados financeiros são intrinsecamente instáveis e há necessidades sociais que não são atendidas pela

[47] Economista ganhador do Prêmio de Ciências Economias em Memória de Alfred Nobel. Foi o criador da "teoria dos mercados com informações assimétricas" e vice-presidente sênior e economista chefe do Banco Mundial.

completa liberação das forças do mercado", porque "os mercados financeiros globais estão amplamente fora do controle das autoridades nacionais e internacionais" (Soros, 1998, p 22).

O modelo econômico adotado no Brasil, possibilitado pelo sistema político, privilegia o setor financeiro ao priorizar o "controle da inflação" baseado em uma política de juros altos e controle da base monetária. Concentra-se inteiramente no privilégio de garantir a dívida e garantir benefícios fiscais para os setores financeiros e grandes corporações por meio da pesada carga tributária da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, os salários dos setores público e privado estão congelados desde 1995, com o Plano Real; e a dívida pública federal passa a exigir correção monetária automática com base em um índice divulgado por uma agência privada – o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) da FGV – que indica a "expectativa" de inflação. O resultado tem sido uma explosão nos gastos da dívida pública federal em prejuízo os gastos com serviços de saúde e educação, conforme mostrado na Figura 2 acima.

Os detentores do poder financeiro estão constantemente incitando a mídia corporativa e os analistas financeiros e econômicos a justificar a necessidade de cortar gastos do Estado por meio de uma combinação de privatizações estratégicas do setor estatal e reformas estruturais para proporcionar "maior eficiência" e controle dos gastos. Esta narrativa foca nos gastos primários obrigatórios como despesas com pessoal, encargos sociais, benefícios previdenciários e outras despesas voltadas para a "reforma administrativa". Isto é confirmado por Lindesay e Marcelino (2021, p. 9), que afirmam que os ataques aos serviços públicos e seus servidores(as) estão vinculados principalmente aos gastos obrigatórios do orçamento primário da União que, na visão do governo federal, engessariam os gastos discricionários primários.

Como mencionado anteriormente, esse conceito se encaixa na ortodoxia da escola de pensamento econômico, a qual se baseia na intervenção mínima na economia por meio da ideia do Estado mínimo. A questão é, Estado mínimo para quem? A ideia do Estado mínimo é um dos pilares do modelo liberal, para que o governo deixe de ser o agente do crescimento econômico e transfira essa tarefa para a iniciativa privada.

No entanto, ainda que vários advoguem a favor do Estado mínimo desregulado, a realidade das condições sociais de desigualdade brasileira mostra-se incompatível com estes interesses, tais como aquelas relacionadas diretamente com os gastos primários destinados às Instituições de Ensino Superior Federal (IFES) e, em particular, as despesas discricionárias da Assistência Estudantil.

2.5 Expansão do ensino superior: democracia em processo

Segundo Durham (2003, p. 17-18), sob regime militar, o número de matrículas no ensino superior passou de 95.691 em 1960 para 1.345.000 em 1980; em números absolutos constatou um substancial crescimento do setor público, e um aumento mais acelerado no setor privado. Para o autor,

> A matrícula no setor público aumentou, nesse período, de 182.700 a 492.000, ou seja, teve um incremento de cerca de 260,0%. Não houve, privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado que cresceu, nesse mesmo período 512,0%, ou seja, de 142.386 para 885.054 estudantes (DURHAM, 2003, p. 18).

Esta citação aborda a expansão do ensino superior no Brasil durante o período da ditadura militar, evidenciando um aumento considerável no setor público, embora mais acentuado no privado. Após a reforma universitária de 1968[48], ocorreu uma reorganização do sistema que favoreceu a expansão das universidades públicas e, em especial, das instituições privadas, muitas delas formada por inúmeras faculdades isoladas situadas em regiões com maior demanda, contando com aquiescência do governo (OLIVEN, 2002).

Os anos 1970, frequentemente chamados de "milagre econômico", trouxeram benefícios para a classe média, o que, por sua vez, impulsionou a busca por educação superior. Ao contrário de outras nações da América Latina, onde regimes autoritários resultaram em uma diminuição das matrículas, no Brasil, a repressão política não só não inibiu, mas também promoveu a expansão do ensino superior (DURHAM, 2003). Este fenômeno ocorreu, em parte, devido à inabilidade do setor público de atender à crescente demanda, que acabou sendo direcionada e absorvida pelas instituições privadas. Estas focaram em ofertar cursos de baixo custo, com exigências acadêmicas menores, tanto para o ingresso quanto para a permanência dos estudos na graduação, uma vez que a expansão do setor privado nesse modelo "traria uma melhor adaptação do sistema de ensino superior às exigências do quase-mercado[49] educacional, além de ser realizado a um custo muito menor para o fundo público" (BIRD, 1995, p. 31).

Isto aconteceu apesar da mobilização do movimento estudantil liderado pela UNE, que exigia tanto agendas específicas como a autonomia universitária, a gestão participativa e

---

[48] Em 1968 foi aprovada a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5540/68), "que criava os departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, os cursos de curta duração e o ciclo básico, dentre outras inovações" (Oliven, 2002, p. 7).

[49] "Quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes" (AFONSO, 2000, p. 115).

a expansão de vagas públicas, quanto reivindicações mais amplas como a luta contra o capitalismo e o latifúndio, a erradicação do analfabetismo e a reforma agrária como motor do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais. No entanto, em 1968, o governo militar endureceu suas posições, e reprimiu o movimento estudantil através de repressões militares, detenções de líderes estudantis e demissão de professores (OLIVEN, 2002; DURHAM, 2003).

Isto sugere que a expansão do setor privado no ensino superior em detrimento de um fortalecimento efetivo do setor público tenha sido uma estratégia intencional de privatização e mercantilização, que buscava satisfazer a demanda para este nível de ensino, sem impactar de forma considerável o orçamento público. Essa abordagem educacional, dominada por interesses econômicos, foi reafirmada nas décadas seguintes com o apoio de diretrizes internacionais, como as do Banco Mundial, que incentivavam a diversificação das instituições e o avanço do ensino superior privado, conforme descrito a seguir:

> A introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não universitárias e o aumento de instituições privadas, pode contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazer com que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho (BM, 1995, p. 31).

A preferência por instituições privadas com ou sem fins lucrativos pode ser interpretada como consequência de uma política fortemente influenciada por interesses econômicos que, por meio de influência política e financiamento eleitoral, moldaram as políticas educacionais de uma maneira que favorece a lógica de mercado e o lucro, em vez de focar em um crescimento sustentável e equitativo do ensino superior:

> Apesar de todos os problemas que causa, a expansão das instituições privadas continua a todo vapor. Graças a um sistema político dominado pelos interesses do capital, inclusive por meio do controle do financiamento eleitoral, o setor privatista é majoritário no Congresso Nacional e não se envergonha de apresentar propostas que respondem apenas aos interesses mercantis das instituições (HELENE, 2011).

Nos anos 1990, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, essas tendências tornaram-se mais evidentes. O sistema de ensino superior passou por transformações com o objetivo de alinhar as universidades às necessidades do mercado, ao mesmo tempo em que a ampliação do ensino público superior desacelerava. Reformas administrativas e financeiras, neste período, centraram-se na diversificação das fontes e modelos de financiamento das IES,

na mudança do padrão de gestão baseado no incentivo à produção acadêmica e na redução dos custos por estudantes no ensino superior dentre outros (DURHAM, 2003).

Tais reformas educacionais visavam promover a "cultura" da eficiência, produtividade e privatização, adotando um modelo de gestão que tratava a educação superior em uma lógica empresarial (DIAS SOBRINHO, 2002).

Em conformidade com estas diretrizes do final do século XX, nas primeiras décadas do século XXI implementou-se no Brasil estratégias de expansão do ensino superior com a mesma finalidade de colocar o conhecimento como fator de desenvolvimento econômico, adaptável às dinâmicas sociais e políticas do capital globalizado, com o objetivo de promover as competências necessárias ao mundo do trabalho.

Neste período o acesso ao ensino superior aumentou significativamente, mas em patamares inferiores aos dos países desenvolvidos, e mesmo inferiores a grande parte de países da vizinhança brasileira. Além, de estar muito aquém de cumprir as diretrizes nacionais delineadas no PNE 2014/2024, conforme estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 (LÓPES SEGRERA, 2016).

Em termos de quantitativos, houve uma expansão de 39 universidades federais em 2000 para 58 instituições em 2010, um aumento de 48,7% (INEP, 2015). Também houve uma expansão significativa de número de vagas nas IFES, entre 2003 e 2017, registrando um aumentou 260% (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 5).

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2021, as redes privadas registram mais de 6,9 milhões de alunos, representando 77% de todas as matrículas de cursos de graduação. Além disso, segundo dados do Censo da Educação Superior 2019, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), das 2.608 IES do país, 88,42% são privadas e apenas 11,58% são públicas (BRASIL, 2021a).

As redes privadas de ensino superior são predominantes e continuam crescendo no Brasil, suportadas, em grande medida, pela flexibilização das normas e do uso dos recursos públicos normatizada pela LDB nº 9.394/96 (LÓPES SEGRERA, 2016).

Neste período, o Brasil testemunhou a implementação de políticas públicas que combinaram a expansão e interiorização das IFES, impulsionadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e pelo SiSU (BRASIL, 2011).

Em conjunto com o SiSU, a Lei nº 12.711/2012[50], conhecida como Lei de Cotas, alterou os critérios de ingresso nas universidades e o perfil dos estudantes no ensino público superior. Com essas mudanças, a Assistência Estudantil passou a ter um espaço mais significativo e articulado na agenda de políticas públicas federais (BRASIL, 2016a, p. XII).

Disso, resultou no aumento exponencial que atingiu mais de 8,3 milhões de estudantes matriculados nos cursos de graduação em 2015, segundo Censo da Educação Superior (Brasil, 2018a). Ristoff (2016) relata que o sistema universitário federal brasileiro saltou em números de estudantes, cursos e instituições.

Por outro lado, embora a expansão do sistema federal tenha sido relativamente modesta, o acesso neste nível de ensino de grupos historicamente marginalizados (pretos, pardos, indígenas, PcD e quilombolas) tem sido um desafio ao acolhimento destes estudantes em suas trajetórias acadêmicas (GILIOLI, 2016).

Na última pesquisa realizada pela ANDIFES "V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018", publicada em 2019, mostra que a proporção de estudantes cotistas nas IFES ultrapassou 3,1%, em 2005, para 48,3% em 2018. Quanto ao critério de renda, com foco nos estudantes com renda média mensal familiar de até um salário mínimo e meio, a pesquisa realizada em 1996 mostrou que 44,3% dos estudantes se enquadravam nessa situação; em 2014, esses estudantes correspondiam a 66,2% dos estudantes, e em 2018, 70,2% dos estudantes das IFES brasileiras estavam nessa faixa de renda (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 232).

Nas palavras do professor Leonardo Barbosa e Silva, então coordenador do FONAPRACE em 2016, a universidade estava mais feminina, cada vez mais popular e negra, como resultado de um processo de democratização do acesso (FONAPRACE/ANDIFES, p. XII).

A participação dos estudantes que identificaram-se como pardos aumentou em 11 pontos percentuais entre 2003 e 2018; e a participação dos alunos que se autodeclaram pretos mais que dobrou[51], de forma que os estudantes de graduação das universidades federais brasileiras, inseridos na faixa de renda foco da PNAES, saltaram de 44,3% em 1996, para 70,2%

---

[50] Alterada pela Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

[51] Segundo a pesquisa: Pretos, em 2018, corresponde a soma das categorias "Pretos – não quilombolas" e "Pretos quilombolas".

em 2018 (ANDIFES, 2019).

A realidade do ensino superior brasileiro mudou. O ingresso de mais estudantes negros, indígenas, quilombolas, deficientes e pobres nas universidades implica em repensar a natureza e finalidade da alocação dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação superior que atenda adequadamente todas necessidades dos estudantes, particularmente aqueles oriundos de programas de acesso do SiSU e da "lei de cotas" com vistas à permanência destes estudantes nas IFES.

2.6 Assistência Estudantil e a Democratização no Ensino Superior

A Assistência Estudantil no Brasil, desde o seu surgimento no início do séc. XX, atendeu basicamente aos interesses da elite nacional da época, um segmento da população muito restrito e seletivo[52], que costumava enviar seus filhos para o exterior cursarem o ensino superior (KOWALSKI, 2012; IMPERATORI, 2017).

Este tipo de assistência foi estruturado institucionalmente por meio da adoção de mecanismos utilizados pelo Estado para liberar recursos públicos destinados a atender especificamente demandas de moradia e alimentação[53] para os filhos da elite brasileira vinculadas ao ensino superior (NASCIMENTO, 2013; GRAEFF, 2014).

A assistência estudantil passou a ter um escopo de direito a todos os estudantes que dela necessitassem, passando a ser obrigatória em todos os sistemas de ensino, tornando-se uma medida destinada a ajudar estudantes "necessitados" e com "problemas de eficiência escolar", tal como contemplada no Artigo nº 172 da Constituição de 1946 e menos como um serviço assistencialista (Silveira, 2012).

Em conformidade com o panorama histórico mencionado por estes autores, segundo Imperatori (2017), o desenvolvimento da Assistência Estudantil no Brasil foi ambíguo e descontínuo. Segundo Romanelli (1997), os estudantes da nascente classe média reivindicavam o direito ao ensino superior público e a uma política nacional de assistência estudantil que atendesse àqueles com menor renda – sobretudo para firmarem-se como classe e assegurar status superior, diferenciado do restante da população não proprietária.

---

[52] A historiografia mostra que a primeira prática de assistência estudantil ao estudante do Brasil ocorreu em 1928, durante o governo de Washington Luis, que financiou a construção da Casa do Estudante Brasileiro em Paris e a manutenção das despesas desses estudantes, filhos das famílias ricas brasileiras, para obter as suas formações acadêmicas (Kowalski, 2012; Imperatori, 2017).

[53] Segundo Antunes (2018, p. 76), as mais comuns e antigas são as relativas a alimentação e moradia.

Neste aspecto, a população negra, grupo social excluído inclusive legalmente[54] do sistema de "Educacional" escolarizado, foi marginalizada diante deste processo reivindicatório. Porém é importante ressaltar que houve reações e denúncias do Movimento Negro[55], em particular a Frente Negra Brasileira, fundada em 1931, que considerava a Educação como uma ferramenta estratégica para a integração social e a eliminação dos preconceitos (DOMINGUES, 2007).

Com a expansão do ensino superior, na década de 1970, o Departamento de Apoio ao Estudante foi criado no então Ministério da Educação e Cultura para administrar programas de bolsas de estudo para estudantes que vinham do interior para as capitais e cidades metropolitanas. No entanto, este setor foi extinto no final da década de 1980 e, desde então, as ações de assistência estudantis têm sido fragmentadas marcada pela reatividade, pela descontinuidade, por relações clientelistas e pela seletividade na definição dos que requerem proteção social nas IES (IMPERATORI, 2017).

Com o processo de redemocratização na década de 1980[56] e com a crescente mobilização social voltada para a restauração dos direitos civis e políticos, a demanda por maior

---

[54] Desde a Constituição de 1824, que reforçava a igualdade de todos perante a lei destacando o mérito no artigo 179, inciso XIII, em que lê-se: – "a Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue e recompensará em proporção dos **merecimentos** de cada um" (grifo nosso). A mesma Constituição restringia o direito de cidadão à população negra escravizada, ao estabelece por Lei Complementar que os negros não podiam frequentar a escola, pois eram considerados doentes de moléstias contagiosas. Em destaque, a Lei nº 14 de 22/12/1837, da província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, sentenciava no art. 3º: "São proibidos de frequentar as Escolas Públicas (...) §2º - Os escravos, pretos ainda que sejam livres, ou libertos". Mesmo com a Constituição de 1934, que novamente reforçava a igualdade de todos perante a Lei, a sociedade brasileira continuou a reforçar mecanismos de discriminação racial, como pode ser verificado em seu art. 138, alínea b, que prescrevia a todas unidades federativas "estimular a Educação eugênica", que preconizava a ideia de pureza racial como contraposição à alegada degeneração decorrente dos cruzamentos raciais.

[55] Ao longo da história brasileira destacaram indivíduos, entidades e organizações que lutaram contra o racismo e por melhores condições de vida para a população negra, por meio de resistências individuais, coletivas, práticas culturais, estratégias políticas e iniciativas educacionais. Este processo de reconstrução é o que se chama de Movimento Negro. Dentre outros, destaca-se o Teatro Experimental do Negro, organizado por Abdias do Nascimento na década de 1940, que visava a afirmação da identidade negra (Domingues, 2007).

[56] A década de 1980 foi uma década efervescente no aspecto político e social tanto nacional quanto internacionalmente. Se do ponto de vista econômico a década de 1980, no Brasil, é marcada pela recessão, do ponto de vista político foi marcada por significativas mudanças e novos ordenamentos na nossa sociedade. Após o longo período de ditadura militar, iniciou-se o processo de mobilização e organização da sociedade civil, propiciando a abertura política e o surgimento de novas organizações no cenário político e social, por meio de organizações de sindicatos e associações. O momento é de reorganização e mobilização social do Movimento Negro, que procurou denunciar o "mito" da democracia racial e pressionar o Poder Público para responder aos problemas raciais existentes no país, culminando na promulgação da nova Constituição Brasileira. No cenário internacional foi também um período de profundas transformações sociais. Entre elas, a desintegração dos regimes

justiça social se juntou à luta contra as desigualdades raciais. Dentro dos movimentos sociais existia uma convicção, particularmente no movimento negro, de que a construção efetiva da democracia racial dependeria fortemente da intervenção pública no combate à discriminação e ao racismo (REGONINI, 1992).

Com Constituição de 1988[57], a assistência social adquiriu caráter de política pública, permitindo que a Assistência Estudantil ganhasse novos contornos e protagonismo na luta pela construção de uma política nacional de assistência estudantil aos estudantes das IFES (ANDIFES, 2019). Isto considerando que, segundo Almeida (2019, p. 103-105), as ações de Assistência Estudantil, entre os anos de 1960 e 1990, foram restritas e limitadas nas universidades, a depender, em muitos casos, da sensibilidade da gestão, da resistência e do poder de persuasão do movimento estudantil dentro de suas respectivas comunidades universitárias.

Segundo alguns autores (KOWALSKI, 2012; MACHADO, 2017; SILVA FILHO, 2007), o financiamento da Assistência Estudantil para os estudantes de baixa renda no ensino superior público brasileiro até 2010 tem sido marcado por tensões e ambiguidades quanto a sua caracterização como despesa ou investimento, direito ou benefício, a ser implementado baseado em critérios de necessidade ou de mérito, além de serem pautados hegemonicamente pela ausência de ações nacionais devidamente articuladas e sistematizadas a partir da União.

Assim, é possível afirmar que as desigualdades raciais e, consequentemente, as sociais, constituem um fenômeno antigo no Brasil. No entanto, seu estudo quantificado tornou-se possível com a desagregação dos indicadores por raça, tornada possível somente em 1996, atendendo às pressões do Movimento Negro, ao instituir-se o Programa Nacional de Direitos Humanos, por meio do Decreto nº 1.904 de 13/05/96, que previu a "inclusão do quesito cor em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos". Tal reivindicação objetivou democratizar a informação, uma vez que a omissão dos dados da cor dos cadastros públicos e privados impediam a quantificação e o respectivo monitoramento da discriminação racial.

Com a redemocratização e a Constituição de 1988, surgiu uma pressão social e política por direitos mais amplos, incluindo o acesso à educação superior de qualidade. Foi nesse

comunistas do Leste Europeu, simbolizada pela queda do Muro de Berlim, dando início a uma nova era, a da globalização. Ver a esse respeito em Jaccoud e Beghin (2002).

[57] A Assistência Estudantil está amparada no art. nº 206 ao definir que o ensino será ministrado com base no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (Brasil, 1988).

contexto que o FONAPRACE e a ANDIFES[58], juntamente com a UNE e seus DCE, e a Secretaria Nacional de Casa de Estudantes (SENCE)[59], protagonizaram disputas políticas fundamentais para garantir o direito aos estudantes das IFES à Assistência Estudantil, para a construção de uma política nacional de Assistência Estudantil (ANDIFES, 2019).

Mas foi a partir de meados dos anos 2000, com uma série de políticas públicas articuladas (REUNI, SiSU, "Lei das Cotas", Programa Universidade para Todos - ProUni e FIES), que a questão da assistência estudantil ganhou espaço na agenda do governo federal de uma forma mais articulada. Vale lembrar que as matrículas nos cursos de graduação cresceram exponencialmente nesse período, atingindo mais de 8,3 milhões de estudantes em 2015, segundo Censo da Educação Superior (BRASIL, 2018a).

Neste contexto, a Diretoria Executiva da ANDIFES, na gestão dos anos 2007/2008, elaborou o Plano Nacional de Assistência Estudantil, que apresentou as diretrizes para a definição de programas e projetos na perspectiva de inclusão, permanência e melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes nas IFES, marcando o início do processo de discussão com o MEC para a implementação do PNAES. Esse trabalho identificou dificuldades socioeconômicas de uma parcela importante do segmento estudantil como uma das causas da evasão e da retenção, tornando-se um documento importante para todas as ações relacionadas ao tema, incluindo a elaboração de propostas de recursos orçamentários para aplicação das IFES em programas para assistência estudantil (FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012).

A FONAPRACE, com o objetivo de sistematizar uma proposta de política Assistência Estudantil, realizou levantamentos de dados periódicos nas universidades públicas a respeito do perfil socioeconômico dos estudantes na graduação, de forma a tornar-se um referencial na definição de políticas e ações inclusivas para subsidiar a ANDIFES, na formulação, definição e implementação de política de Assistência Estudantil, além de melhoria na alocação de recursos para a assistência estudantil nas IFES.

---

[58] Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES foi criada em 1989, a associação é a representante oficial das instituições federais de ensino superior na interlocução com o governo federal, reunindo associação de professores, de técnicos administrativos, estudantes e da sociedade para interlocução com o governo federal (ANDIFES, 2019).

[59] O foco de atuação da SENCE, como o nome indica, é a moradia estudantil, mas o movimento parece carecer, na época, de institucionalidade formal. Sua página na internet está disponível em: https://sencebrasil.redelivre.org.br/historico-do-mce/. Acesso em: 5 jan. 2023.

De acordo com a pesquisa "I Pesquisa do Perfil socioeconômico dos Estudantes de 1996"[60] (Brasil, 1996b), a maioria dos estudantes provinha da classe B (43%), sendo os demais provenientes da: classe A (13%); classe C (31%); classe D (10%); e classe E (3%) – conforme definido pela Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado (ADIPEME). Esta pesquisa revelou também que 46% dos estudantes seriam egressos de escolas públicas e não frequentariam "cursinhos pré-vestibulares". Quanto à condição de trabalhadores, a pesquisa revelou que 42% exerciam trabalho remunerado, revelando não só a relevante demanda potencial para a Assistência Estudantil, mas a importância de se construir e implementar uma política de Assistência Estudantil que garanta a permanência dos estudantes de graduação dentro dos IFES. Tais informações foram importantes; no entanto, neste momento não houve a inclusão do quesito cor nesta pesquisa.

Estes dados questionaram argumentos e representações do senso comum ao afirmarem que as universidades públicas federais são frequentadas majoritariamente pela elite econômica e cultural do país, que tende a vir das famílias mais ricas e que frequentam escolas privadas de ensino médio. Assim, refuta-se a ideia de implementar a cobrança de taxas e mensalidades aos estudantes das universidades públicas prevista na gestão do governo do então ex-presidente Fenando Henrique Cardoso (1995-2002) (Cardoso, 1994) – apesar da súmula vinculante nº 12 do Supremo Tribunal Federal (STF) determinar que a cobrança de mensalidade em universidades públicas seja inconstitucional.

Em continuidade aos estudos voltados para a construção de uma política de assistência estudantil, a ANDIFES e o FONAPRACE publicaram, em 2004, o "II Perfil Socioeconômico e cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior" (Brasil, 2004a). Nesse relatório de pesquisa, alertavam da importância de estabelecer prioridades, metas e instrumentos eficazes para garantir,

> (...) o acesso das camadas pobres e, especialmente, daqueles que além da pobreza **agregam exclusão de natureza étnica**, torna-se fundamental assegurar que os indivíduos nessa condição possam permanecer no espaço universitário em condições de dignidade e patamares de qualidade equiparáveis aos dos membros da comunidade acadêmica que apresentem melhores condições socioeconômicas (FONAPRACE, 2004, p. 22, grifo nosso).

[60] Este estudo serviu de suporte para a inclusão da Assistência Estudantil no PNE (2001-2010) e à elaboração da minuta de um "Plano Nacional de Assistência Estudantil".

Este relatório já sinalizava e reforçava a necessidade de se implementar políticas públicas que assegurassem o acesso e a permanência, neste nível de ensino, aos grupos sociais até então restringidos pelo tradicional vestibular da maioria da IFES. Dessa forma, entre 2002 e 2004, cinco[61] IES, por pressões sociais do movimento negro e da sociedade civil organizada, realizaram, por força de leis estaduais ou por iniciativa própria, processos seletivos baseados em critérios étnico-raciais para o acesso ao ensino superior público. Tais critérios em nível nacional só foram dirimidos com o julgamento de sua constitucionalidade por parte do STF[62] meses antes da aprovação da Lei Federal nº 12.711[63] de 29 de agosto de 2012.

De volta aos dados em análise, em 2010, a ANDIFES encarregou o FONAPRACE de realizar o "III Levantamento do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação em 2010", com o objetivo de atualizar os dados cadastrais dos estudantes e identificar novos parâmetros para contribuir com a implantação da política de Assistência Estudantil e com o alargamento desta proteção social a fim de garantir as condições de permanência e conclusão de curso para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O relatório desta pesquisa confirma a tendência dos indicadores já levantados da “I Pesquisa do Perfil socioeconômico dos Estudantes de 1996” (Brasil, 1996b) ao revelar que quase a metade dos alunos do IFES, 45% dos estudantes, eram de escolas públicas, e 43,7% dos estudantes pertenciam às classes C, D e E (cerca de 300 mil estudantes) – cuja renda média familiar, segundo a Associação Brasileira de Empresa e de Pesquisa (ABEP), é de R$ 1.459,00. A pesquisa também demonstra que os estudantes negros (pretos e pardos) estão mais concentrados nestas classes C, D e E (53,3% em 2010 contra 43,7% em 2004), além de ressaltar que, como prevê o PNAES, estes estudantes deveriam receber atendimento prioritário nas ações do PNAES.

---

[61] Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade do Norte Fluminense (UENF), Universidade do Estado do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade de Brasília (UnB). As três primeiras universidades citadas o fizeram compulsoriamente e as outras duas por decisões autônomas.

[62] Julgou favorável a constitucionalidade das Ações Afirmativas no país na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186/2012, apresentada pelo partido político Democratas (DEM).

[63] 50% das vagas reservadas pela lei de Cotas foram destinadas a egressos de escolas públicas, divididas em cotas específicas: metade para estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita. Os dois grupos de baixa renda ou independente de renda devem ter critérios étnico-raciais (pretos e pardos), indígena e por pessoa com deficiência de acordo com os artigos 3º e 5º da referida lei. O percentual da reserva “deverá se basear na proporção que estes grupos representam na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística” (Brasil, 2012).

No entanto, a pesquisa revela que, embora estes estudantes sejam os que, em tese, tenham potencialmente a necessidade de requerer a cobertura social deste programa, devido a suas condições de vulnerabilidade econômica, as suas necessidades ainda não estavam plenamente satisfeitas (BRASIL, 2011).

Dessa forma, a pesquisa evidenciou um novo perfil de aluno do IFES "resultante, sobretudo, da institucionalização nestes últimos anos das várias políticas de inclusão, em especial das várias modalidades de ações afirmativas e também do programa de expansão das Universidades Federais" (FONAPRACE, 2011).

Sobre a "IV Pesquisa Nacional de Perfil dos Discentes das IFES", realizada em 2014 e publicada em 2016, o professor Leonardo Barbosa e Silva, então coordenador do FONAPRACE, afirmou que a universidade estava caminhando na direção de refletir com mais amplitude a heterogeneidade presente na sociedade brasileira como resultado de um processo de democratização do acesso através de programas como o Enem/Sisu e a Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), que permitiram maior mobilidade territorial e justiça social racial (FONAPRACE/ANDIFES, 2016, p. XII).

Esta afirmação tem sido evidenciada por esta pesquisa que mostrou que as IFES em 2014 eram mais negras em comparação aos dados da pesquisa de 2003. Em 2014, 47,6% dos(as) estudantes das IFES eram negros(as)[64]. Em termos absolutos, esta participação foi quase três vezes superior à de 2003. Neste estudo, a proporção de estudantes com renda per capita de 1,5 SM (1 salário mínimo e meio) atingiu pela primeira vez 66,2%, representando a maioria absoluta do espaço investigado (BRASIL, 2019d, p. 8).

Isto revela, novamente, o quanto estas políticas impactaram positivamente na mudança do perfil dos(as) estudantes de graduação nas IFES, notado no aumento numérico da presença de estudantes do sexo feminino, de autodeclarados pretos e pardos, de indígenas e cuja renda familiar mensal per capita encontra-se dentro do foco prioritário do PNAES. Assim, atestou-se, novamente, a importância da continuidade da alocação de recursos orçamentários para subsidiar os programas e as ações de assistência estudantil com vistas à permanência deste público nas universidades, ainda que, conforme relatado na III Pesquisa sobre o perfil dos discentes nas IFES, este segmento não tenha sido adequadamente atendido em suas necessidades.

[64] Participação da população negra representa a somatória de pretos e pardos, conforme designação do IBGE.

A “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018” (Brasil, 2019d) não só confirmou as tendências observadas no relatório da IV Pesquisa, mas também evidenciou de forma irrefutável que as políticas públicas mencionadas anteriormente tiveram um impacto decisivo na mudança do perfil dos estudantes matriculados nas IFES. Dentre os destaques desta pesquisa está o fato de que o percentual de estudantes com renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 salários mínimos saltou de 66,2% do total de graduandos em 2014 para 70,2% em 2018.

Outro destaque, inédito nesta pesquisa, foi a questão da intenção, desejo ou pensamento de abandono dos graduandos nos seus cursos. Para isso, a pesquisa procurou fazer um diálogo possível com a literatura especializada que trata dos motivadores causais de evasão acadêmica, inquerindo os estudantes se eles já haviam pensado em, ou cogitaram, abandonar seus cursos (FONAPRACE/ANDIFES, 2019).

De acordo com os resultados da pesquisa[65], mais da metade (52,8%) dos(as) discentes das IFES já pensou em abandonar seu curso. Destes, 32,8% apontam dificuldades financeiras; 29,7%, sobre o nível de exigência acadêmico; 23,6%, das dificuldades para conciliar os estudos e o trabalho; 21,2%, por motivo de problemas de saúde; 19,5%, por dificuldades do próprio campo profissional; 19,1%, por questões de relacionamentos no curso; 18,8%, por incompatibilidade com o curso escolhido; 18,4%, por insatisfação com a qualidade do curso; 15,9%, por problemas familiares; e 4,7%, por assédio, bullying, perseguição, discriminação ou preconceito (Brasil, 2019d). Desta lista de razões, evidencia o fator socioeconômico vinculado à renda como o principal dos motivadores causais da evasão acadêmica. Todavia, todos os motivadores acima, dentre outros, desafiam os índices de desligamento ligados ao curso acadêmicos (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 179).

Com base nestas informações, pode-se dizer que, embora os dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2018[66]) comprovem que a cobertura das políticas de retenção esteja associada a menores taxas de evasão, é igualmente possível afirmar que o público-alvo de renda das políticas de assistência estudantil (estudantes com renda per capita de “até 1,5 SM”) tem o

---

[65] Estavam disponíveis para a seleção dez motivadores: 1) a dificuldade de conciliar trabalho e estudo; b) o campo profissional; 3) as dificuldades financeiras; 4) as dificuldades de relacionamento no curso; 5) o nível de exigência ou carga de trabalho acadêmico; 6) os problemas de saúde (físicos ou mentais); 7) os problemas familiares; 8) a incompatibilidade com o curso; 9) a insatisfação com a qualidade do curso; e 10) o assédio, bullying, perseguição, discriminação e preconceito.

[66] Não foi possível identificar a cobertura das políticas de permanência no Censo da Educação Superior de 2021.

maior percentual de pensamento de abandono do curso (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 181).

Remetendo-se aos dados da "V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018" em relação a outras variáveis relacionadas ao pensamento de evasão, chama a atenção o fato de que estudantes do sexo feminino, estudantes amarelos, pretos quilombolas, pretos não quilombolas e indígenas não aldeados, cobertos pela assistência estudantil (56,8%), das áreas de Ciências Exatas e da Terra (55,6%), Ciências Biológicas (55,6%) e engenharias (54,5%), na faixa etária superior aos 24 anos (56,1%), terem frequência superior à distribuição geral (52,8%) (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 181). Isto sugere um maior comprometimento das funções gestores das IFES, principalmente aqueles responsáveis diretamente pela alocação dos recursos da Assistência Estudantil.

No entanto, em outros recortes da pesquisa, as disparidades quanto ao tipo de ingresso mostraram que existiam diferenças nas cotas quanto ao tipo de participação. Das várias modalidades existentes (renda, cor ou raça e deficiência) e suas combinações, aquelas garantidas para PcD apresentam as menores frequências, seja por deficiência isolada (43,6%) ou combinada com renda (38,7%), com renda e cor ou raça (40,2%) e apenas cor ou raça (31,4%) (Brasil, 2019d, p. 181). Isto significa que os discentes, nas diferentes modalidades associadas às deficiências, estão entre os menos propensos a considerar abandonar o curso. Por outro lado, o mesmo não se pode dizer das modalidades de cor e raça, o que pode servir novamente como alerta às IFES**.**

Todas estas informações e indicadores levantados nas recorrentes pesquisas realizadas pela FONAPRACE/ANDIFES, corroboram com a necessidade e a urgência de instituir um Plano Nacional de Assistência Estudantil com recursos orçamentários e humanos suficientes e vinculados às necessidades específicas dos estudantes que vieram a ingressar no ensino superior público com o processo de implementação do REUNI[67].

No entanto, por meio da Portaria Normativa/MEC nº 39/2007 foi instituído no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC, o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES[68], de competência da Diretoria de Políticas e Programas de Educação

[67] Instituído pelo Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007a).
[68] Instituído pela Portaria Normativa/MEC nº 39 em 12 de dezembro de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.234 em 19 de julho de 2010 (Brasil, 2010).

Superior (DIPPES), no âmbito da Coordenação-Geral de Relações Estudantis e Serviços Digitais (CGRED), e regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010.

O REUNI foi uma estratégia do governo para atender às demandas e aspirações de diversas entidades da sociedade civil para criar condições para a ampliação do acesso e permanência dos estudantes na educação superior no nível de graduação, o que preconizou em suas diretrizes a ampliação das políticas de inclusão, contribuindo para o reconhecimento e importância da Assistência Estudantil (BRASIL, 2012). Nele havia em suas diretrizes a finalidade de ampliar as condições de permanência e combater situações de repetência e evasão decorrentes de dificuldades socioeconômicas no ensino superior público.

Se o REUNI permitiu crescimento e expansão das Universidades Federais e ampliou o acesso ao ensino superior, o PNAES tornou-se uma ferramenta indispensável para a efetividade dessa meta com a possibilidade da permanência desses estudantes, como política necessária para mitigar a retenção e a evasão escolar; sobretudo a implementação do Enem/Sisu e da Lei Federal nº 12.711/2012, conhecida como a "Lei de Cotas" que veio a corroborar com as Metas 8 e 12, especificamente com a meta 12.5[69] do PNE para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014.

O Decreto nº 7.234/2010, estabelecido na segunda gestão do governo Lula, regulamentou as ações do PNAES visando apresentar diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos nas IFES, com intuito de abranger de forma articulada as atividades de ensino, pesquisa e extensão para o atendimento de estudantes de baixa renda regularmente matriculados em cursos de graduação presencial nas IFES. Tais ações são financiadas com recursos do MEC, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes (BRASIL, 2010).

Estes recursos são efetuados no âmbito da autonomia constitucional, administrativa e de gestão financeira nas IFES por meio da ação orçamentária 4002 – Assistência Estudantil, que representa atividades orçamentárias e financeiras de cunho discricionário –, aquela que os

[69] Meta "12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico". Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014. Acesso em: 14 dez. 2023.

gestores públicos têm certa flexibilidade e grau de decisão, dentro dos limites legais, para alocar os recursos (BRASIL, 2006b).

O PNAES, segundo a ANDIFES, constituiu a principal[70] fonte de financiamento que o governo federal utiliza para programas de assistência estudantil no âmbito nas instituições federais.

Este programa tem como objetivo "ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal" e conclusão dos cursos graduação presencial, promover a inclusão social através do ensino superior, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais e reduzir as taxas de evasão (abandono de curso) e retenção (permanência no curso maior que a esperada devido a reprovações, desistências etc.) em universidades federais (Brasil, 2019d).

Tem como orientação ser destinado principalmente aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das IFES que vêm da rede pública de educação básica ou tenham renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. Além disso, pode haver outros critérios definidos pelas próprias instituições (BRASIL, 2019d).

O programa recomenda 10 ações voltadas para: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade e superdotação (BRASIL, 2019d).

Estas ações partilham o objetivo de promover a equidade e a inclusão social de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica ao ensino superior. No entanto, tais ações no ensino superior público têm sido insuficientes para combater a desigualdade e discriminação social em prol de uma efetiva democratização neste nível de ensino.

Conforme apontam Costa e Silva (2018), houve um crescimento significante no orçamento destinado a assistência estudantil, particularmente a partir da regulamentação do PNAES: desde sua primeira dotação em 2008 até 2016 houve um salto de R$ 125 milhões para mais de R$ 1 bilhão.

Quanto à forma como esses recursos são repassados aos estudantes, verificou-se que, na maior parte das IFES, esses recursos foram entregues na forma de bolsas ou auxílios pecuniários, conforme “Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano

---

[70] Além do PNAES, existe o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), o Programa de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior (Incluir) e o Programa de Bolsa Permanência (PBP).

Nacional de Assistência Estudantil" de auditorias sobre o PNAES realizado *in loco* pelo Ministério da Transparência e CGU, que abarcou 58 universidades federais no período entre 2015 e 2016 (BRASIL, 2017a, p. 16).

Cabe destacar que na regulamentação do PNAES – Decreto Federal nº 7.234/2010 – não é estabelecida a forma de se executar as ações do programa, o que resulta na diversidade de estratégias a serem implementadas em cada IFES (BRASIL, 2017a, p. 16).

Surgem, a partir disso, fatores limitantes e contraditórios quanto à política de financiamento da assistência estudantil. Um deles é quando o Legislador do PNAES ao não explicita, de forma cabal, que

> Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES **prioritariamente** estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, **sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Estes estudantes prioritários no âmbito do PNAES são os mesmos[71] descritos no artigo 1º e 3º da "Lei de Cotas", autodeclarados "pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência oriundos de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita" correspondentes aos 50% ingressantes da Lei Federal nº 12.711/2012. Portanto, este segmento de estudantes, uma vez matriculados na graduação do ensino superior público, deveria ser automaticamente elegível para o PNAES.

No entanto, ao que parece, tem prevalecido a última parte descrita e grifada na citação acima "(...) sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES". Isto porque desde 2010, com a regulamentação do PNAES como resultado de um processo de expansão[72] do acesso ao ensino superior público, os seguimentos dos estudantes estabelecidos pela "lei de cotas" mesmo sendo os que a princípio seriam aqueles mais beneficiados por este Programa, por estarem no

---

[71] Ver artigos 1º e 3º da Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b).

[72] Por meio da plataforma do SiSU, que permitiu maior mobilidade territorial, e da implantação da "Lei de Cotas" (Lei nº 12.711/2012), que garantiu reservas de vagas para estudantes de escolas públicas com subcotas para os de baixa renda, negros, pardos, indígenas e pessoas com deficiência nas universidades e institutos públicos federais, possibilitando maior justiça social e racial (Brasil, 2016b, p. XII).

mesmo nível de renda[73], estabelecido pela "lei de cotas" e pelo PNAES[74], "(...) ainda não são adequadamente atendidos em suas necessidades" (BRASIL, 2011, p. 44).

Diante disso, o legislador do PNAES adverte no parágrafo único do Artigo 4º,

> Parágrafo único. As ações de assistência estudantil **devem considerar a necessidade de 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** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Dessa forma, o PNAES pode desempenhar um papel importante na prevenção e redução da evasão[75] e da retenção[76] acadêmica ao oferecer suporte financeiro e apoio estudantil àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, pois foca em diversas ações que podem levar os estudantes a abandonar ou permanecer além do desejável nas instituição de ensino público. Acresce que tais indicadores (evasão e retenção) têm sido uma das principais preocupações do MEC, expostas em diversas leis, decretos, portarias e programas, tais como o REUNI (BRASIL, 2007e), o PNE (meta 12.5 da Lei Federal nº 13.005/2014), e o PNAES (BRASIL, 2010), ao levar em conta metas e parâmetros que valorizam a diminuição da evasão e retenção acadêmicas.

2.7 Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários: Desafios e Perspectivas na dinâmica do financiamento do PNAES

No Artigo 8º do Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o PNAES, é descrito que o recurso orçamentário do PNAES sairá do SESU/MEC através do Poder Executivo por meio de dotações que irão compatibilizar "a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente" (BRASIL, 2010).

---

[73] Conforme a Lei Federal nº 12.711/2012 conhecida como a "Lei de Cotas" e o Decreto nº 7.234/2010, que regulamentou o PNAES, os estudantes beneficiários destas políticas seriam reservados aos oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) per capita e de escolas públicas.

[74] Conforme a Lei Federal nº 12.711/2012 conhecida como a "Lei de Cotas" e o Decreto nº 7.234/2010, que regulamentou o PNAES, os estudantes beneficiários destas políticas seriam reservados aos oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) per capita e de escolas públicas.

[75] A evasão acadêmica refere-se ao abandono acadêmico dos estudantes antes da sua conclusão, assim perde-se o vínculo institucional. Ela é o resultado de múltiplos fatores complexos que, para além dos desafios académicos, incluem dificuldades financeiras, falta de apoio social e emocional, etc.

[76] A retenção acadêmica refere-se à dificuldade desses estudantes progredirem nas etapas do curso, o que pode se manifestar nas reprovações e nas dificuldades de avançar, ou seja, de forma geral protelam a conclusão do curso.

A designação dos orçamentos globais e institucionais para a manutenção e os investimentos nas IFES resulta de um processo que envolve três etapas distintas. Primeiro, o MEC estabelece um "limite" global de recursos para todas estas instituições. Depois, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras estabelecidas pelo modelo ANDIFES para determinar os orçamentos de cada instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são reportados às IFES, que fazem a alocação de recursos por elemento de despesas; em seguida, são devolvidos ao MEC para consolidação da proposta orçamentária para o ano seguinte (FAÇANHA; MARINHO, 1999).

Ainda segundo os autores acima, a distribuição dos recursos do MEC segundo o modelo ANDIFES é um exemplo de tomada de decisão por um órgão central, a partir de informações relativas a um grande número de instituições que exploram tecnologias semelhantes e que compartilham missões institucionais análogas, ainda que sejam efetivadas em estruturas organizacionais diversas.

Para alocação desses recursos para manutenção e investimentos entre as IFES, utiliza-se o modelo de financiamento desenhado que vem sendo utilizado no convênio entre o MEC e a ANDIFES há muitos anos (BRASIL, 2006b). Para Amaral (2011, p. 100):

> Nessas modelagens, o bolo financeiro é dividido entre as instituições, o que implica em que o aumento da fatia para uma instituição significa porção menor para outras. Há, portanto, inevitavelmente, um ambiente de disputa fratricida de recursos públicos federais entre as instituições educacionais [e demais setores do Estado para sobreviver].

Além disso, o planejamento orçamentário e financeiro das IFES é realizado conforme modelo da Portaria MEC nº 748/2021 e os recursos utilizados para "equalizar" a Matriz OCC, que é um sistema híbrido de financiamento por fórmula e financiamento incremental[77], o qual baseia-se nos recursos do ano anterior.

Esta constatação é confirmada pelo Relatório elaborado pela CGU em 2020, que constatou um incremento orçamentário para que todas as universidades recebessem pelo menos o que receberam no ano anterior; ou seja, os valores alocados na proposta orçamentária para as Universidades Federais eram, na prática, recursos segundo os "(...) moldes da Portaria MEC nº

---

[77] Segundo Catani, Oliveira e Amaral (2003, p. 231), o financiamento **incremental** é aquele em que "os recursos orçamentário-financeiros estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos do ano anterior". Já o financiamento por **fórmulas** é aquele que "se dá pelo estabelecimento de variáveis / indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica indicando no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição participante da distribuição".

651/2013 [alterada pela Portaria MEC nº 748/2021] mais os recursos utilizados para ‘equalizar’ a Matriz OCC” (BRASIL, 2020c, p. 47).

A Matriz OCC é um modelo de alocação para recursos utilizados pelo MEC e pela ANDIFES cujo principal objetivo é distribuir os recursos orçamentários destinados à manutenção e investimentos entre as IFES, classificados como Outras Despesas Correntes (ODC) e de Capital.

Para Santos (2013), esse modelo vem sendo continuamente reformulado e aplicado na alocação de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) para a manutenção e expansão das IFES desde 1991, baseado nas metas e nos desempenhos estabelecidos pelo MEC, como a diminuição da evasão dos discentes, a qualidade da pós-graduação, o aumento de cursos noturnos e a maximização da diplomação na graduação. Segundo Schwartzman (2010), os recursos da OCC representavam apenas 15% dos gastos do Tesouro com as IFES, limitando-se em 10,8% quando incluídos os gastos com recursos próprios e com aposentados e pensionistas.

Sabe-se, portanto, que parte dos recursos recebidos pelo MEC do governo federal é separada para ser distribuída por meio de uma matriz referente à distribuição de Recursos Discricionários às Universidades Federais. Portanto, a Portaria MEC nº 748 de setembro de 2021, que alterou a Portaria MEC nº 651/2013 e regulamentou o Decreto nº 7.233/2010, introduziu a Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários, para orientar a distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais, composta pelos seguintes elementos:

> Art. 1º Fica institucionalizada, no âmbito do Ministério da Educação - MEC, a Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários, para orientar a distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais. (NR)
> Art. 2º A Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários será composta pelos seguintes elementos:
> I - **Matriz de Outros Custeios e Capital - OCC;**
> II - **Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes;**
> III - Matriz do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior - Promisaes;
> IV - Matriz dos Hospitais Veterinários;
> V - Matriz das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais;
> VI - Matriz dos Colégios de Aplicação das Instituições Federais de Ensino Superior;
> VII - Matriz do Programa de Acessibilidade na Educação Superior - INCLUIR;
> VIII - Matriz Idioma Sem Fronteiras – ISF (BRASIL, 2021d, grifo nosso).

Destaca-se que a Portaria do MEC nº 748/2021, citada acima, ao enumerar vários elementos das oito matrizes que compõem a Matriz de Distribuição que orientar a distribuição

anual dos recursos destinados às Universidades Federais, incluiu a denominada Matriz[78] de Orçamento de OCC para que as IFES funcionem minimamente adequadas e a Matriz do PNAES[79].

A Portaria nº 748/2021 estabeleceu que na Matriz OCC, a distribuição de recursos de orçamento para as Universidade Federais será baseada em uma equação cujas parcelas constituintes fornecem uma medida de:

1. Aluno Equivalente: está relacionado com o tamanho da instituição. No cálculo desse indicador, são utilizadas informações sobre diplomação, retenção, evasão, turno dos cursos e criação de novos campi;

2. Indicador de Eficiência e Qualidade Acadêmico Científico (EQAC) da instituição, mensurada em termos da Relação Aluno Equivalente/Professor Equivalente (RAP) e da qualidade dos cursos ofertados em cada instituição, mensurada com base em conceitos constantes nas bases de dados no INEP e da CAPES.

Desses dois indicadores, o principal parâmetro utilizado é "Aluno Equivalente", no cálculo desta participação, pois é atribuído um peso de 90% ao indicador "Aluno Equivalente" e somente um peso de 10% ao de EQAC.

Esta equação calcula a participação de todas as IFES e os recursos recebidos são proporcionais ao percentual de participação. Cabe salientar que estes parâmetros foram normativamente definidos por uma comissão paritária de membros indicados pelos reitores das universidades e pelo MEC.

Estes recursos que o MEC distribui através da Matriz OCC para manutenção e expansão das IFES são baseados em metas e desempenhos estabelecidos pelo MEC, os quais levam em consideração parâmetros que valoriza, dentre outros, a diminuição da evasão e retenção acadêmica; além disso, prevê a expansão do sistema federal do ensino superior, incentiva à criação de ensino noturno e valoriza a qualidade do ensino na graduação e pós-graduação.

---

[78] Os recursos da Matriz de Orçamento de OCC são compostos por gastos referentes às despesas de custeio e capital. As despesas de Custeio são aqueles recursos aplicados nas despesas com contratos na prestação de serviços, como limpeza e conservação, vigilância, energia elétrica, água e esgoto, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes. Já as despesas referentes ao Capital são aqueles recursos aplicados no patrimônio e que são incorporados à universidade, tais como os recursos destinados à realização de obras e construções, além da aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

[79] Ver Anexo A.

Acresce que, conforme a Portaria Federal nº 748/2021, a Matriz do PNAES[80], espelhada na Matriz OCC, tem também no indicador "Aluno Equivalente" o principal critério como parâmetro na alocação de recursos, desconsiderando o peso do grupo do curso de graduação e o bônus por curso de graduação fora de sede e com a inclusão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do munícipio do curso[81].

Dessa forma, ao observar os parâmetros dos indicadores que a Matriz do PNAES valoriza, sugere-se que os gestores institucionais das IFES estejam atentos à diminuição da evasão e retenção acadêmica.

No entanto, os montantes dos recursos são determinados pelo governo federal e aprovado pelo Congresso, sem consultar as reais necessidades destas instituições. As programações orçamentárias e financeira da IFES são feitas por meio de um sistema híbrido de financiamento por fórmula e financiamento incremental, que baseia-se nos recursos do ano anterior.

Outro ponto importante é a fraca abordagem de transparência na gestão e alocação dos recursos, dificultando a avaliação da efetividade e eficiência do programa, além da baixa participação da comunidade acadêmica.

Assim, os fundos do orçamentários do PNAES são destinados às IFES por meio do Orçamento Geral da União através de uma dotação orçamentária específica – dotação 4002, cujas ações correspondem a atividades orçamentárias e financeiras discricionárias no âmbito da autonomia administrativa –, que permite que os gestores públicos aloquem os recursos com maior flexibilidade e certo poder de decisão, respeitando os limites da lei em vigor. Dessa forma, desde que as instituições sigam as diretrizes estabelecidas, há uma certa liberdade na aplicação dos recursos.

Quanto a outras fontes de recursos para completar a lacuna deixada pelo governo, o Banco Mundial sugere:

> Os governos podem mobilizar um maior volume de recursos privados de várias maneiras: **mediante a participação dos estudantes nos gastos**; a arrecadação dos recursos de ex-alunos; a utilização de fontes externas**; e a realização de outras atividades que gerem receitas** (BIRD, 1995, p. 44, grifos nossos).

[80] Instituído pelo Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010).
[81] Ver Anexo B.

O trecho sugere formas de diversificar as fontes de financiamento das IES, mobilizando recursos privados para reduzir a dependência exclusiva de recursos governamentais. No entanto, deve-se reconhecer o desafio de responder à pergunta "quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES", contida no Artigo 55 da LDB.

Diante disso, as instituições públicas que se veem sujeitas à redução de recursos do fundo público lançam mão das fundações de apoio, utilizando-as como veículos de interlocução entre as instituições e o **quase-mercado** educacional. A UFU possui: Fundação de Apoio Universitário (FAU), instituída em 1982; Fundação Rádio e Televisão Educativa de Uberlândia (RTU), instituída em 1988; Fundação de Desenvolvimento Agropecuário (FUNDA), instituída em 1987; e Fundação de Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia (FAEPU), criada em 1966 como Fundação Escola de Medicina e Cirurgia de Uberlândia.

Dessa forma, as Universidades Federais brasileiras têm enfrentado dificuldades em manter suas atividades por meio do orçamento público, que é um mecanismo de gerenciamento da administração pública.

Santos (2015) afirma que para que essas despesas possam ser incorridas, devem ser autorizadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA); ainda conforme Santos Filho e Oliveira (2017), desde a antiga Lei 4.320/64 e o Decreto 200/67, o processo de planejamento no orçamento já era estabelecido, porém, a partir da constituição de 1988, a necessidade de planejar o orçamento ficou ainda mais evidente quando três instrumentos de planejamento foram criados: o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a LOA.

2.8 Estrutura da origem de recursos públicos e a Dinâmica do arranjo institucional brasileiro: Financiamento das Instituições do Ensino Superior Público

Após a avaliação qualitativa dos programas e ações orçamentárias, inicia-se a fase quantitativa. A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (SOF/MPOG), em conjunto com o MEC e com a Casa Civil da Presidência da República, estabelecem os limites para cada órgão, a fim de atender às despesas obrigatórias, prioritárias e discricionárias de sua responsabilidade (BRASIL, 2006).

Com base nesse limite disponibilizado, os órgãos e as entidades dos Poderes, dentre eles os do MEC, elaboram seus orçamentos para o exercício seguinte e os encaminham para a SOF. Feito isso, a SOF encarrega-se de ajustar e consolidar todas essas propostas para,

posteriormente, na forma de projeto de LOA, submete-las à Presidência da República (Brasil, 2006).

O sistema educacional brasileiro estabeleceu, segundo normas legais, três sistemas públicos de ensino com base no mecanismo de cooperação entre as instâncias federadas – União, estados, Distrito Federal e municípios.

Quanto ao Ensino Superior Público, a União é responsável pela manutenção e expansão do ensino, além de ter consagrado uma estrutura de mecanismos de financiamento e fontes de recursos. Os recursos do orçamento público federal são expressos na LOA, aprovada pelo Congresso Nacional.

De acordo com Salvador (2010), o orçamento é a expressão mais visível do fundo público e fornece informações para entender o processo da realização das políticas sociais, incluindo a educacional:

> O estudo do orçamento deve ser considerado um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, **refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos (...) O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública** no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2010, p. 172, grifo nosso).

A partir dessa premissa, pode-se observar a conceituação que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[82] faz do orçamento público,

> (...) é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas **e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos.** É onde alocam os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados (SALVADOR, 2010, p. 172, grifo nosso).

Segundo esse conceito, o orçamento público é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas ao indicar as prioridades do Governo em consonância com as necessidades da sociedade. Tais prioridades permitem compreender e mensurar, conforme destacado por

---

[82] Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico. Acesso em: 18 maio 2022.

Salvador (2010) na citação acima, a relação entre as forças e os interesses sociais implicados na apropriação de recursos públicos.

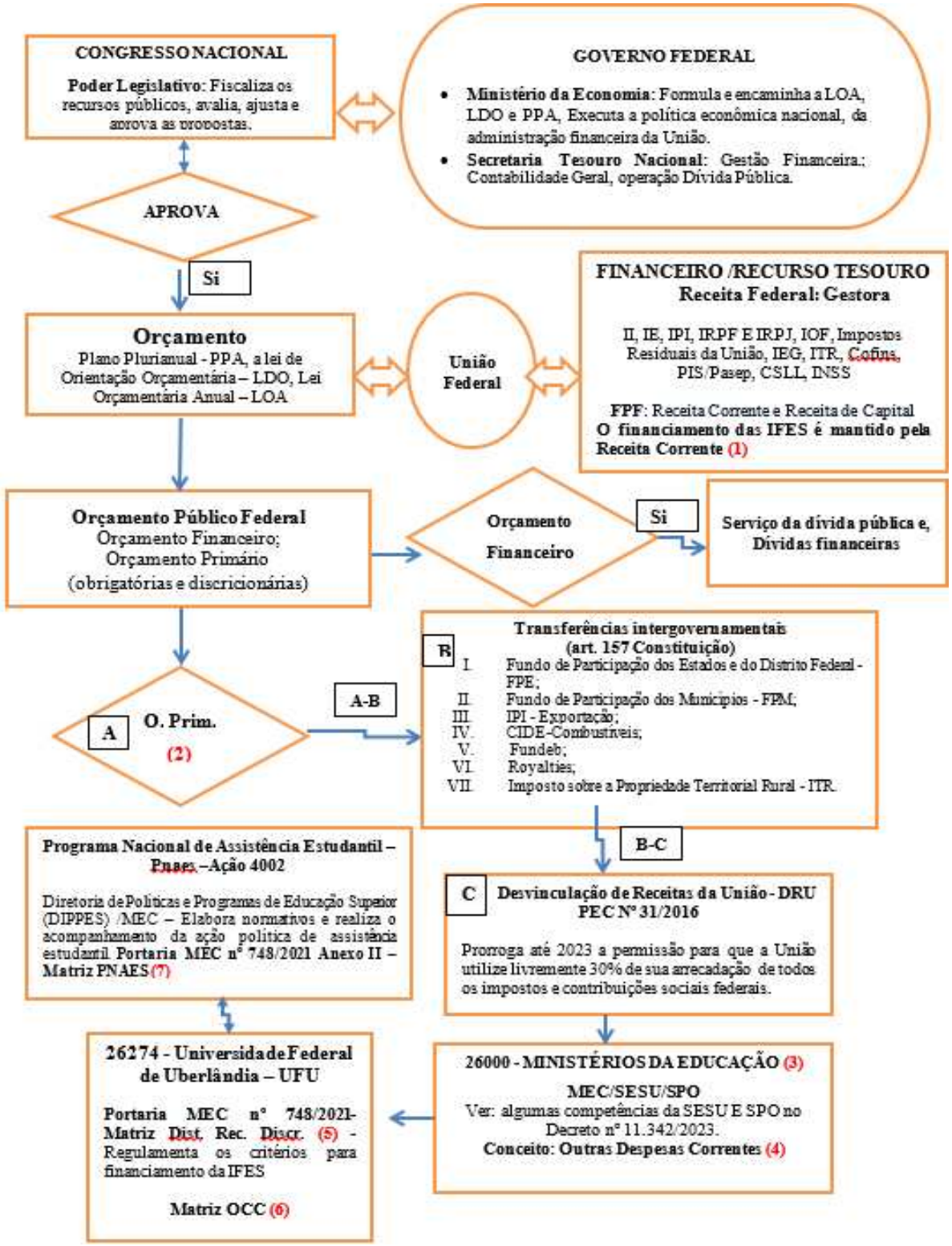
Assim, de maneira breve, será apresentado como desenvolve-se o processo da elaboração do orçamento público federal e sua interação no contexto do nosso "presidencialismo de coalizão".

Para que a elaboração da peça orçamentária contemple as necessidades da sociedade, é importante a consolidação sistemática de ações participativas no processo orçamentário, pois como diz um velho ditado da economia "os recursos são escassos, mas as necessidades, ilimitadas". Dessa forma, a previsão das despesas do governo deve obedecer, em tese, a priorização de ações, de modo a possibilitar que recursos para as despesas mais relevantes do país sejam aquelas acordadas por meio das articulações políticas e sociais.

Como a receita orçamentária baseia-se em estimativas de arrecadação segundo cálculos econômicos realizados pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, na prática, a execução ou a realização do gasto é uma possibilidade que depende da efetiva arrecadação da receita, das prioridades do governo e do atendimento das metas fiscais. Dessa forma, mudanças no quadro econômico e fiscal podem levar a mudanças nas previsões orçamentárias e até obrigar o governo a suspender determinadas despesas (BRASIL, 2006).

Será apresentado a seguir (Figura 3) um esquema simplificado do fluxo dos recursos do FPF até a assistência estudantil das universidades brasileiras. O diagrama de fluxo apresentado abaixo tem a finalidade de ilustrar, em caráter sintético e de forma simplificada, a complexa estrutura de financiamento público estabelecida pelo Estado brasileiro.

Figura 3 - Fluxo Simplificado dos recursos do Fundo Público Federal à Assistência Estudantil



Fonte: Elaboração Própria.

Nota: No retângulo "C" " Desvinculação de Receita da União – DRU. Com a Emenda Constitucional no 135/2024 os recursos públicos destinados ao ensino superior não foram afetados diretamente, mantendo-se inalteradas as fontes e os montantes de financiamento para esse nível educacional.

Os recursos do FPF integram o Orçamento Geral da União, que é dividido em duas partes: as receitas correntes[83] e de capital[84], instituídas pelo Governo Federal e aprovadas pelo Congresso Nacional.

> **(1) Receitas Correntes:** são destinadas aos gastos com manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. O financiamento das IFES é mantido por esta receita. Esta categoria econômica da despesa agrupa vários detalhamentos peculiares às despesas de custeio das entidades do setor público e aos custos de manutenção de suas atividades, tais como as relativas a: vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio).

Receitas de Capital: Assim com as receitas correntes, as e receitas de capital são classificações de receitas orçamentárias. Estas são provenientes da realização de recursos financeiros como as operações de crédito, transferências de capital oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; e os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

Receitas Correntes:

1. Receita Tributária
2. Receita de Contribuições
3. Receita Patrimonial
4. Receita Agropecuária
5. Receita Industrial
6. Receita de Serviços

---

[83] São denominadas como "receitas correntes" as que não se originam de operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos, tampouco de alienação de componentes do ativo permanente. Elas são derivadas do poder de tributar, da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários, com vistas ao alcance dos objetivos constantes dos programas e das ações de governo.

[84] São receitas destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

7. Transferências Correntes
8. Outras Receitas Correntes

Receitas de Capital:

1. Operação de Crédito
2. Alienação de Bens
3. Amortização de Empréstimos Concedidos
4. Transferências de Capital
5. Outras Receitas de Capital

Importante salientar que o grupo de ODC **(4)**, conforme partidas dobradas, correspondem às despesas com a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa do governo (exceto pessoal) e a prestação de serviços públicos, tais como aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Os recursos do Orçamento Geral da União são compartilhados também em primários e financeiros:

1. **Orçamento primário (2),** onde efetivamente reside o Estado brasileiro que financia as políticas públicas de educação, saúde, saneamento básico, meio ambiente etc.

2. **Orçamento financeiro**, onde reside o gasto com o serviço da dívida pública e as dívidas financeiras.

Para a análise dos gastos públicos, as despesas primárias do governo federal são decompostas em obrigatórias e discricionárias. As obrigatórias são aquelas despesas definidas pela Constituição Federal de 1988 ou por lei, que correspondem aos benefícios previdenciários, gastos com pessoal, encargos sociais, entre outros, do governo federal – às quais não se aplica a discricionariedade da alocação orçamentária dos gestores públicos das instituições federais. Já despesas primárias discricionárias correspondem, em particular, aos recursos para manutenção e investimentos das universidades. Tais despesas possuem maior liberdade de gasto administrativo, dentro dos limites estabelecidos em Lei, e podem, assim, ser alocadas com maior flexibilidade e certo grau de decisão pelos gestores institucionais (BRASIL, 2016a).

Portanto, os recursos discricionários são administrados pelas IES públicas no âmbito de sua autonomia administrativa. Estas instituições operam com o limite de despesas discricionárias para gastos operacionais, como despesas de aquisição de materiais de consumo,

passagens e diárias que apoiam as diversas atividades da pós-graduação, pesquisa e extensão, o pagamento de água, luz, telefone, limpeza, segurança, manutenção da infraestrutura, de contratação de serviços terceirizados (vigilância, limpeza, manutenção etc.), outros investimentos e de despesas com **Assistência Estudantil**. Esta fonte de recursos para despesas discricionárias é o principal instrumento que os gestores das universidades têm para gerir suas despesas; no entanto, podem sofrer contingenciamento e bloqueios por parte do governo a depender da arrecadação federal.

As despesas primárias discricionárias são pagamentos que visam financiar as atividades não financeiras do governo; segundo Pires (2018), no contexto atual brasileiro, parte expressiva das despesas primárias obrigatórias – como benefícios previdenciários, gastos com pessoal, entre outros – tenderão a crescer acima da inflação e a exercer uma forte pressão no tocante aos gastos discricionários. Isto tendo em vista que tais despesas correspondem ao pagamento dos servidores docentes e técnico-administrativos ativos e inativos (aposentados e pensionistas) que dificilmente podem ser reduzidos, em função da estabilidade do cargo.

Isso significa que, no conjunto de outros gastos dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a despesa com o ensino superior público ficará cada vez mais comprimida, e a margem de disputa do fundo público em favor da educação será cada vez menor.

Lembrando que, com a aprovação da EC nº 95/2016, chamada de "Teto dos Gastos", que instituiu NRF no âmbito da União para os próximos 20 anos, houve a desvinculação da receita constitucional, estabelecendo limite para as despesas primárias[85] destinadas também para o ensino superior. De acordo com o NRF, partir de 2018 os recursos das despesas primária destinados à educação passariam a ser reajustados com base no critério da inflação – baseado no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – do ano anterior de 2017 (incluídos os restos a pagar), o que representaria um crescimento real nulo, ou no congelamento das despesas primárias da União até 2036 nos patamares de 2017, em termos reais, mesmo com arrecadação maior do Estado.

Segundo Amaral (2003a), a organização dos fundos públicos apresenta-se da seguinte forma:

> Os recursos do FPF financiadores das atividades das IFES são divididos entre aqueles diretamente arrecadados, chamados **recursos próprios**, provenientes de convênios / contratos com organismos públicos e / ou privados, e os

[85] Todavia, liberou o pagamento do serviço da dívida pública, sem limite, pelo mesmo período, garantida pelo Art. 166, § 3º, inciso II, alínea "b" da CRFB (Brasil, 1988).

> oriundos das **outras fontes**, como impostos, taxas, contribuições etc., denominados recursos do Tesouro Nacional. Os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários (HUs), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, etc. (AMARAL, 2003a, p. 167, grifos nossos).

Diante disso, vê-se que a estrutura de financiamento das IES públicas é mista e complexa. É caracterizada pela diversidade de fontes, como os provenientes das outras fontes: impostos, taxas, contribuições, dentre outros, que são chamados de recursos do Tesouro Nacional (garantidos por lei); recursos próprios ou arrecadadas diretamente (oriundos de diversas taxas de serviços cobradas das unidades da instituição, incluindo a provisão do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio dos Hospitais Universitários, taxas internas, aluguéis, doações e de aplicações no mercado financeiro, etc.); emendas parlamentares; e aquelas decorrentes de convênios e contratos com órgãos públicos ou privados; além do fato desses recursos estarem circunscritos em diferentes unidades federativas: federais, estaduais e municipais (Amaral, 2003a).

No entanto, segundo Freitas (2002), a maior concentração de gastos do governo federal com o ensino superior público está na Secretaria de Educação do MEC, que inclui gastos com pessoal ativo e inativo[86] e OOC para manutenção e investimento dessas instituições, ambos alocados separadamente (pessoal e custo/capital).

Há também instituições como a Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e algumas fundações estaduais de amparo à pesquisa que fazem contribuições significativas para o financiamento de programas de pesquisa e pós-graduação existentes em universidades federais (SOARES *ET AL*., 2002).

No que se refere às competências no âmbito do MEC **(3)**, destaca-se que, nos termos do Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023, a SESU, como unidade que participa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) das universidades federais e realiza o acompanhamento da sua execução ao longo do exercício, dentre outras competências, visa:

> Planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;

---

[86] Segundo Meyer Júnior (1991), nas IES, as despesas com pessoal (ativos e inativos), incluindo encargos sociais e benefícios diversos, representa a maior parte do orçamento total da universidade (cerca de 80% a 90%); os recursos para manutenção e investimentos das universidades compreendem menos de 20%.

> Formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior;
> Coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;
> Formular, em conjunto com o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (FNDE) e com órgãos afins, a política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito;
> Coordenar e supervisionar a implementação e a divulgação de diretrizes de governança e de gestão, no âmbito do Sistema Federal de Ensino Superior;
> Analisar as estratégias de financiamento das políticas, dos programas e das ações educacionais **de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária**; e
> Analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no PPA (BRASIL, 2023).

Quanto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC), como órgão setorial de planejamento e orçamento do MEC, é a unidade responsável por planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, no âmbito do Ministério, também responsável por realizar e acompanhar execução do PLOA das universidades federais ao longo do exercício, cabendo a ela, dentre outras competências (BRASIL, 2006):

> Planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, no âmbito do Ministério;
> Coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do Ministério, e submetê-los à decisão superior;
> Desenvolver, coordenar e avaliar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério; e
> Monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais, em articulação com as demais Secretarias e entidades vinculadas ao Ministério (BRASIL, 2023).

Dentre a atuação deste órgão setorial de planejamento e orçamento do MEC, se faz presente a separação entre recursos próprios e do Tesouro que visa determinar quais são os recursos que a própria instituição recebeu diretamente por meio de sua atuação na sociedade, ou seja, recursos próprios e convênios/contratos; e quais são aqueles que a instituição tem recebido diretamente da arrecadação de tributos, denominados recursos do Tesouro (AMARAL, 2008).

Atualmente, os gastos com pessoal e benefícios tem absorvido parte significante dos orçamentos das 69 IFES brasileiras. Segundo (BECKER et al. 2023), os recursos do IFES concentram-se na ordem de grandeza em custos de pessoal, encargos sociais, seguidos por ODC e, por último, investimento.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) realizem um planejamento por meio de leis orçamentárias para gerenciar o modo como arrecadam e gastam os recursos públicos e sejam bem aplicados em benefício da população. Dessa forma, estabelece que cada ente público favoreça a participação popular durante a elaboração dos seus PPAs.

Para tanto, é encaminhada pelo Executivo uma proposta de plano abrangente denominado PPA ao Congresso, com a identificação das prioridades, principalmente os investimentos de maior porte, da gestão durante quatro anos. O Poder Executivo encaminha, o Congresso analisa, elege as principais necessidades e aprova (BRASIL, 2006).

Com base no PPA aprovado, o governo federal envia ao Congresso o projeto de Lei de Diretrizes e Orçamentárias (LDO), que estabelece as prioridades para o ano seguinte, além de orientar como fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar a fim de honrar as dívidas da União com a fixação da "meta fiscal de resultado primário", limites para as despesas dos Poderes (que, no caso da União, desconta-se a meta fiscal fixada da LDO e chega-se ao volume de recursos a serem aplicados nas despesas do governo), autorização de aumento das despesas com pessoal[87], dentre outras funções, as quais devem ser consideradas na elaboração e na execução da LOA (BRASIL, 2006).

A proposição do PLOA encaminhado para o Parlamento é apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores para deliberação do plenário do Congresso Nacional. Durante a tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), nossos representantes têm oportunidade de, em nome dos cidadãos, aperfeiçoar a proposta feita pelo Poder Executivo. Dessa forma, os parlamentares, as bancadas e as comissões têm a possibilidade de identificar onde desejam ver executados os projetos e serviços, bem como inserirem novas programações para atender às demandas que os representam por meio de emendas parlamentares (Brasil, 2006).

Ao PLOA, cada Deputado Federal e cada Senador podem apresentar até 25 emendas individuais[88] para modificar a programação de despesa do orçamento da União. As comissões

---

[87] Sabe-se que a maior das despesas do governo federal é a obrigatória, por isso que, dentre outros motivos, ouve-se recorrentemente nas redes de televisão, nas mídias corporativas e de intelectuais orgânicos do mercado financeiro a necessidade da reforma administrativa para reduzir o tamanho do Estado.

[88] A partir do exercício financeiro 2014 instituiu-se na União o regime do "orçamento impositivo" em relação às emendas individuais. Antes disso, as despesas previstas nessas emendas eram de execução discricionária. A partir desse regime, passaram a ser consideradas de execução obrigatória até o limite

permanentes da Câmara e do Senado e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional podem apresentar 8 emendas cada. Já a quantidade de emendas de cada bancada estadual varia de 18 a 23, a depender da quantidade de parlamentares eleitos de cada estado (Brasil, 2022).

Com base no PPA, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e na LDO, que define as metas e prioridade para o ano seguinte, é elaborada a LOA, para que se defina a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no país. Conforme dito, os recursos públicos originam-se, em sua maioria, da cobrança de tributos[89], além da obtenção de empréstimos a bancos públicos e privados, organismos internacionais (BIRD e BID) e o público em geral, adquirindo títulos públicos. No entanto, para utilização desses recursos deve ser obedecida uma série de normas para uma boa gestão das finanças públicas de forma a assegurar a sustentabilidade futura das contas públicas.

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a repartição do produto arrecadado, de um ente para o outro, conhecida como transferência constitucional, que acontece do maior ente em favor do menor. Além da Constituição, existem leis que instituem transferências obrigatórias entre os entes federados, a exemplo das transferências para pagamento do funcionalismo público, gastos com dívida pública e pagamento dos benefícios previdenciários e do FNDE. Há também as transferências voluntárias entre os entes públicos, que fazem acordos ou convênios para repasses de mais recursos para ações de interesses comuns.

Depois de separados os recursos para as despesas obrigatórias, a União deve considerar os valores correspondentes às despesas prioritárias. Estas são as despesas indicadas na LDO como "preferenciais", ou seja, elas terão precedência sobre as demais, ficando, por exemplo, mais preservadas diante de possíveis cortes de gastos.

As despesas prioritárias têm preferência sobre as demais discricionárias em razão das políticas públicas que o governo pretende valorizar para o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA. Dessa forma, se for necessária a limitação de gastos, as despesas discricionárias não-

---

de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. A execução das programações impositivas deve se dar de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria.

[89] Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento realizam a previsão das receitas que deverão ser arrecadadas com base em cálculos econômicos. Considera-se a inflação, o crescimento da economia, o nível dos salários, a relação comercial do Brasil com os demais países, entre outros itens que podem influenciar a arrecadação. Com a receita estimada, desconta-se a meta fiscal fixada da LDO e chega-se ao volume de recursos que poderão ser aplicados nas despesas do governo.

prioritárias são as mais atingidas quando o governo é forçado a economizar, por vários motivos – dentre eles uma diminuta arrecadação prevista.

Aprovado na forma de projeto de LOA, o orçamento é remetido de volta ao Executivo para sanção pelo Presidente da República, transformando-se em Lei. A partir desse momento, inicia-se a fase de execução do orçamento, quando o governo passa a liberar as verbas conforme a necessidade e o planejamento realizado.

Importante salientar que é autorizado, na própria lei orçamentária, que o Presidente da República, por decreto, dentro de certos limites, suplemente dotações em função da insuficiência de recursos. Já nos casos de imprevisibilidade, emergência e calamidade pública, o Poder Executivo pode incluir autorizações no orçamento por meio de medida provisória, que será submetida imediatamente à apreciação do Congresso Nacional.

Neste contexto das relações institucionais entres os poderes do Congresso Nacional e do Executivo que o sistema de governo brasileiro se impõe. Ressalta-se que a UFU é uma IFES vinculada ao MEC, responsável por parte significativa de sua sustentabilidade financeira e orçamentária, por meio de recursos previstos e aprovados na LOA pelo Congresso Nacional.

A partir da Constituição Federal de 1988 conferiu-se ao Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, pautar agendas de Estado e de governo à Assembleia Nacional por meio de leis e medidas provisórias; ao mesmo tempo, assegurou ao poder legislativo diversos instrumentos fiscalizações e controle ao poder Executivo. Esse arranjo institucional dinâmico reforçado pela Constituição de 1988 entre os poderes foi denominado de "presidencialismo de coalizão" pelo cientista político Sergio Abranches.

Abranches (1988) reconhece que o conflito entre Executivo e Legislativo é histórico no Brasil; assim, este modelo político tem gerado desafios importantes para a governabilidade e a estabilidade institucional, comprometendo a estabilidade democrática.

O autor aponta dois fatores determinantes que contribuem para a instabilidade política de conflito permanente: “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso” e a “agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo” (Abranches, 1988, p. 8). Estes elementos são decorrentes de cinco traços históricos do sistema político brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. A interação desses fatores provoca uma tensão contínua entre os poderes Executivo e Legislativo que, embora não torne o governo impossível, pode resultar em instabilidade. A análise desta interação está além do escopo de nosso trabalho.

Segundo o autor, a dependência do Executivo por apoio parlamentar leva à necessidade de formação de coalizões amplas e diversas, frequentemente baseadas em práticas de clientelismo e fisiologismo. Esta situação tende a impactar negativamente o desempenho dos poderes e promove um ciclo de trocas de favores políticos, que inclui nomeações para cargos públicos, patronagem[90], clientelismo e distribuição de emendas parlamentares (Abranches, 1988).

Para o autor, esta dependência da governança em coalizões majoritárias tem sido uma das mais graves disfunções no arranjo institucional brasileiro que "tende a eliminar ou elidir relações de confiança, afinidade programática ou convencimento ideológico", gerando alto custo político, financeiro, orçamentário e institucional (ABRANCHES, 1988, p. 372).

Nos últimos anos, essa dinâmica se intensificou, com a adoção de mecanismos como o "orçamento secreto[91]", que diminui a transparência na alocação de recursos públicos (Abranches, 1988).

Além disso, o autor menciona que, a partir dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, o Congresso passou a ter um controle mais robusto sobre o orçamento, o que ampliou sua capacidade de negociação e elevou a importância das articulações políticas para a formação de maiorias. Segundo Guimarães (2020), isto representa uma mudança de um presidencialismo baseado em coalizões para um modelo de cooptação financeira, no qual o apoio dos parlamentares é obtido por meio de vantagens materiais.

Isso requer dos governos a criação de mecanismos institucionais flexíveis de mediação e resolução de conflitos entre os poderes políticos da república, cada vez menos republicanos, que escapam dos limites da legalidade e do interesse público, seja através do acesso a recursos e cargos governamentais, seja através de apoios financeiros eleitorais dos parlamentares, ou seja, na realização de negócios escusos, como forma de obter vantagens pessoais, para formação das coalizões (ABRANCHES, 1988).

Esta análise sugere que lidar com desafios relacionados à governança e aprimorar a democracia exige um compromisso programático entre coalizões que transcenda parcerias transitórias e clientelistas. Isto implica o estabelecimento de um arranjo institucional que responda efetivamente às demandas sociais e promova representações apropriadas, incluindo o

---

[90] Segundo Santos (2003, p. 59), consiste nas negociações entre o Presidente da República e os membros representantes da oposição ao oferecer cargos no Executivo para os membros do partido fora da coalizão de apoio formal, em troca de apoio às propostas de interesse do governo.

[91] Do ponto de vista técnico, são denominadas de emendas de identificador RP-9 no orçamento.

envolvimento de cidadãos afro-brasileiros e outros grupos sociais marginalizados. Ao adotar esta abordagem, seria possível atingir um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, restaurando, assim, a eficácia e a legitimidade das instituições políticas no Brasil.

Propõe-se que o presidencialismo de coalizão representa um arranjo paradoxal que possibilita a governabilidade ao mesmo tempo em que introduz riscos de paralisia na tomada de decisões e práticas políticas questionáveis. Abordar essas questões exigiria o desenvolvimento de uma cultura política que enfatize compromissos programáticos e que promova uma representatividade mais ampla e inclusiva, capaz de responder às complexas demandas sociais e econômicas do país.

Por todo o exposto, entende-se que esses são alguns aspectos disfuncionais do arranjo institucional brasileiro. A seguir, na subseção abaixo, será visto outro instrumento que tem despertado a atenção, e que merece uma reflexão.

2.9 A Política de Assistência Estudantil no Congresso Nacional: Propostas e Obstáculos para transformar o programa em Política de Estado (2010-2022)

Diante da fragilidade regulamentar do PNAES, que enseja insegurança jurídica e instabilidade política e econômica, algumas demandas sobre o PNAES consubstanciadas em Projeto Lei para o ensino superior público fizeram parte da agenda legislativa entre 2010 a 2022.

Por meio do Sistema de Tramitação Legislativa (SILEG) da "Câmara dos Deputados/Projetos de Lei e Outras proposições[92]" foi possível identificar, por tipo de proposição "PL – Projeto de Lei e RIC – Requerimento de Informação" e, como assunto "PNAES; Programa Nacional de Assistência Estudantil; Política Nacional de Assistência Estudantil", as informações da Tabela 1:

Tabela 1 - Projetos Lei e Requerimentos de Informações entre 2011 a 2022

Ano	Projeto Lei - PL	Requerimento de Informação - RIC
2011	**2860**	(--)
2012	(--)	(--)
2013	5513	(--)
2014	7845	(--)
2015	**3375**; 1071; 2890; **3474**; **1270**.	(--)

[92] Ver: https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada.

2016	**6086**; **6164**.	(--)
2017	**8739**	(--)
2018	**9612**; 10612; 11184.	(--)
2019	**5418**; 653; 620; 1333.	333; 494 e 1467
2020	**258**; 813; 901; **4567**.	1098
2021	(--)	736[93]
2022	1260; 2373	(--)

Fonte: Elaboração própria.
Nota: em negrito Projetos de Lei para Institucionalizar como Lei a Política de Assistência Estudantil.

Além disso, foi possível identificar os objetivos das proposições dos Projetos Leis, acima:

- Ofertar assistência financeira aos demais entes federados que necessitam disponibilizar transporte escolar intermunicipal ou interestadual para garantir a frequência dos estudantes que obtiveram acesso à educação superior;
- Transformar os programas de assistência ao estudante da educação superior em Lei, de autoria Profª Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO - PL 2860/2011;
- Instituir a Política de Assistência Estudantil no âmbito da educação superior pública federal, o Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2010, de autoria do Senador Paulo Paim – PT/RS - PL 3375/2015;
- Instituir o PNAES, regulamentando o decreto 7.234 de 19 de julho de 2010 e dá outras providências, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes – PT/MG - PL 3474/2015;
- Dispor em lei para a institucionalização dos projetos de assistência estudantil através de uma lei ordinária, além de garantir a estudantes cotistas, mulheres e Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero (LGBTs), condições especiais de acesso aos seus benefícios, possibilitar acesso dos pós-graduandos à Assistência Estudantil, ampliar políticas de permanência estudantil em instituições privadas de ensino superior participantes do ProUni e instituir linha de crédito especial através dos bancos oficiais destinada a construção, reforma ou adaptação de edifícios que são utilizados para moradia de estudantes beneficiários dos programas de assistência estudantil, de autoria do Deputado Orlando Silva – PC do B - PL 1270/2015;

[93] Comissão externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do MEC, bem a apresentar seu planejamento estratégico.

- Instituir a política nacional de assistência estudantil, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial na rede federal de educação superior, de autoria André Amaral – PMDB/PB – PL 6086/2016;
- Dispor sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil, implementada pela União, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial da rede pública federal de educação superior, de autoria Deputado Danilo Cabral – PSB/PE - PL 6164/2016;
- Transformar o Decreto em Lei como forma de fortalecer o PNAES e impedir que a asfixia financeira inviabilize o programa, autoria da Deputada Jandira - PCdoB/RJ - PL 8739/2017;
- Perenizar PNAES como uma política pública de relevo Nacional e facultar à União estabelecer convênios ou congêneres com os demais entes federativos e com suas instituições de ensino superior públicas gratuitas - autoria do Deputado Luiz Couto – PT/PB - PL 9612/2018;
- Dispore sobre Política Nacional de Prevenção e de Combate à Violência contra a Mulher na educação superior pública federal (Pnae-M) e transformar em Lei, autoria Dep. Bosco Costa – PL/SE- PL 5418/2019;
- Tornar a PNAES política de estado, por meio de lei ordinária, além de incluir os estudantes das universidades estaduais entre seus potenciais beneficiários, de autoria Danilo Cabral PSB/PE - PL 4567/2020;
- Consolidar e estabilizar o Plano Nacional de Assistência Estudantil na forma de uma política nacional de assistência estudantil, contínua, perene e assegurada na forma da lei, conferir segurança jurídica à estudantes assistidos pelo Pnaes, bem como o fortalecimento das IFES e, consequentemente, prestigiar o direito constitucional do acesso a educação, de autoria Dep. Rubens Otoni – PT/GO - PL 258/2020;
- Criar linha de subsídio para que os entes federativos que possuem oferta de ensino superior possam garantir investimentos na permanência dos estudantes em suas instituições de ensino, sejam elas públicas ou privadas;
- Dispor sobre a reserva de vagas para o ingresso na pós-graduação nas universidades e IFES e dá outras providências;
- Alterar a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a concessão de auxílio financeiro para assegurar a permanência dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas;

- Propor que se faça uma identificação e análise dos fatores de riscos e de proteção em cada universidade pública sobre ações de prevenção ao uso de drogas ilícitas;
- Pleitear à União a assistência financeira de caráter complementar aos municípios para o deslocamento intermunicipal de alunos da educação superior e da educação profissional técnica matriculados em IES;
- Assegurar integralmente os recursos do PNAES às instituições federais no contexto de proliferação do covid-19 - PL 813/2020; PL 901/2020;
- Propor transformar a Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013 – Programa Bolsa Permanência – em Lei, correção anual do valor do auxílio financeiro aos estudantes pelo IPCA acumulado e garantir um valor maior, no mínimo 50%, da bolsa destinada aos estudantes indígenas e quilombolas, bem como àqueles estudantes em situação de vulnerabilidade econômica que tenham que se deslocar definitivamente de sua cidade de residência para outra localidade, de autoria Hélio Leite UNIÃO/PA - PL 1260/22;
- Estabelecer uma política nacional que ofereça suporte alimentar ao estudante economicamente carente da educação superior inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, não beneficiário de apoio similar, para que ele prossiga seus estudos, de autoria José Guimarães – PT/CE - PL 2373/22.

Quanto aos Requerimentos de Informações (RIC):

- RIC junto ao MEC sobre o impacto dos cortes e contingenciamentos nos orçamentos das universidades e nos seus programas;
- RIC junto ao MEC para compreender melhor a situação atual e a abrangência do atendimento do programa no Acre;
- RIC junto ao MEC para Informação acerca do transporte escolar universitário dos estudantes matriculados nas IFES;
- RIC junto ao MEC a cerca da implementação do PNAES, entre 2010 e 2020, sobre valores empenhados e executados, sobre como estão sendo acompanhados os estudantes ingressantes pelo sistema de cotas, dados sobre evasão e abandono no ensino superior; informações acerca da evolução orçamentária de políticas de assistência sua incidência sobre os alunos cotistas e a atual taxa de abandono e evasão nos cursos de graduação entre alunos cotistas e não cotistas.
- Requer informações sobre efeitos da pandemia do Corona vírus sobre estudantes matriculados em IES, especialmente os que se encontram em situação de

vulnerabilidade socioeconômica (Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do MEC, bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico).

Observa-se que, dos 24 Projetos de Lei (PL) entre 2010 e 2022, apenas 11 projetos, destacados em negrito na tabela 1 acima, visavam transformar o PNAES em Lei. Surpreendentemente, no primeiro mandato da presidenta Dilma-PT, o único PL encaminhado propondo que o PNAES seja transformado em Lei para assegurar estabilidade ou continuidade na ação foi por meio do PL 2860/2011, de autoria da Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), que não fazia parte da bancada da Câmara que apoiava o governo.

No segundo mandato do governo Dilma, quando sua base de apoio legislativa era menor, mas majoritária, foram apresentados três PL (3375/2015; 3474/2015; 1270/2015) da base de apoio ao governo (PT e PCdoB); após o encerramento do processo de impeachment de Dilma Rousseff (02/12/2015 a 31/08/2016) apresentaram-se sete PL (6086/2016; 6164/2016; 8739/2017; 9612/2018; 5418/2019; 258/2020 e 4567/2020).

Destes projetos, quatro faziam parte da bancada na Câmara Federal (PMDB, PSB e PL) que apoiavam o governo Temer (de forma interina de 12/05/2016 a 31/08/2018 e definitiva de 31/08/2019 a 01/01/2019) e três PL (8739/2017 – PCdoB; 9612/2018 – PT; 258/20 – PT) foram de partidos de oposição ao governo Temer (CÂMARA, 2023).

Já os RIC demonstram a qualidade e a quantidade de interesse dos parlamentares nas informações específicas voltadas à Assistência Estudantil para o estudante de ensino superior público.

Isto evidencia que, embora o PNAES tenha sido regulamentado por Decreto pelo governo do PT em 2010, a sua base parlamentar só veio apresentar PL em 2015 (último ano do governo Dilma) e três PL em 2017; 2018 e 2020. Isto, em oposição ao governo Temer, com a finalidade de perenizar o programa, ou transformá-la em Lei.

Isto sugere que, independentemente do **espectro** político-ideológico, nem sempre ter a base parlamentar aliada como maioria é garantia de que a agenda de governo tenha seus projetos aprovados no Congresso Nacional[94].

Isto nos permite dimensionar o lugar e a importância da assistência estudantil enquanto política pública de proteção social setorial da educação na agenda governamental, diante da

[94] A Câmara dos Deputados do Congresso Nacional do Brasil é parte do Poder Legislativo da União em âmbito federal. É composta por 513 deputados com mandatos de quatro anos, podendo concorrer a sucessivas reeleições, que têm como tarefa principal alocar benefícios em forma de políticas.

correlação de forças políticas hegemônicas na Câmara dos Deputados. Entende-se que este é o local em que iniciam-se os debates de projetos de autoria do governo federal.

De acordo com Rua (1998), ainda que seu escopo político da assistência estudantil não tenha um caráter estrutural que envolva mais de uma instância dentro do aparto estatal e incida em setores mais amplos da sociedade, esta ação governamental tem se estendido por vários governos e atendido um numeroso contingente de estudantes em condições de vulnerabilidade financeira nos cursos de graduação presencial do ensino superior público, além de ter importante potencial de, a longo prazo, minimizar as desigualdades estruturantes da sociedade brasileira.

Portanto, reconhecê-la como uma atividade que já é implementada há anos, pelas instituições do Poder Executivo, e alçá-la por meio de Lei Federal sob a forma de uma política nacional de assistência estudantil permitirá qualificá-la como prioridade orçamentária diante de possíveis intempéries financeiras/orçamentárias e estabelecer segurança jurídica, estabilidade orçamentária e continuidade desta política. Isto tendo em vista que mudanças nas Leis devem passar pela avaliação do Congresso Nacional para sua alteração e, a priori, por um amplo debate com a sociedade.

2.10 PNAES: Entre a Autonomia e a Equidade na Fragilidade da Gestão de apoios para inclusão

A expansão do ensino superior trouxe consigo desafios quanto a questões sobre financiamento, equidade e inclusão de grupos historicamente marginalizados, uma vez que o acesso, a permanência e a conclusão neste nível de ensino, colocaram pressão adicional aos recursos disponíveis para tais finalidades.

A gestão da Assistência Estudantil é um processo intricado que abrange diversas esferas, desde o âmbito federal do governo, IFES e organizações estudantis, além de exigir um equilíbrio entre autonomia institucional, diretrizes nacionais e políticas inclusivas que atendam às necessidades dos estudantes mais vulneráveis.

Atualmente o PNAES destaca-se como a principal ação de Assistência Estudantil e o programa mais abrangente do Brasil que tem como objetivo ampliar as condições de permanência dos estudantes do ensino superior público federal de baixa renda (BRASIL, 2010). Sua finalidade primordial consiste em combater as disparidades socioeconômicas e regionais,

reduzir as taxas de evasão e retenção, incentivar a inclusão social e democratizar as condições de permanência dos estudantes no ensino superior público federal (Brasil, 2010).

Para tais objetivos, os legisladores adotaram critérios prioritários[95] de procedência escolar e insuficiência de condições financeiras como condição para elegibilidade aos estudantes das IFES regularmente matriculados em cursos de graduação presencial aos apoios sociais do PNAES. Com a proposta de desenvolver ações de assistência estudantil nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Embora a nomenclatura da Assistência Estudantil tenha um caráter legal e etimológico amplo[96] nos apoios sociais estudantis (HOUAISS, 2001; MACHADO, 1987), sugere-se que até o momento não tenha atendido adequadamente às necessidades de acesso, permanência e conclusão de grupos de estudantes que tiveram acesso ao ensino superior por meio as cotas raciais e sociais, de acordo com a Lei 12.711/2012, seja por limitação orçamentária, por falta de interesse político ou por carência de estruturas nas IFES.

Conforme a Constituição Federal, as universidades brasileiras gozam de autonomia[97] em termos didático-científicos, administrativos e de gestão financeira e patrimonial. Embora esta autonomia na Assistência Estudantil permita uma gestão flexível e adaptativa às necessidades locais, também pode levar a disparidades e desigualdades se não forem implementadas políticas e práticas adequadas para promover a justiça, a equidade, a inclusão e a transparência na gestão dos assuntos públicos.

Essa autonomia é respeitada pelo PNAES, permitindo que as IFES estabeleçam e executem a políticas de Assistência Estudantil ajustadas à realidade de seus contextos, respeitando diretrizes nacionais.

---

[95] Conforme Art. 5º "Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar **per capita** de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior" (BRASIL, 2010, grifo nosso).

[96] Conforme o dicionário etimológico e o dicionário Houaiss da língua portuguesa, o termo o termo "Assistência Estudantil" pode ser entendido como "a assistência ou suporte/apoio fornecido aos estudantes". Tal expressão refere-se ao conjunto de iniciativas, serviços e programas dirigidos a dar suporte/apoio aos estudantes em suas diversas necessidades, sejam estas financeiras, acadêmicas, emocionais ou sociais. Ao que parece, com base nos critérios etimológicos, o termo "Assistência Estudantil" aproxima-se do sentido de um "Direito" social (HOUAISS, 2001; MACHADO, 1987).

[97] Conforme o artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Esta legítima autonomia é uma característica que torna mais complexa a supervisão da política por parte do MEC através da SESU, órgão ministerial supervisor que tem como responsabilidade o monitoramento, em âmbito geral, desta política, para que alcance efetivamente seus objetivos.

No entanto, verificou-se que as relações entre o MEC e as universidades têm apresentado fragilidades na governança[98] sobre o processo de supervisão e acompanhamento da implementação do PNAES. Segundo as conclusões alcançadas pela Controladoria Geral da União (CGU), no "Relatório de Avaliação - Auditoria Anual de Contas no Ministério da Educação – Exercício 2018", publicado em dezembro de 2019[99], "(...) não houve efetividade nas iniciativas programadas pela SESu para correção e melhoria normativa e administrativa do PNAES, mantendo-se limitado padrão de supervisão e capacidade reduzida de monitoramento da política" (BRASIL, 2019c, p. 4).

Ainda assim, o PNAES realça a importância desta autonomia institucional ao determinar que as IFES tenham prerrogativas[100] de estabelecer parâmetros e a metodologia na seleção dos estudantes de graduação a serem beneficiados pelo PNAES, além de dispor no Artigo 8º do Decreto Federal nº 7.234/2010:

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

Neste destaque, informa-se que o Poder Executivo deve ajustar a quantidade de beneficiários de acordo com as dotações disponíveis no orçamento; ou seja, não existem garantias legais que assegurem os recursos necessários.

Acresce que, além destes desafios e limitações importantes na legislação que regulamenta o PNAES, há outros que necessitam ser discorridos visando um sistema educativo mais justo, equitativo e equânime.

---

[98] De acordo com o inciso I, art. 2º do Decreto nº 9.203/2017, a governança pública se aplica principalmente por mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017c).

[99] Ver: https://auditoria.cgu.gov.br/download/14024.pdf.

[100] Conforme disposto no § 2, do 3º artigo do Decreto Federal nº 7.234/2010 (BRASIL, 2010).

Primeiro, o governo brasileiro, ao instituir a Assistência Estudantil como política pública de proteção social setorial da educação, visando ampliar as condições de permanência dos estudantes do ensino superior público federal, por Decreto (BRASIL, 2010) e não por Lei, em que pese Projetos Legislativos que tramitam, permitiu que houvesse instabilidade jurídica a todos que lidam ou necessitam direta ou indiretamente deste direito, em particular os estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica.

Cabe dizer que, quando estes processos de apoios sociais são definidos e submetidos ao poder executivo sem transitar pelo poder legislativo, tende-se a enfraquecer a ação política de um marco legal consolidado, sendo possível, por um ato discricionário de qualquer Governo Federal, reduzi-la ou extingui-la (RODRIGUES, 2017).

Em consequência da fragilidade legal referente ao seu status de política pública instituída[101] por decreto, há uma insegurança orçamentária apontada pela ausência de previsibilidade orçamentária como uns dos desafios que os gestores públicos das IFES enfrentam, seja por meio de contingenciamentos, seja por bloqueios orçamentários e financeiros, os quais podem advir da frustação arrecadatória. Isto porque há uma prioridade distributiva dos recursos advindo da classificação legal; ou seja, o decreto, por pertencer a uma categoria infralegal, tem escopo jurídico-legal menor que uma Lei. Assim, tende a ser marginalizado nas decisões distributivas de recursos dos fundos públicos.

Há, também, outra disputa fratricida entre órgãos governamentais que as IFES enfrentam pelos recursos públicos disponíveis no fundo, cada vez menores, destinados à geração de superávit primário.

A formalização em lei, pode-se favorecer o fortalecimento das IFES ao conceder um quadro regulamentar mais claro, sólido e perene para implementar as políticas sociais. Além disso, segundo Amaral (2011, p. 100), "(...) há um ambiente de disputa fratricida de recursos públicos federais entre as instituições educacionais" e demais setores do Estado para sobreviver.

As Leis, se forem implementadas no devido processo legislativo sem atropelos e açodamentos, são compostas por princípios, diretrizes e fontes de recursos específicas e mais seguras. Portanto, tendem a passar por um processo legislativo mais rigoroso que envolve discussões, participações democráticas mais amplas e aprofundadas sobre as necessidades e

[101] No sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos; são instrumentos legal e hierarquicamente abaixo da lei. Portanto, mais suscetível às intempéries políticas e financeiras.

soluções para o apoio social no ensino superior, o que pode resultar em uma regulamentação mais robusta, atualizada e bem fundamentada.

Portanto, o escopo jurídico-legal de uma lei, ao contrário de um decreto, tende a oferecer maior estabilidade jurídica e transparência, além de um compromisso político mais sólido, ao garantir que os direitos dos estudantes sejam preservados de maneira mais consistente, evitando alterações extemporâneas.

Além disso, conforme disposto no parágrafo único do Artigo 4º do Decreto Federal nº 7.234/2010 do PNAES:

> As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de 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** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Dessa forma, as taxas de evasão e retenção acadêmicas são indicadores relevantes que podem impactar diretamente o financiamento do programa nas IES, pois estes indicadores estão no cálculo da principal métrica para alocação das Matrizes do PNAES[102], que é o "Aluno Equivalente".

Entretanto, estes indicadores apresentam alguns limitantes. A metodologia utilizada para avaliar a evasão apresenta dificuldades, devido ao uso de diversas fórmulas e interpretações para atingir o que se pretende, resultando em distorções nos resultados e, consequentementem afetando as alocações de recursos (SANTOS; PILATTI; BONDARIK, 2022).

Isto é revelado por Lima Junior *et al*. (2019, p. 157), ao demonstrarem que os indicadores como a Taxa de Conclusão dos Cursos de Graduação (TCG), que relaciona-se com o fenômeno da evasão e retenção, frequentemente utilizada pelo MEC para o "(...) controle e acompanhamento da trajetória dos estudantes nas universidades brasileiras", enfrentam críticas por não refletirem adequadamente a realidade das instituições, especialmente aquelas que ampliam suas vagas.

Por outro lado, a taxa de retenção é considerada um indicador mais sensível às condições internas das instituições e à inclusão de estudantes de origens sociais desfavorecidas (LIMA JUNIOR *ET AL*., 2019).

No entanto, a simples medição da evasão não é suficientemente capaz de avaliar o êxito

[102] Ver: Brasil (2021d) e Anexo B.

ou fracasso das IES; é preciso compreender as razões determinantes para melhor avaliar a responsabilidade institucional (LIMA JUNIOR *ET AL*., 2019).

Para Santos, Pilatti e Bondarik (2022, p. 309), "(...) apenas com condições efetivas para a permanência dos estudantes ocorrerá uma diminuição significativa dos índices de evasão". A melhoria das condições socioeconômicas das famílias é a condição *sine qua non* para a efetiva democratização, o que não está limitado às universidades ou ao MEC.

De acordo com os auditores da CGU, "a finalidade do PNAES é a redução das taxas de retenção e evasão de estudantes socioeconomicamente vulneráveis" (BRASIL, 2017b, p. 17). Apesar disso, estes importantes indicadores, ao que parece, não estão diretamente relacionados às necessidades dos estudantes, foco das ações do programa. Assim, o órgão fiscalizador ministerial do MEC acompanha a gestão do PNAES nas IFES no intuito de supervisionar a distribuição dos recursos públicos do fundo.

Ainda que a intenção do legislador do PNAES tenha sido "boa" ao estabelecer estes indicadores como parâmetro, parece ser uma medida contraditória ao exigir das instituições federais medidas eficientes de fluxo acadêmico sem, entretanto, lhes oferecer adequados meios orçamentários que atendam às suas necessidades específicas.

Portanto, a alocação de recursos enfrenta desafios na utilização de indicadores problemáticos, como o "Aluno Equivalente", que pode gerar distorções na alocação de recursos.

Ademais, a autonomia das IFES na utilização dos recursos do PNAES tende a dificultar a supervisão por parte do MEC, devido a possíveis diversidades na condução do PNAES. Além disso, o PNAES é um programa de apoio que visa atuar em diversas áreas, incluindo a atenção às demandas específicas de cada contexto acadêmico, o que requer um controle mais rigoroso para garantir que o programa alcance seus objetivos de forma eficaz (BRASIL, 2017b).

A gestão da Assistência Estudantil é, portanto, caracterizada pela descentralização e autonomia das IFES, sob a supervisão do MEC. Assim, o órgão fiscalizador ministerial possui a incumbência de acompanhar de forma ampla esta política, tendo a gestão do PNAES a corresponsabilidade[103] da SESU do MEC em parceria descentralizada com as IFES (BRASIL, 2010). Isto inclui supervisionar a distribuição de recursos e o alcance das metas estabelecidas para diminuir a evasão e a retenção de estudantes. Portanto, o PNAES é um programa de abrangência nacional, porém sua implementação e gestão são descentralizadas e financiadas

[103] Ver: Brasil (2010). Executado de forma descentralizadas pelas IFES.

pelo orçamento federal, com objetivo de assegurar que estudantes de baixa renda tenham condições de permanecer no ensino superior.

Contudo, apesar da flexibilidade permitida pela legislação, o mesmo decreto impõe a seguinte restrição:

> Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES **prioritariamente** estudantes oriundos da rede pública de educação básica **ou** com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, as instituições federais de ensino superior deverão fixar: I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2º; (...) (BRASIL, 2010, grifos nossos).

Além disso, no caput do Art. 2º lê-se:

> 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, grifo nosso).

Assim são divulgados os apoios concedidos através do PNAES e definidos os critérios utilizados de seleção para os beneficiários do programa. Contudo, a falta de diretrizes normativas e operacionais para implementar a priorização delineada nos Artigos 2º e 5º do Decreto nº 7.234/2010 foram evidenciadas no "Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil" publicado em 2017, que afirma que um percentual significativo de IFES auditadas "não possuem normatização interna para o processo relacionado à concessão de benefícios com os recursos do PNAES", como uma falha na formulação do programa que a implementação descentralizada nas IFES absorve e potencializa. De acordo com o estudo, a desfocalização no público prioritário pode prejudicar a intenção da política, resultando em menor garantia de retorno desse investimento social (BRASIL, 2017a, p. 14).

Entretanto, em certos casos, os critérios aplicados por algumas IFES podem ser amplamente vistos como consistentes, e consoantes às diretrizes nacionais delineadas no PNE 2014/2024[104], particularmente no que diz respeito ao item 12.5,

> (...) ampliar as **políticas de inclusão e de assistência estudantil** (...) na **educação superior**, de modo a reduzir as **desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior** de

[104] Conforme estabelecido pela Lei nº 13.005/2014.

> estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (BRASIL, 2014, grifos nossos).

Por exemplo, instituições como a UFMG, a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) deram passos significativos. Conforme observado por Silva, Santos e Reis (2021), estas instituições destacaram políticas de ações afirmativas ao incorporar critérios étnico-raciais[105], alinhando suas ações às Diretrizes do PNE para o década 2014/2024 – Lei Federal nº 13.005/2014, juntamente com o SiSU[106], além de levar em consideração o contexto histórico peculiar de grupos historicamente marginalizados (incluindo pretos, pardos, indígenas, PcD e quilombolas) de uma sociedade marcadamente desigual e racializada.

Cabe destacar que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um relatório em 2023 em que se evidenciava que a política de "Cotas" para o ensino superior público tem promovido uma maior inclusão, aumentou a mobilidade social e incentivou a participação de estudantes histórica e socioeconomicamente desfavorecidos nas IFES, além de ter contribuído para quebrar o ciclo de exclusão educacional e profissional sem impactar negativamente o desempenho acadêmico, apresentando impacto positivo e significativo no curto e longo prazo. Ademais, os resultados da pesquisa revelaram que o desempenho dos estudantes cotistas é melhor no curto e longo prazo do que os não cotistas, mesmo que seus pais não tenham ensino superior – principalmente se os cotistas são os primeiros da família a ingressar neste nível (BRASIL, 2023).

Assim, o Brasil tem aumentado a diversidade do ensino superior público ao adotar políticas de cotas para garantir o acesso de grupos marginalizados, mas há necessidade de ir além do ingresso, pois sugere-se que a eficácia desta política tem sido restrita pela falta de apoio de vários gestores públicos acadêmicos (reitores e pró-reitores).

Portanto, a autonomia das IFES brasileiras pode tanto conferir capacidade de ajustarem-se às realidades quanto criar desigualdades no acesso e na permanência de estudantes em

---

[105] Motivadas pela Lei Federal nº 12.711/2012.

[106] O governo brasileiro, embora respeitando a autonomia das IFES, introduziu contrapartidas para incentivar a adesão ao SiSU e fornecer recursos adicionais para infraestrutura e programas institucionais. Embora isto tenha tornado as instituições mais visíveis e envolvidas na política de inclusão e integração, também levantou preocupações sobre a autonomia das instituições e a crescente dependência financeira do governo.

situação de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior, explicitando o dilema entre flexibilidade e equidade.

A diretriz do PNE 2014/2024 define ainda que o perfil dos estudantes do ensino superior das IFES deve:

> (...) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil (...) de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

Isto deve ocorrer apesar da flexibilidade atribuída ao PNAES pelo legislador quanto à autonomia da instituição em estabelecer os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes que serão contemplados pelo programa. Fica evidente, portanto, que o PNAES é uma política sem critérios restritivos explícitos, mas pode se tornar se os gestores institucionais assim decidirem (IMPERATORI, 2017).

A Lei Federal nº 12.711/2012[107], comumente chamada de "Lei de Cotas", desempenha um papel importante na gestão da Assistência Estudantil, ao estabelecer reservas de vagas para estudantes de escolas públicas e de grupos historicamente marginalizados (pretos, pardos, indígenas, PcD e quilombolas). Parcela significativa dos beneficiários do PNAES é composta por estudantes que ingressaram por meio desse sistema de cotas por meio do Sisu. Esta Lei Federal visa democratizar o acesso ao ensino superior por meio de reservas de vagas nas IFES para estes estudantes, e está intimamente associada à iniciativa PNAES, que pretende diminuir as taxas de retenção e evasão destes estudantes.

Além disso, está sobre a forma como os recursos do PNAES são distribuídos aos estudantes. Constatou-se no "Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil" que, na maior parte das IFES, esses recursos são fornecidos na forma de bolsas ou auxílios pecuniários. "Essas bolsas, embora não estejam previstas no Decreto 7.234/2010, quando concedidas mediante processo seletivo com base em critérios socioeconômicos, atendem aos objetivos preconizados na legislação". Há de se reconhecer, entretanto, que uma regulamentação mais transparente e objetiva poderia contribuir para atingir as metas preconizadas pela legislação (BRASIL, 2017a, p. 16).

---

[107] De acordo com a nova redação da Lei Federal nº 14.723/2023 – que substituiu a Lei Federal nº 12.711/2012 –, passou a ser a renda dos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo per capita e incluiu os autodeclarados quilombolas.

No estudo amostral baseado no relatório de consolidação de auditorias sobre o PNAES, que abrangeu o período entre 2015 e 2016, realizado em 58[108] Universidades Federais, constatou-se que, em 53,4% das instituições verificadas "(...) não foi observado nenhuma interação com estudantes (...) no sentido de orientar a aplicação dos recursos, (...) principalmente visando levar em consideração as demandas identificadas pelos próprios estudantes" (BRASIL, 2017a, p. 16).

Apesar do Decreto que regulamenta o programa delimitar apenas em linhas gerais a necessidade das IFES estabelecerem regulamentações mais específicas, a ausência normativa disso nelas não se justifica. Isto porque a falta de regulamentação caracteriza, dentre outras possíveis consequências, a falta de comunicação administrativa interna eficaz, na medida em que os gestores das IFES não estabelecem expectativas e regras para a implementação do programa (BRASIL, 2017a).

Outro efeito está associado à falta de estabelecimento de procedimentos que caracterizam as responsabilidades sobre o controle, a revisão, a conferência e a supervisão, além da precária transparência destes procedimentos administrativos.

A situação apresentada acima cria riscos de que os recursos não sejam utilizados de maneira a alcançar plenamente os objetivos do programa, ou que sejam desviados para outros fins, ou ações desalinhadas aos objetivos de reduzir as taxas de evasão e retenção. Isto pode ocorrer tanto devido ao desconhecimento dos agentes/gestores sobre a realidade envolvida, quanto pela priorização de interesses concorrentes (Brasil, 2017a). Dessa forma, a participação ativa dos estudantes em todas as etapas de implementação do PNAES é fundamental para o sucesso do programa (BRASIL, 2017a, p. 17).

Outro aspecto importante, evidencia-se por observação empírica que várias IFES enfrentam fatores limitantes ao acesso e acessibilidade a este nível de ensino na execução das ações a serem desenvolvidas para "participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação" descritas no X item do § 1º do 3º artigo do Decreto nº 7.234/2010, que dispõe do PNAES.

Isto se dá, em parte, pelo limitado alcance das ações de prestação de serviços e na concessão de apoios aos estudantes carenciados, que só começam a atingi-los a partir da matrícula e da elegibilidade deles, além da limitada concepção dos apoios estudantis e aportes

[108] Segundo o último Censo da Educação Superior realizado em 2022, há no Brasil 312 IES.

financeiros. Sobretudo, é necessária uma maior consciência de cidadania plena a todos que possam necessitar para um adequado meio de desenvolver suas atividades acadêmicas.

Outro ponto relevante a ser mencionado é a legitimidade na escolha dos gestores do PNAES nas IES públicas brasileiras. Estes gestores são selecionados e nomeados pelos reitores das instituições para exercerem o cargo de pró-reitores em sua maioria, considerando a autonomia administrativas de cada instituição. Os reitores, por sua vez, são eleitos pela comunidade acadêmica para um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição, e todos os indicados podem ser reconduzidos aos cargos. Estas normas estão estabelecidas no Decreto Federal nº 6.986[109] de 2009.

Ao que se percebe, a maneira como os gestores responsáveis pela Assistência Estudantil são designados não assegura representação legítima dos interesses dos estudantes no processo político e decisório nas instituições. Isto pode acarretar em diversos impactos negativos, como a falta de conexão com as necessidades específicas dos estudantes, falta de engajamento dos estudantes em relação ao processo político acadêmico relativo aos seus interesses, opacidade nos processos e/ou comprometimento insuficiente dos gestores em prestar contas de suas decisões ou falta de *accountability*[110] dos gestores.

Além disso, existe uma possível e relativa ausência de envolvimento ativo dos estudantes desde as primeiras etapas da implementação do programa, acarretando possível ausência na transparência das decisões e fragilidades no acompanhamento individual e coletivo dos estudantes, como etapa fundamental de monitoramento, acompanhamento e possíveis correções no PNAES (BRASIL, 2017a).

Portanto, é fundamental que os estudantes e seus representantes se engajem em todas as etapas da implementação do PNAES a fim de assegurar a equidade de oportunidade e garantir que todos, independentemente da instituição em que estudam, possam ter acesso aos programas de assistência estudantil, com equidade e justiça social como princípios fundamentais.

Contudo, desafios como a insuficiência de recursos, fragilidade no escopo infralegal que regulamenta a Assistência Estudantil, e a necessidade de balancear a autonomia institucional com as diretrizes nacionais e necessárias políticas inclusivas, continuam a ser questões centrais na gestão desse programa.

---

[109] Publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União em 20 de outubro de 2009.

[110] *Accountability* implica um compromisso pessoal e voluntário de prestar contas e assumir as consequências de maneira transparente e comprometida.

3 OS DESAFIOS DA INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO E OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016

Esta seção discute os impactos da EC nº 95/2016 sobre o financiamento do ensino superior público e de sua assistência estudantil, bem com a inflexão que representou sobre a dinâmica de expansão e restrição do ensino superior. Além disso, analisa-se esta dinâmica por meio da relação entre política, hegemonia e consequente subfinanciamento do ensino superior público e da assistência estudantil com base na abordagem crítica de alguns aspectos dos conceitos gramscianos, visando apreender as correlações de forças existentes na sociedade e o possível contexto do financiamento da assistência estudantil na UFU.

3.1 Impactos da EC nº 95/2016 no Financiamento da Educação Superior e no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

A EC nº 95/2016, conhecida como "Teto de Gastos", instituiu-se como um NRF de manutenção das políticas públicas por meio do aumento acumulado da inflação[111] do ano anterior, propondo congelamento das despesas primárias da União até 2036 nos patamares de 2017, em termos reais, mesmo com a possibilidade de arrecadação maior do Estado (BRASIL, 2016d).

Conforme o dispositivo constitucional acima, 2017, primeiro ano de vigência da NRF, seria definido com base na despesa primária paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), conquanto a educação passaria a seguir o critério da inflação (IPCA) a partir de 2018 (BRASIL, 2016d). Houve, portanto, desvinculação da receita constitucional que era destinada às despesas primárias, como as do ensino superior público, consequentemente impactando negativamente o PNAES, pois sabe-se que a execução deste programa depende do montante dos recursos públicos destinados anualmente a cada uma das IFES.

Depreende-se, então, um paradoxo exposto pela crescente demanda por assistência estudantil ampliada pela expansão no acesso ao ensino superior público e, também por inviabilizar das metas propostas pelo PNE 2014/2024 (SILVA; COSTA, 2018). Segundo Costa

[111] A partir de 2018, as despesas federais poderão aumentar apenas de acordo com o IPCA que, segundo o IBGE, mede o custo de vida para as famílias com renda de um a 40 salários mínimos; e a inflação acumulada, considerada para o cálculo dos gastos, será medida nos últimos 12 meses, até junho do ano anterior – em 2018, por exemplo, ela deverá contemplar o período entre julho de 2016 e junho de 2017.

e Silva (2018), houve um crescimento significante no orçamento destinado ao PNAES desde a sua primeira dotação em 2008 até 2016, saltando de R$ 125 milhões para mais de R$ 1 bilhão.

No entanto, a EC nº 95/2016 não apenas restringiu a ação do Estado em áreas importantes, mas também aprofundou a crise social e econômica ao concentrar-se em políticas de austeridade que favoreciam o pagamento da dívida pública em detrimento da necessidade de fortalecimento das políticas públicas (CARVALHO, 2018).

Estudos e análises, como os do Instituto Fiscal Independente (IFI)[112] e da Câmara dos Deputados, evidenciaram impactos negativos do "Teto dos Gastos" sobre a educação. Apontaram que a Educação deixou de receber 7,2 bilhões, sem correção inflacionária, em verbas federais, nos últimos seis anos (2017 a 2022), devido ao limite de gastos impostos. Portanto, a falta de reajustes reais e cortes efetivos reduziram significativamente os investimentos em ensino superior público e outras áreas cruciais para o desenvolvimento do país.

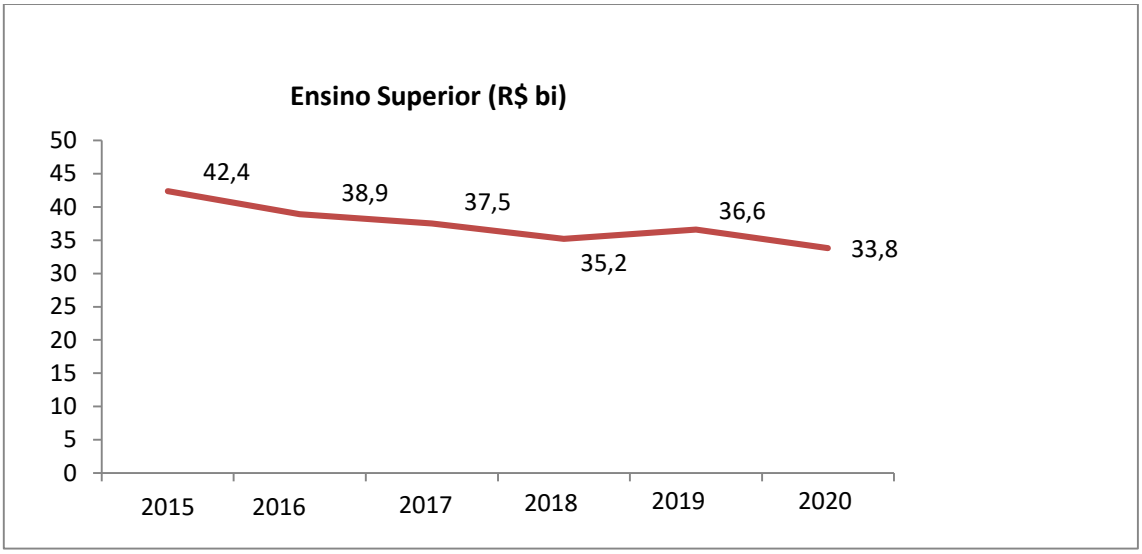
Já a Nota técnica nº 19/2021, da Câmara dos Deputados/CONOF[113], informa que a subfunção 364 do Ensino Superior, conforme Figura 4 abaixo, expressa que os gastos das universidades federais no processo de ensino, pesquisa e extensão, excluídas as ações voltadas para os hospitais universitários, tiveram uma tendência de queda na aplicação de recursos público no período verificado, com decréscimo de R$ 8,6 bilhões (-20,28%).

---

[112] Ver: https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/22/saude-deixou-de-receber-r-451-bilhoes-e-educacao-r-72-bilhoes-com-o-teto-de-gastos-haddad-fala-em-recompor-valores.ghtml. Acesso em: 31 mar. 2023.

[113] Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) é a unidade técnica da Câmara dos Deputados encarregada de fornecer consultoria e assistência técnica em assuntos relacionados a planos, orçamentos públicos, supervisão e controle.

Figura 4 - Ensino Superior (R$ bi)



Fonte: Brasil (2021b).

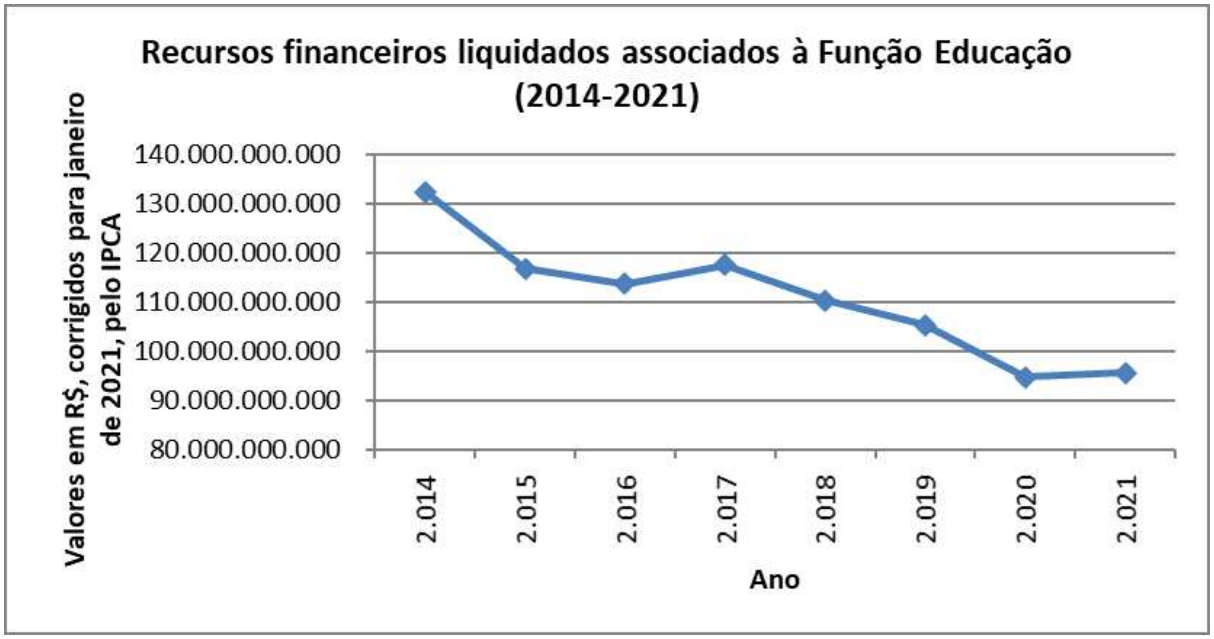
Quanto ao comportamento dos recursos públicos aplicados entre o período de 2014 e 2020 e previstos para o ano de 2021, expressos na Figura 5 abaixo, nota-se que os valores estão em reais atualizados para janeiro de 2021 com base no IPCA divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses valores para o período 2014-2020 foram obtidos a partir da Execução Orçamentária da União e a proposta para 2021 foi estabelecida no PLOA (BRASIL, 2021b).

Dessa forma, foi considerada na efetivação das análises da Figura 5 a trajetória das despesas liquidadas[114] no período 2014-2021, sendo o valor para 2021 o valor provável a ser liquidado, considerando a relação despesas liquidadas/despesas autorizadas na LOA, valor médio para 2014 a 2020.

O comportamento dos recursos financeiros associados à Função Educação no período 2014-2021 pode ser examinado na Figura 5:

[114] A etapa de liquidação considerada, conforme exposto anteriormente sobre o processo de efetivação de despesa pública, torna-se efetiva quando o objeto da despesa já foi realizado, estando em processo de pagamento.

Figura 5 - Função Educação: Os recursos financeiros no período 2014-2021



Fonte: Execução Orçamentária da União 2014-2021 (www.camara.com.br) e SIOP 2021 (https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/)

Diante destes parâmetros, observou-se uma queda persistente ao longo do período analisado, percorrendo um patamar de R$ 130,0 bilhões para R$ 100,0 bilhões. Em termos monetários, sem correção inflacionária, entre 2014 e 2020 houve uma queda de 37,7 bilhões, representando uma redução de 28,5% nos recursos da função educacional.

A figura 5 evidencia que a política de austeridade fiscal, materializada nas diretrizes da EC no 95/2016, combinada com a falta de priorização da educação no âmbito do Poder Executivo (AMARAL, 2017), resultou em uma redução significativa nos recursos vinculados à Função Educação.

O Prof. Nelson Cardoso Amaral demonstra um fato curioso nos dados da pesquisa "Dois Anos de Desgoverno – os números da desconstrução" (AMARAL, 2021), mostrando que entre 2014 e 2020, o valor "economizado" na função educação do orçamento federal (R$ 37,7 bilhões de reais, equivalente a uma redução de 28,5%) foram, na verdade, redirecionados para a função de Defesa, que recebeu a mais 37,6 bilhões de reais entre 2015 e 2019, ainda que tenha sofrido uma pequena queda em 2020 e 2021, conforme dados apresentados pela pesquisa citada (Amaral, 2021). Isto leva à conclusão de que a Defesa Nacional foi considerada prioritária em

relação às outras áreas dos setores orçamentários relacionados a setores sociais[115] como Educação, Saúde, Cultura, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Segundo o professor, outra ação que tem recebido mais recursos – um aumento impressionante de 250 bilhões de reais entre 2014 e 2020 – é a rolagem da dívida pública, que não constava da aprovação da EC nº 95/2016 (AMARAL, 2021).

Ademais, algumas pesquisas do Instituto Brasileiro de Economia e da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV) e do IPEA indicaram que, no médio prazo, para cumprir a meta constitucional da EC nº 95/2016, o governo precisaria reduzir as despesas discricionárias[116] abaixo do necessário para manter as instituições públicas operando. Isto tenderia a fazer com que a maioria das universidades federais recorresse a outras fontes de recursos, como convênios e recursos próprios, para completar a lacuna deixada pelo governo para manter, pelo menos, as atividades prioritárias (BRASIL, 2016d).

Acresce que esta tendência de queda orçamentária, após a EC nº 95/2016, também foi apontada[117] pelo CONOF, Órgão de Assessoria de Fiscalização Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados e pelo Prof. Nelson Cardoso do Amaral, Presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), como a que tem causado maiores restrições orçamentárias dentre todas as restrições fiscais constitucionais e legais. Isto pode ser observado na acentuada trajetória de queda nas dotações orçamentárias para educação superior a partir de 2016 a 2023 na Figura 6.

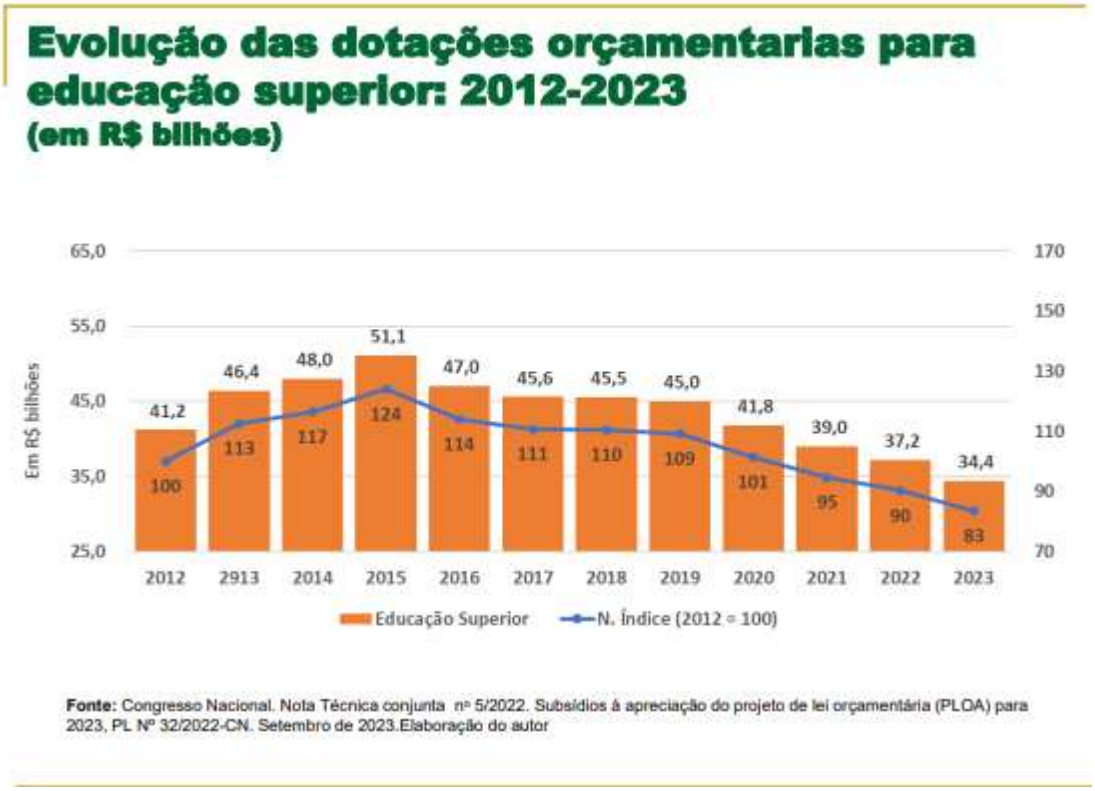
---

[115] A classificação de áreas sociais e não sociais foi feita pelo INEP.

[116] Aquelas que os gestores públicos podem alocar com maior flexibilidade e certo grau de decisão.

[117] Tais afirmações foram realizadas na 19ª audiência pública da Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia (CECTcovid) realizada em 07/11/2022, aprovada pelo Requerimento nº 1, de 2021, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.

Figura 6 - Trajetória das dotações orçamentárias para a educação superior 2012-2023



Fonte: Castro (2001).

Em razão disso, o crescimento contínuo das despesas obrigatórias federais – como benefícios previdenciários, gastos com pessoal, encargos sociais, entre outros – do governo federal tem implicado na restrição das despesas discricionárias, das quais destacamos a Assistência Estudantil. Portanto, esta trajetória de queda das dotações orçamentárias tendeu a intensificar medidas de austeridades fiscais sobre as despesas discricionárias, como a do PNAES.

Uma pesquisa realizada por Silva e Marques (2022) demonstrou que, ao longo de um período de cinco anos, contemplando dois anos anteriores e dois posteriores à EC nº 95/2016, com valores ajustados para janeiro de 2018, último ano do período analisado, houve uma significativa redução, tanto no orçamento nominal quanto no real, a partir de 2016.

Tal incidência revelou um impacto negativo no orçamento e na cobertura dos valores gastos por discente no PNAES, sobretudo no ano de 2018, quando foi observada uma queda significativa na despesa per capita[118] dos estudantes assistidos pelo programa (SILVA;

[118] Total do orçamento executado dividido pelo número de estudantes assistidos pelo PNAES.

MARQUES, 2022). Para estes autores, isto pode ser explicado pelo crescimento do número estudantes de cobertos pela assistência estudantil em 2018, a despeito da perda de recursos públicos no período.

A pesquisa revelou também que, em 2018, houve um crescimento de 17% de estudantes cobertos pelo PNAES[119], enquanto o orçamento recuou em 3,61%. Evidenciou-se assim, a queda real dos valores em assistência estudantil gastos por estudantes, particularmente pelos assistidos (SILVA; MARQUES, 2022).

Destaca-se, também nesta pesquisa, uma análise de dados sobre o comportamento do orçamento nominal e executado para o PNAES. Assim como outras despesas públicas, seu orçamento é estabelecido no ano fiscal anterior, e integra a LOA. Contudo, ao longo do ano fiscal, contingências e bloqueios podem fazer com que órgãos públicos realizem despesas diferentes das previamente planejadas. Ademais, destaca-se também que nesta pesquisa não eram considerados valores absolutos, em razão de inconsistências observadas em diversas IFES em relação ao Censo.

Desta forma, evidenciou-se na Figura 7, a seguir, que a implementação do orçamento sempre ficou abaixo do que foi inicialmente projetado. No entanto, ao longo do tempo, a disparidade entre o previsto e o efetivamente gasto foi gradualmente diminuindo. Ademais, os anos que seguiram à implementação da EC nº 95/2016 apresentaram reduções em seus valores originais e executados, tanto em termos nominais quanto reais.

Ao analisar a variação da LOA nominal e do orçamento executado do PNAES, notou-se um aumento significativo de 2014 para 2015, assim como um crescimento contínuo de 2015 para 2016 (exceto pela LOA real), embora esse aumento tenha sido relativamente menor.

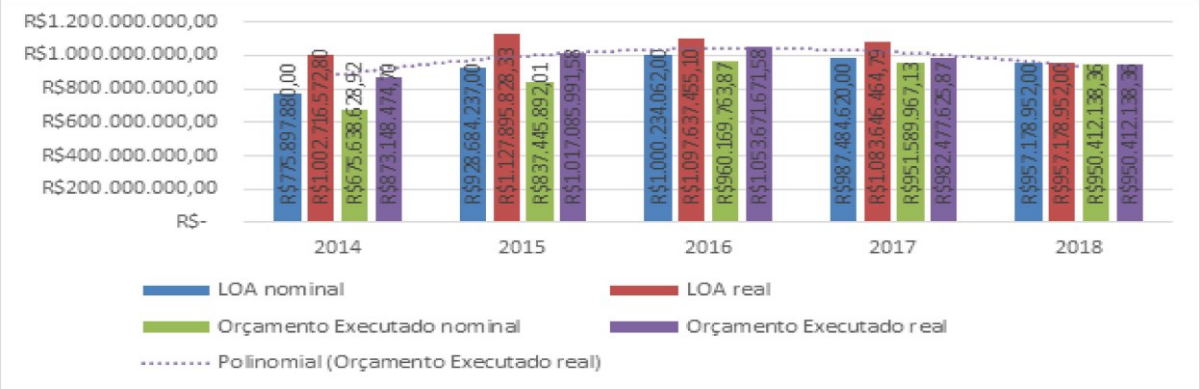
Adicionalmente, tais flutuações orçamentárias nos valores reais da LOA em janeiro de 2018 significaram perdas de R$ 30 milhões para 2016, R$ 14 milhões para 2017 e R$ 126 milhões para 2018. Se for examinado apenas o valor real do orçamento de execução em janeiro de 2018, a perda foi de R$ 71 milhões em 2017 e de R$ 32 milhões em 2018.

Para Silva e Marques (2018), estes valores são superiores ao volume anual de recursos disponíveis para a maioria das universidades federais (com uma LOA real mediana R$ 9,9 milhões e LOA real média de R$ 13,8 milhões, ambas em 2018, ou para um montante maior de

[119] A "V pesquisa sobre o perfil dos discentes nas IFES realizada pelo FONAPRACE em 2018" (FONAPRACE/ANDIFES, 2019) corrobora com esta análise de crescimento do número de estudantes assistidos pelo PNAES, ao constatar que em 2018 houve o maior patamar de estudantes vulneráveis assistidos pelo programa.

perda de R$ 126 milhões). Isto é, o suficiente para cobrir mais de 26 mil bolsas de R$ 400 reais por ano aos estudantes em condições de vulnerabilidade das IFES, conforme observa-se na Figura 7 abaixo.

Figura 7 - Orçamento do PNAES – LOA e Executado (nominal e real) de todas as IFES para os anos 2014 a 2018



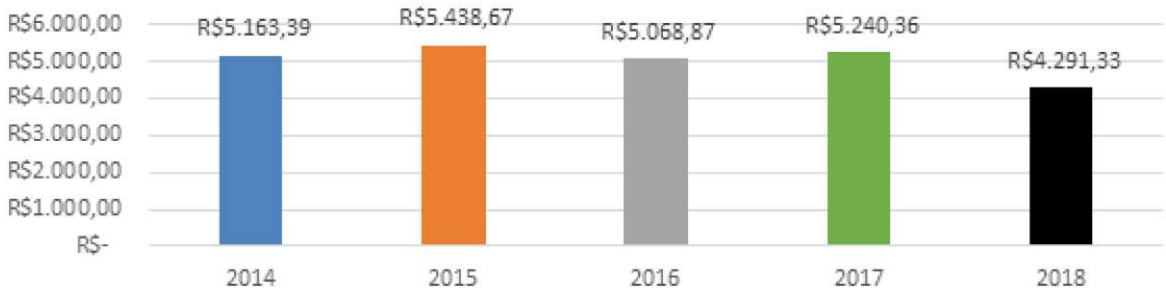
Fonte: LOA (2014; 2015; 2016; 2017; 2018).
Obs.: Os valores apresentados estão divididos entre valores nominais, expressos em moeda nacional sem correção inflacionária, e valores reais, expressos em moeda nacional corrigido pelo índice de inflação IPCA (6,41% para 2014, 10,67% para 2015, 6,29% para 2016 e 2,95% para 2017) do IBGE (2020) para valores correntes de janeiro de 2018.

É importante lembrar que, em 2018, o orçamento da educação, em particular o do ensino superior, passaria a seguir o critério de correção da inflação (IPCA), segundo o dispositivo da EC nº 95/2016.

A Figura 8 a seguir evidenciou uma relação que levou em conta o orçamento e a cobertura do público atendido pelo PNAES. Nela observa-se um crescimento do gasto por estudantes atendidos pela assistência estudantil até 2015. A partir de 2016, ano da promulgação da EC nº 95/2016, houve uma queda nesta relação, exceto em 2017. Isto é explicado pelos autores (SILVA; MARQUES, 2022) por ser um ano atípico devido à queda da cobertura das ações da assistência estudantil a um patamar de -10,10%, superior à redução do orçamento executado (-7,06%), o que levou a uma elevação do gasto por pessoa.

Entretanto, em 2018, ano em que o NRF estabeleceu que a educação seria impactada pelo critério da correção da inflação (IPCA), foi revelado que o valor gasto por estudante coberto foi o mais baixo de todo o intervalo de tempo analisado. Segundo Silva e Marques (2022, p. 14), conforme figura 8 abaixo, "atingindo R$ 4,2 mil, ou seja, aproximadamente R$ 357 em média mensal, quase cem reais a menos do que no ano de 2015".

Figura 8 - Orçamento do PNAES executado real por estudante coberto pela Assistência Estudantil da 57 IFES observadas em valore de janeiro de 2018 (2014-2018)

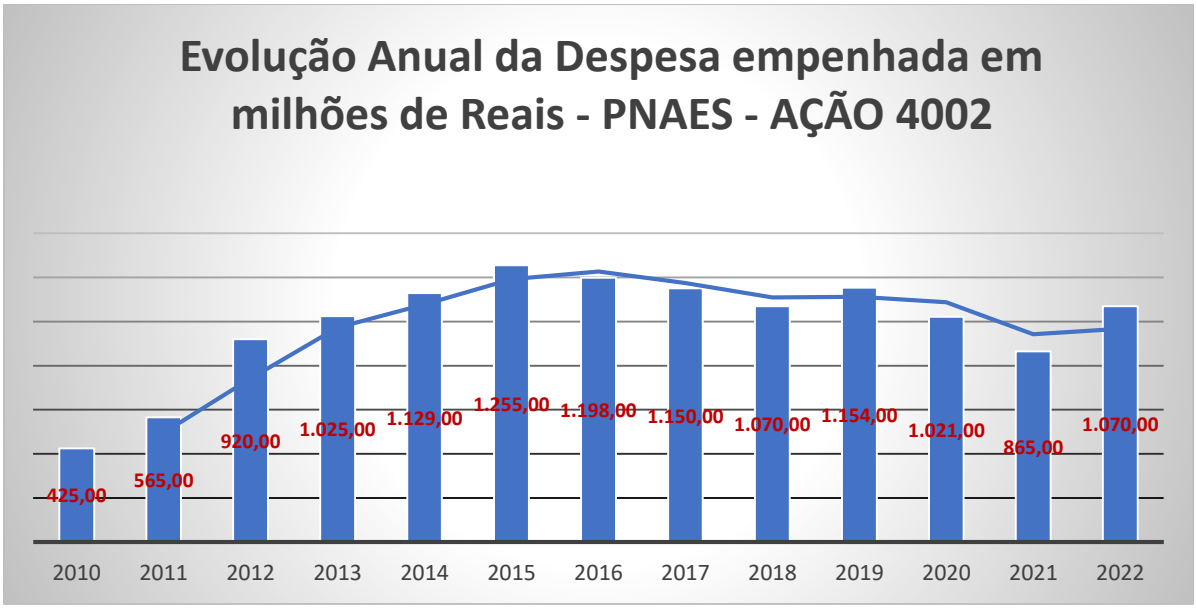


Fonte: INEP/Censo da Educação Superior (2014; 2015; 2016; 2017; 2018).
Obs.: Na pesquisa optou-se pelo uso de dados relativos devido a inconsistências encontradas em várias IFES em relação ao Censo. Desse modo, as variações em termos orçamentários ou de cobertura do PNAES poderiam ser utilizadas para alimentar as argumentações sem grande efeito do volume nominal. Assim, foram registradas como objeto de análise 57 IFES cujos dados não portavam inconsistências observadas.

Depreende-se que a Figura 8 possibilitou identificar o real impacto da EC nº 95/2016 sobre os estudantes assistidos pelo PNAES, especificamente em 2018, em que se verifica o crescimento da demanda pela assistência estudantil, em contraste com a redução per capita dos recursos do PNAES.

Já na Figura 9 evidencia-se um parâmetro mais abrangente do comportamento das despesas empenhadas do PNAES entre 2010 a 2022, havendo oscilações com tendências declinantes nestas despesas entre 2016 a 2022. Em 2022, último ano desta série histórica, a despesa empenhada do PNAES chegou a (R$ 1.07 milhões), ficando abaixo do ano de 2013 (R$ 1.025 milhões).

Figura 9 - Trajetória das despesas empenhadas da Assistência Estudantil entre 2010 a 2022



Fonte: SENADO FEDERAL - SIGA-BRASIL – Execução da Despesa Orçamentária.

Assim, a EC nº 95/2016, que engendrou NRF voltado para a contenção de despesas e o ajuste fiscal, implicou em cortes que afetaram diretamente a execução e a cobertura por programas de proteção social executados pelo PNAES e ameaçou o acesso, a permanência e a conclusão dos novos perfis de discentes da IFES – mais negros e populares.

As gestões das IFES foram, seguramente, confrontadas pela difícil situação de equilibrar as restrições orçamentárias com uma demanda por mais financiamento via política de assistência estudantil do PNAES. É provável que, na tentativa de "equilibrar a situação orçamentária" e garantir algum grau de permanência, foi necessário optar por diminuir o valor gasto por estudante assistido pelo PNAES.

Portanto, a ação e os efeitos da EC nº 95/2016 mostraram-se controversos e de eficácia duvidosa na promoção de crescimento sustentável e inclusivo.

3.2 A Inflexão na Política Econômica Brasileira: Da Expansão à Restrição

A EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, pode ser considerada um marco temporal de inflexão entre duas correntes de política econômica (heterodoxa e ortodoxa) representadas

respectivamente pelos governos Lula-Dilma (2003 a 2016[120]) e Temer-Bolsonaro (2016 a 2022[121]).

Conforme visto na seção 1.5, na ciência econômica há uma grande pluralidade de escolas de pensamento que podem ser classificadas como ortodoxas ou heterodoxas. A abordagem ortodoxa apoia, em maior ou menor grau, o mínimo de intervenção econômica, além de defender que o mercado é o sistema mais eficiente de regulação na economia. Ela baseia-se em indivíduos autointeressados, maximizadores de utilidade, que, em conjunto, estão em equilíbrio geral (BELLUZZO; BASTOS, 2016).

Por outro lado, a vertente heterodoxa defende políticas regulatórias nos mercados e prioriza o papel da intervenção estatal na economia de maneira ativa, para propiciar um ambiente com menos incerteza e estimular a geração de emprego e renda. Sugere-se que o problema do déficit fiscal no Brasil está ligado à baixa arrecadação e não ao excesso de gastos, ao propor o aumento da receita via tributação (BELLUZZO; BASTOS, 2016).

Na medida em que se afasta de uma leitura ortodoxa da natureza do problema, as prescrições começam a ser mais orientadas com atuação estatal, participação coletiva e com maior tendência à discricionariedade na atuação estatal. Quanto mais discricionária, mais heterodoxa tende a ser política na compreensão de que há limites de respostas do mercado às questões sociais.

Estas diferenças entre escolas de pensamento econômico e concepções teóricas/ ideológicas podem determinar o ritmo, a extensão e a forma de ação estatal e contribuir para compreender o motivo de certos temas sociais, terem maior aderência e serem vistos como prioritários por um grupo em detrimento de outro (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2007). Acresce que tais ações conseguem ser mais responsivas se já tiverem uma estrutura que permita que o governo central responda rápido às necessidades.

Almeida Filho e Ortega (2007) destacam que há uma hierarquia nas políticas públicas dentro do Estado, estruturada em função dos interesses das forças sociais. No topo dessa hierarquia estão as políticas de regulação econômica, que dominam as demais. Em seguida, vêm as políticas de Estado, que possuem um caráter estrutural e são duradouras, englobando uma gama mais ampla da sociedade e requerendo expertise técnica. Por último, estão as

---

[120] Governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016). Deposta por processo de impeachment em 31 de agosto de 2016.

[121] Governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

políticas de governo, que têm um caráter temporário e conjuntural, e são desenhadas para atender às necessidades imediatas de uma gestão específica.

A perspectiva contemporânea sobre regulação econômica tem sido predominantemente ortodoxa, ao enfatizar uma limitada intervenção estatal e promover o mercado como o principal agente regulador, frequentemente em detrimento dos direitos sociais (Belluzzo; Bastos, 2016). As políticas de Estado, devido à sua natureza mais perene, incluem a elaboração de normas que transcendem a gestão de um único governo, como é o caso dos acordos de livre comércio. Em contrapartida, as políticas de governo são mais simples e dirigidas a questões administrativas específicas, costumeiramente setoriais, subordinadas às políticas de maior prioridade (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2007).

Esta estrutura hierárquica destaca as limitações e desafios que os gestores encontram ao tentar operar de maneira autônoma em relação às normas regulatórias. Em suma, as políticas públicas consistem em ações do poder público, planejadas para resolver problemas sociais, e resultam de uma interação entre o Estado e a sociedade, podendo também envolver a iniciativa privada (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2007).

Com base nessa hierarquia é possível determinar o grau de importância dos objetivos e metas das políticas públicas, responder sobre limitações estruturais do funcionamento da sociedade, apoiar e regular o "processo de acumulação de capital sobre as demais funções" (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2007, p. 65).

No entanto, acredita-se que no interior do "poder político" possam ser introduzidas decisões "residuais" favoráveis às demandas sociais internas, organizadas por meio de uma relação dialética em que consigam ocasionalmente introduzir elementos dos seus direitos e interesses no interior institucional, pois os grupos dominantes no Brasil tendem a não ser monolíticos.

Esses grupos tendem ser dominantes e hegemônicos, porém podem permitir que os interesses de grupos sociais organizados se manifestem, mesmo que de maneira não dominante. Isso pode se tornar viável em gestões democráticas e participativas, onde valores e interesses reivindicados podem ser incorporados nas decisões institucionais de poder (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2007).

As políticas econômicas e educacionais nos governos de Lula e Dilma destacaram-se pela mescla de concepções heterodoxas e neoliberais – ainda que tenha havido, neste período,

o predomínio da concepção heterodoxa, devido às ações "democratizantes" e expansionistas voltadas para a defesa do gasto público[122].

Isto pôde ser evidenciado sobretudo em decorrência das políticas públicas articuladas que implementaram a expansão e interiorização das IFES, como o REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, e o sistema informatizado do MEC, o SiSU, que disponibiliza vagas para quem participou do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) às instituições públicas de ensino superior. Importante lembrar que estas políticas foram impulsionadas por políticas de inclusão como o Decreto nº 7.234/2010, que regulamentou as ações do PNAES, e a Lei nº 12.711/2012[123] (conhecida como a Lei de cotas) (DAL MAGRO; RITA, 2012).

Com isso, possibilitou-se a expansão de 39 universidades federais em 2000 para 58 instituições em 2010, um aumento de 48,7% (INEP, 2015). Também houve uma expansão significativa de número de vagas nas IFES entre 2003 e 2017, registrando um aumento de 260% (FONAPRACE/ANDIFES, 2019 p. 5). Segundo o Censo da Educação Superior (Brasil, 2018a), as matrículas nos cursos de graduação cresceram exponencialmente nesse período, atingindo mais de 8,3 milhões de estudantes em 2015.

Vale ressaltar que em 2010, ainda na segunda gestão do governo Lula, foi estabelecido o PNAES, instituído pelo Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, que tratava do financiamento da Assistência Estudantil por meio de recursos orçamentários.

No entanto, políticas macroeconômicas neoliberais também foram adotadas para cumprir os superávits primários e metas inflacionárias que favoreciam o capital financeiro.

A educação superior no Brasil, apesar do crescimento das universidades públicas, manteve o predomínio do setor privado, impulsionado por programas como ProUni[124] e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)[125], que financiaram o acesso de estudantes a instituições

---

[122] Destaca-se que nos dois primeiros governos que contribuíram com políticas democratizantes e expansionistas, tais como o FIES e o ProUni, destinados ao financiamento do ensino superior em instituições particulares; a despeito de serem custeados por recursos do fundo público e/ou de renúncias fiscais, concorreram para o crescimento das IES privadas e a consolidação de um mercado desse nível educativo no Brasil.

[123] Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, cotas para estudantes de escolas públicas, bem como para negros, indígenas e pessoas com deficiência.

[124] O ProUni visa conceder ao estudante de renda baixa bolsas parciais ou integrais, financiadas por meio de renúncia fiscal do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

[125] O FIES, programa do MEC, destina-se a financiar a graduação na educação superior a estudantes matriculados em cursos superiores privados por meio da renúncia da figura do fiador e da criação do

privadas e contribuíram para a expansão e valorização dessas empresas. Isto foi feito por meio de aporte governamental do ProUni – instituído pela Lei Federal nº 11.096/2005 – e do FIES – instituído pela Lei 10.260/2001. Tais programas têm colaborado com a histórica modalidade indireta de subvenção às instituições privadas.

Segundo Lavinas, Araújo e Bruno (2017, p. 21), o FIES contribuiu para a valorização das ações no setor ao garantir o financiamento de aproximadamente 40% das matrículas em instituições privadas: "à medida que aumentava o número de alunos com Fies nessas universidades privadas de segunda linha, aumentava também o valor de mercado das empresas". Ainda de acordo com estes autores, entre 2003 e 2015 os gastos do FIES passaram de R$ 1,3 bilhão para R$ 15 bilhões.

Bielchowsky (2020) revela que 49,1% dos estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas estão ligados aos dez maiores conglomerados empresariais do setor, incluindo Kroton, Ser Educacional, Sistema Educacional Brasileiro (SEB), Estácio de Sá, Laureate, DeVry e Unip. Esses estudantes obtiveram notas[126] 1 e 2 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), demonstrando um desempenho insatisfatório. Isso sugere que a oligopolização do ensino superior privado não parece favorecer a qualidade do ensino.

Segundo dados do Censo da Educação Superior do MEC/Inep (BRASIL, 2021), em relação às matrículas, nos governos de Lula houve um crescimento nos setores público e privado, entretanto com predominância no privado, com 71,55% de aumento na quantidade de estudantes matriculados, enquanto a esfera pública cresceu 39,71%.

Já nos governos de Dilma, conforme as mesmas fontes de dados acima, foi constatada uma diminuição relativa do crescimento de matrículas no âmbito privado, ainda que continuasse o setor privado com a maior participação absoluta – o setor privado teve crescimento de 27,93% em comparação a 21,10% no setor público. Importante salientar que os governos de Lula compreenderam períodos de oito anos e o de Dilma completou seis anos em 2016.

No livro "Os Sentidos do Lulismo", André Singer (2012) apresenta uma avaliação do fenômeno político conhecido como "lulismo" no Brasil, com foco a partir de 2006. Ele descreve

---

Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), impulsionando o crescimento das matrículas nas redes privadas do ensino superior.

[126] O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é uma ferramenta do MEC aplicada pelo INEP que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e permite conhecer a qualidade dos cursos e das instituições de educação superior brasileiras. As notas deste exame, variam de 1 a 5, sendo: notas 1 e 2 com desempenho insatisfatório, indicando que a instituição ou curso teve um resultado abaixo da média esperada. Nota 3: Desempenho médio, dentro da expectativa. Notas 4 e 5: Desempenho acima da média, considerado bom ou excelente.

este fenômeno como um processo complexo e dúbio que causou tanto continuidades quanto rupturas na política do Brasil. Contudo, segundo o escritor, o sucesso do "lulismo" reside na habilidade de atender às demandas por progresso econômico sem ameaçar a ordem social.

Singer (2012) aborda este fenômeno como um processo de semitransformismo, com reformas sociais que diminuíram a pobreza, porém sem enfrentar as estruturas de desigualdade ou mudança estrutural, preservando a ordem socioeconômica (Singer, 2012). Por isso, o autor o caracteriza como um "reformismo fraco" ou "semitransformismo", marcado por avanços progressivos e moderados focados na inclusão econômica[127], posto que este fenômeno defrontou com as particularidades singulares de um país que manteve como base socioeconômica de mais de 300 anos de escravização (SINGER, 2012).

Esse modelo, segundo o autor, levou a um alinhamento político sustentado na expectativa de um Estado ativo engajado no combate à pobreza, sem comprometer a estabilidade do capital. Singer (2012, p. 75) argumenta que o "subproletariado", que constituía a maior base eleitoral de Lula, favorecia um Estado ativo na luta contra a pobreza, desde que não implicasse em uma transformação radical da estrutura capitalista ou colocasse em risco a manutenção da "ordem". Esta perspectiva parece explicar a aceitação aparentemente generalizada de reformas moderadas (SINGER, 2012).

Singer (2012, p. 21) fundamenta seu argumento referenciando a "sociedade mercantil-escravagista ligada ao capitalismo central que dominou os trezentos anos de colonização" brasileira. Daí a dificuldade maior em organizar a massa do subproletariado[128], composta principalmente pela maioria afro-brasileira[129], em uma classe baseada no trabalho assalariado. O autor aponta que essa inclusão foi limitada[130] e de cima para baixo, tal como abordada por

---

[127] O tripé formado pelo Bolsa Família, aumento do salário mínimo e expansão do crédito foram políticas centrais que ajudaram a elevar milhões de brasileiros à classe C, reduzindo a pobreza. Estas políticas permitiram a ascensão do subproletariado ao proletariado, promovendo inclusão sem provocar rupturas no sistema (Singer, 2012).

[128] Para Singer, a massa é composta de pobres, que é o nome recebido popularmente pelo subproletariado – camada de trabalhadores que está aquém da classe de trabalhadores. Uma vez que a massa aparece como uma classe que não se organiza como classe, pode ser uma classe em si, mas não para si, o que permite compreender como as massas acompanham os movimentos econômicos sem grandes críticas, o que permitiu que parcela do novo proletariado aderisse pautas de partidos de direita nos últimos anos (Singer, 2012).

[129] Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio – PNAD/IBGE, em 2022, 56,1% da população brasileira, ou seja, mais da metade dos brasileiros, possui ascendência africana e/ou são afrobrasileiros, conforme designação constitucional (Brasil, 1988, Art. 215 § 1º).

[130] Mesmo que não tenhamos conseguido formar uma classe de trabalhadores, devido à forma como a escravização brasileira foi legalmente extinta – antigos escravizados foram convertidos em pobres desorganizados e substituídos por imigrantes europeus na força de trabalho tanto manual quanto para

Coutinho (2006b)[131], pois as transformações realizadas foram conservadoras e não afetaram as bases estruturais da desigualdade, mas aliviaram a pobreza extrema (Singer, 2012).

Singer (2012) ressalta que, apesar dos avanços realizados, a trajetória reformista do "lulismo" foi limitada pela necessidade de sustentar o apoio do capital e evitar conflitos sociais significativos. Esta limitação ficou evidente com a "Carta aos Brasileiros" de 2002, na qual Lula garantiu ao mercado que seu governo não adotaria medidas radicais (Fundação Perseu Abramo, 2002). Dessa forma, sugere-se que, embora as desigualdades salariais tenham sofrido uma redução, disparidades econômicas mais extensas permaneceram sem solução, ilustrando uma sociedade ainda profundamente influenciada pelas heranças de seu passado escravagista e pela seletividade social e racial na assimilação e cooptação de setores moderados da oposição (SINGER, 2012).

Em suma, Singer (2012) fornece uma avaliação crítica das deficiências inerentes à abordagem reformista do "lulismo", ao mesmo tempo em que reconhece seus aspectos positivos. Sugere que o "lulismo" representou um avanço lento e pragmático na inclusão social e redução da pobreza; no entanto, sua natureza moderada dificultou transformações mais profundas dentro da estrutura desigual da sociedade brasileira.

Conforme observado por Carvalho (2018), a política econômica de Lula foi significativamente apoiada por um ambiente externo favorável, juntamente com o crescimento econômico alimentado pela dinâmica do mercado interno, iniciativas de redistribuição de renda e um aumento no salário mínimo. No entanto, o autor observa que a administração de Dilma implementou uma estratégia diferente, caracterizada por reduções de impostos e subsídios à indústria, que afetaram negativamente a arrecadação de receitas e contribuíram para um aumento da dívida pública. Estas políticas intensificaram a crise econômica de 2014-2015, levando a ajustes fiscais que, em última análise, resultaram no impeachment[132] de Dilma.

---

a incipiente indústria nacional –, tais condições ainda pressionaram a reprodução do capitalismo brasileiro com a escassez de mão de obra qualificada (Singer, 2012).

[131] Isto fala sobre a "participação" da sociedade civil na construção da hegemonia da classe dominante brasileira e sua influência no desenvolvimento das instituições da sociedade política, por meio do consenso, denominada "Ocidental" por Gramsci (2012, p. 266, C. 7, § 16).

[132] Em 31 de agosto de 2016 sobre um processo de impeachment. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, decidiu pelo arquivamento da Ação de Improbidade Administrativa que investigava as supostas "pedaladas fiscais" atribuídas à ex-presidente da República Dilma Rousseff e demais integrantes de seu governo, acusados pelo Ministério Público Federal (MPF) de improbidade pelo suposto uso de bancos públicos para "maquiar o resultado fiscal", atrasando por parte da União repasse de valores às instituições.

Portanto, um dos desafios dos governos Lula-Dilma consistia em conciliar políticas orientadas pelo mercado com a promoção do ensino superior público e de qualidade, ao mesmo tempo em que enfrentavam contradições inerentes ao modelo econômico e os conflitos de classe que permeiam a política nacional e a economia.

A política econômica e educacional brasileira, a partir de 2016, destacou-se pela ruptura com o modelo de expansão e democratização do ensino superior promovido nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A EC nº 95, que estabeleceu um teto de gastos, marcou o início de um NRF de contenção nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), associados a uma visão ortodoxa de gestão pública e conservadora nos costumes.

Esta mudança impactou negativamente políticas públicas como as metas do PNE e programas de assistência estudantil. Ainda sob o pretexto de modernização, o governo Temer aprovou uma reforma trabalhista em 2017, enfraquecendo os direitos trabalhistas e a representação sindical.

Esta reforma instituiu modalidades de trabalho precarizados, como a terceirização e a "uberização", transferindo riscos das empresas para os trabalhadores e fragmentando a classe trabalhadora. Argumenta-se que esta reforma foi baseada na ideia de que a flexibilização das leis trabalhistas estimularia o crescimento econômico e a geração de empregos – visão esta que alinha-se a uma ideologia ortodoxa de menor intervenção estatal na economia.

Em continuidade com a agenda de austeridade agudizada pelo governo Temer, o governo Bolsonaro pode ser caracterizado por um alinhamento ultraliberal na economia e conservador nos costumes. Durante seu mandato, Bolsonaro buscou reverter políticas estabelecidas desde a Constituição de 1988, promovendo cortes no financiamento da educação e propondo o programa “Future-se”, que visava alterar o modelo de gestão das universidades federais, sugerindo maior autonomia financeira e empreendedorismo, mas levantando preocupações sobre a desvinculação entre ensino e pesquisa, dentre outras lacunas e incertezas neste programa[133].

[133] Segundo nota divulgada da análise preliminar da Reitoria da UFU sobre o programa Future-se, previa-se a alteração de, pelo menos, 16 leis para ser constituído como uma política pública, o que demonstrava a fragilidade do Projeto de Lei, que para existir, precisaria modificar profundamente as lógicas de funcionamento, de organização e da administração das IFES (BRASIL, 2019a).

Para o professor João Cezar de Castro Rocha[134], da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a perspectiva política de Jair Bolsonaro deve ser considerada como um fenômeno de massa que organiza-se em torno de uma visão de mundo "bélica e agônica", que transforma o adversário político em inimigo a ser eliminado. O professor elucida os princípios históricos[135] e ideológicos que fundamentam o bolsonarismo ao enfatizar a necessidade de leitura dos documentos que formaram esse movimento, como a Lei de Segurança Nacional e o livro "ORVIL[136]".

Castro Rocha (2021) acredita que o bolsonarismo é uma forma de "terrorismo doméstico", ao empregar a retórica do ódio e a lógica da violência para eliminar aqueles considerados "outros". Estes "outros" podem ser todos aqueles que não se enquadram na ética moral e política deste movimento (incluindo ativistas de esquerda e minorias raciais e sexuais). Ele observa que a lógica do inimigo interno e a cultura do ódio são traços que permeiam e transcendem o líder, enraizando-se em vários níveis da sociedade brasileira.

A este respeito, o sociólogo Jessé Souza[137], autor de "O pobre de direita – a vingança dos bastardos", aponta que a frustração econômica e o ressentimento ("uma combinação entre racismo regional e a inação da esquerda") levaram esses eleitores a acolher uma perspectiva moralista e a culpar outros grupos sociais, como nordestinos e beneficiários do Bolsa Família, por suas mazelas.

---

[134] Em entrevista ao programa Subsolo concedida no dia 19 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.brasil247.com/entrevistas/bolsonarismo-e-terrorismo-domestico-e-se-sustenta-na-teoria-do-inimigo-interno-diz-joao-cezar-de-castro-rocha. Acesso em: 21 out. 2024.

[135] "A base teórica desse movimento, segundo o professor, está enraizada na Lei de Segurança Nacional de 1969, um marco jurídico da ditadura militar brasileira, que institucionalizou o conceito de inimigo interno e estabeleceu o aparato repressivo do regime. Esse dispositivo, em sua análise, é um verdadeiro 'culto à morte', mencionando 32 vezes a palavra 'morte' e prevendo penas capitais para crimes políticos. Outro pilar crucial que sustenta o bolsonarismo, segundo Castro Rocha, é o projeto ORVIL, um documento militar elaborado nos anos 1980, que buscava reescrever a história da ditadura militar como reação ao livro Brasil Nunca Mais. O ORVIL teria sido uma tentativa de justificar e normalizar as atrocidades cometidas pelo regime, apresentando os opositores como inimigos a serem eliminados. Castro Rocha também ressalta a influência decisiva do ideólogo Olavo de Carvalho, que popularizou e disseminou ideias de extrema direita, incluindo a "ideologia de gênero" como uma das principais bandeiras do bolsonarismo. Carvalho é descrito pelo professor como 'o intelectual orgânico da ignorância', cuja obra contribuiu para moldar a retórica de ódio e de desinformação que caracteriza o movimento". Disponível em: https://www.brasil247.com/entrevistas/bolsonarismo-e-terrorismo-domestico-e-se-sustenta-na-teoria-do-inimigo-interno-diz-joao-cezar-de-castro-rocha. Acesso em: 21 out. 2024.

[136] "ORVIL" é a palavra "livro" pronunciada ao contrário. O livro "Orvil: tentativas de tomada do poder" é o título de um relatório produzido pelo Exército Brasileiro na década de 1980. Este documento foi elaborado como uma resposta oficial das Forças Armadas à Comissão Nacional da Verdade e aos depoimentos acerca do regime militar no Brasil (1964-1985). Ele descreve o papel dos grupos armados de esquerda que se opuseram ao regime, visto pelo prisma militar, e justifica a repressão conduzida pelo Estado.

[137] Concedeu entrevista ao jornal "O Globo" em 13 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.brasil247.com/brasil/jesse-souza-critica-estrategia-identitaria-da-esquerda-e-ve-avanco-da-direita-nas-periferias. Acesso em: 21 out. 2024.

Destaca-se algumas marcas promovidas pelo governo Bolsonaro: ataques às instituições democráticas, cortes na educação e ciência, estímulo à exploração ambiental ilegal, disseminação de *fake news* e o tratamento negligente durante a pandemia de covid-19. Além disso, a sua gestão econômica foi marcada também pela aprovação da autonomia do Banco Central pela Lei Complementar nº 179/2021 e sua política monetária que, além de provocar um aumento exponencial da dívida, com a manutenção de juros altos (diga-se um dos maiores juros do mundo), tem gerado sucessivas crises e bloqueios na economia brasileira. Esta defesa de políticas ultraliberais tem resultado em precarização do mercado de trabalho, aumento do desemprego e redução da massa salarial.

Em síntese, as reformas estruturais empreendidas pelos governos Temer-Bolsonaro representam uma ruptura com políticas de inclusão social e expansão de direitos, promovendo uma agenda de austeridade que prioriza interesses econômicos e empresariais em detrimento do bem-estar social e do desenvolvimento sustentável.

Contudo, estas discussões sobre a EC nº 95/2016 é vista como um reflexo dessa polarização (heterodoxa: Lula-Dilma e ortodoxa: Temer-Bolsonaro). Para os ortodoxos, a Emenda foi uma ação imprescindível para gerir déficits. Por outro lado, os heterodoxos enxergam a limitação de gastos como um obstáculo ao desenvolvimento econômico, pois limitava o efeito multiplicador dos investimentos públicos.

Dessa forma, apesar das justificativas defendidas pelos defensores ortodoxos, a EC nº 95/2016, ao limitar e engessar o orçamento diante do crescimento das despesas públicas à inflação do ano anterior, gerou inúmeras exceções para viabilizar despesas necessárias e imprescindíveis.

A insustentabilidade política do NRF (EC nº 95/2016) ficou evidente com os efeitos da crise sanitária da Covid-19, que forçou o governo a realizar gastos emergenciais para atenuar os impactos econômicos e sociais da pandemia.

Este, entre outros, foi um dos argumentos mais importantes usados para alterar este regime fiscal, particularmente durante a transição para o terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026). Ademais, foi preciso flexibilizar o "Teto de Gastos" para viabilizar políticas sociais e investimentos estratégicos.

Estas razões levaram a elaboração da PEC da Transição nº 32/2022, aprovada como Emenda Constitucional nº 126/2022 em dezembro de 2022, que possibilitou ao governo Lula, recém-eleito, realizar despesas além do limite de gastos em 2023. Isso preparou o cenário político-econômico para a promulgação, em agosto de 2023, da Lei Complementar nº 200/2023,

que estabelece o "Novo Regime Fiscal", substituindo o conhecido "Teto de Gastos" por um novo sistema fiscal, que começou a vigorar em 2024, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas com base na arrecadação. Estabelecendo um limite para o crescimento das despesas de 70% em relação ao aumento da receita tributária do ano anterior, com um piso assegurado de 0,6% e um teto de 2,5% acima da inflação. Assim, vinculando o aumento dos gastos públicos ao crescimento da arrecadação (BRASIL, 2023).

Ao que parece, o Novo Arcabouço Fiscal estabeleceu um teto limite de gastos - inferior à média dos gastos dos dois primeiros governos de Lula (2003-2010), segundo IPEA[138], que oscilaram em média 6% ao ano - para manter o governo dentro do contexto da austeridade fiscal típica do neoliberalismo. Isso impede o Estado de expandir sua presença na economia, com o objetivo de atingir os objetivos de déficits públicos planejados de "Deficit Zero". Mesmo em um nível mais flexível dos gastos públicos, isso tende a restringir esses gastos ao longo do tempo e limitar a atuação do Estado, engessando seus gastos.

Entretanto, apesar de a política econômica do terceiro mandato do governo Lula, caracterizada, até o momento, por altas taxas de juros, poder ser teoricamente situada na vertente neoliberal. Este governo, que se apoia em uma ampla coalizão política em torno de um programa mínimo, tem conseguido, apesar da limitada margem de manobra orçamentária, ultrapassar os limites do orçamento em certas áreas, com o objetivo de estimular a demanda interna por meio de políticas como o aumento real do salário mínimo, retomada de políticas sociais (como o Benefício de Prestação Continuada - BPC, auxílio social emergencial, Bolsa Família) e investimentos públicos em determinados setores, como a Petrobrás.

Este cenário, em parte, expõe a pressão do capital financeiro sobre o governo, manifestada por seus representantes em vários segmentos da sociedade, como a mídia corporativa e a "Faria Lima[139]", além dos conflitos internos do governo e de suas forças de apoio, expondo seus limites e contradições.

3.3 Educação, Hegemonia e Subfinanciamento: Reflexões Gramscianas sobre o ensino superior público e a assistência estudantil

[138] Ver (GIAMBIAGI, 2006).

[139] Profissionais do mercado financeiro que influenciam a economia, a política e que frequentemente expressa visões liberais ou pró-mercado.

No Brasil, o ano 2003 foi um ano de conversão política-ideológica oriunda da classe trabalhadora que contribuiu para uma nova conquista de hegemonia, por meio de eleição de governos municipais, estaduais e presidenciais petistas até o ano de 2016, porém sem provocar um rompimento completo com os pilares neoliberais.

Com a alternância no poder estabelecida pelas eleições de Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, da Presidenta Dilma Rousseff até o ano de 2016, desde então uma nova crise de hegemonia voltou ao país com ímpeto, dando início a novas disputas políticas, judiciais e ideológicas que confluíram com o impeachment da presidenta Dilma.

Com a nova vitória eleitoral de Lula em 2022, em uma conjuntura ainda extremamente polarizada entre as forças políticas dominantes do país, continuou a se repetir, ainda que de forma transfigurada, um estado de crise por hegemonia[140]. Conforme explicado por Gramsci (2001), esta crise ocorre quando uma fração da classe dominante controla o aparelho governamental, mas sem respaldo consensual do seu projeto político no conjunto ou da maioria da sociedade.

Isto significa dizer, baseado em Coutinho (2006b), que há uma hegemonia de uma fração da classe dominante sobre outras partes, mas não da hegemonia do grupo dessa classe sobre o grupo geral da classe em condições de subalternidade; ou seja, não há consenso de direção. Dessa forma, pode-se dizer que há uma classe dominante que controla, direta ou indiretamente, as instituições do aparelho do Estado, mas os planos políticos desta classe não são unanimemente apoiados pela sociedade como um todo ou pela maioria dela.

De acordo com Coutinho (2006b), estes movimentos marcantes da história do país tendem a ocorrer por meio do deslocamento de grupos, ou de frações hegemônicas no bloco de poder, cooptações e aparelhamento de segmentos sociais que possam contribuir para a formação de uma classe dominante pouco afeta às questões populares e nacionais. Essa classe ou grupos de classe, buscam reproduzir a sua ideologia dominante usando a máquina estatal como meio de obter vantagens e de punir ao mesmo tempo, de maneira extremamente desigual, os

[140] Ainda que obtivéssemos *booms* de crescimento econômico – fenômeno que ocorre quando um ciclo econômico experimenta forte expansão – nos governos de J. Kubitschek (1956 a 1961, plano 50 anos em 5); Emilio Médici (1969 a 1973 - Milagre econômico, durante a ditadura militar); Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011). Gramsci entende que a crise de hegemonia advém de desarranjos de direção e domínio, elementos constitutivos da hegemonia, os quais possibilitam a supremacia da classe no poder por meio da dominação/coerção e/ou direção político-ideológica obtida por um determinado grau de consenso por parte dos governados (Gramsci, 2001).

diferentes segmentos da sociedade[141]. Além disso, contribui para a criação de uma sociedade civil frágil e apática, apesar de ter sido formada recentemente em algumas formas de autonomia e organização[142] (COUTINHO, 2006b).

Neste contexto, o subfinanciamento da educação superior pública e da assistência estudantil no Brasil, como visto na subseção anterior, tem sido uma realidade que reflete muitos dos pontos levantados por Gramsci.

O autor entendia que o controle da educação e do acesso ao conhecimento era uma forma de manutenção do poder por parte das classes dominantes, especialmente ao refletir sobre o

---

[141] Uma maneira de esclarecer a atuação do Estado brasileiro na realidade concreta, baseada em princípios ideológicos profundamente arraigados na reprodução da ideologia burguesa pouco sensível às questões populares, pode ser percebida ao detalhar as formas de tratamento que os órgãos estatais dispensam a certos indivíduos que representam diferentes classes sociais. O primeiro caso pode ser evidenciado com o senhor Evaldo dos Santos Rosa, negro, 51 anos de idade e musico de profissão, que no dia 07/04/2019 dirigia seu carro em companhia de familiares nas ruas da cidade Rio de Janeiro, e por volta das 14h foi detido por uma blitz militar. Nesse momento, de acordo com testemunhas e familiares, os militares que se encontravam armados no local iniciaram uma série de disparos abruptamente, pelas costas, sem nenhuma sinalização ou advertência anterior, e não pararam de atirar nem mesmo após a saída da esposa, grávida, e do filho do músico do carro. O jovem Luciano Macedo, catador de material reciclável que passava pelo local, tentou prestar socorro, mas junto com Evaldo terminaram sendo alvejados por um total de 257 tiros. Em sua defesa, representantes do exército informaram que o carro estava com "criminosos" que teriam atirado contra a tropa, a qual somente revidou "a injusta agressão". Entretanto, vídeos do local revelaram com objetividade que os militares começaram a atirar e não pararam de atirar mesmo vendo uma mulher saindo do carro com uma criança no colo. Além disso, o delegado do caso afirmou que nenhuma arma havia sido encontrada no carro e que a família vitimada era, de fato, "normal". O julgamento na Justiça Militar foi adiado para 13/08/2021 e oito militares foram condenados. Contrariamente ao tratamento dado ao caso do senhor Evaldo e sua família oriunda das classes populares, vale mencionar o tratamento dado a um representante político, branco, sabidamente alinhado com os interesses da elite estatal, o ex-deputado "bolsonarista" Roberto Jefferson, que no dia 23/10/2022, depois de receber uma ordem de prisão expedida pelo STF, decidiu resistir à polícia federal com tiros de fuzil e granadas, ferindo um delegado e uma agente federal. Apesar desta agressão contra as autoridades policiais, Jefferson recebeu, a seguir, um tratamento exageradamente cordial por parte das autoridades, ao grau de que somente depois de oito horas desrespeitando a ordem judicial entregou-se a um agente, contando com a mediação de um suposto padre defensor de direitos humanos. Outro caso semelhante que demonstra como o Estado trata de forma diferente a pessoas oriundas das classes favorecidas pode ser visto no dia 29/10/2022, quando Carla Zambelli, deputada federal bolsonarista, branca, reeleita como uma das mais votadas nas eleições de 2022, argumentando ter sido agredida por um eleitor petista, pegou ilegalmente a sua arma e perseguiu o jornalista negro Luan Araújo em plena via pública de São Paulo, sem ser detida pela polícia militar em flagrante. Depois de ter afirmado que foi agredida pelo jornalista, as imagens de vídeo desmentiram a sua versão; poucos dias depois, os jornais informaram que a deputada estava saindo do país em direção aos Estados Unidos, alegando uma suposta perseguição política, porém sem ter sido presa pelo delito que cometeu (Niyama, 2019).

[142] Estas formas de autonomia e organização podem ser identificadas nas lutas populares que possibilitaram a chegada ao poder a Juscelino Kubitschek (1956-1961), João Goulart (1961-1964), Luíz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Roussef (2009-2012 e 2013-2015).

papel da educação na construção da hegemonia, na luta de classes e de sua mediação na formação de "intelectuais orgânicos" (GRAMSCI, 2001).

Isto porque, para Gramsci, a educação pode ser um instrumento para a construção de uma consciência crítica e emancipatória, na medida em que sugere que a universidade não é neutra, mas parte ativa na manutenção e reprodução das relações de poder. É através da educação universitária que ocorre a seleção dos sujeitos das outras classes a serem incorporados ao pessoal governativo, administrativo e dirigente (GRAMSCI, 2001).

No cenário brasileiro, a ausência de investimentos adequados e contínuos no ensino superior público tem gerado consideráveis obstáculos. Esta situação pode ser interpretada como uma limitação às oportunidades de transformação social de hegemonia cultural hegemônica; ou ainda pode ser vista como um mecanismo de controle para impedir que as universidades públicas aproveitem todo o seu potencial na formação de intelectuais críticos que possam desafiar a hegemonia vigente (GRAMSCI, 2001).

Embora considere-se que a realidade brasileira esteja distante do conceito gramsciano pleno de "escola unitária[143]", a educação continua a ser percebida não apenas como um meio para a aquisição de conhecimentos técnicos, mas também como uma ferramenta para desenvolver uma consciência crítica e emancipadora (GRAMSCI, 2012).

Segundo o autor, a educação representa um espaço de disputa pela hegemonia no qual diversas camadas sociais competem para estabelecer suas perspectivas de realidade. O insuficiente financiamento das IFES impacta negativamente a qualidade da educação e limita iniciativas de pesquisa e extensão que efetivamente integram a universidade à sociedade, com o objetivo de abordar questões sociais e fomentar o progresso local e nacional.

Dessa maneira, ao restringir o acesso ao conhecimento crítico e à formação integral da classe trabalhadora, contribui-se para a preservação de uma hegemonia conservadora que sustenta o status quo e limita transformações sociais (GRAMSCI, 2012).

---

[143] Gramsci (2012) já postulava, em seus "Cadernos no cárcere", que a educação poderia ser utilizada como um instrumento político ideológico em disputa pelo Estado e por diferentes instituições da sociedade civil como forma de organização e "direção" da sociedade. Para o autor, a marca social da instituição escolar era dada pelo tipo de educação destinado à formação de dirigentes não estar disponível a todos. Por isso, atribui ao Estado, em resposta às condições do seu tempo, a tarefa de educar de forma unitária – omnilateral, não unilateral, tendo em vista a formação do ser humano coletivo, em um movimento constante de "criar novos e mais elevados tipos de civilização" (GRAMSCI, 2012, p. 23, C. 13, § 7). Dessa forma, Gramsci (2011a, p. 33) propôs a escola unitária inicial de formação cultural, humanista em sentido amplo, cujo conhecimento científico visaria, portanto, integrar o desenvolvimento das habilidades manuais (tecnicamente, industrialmente) e intelectuais (GRAMSCi, 2012).

A assistência estudantil no Brasil desempenha um papel importante na promoção do acesso e da permanência no ensino superior, permitindo que estudantes de diferentes origens, especialmente os que enfrentam maior vulnerabilidade econômica, possam adquirir conhecimentos críticos e contribuir para a transformação social. No entanto, de acordo com a análise de Gramsci, o subfinanciamento nessa área compromete uma das funções vitais das universidades públicas ao dificultar a cobertura dos custos básicos para estudantes de baixa renda, perpetuando um ciclo de exclusão que compromete a ideia de que o ensino superior público pode ser um caminho para a mobilidade social e a emancipação intelectual, reforçando as desigualdades estruturais (GRAMSCI, 2001).

A limitação do suporte à Assistência Estudantil, a longo prazo, pode resultar em diminuição na diversidade dos estudantes das universidades públicas, restringindo a produção de conhecimento plural e a preparação de novos intelectuais oriundos das classes trabalhadoras. Isto pode intensificar a concentração de poder e conhecimento em grupos sociais que historicamente desfrutaram de mais oportunidades educacionais e econômicas, perpetuando as desigualdades estruturais.

Nesta perspectiva, a educação é considerada como um dos métodos pelos quais a hegemonia é construída e disputada (GRAMSCI, 2001). Neste sentido, o subfinanciamento no ensino superior público e na assistência estudantil da perspectiva da "Pequena" e da "Grande" Política gramsciana, torna-se importante compreender as correlações de força existentes na sociedade e no contexto histórico-social em situações específicas.

Da perspectiva pequena política[144], o subfinanciamento do ensino superior manifesta-se em disputas orçamentárias anuais, em táticas políticas para reduzir ou interromper investimentos e em tentativas de deslegitimar as universidades públicas como espaço de produção de conhecimento crítico. Estas ações fazem parte de um contexto de reduções orçamentárias que são justificadas por serem questões técnicas ou “ajustes fiscais” específicos, sem questionar as estruturas maiores que determinam a necessidade dessas reduções (GRAMSCI, 2001).

Da mesma forma, a falta de financiamento suficiente e consistente para a Assistência Estudantil manifesta-se em ações específicas, como redução de bolsas, fechamento de moradias

[144] A pequena política envolve pequenos conflitos diários e pequenos embates que acontecem dentro de uma estrutura já consolidada, resultantes de disputas pela supremacia entre várias partes de uma mesma classe. São ações imediatas que impactam o curto prazo. Trata-se do terreno onde ocorrem batalhas pontuais, voltadas para questões práticas e específicas, sem desafiar profundamente as estruturas já estabelecidas (Gramsci, 2001).

estudantis, redução de subsídios para alimentação e transporte, interrupção de suporte psicológico etc. No contexto de disputas políticas locais, este é um ato de pequena política que compromete a vida dos estudantes, mas também tem uma função maior, expressa na redução gradual do papel do Estado e na limitação do acesso das classes trabalhadoras ao ensino superior. Estes cortes são apresentados como necessários para equilibrar o orçamento, sem levar em conta o fato de que afetam desproporcionalmente estudantes de maior vulnerabilidade socioeconômica (GRAMSCI, 2001). Como resultado, são expressões de uma estratégia de uma grande política que visa manter uma sociedade desigual, com pouco acesso ao conhecimento crítico, e limitando as possibilidades de transformação social.

Já na perspectiva da grande política[145], o subfinanciamento sistemático do ensino superior público faz parte de um plano maior para manter a hegemonia de certas classes sociais. Com o tempo, o enfraquecimento das universidades públicas pode levar a uma diminuição da formação de intelectuais orgânicos da classe trabalhadora, o que, para Gramsci, é fundamental para promover uma contra-hegemonia que confronte a ideologia dominante.

Da mesma forma, o subfinanciamento da assistência estudantil indica um movimento maior em direção à restrição da democracia no ensino superior. A assistência estudantil é um instrumento de inclusão que permite que estudantes de diversas origens sociais frequentem o ensino superior público e superem barreiras econômicas que historicamente dificultaram a classe trabalhadora. Ao diminuir o financiamento do PNAES, que tem por finalidade a inclusão e a valorização do conhecimento diverso e plural, a formação desses intelectuais orgânicos é restringida, perpetuando a exclusão e a desigualdade.

Portanto, o subfinanciamento não é apenas um problema econômico, mas uma forma de controle social que promove a reprodução de desigualdades. O enfraquecimento das políticas de financiamento do ensino superior público e da assistência estudantil são, portanto, uma expressão de uma grande política que visa a manutenção da hegemonia, sendo que o conhecimento crítico é marginalizado e a mobilidade social é limitada. Isto sugere que o subfinanciamento faz parte de uma luta histórica mais ampla que Gramsci (2001) associou à preservação dos interesses das classes dominantes. Para o autor, ele faz parte do que se chama de grande política, a manutenção do Estado e da ordem. Dessa forma, a busca permanente de

[145] A grande política implica em alterações profundas e estruturais na sociedade. Refere-se às lutas históricas que alteraram a correlação de forças entre classes sociais, redefinindo a hegemonia cultural e política, com objetivo de estabelecer uma nova ordem social e econômica (Gramsci, 2001).

excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política é uma “grande” política.

A aplicação dos conceitos de Gramsci (2001) de “Pequena e Grande” política sobre o subfinanciamento do ensino superior público e da assistência estudantil permite, portanto, compreender que estes problemas não têm apenas a ver com demandas técnicas, orçamentárias ou disputas por mais recursos; tampouco trata-se de um fenômeno isolado, mas fazem parte de um sistema mais amplo de manutenção de privilégios e desigualdades que deve ser, na perspectiva Gramsciana, um importante ato político para a construção de uma sociedade mais justa, mais inclusiva, plural e democrática.

Além disso, as mobilizações estudantis que lutam contra os cortes no ensino superior público e pela expansão dos programas de apoio estudantil são uma expressão desta resistência contra-hegemônica.

Contudo, o cenário atual reflete um entendimento das políticas públicas que não valorizam a educação como um direito universal e um bem social, mas a veem sob uma perspectiva de custo a ser minimizado. Em contrapartida, segundo Gramsci (2001), a educação tem um poder transformador que deve estar amplamente acessível, devendo ser promovida e sustentada pelo Estado, tratando-se de um instrumento fundamental para a construção de uma nova consciência social e política.

Segundo, o autor Sardo (2001), a marca social da instituição educacional era definida pelo tipo de educação voltada para a formação de dirigentes que não estava acessível a todos. Assim, o investimento em uma assistência estudantil robusta e abrangente, nesta ótica, é fundamental para a democratização do ensino superior, fomentando a mobilidade social e habilitando a universidade pública a desempenhar seu papel na construção de uma sociedade mais equitativa e justa.

Ao que se percebe, no entanto, um dos desafios dos governos e gestores institucionais, independentemente de concepções políticas ideológicas, está em conciliar políticas orientadas pelo mercado com a promoção de ensino superior público, acessível e de qualidade para todos. Para isso é necessária uma assistência estudantil adequadamente ajustada às necessidades dos estudantes em situações de vulnerabilidade, ao mesmo tempo, em que enfrenta-se contradições inerentes ao modelo econômico e conflitos de classe que permeiam a política nacional e a economia (ALMEIDA, 2012; OLIVEIRA, 2009).

Diante do percurso analítico percorrido no contexto das recentes mudanças do capitalismo financeiro contemporâneo e das contradições inerentes ao modelo econômico

adotado no Brasil, juntamente com os conflitos de classe que atravessam a política e a economia nas relações das forças sociais e interesses, na qual os sujeitos intervenientes competem pela apropriação de recursos públicos para as IES e para a assistência estudantil (governos, reitores, administradores da Assistência Estudantil, representantes dos estudantes e alunos), foi realizado um estudo de caso acerca do financiamento da Assistência Estudantil na UFU com base na sua política macro de assistência estudantil, representada pelo PDI. Também foi feita uma análise da sua gestão propriamente dita, que inclui a execução e a supervisão das medidas planejadas para atingir as metas específicas do PNAES.

A análise de Gramsci sobre "Pequena e Grande" política permitirá entender as "relações de força" e as disputas de poder que determinam o tipo de política predominante no cenário da UFU para a implementação da política de assistência estudantil, particularmente o PNAES.

Cabe ressaltar que as universidades brasileiras gozam de autonomia em termos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial. Esta autonomia é respeitada no Decreto nº 7.234/2010 que regulamenta o PNAES, permitindo que as IFES estabeleçam e executem de forma discricionária, ou seja, com certo grau de flexibilidade, nos limites da lei, a alocação de recursos destinados para o PNAES, ajustadas à realidade de seus contextos, respeitando as diretrizes nacionais.

4 PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A INFLUÊNCIA DO PIDE NA UFU

Nesta seção analisa-se a conexão entre o planejamento institucional e a gestão da assistência estudantil, com foco na influência do PDI no planejamento e na avaliação das IFES, destacando sua relevância estratégica para a UFU. Serão apresentados e discutidos os desafios do planejamento institucional da assistência estudantil, particularmente em relação ao equilíbrio entre autonomia e governança. Por fim, analisa-se como o planejamento da assistência estudantil na UFU depara-se com limitações e possibilidades para fomentar a inclusão e a permanência de estudantes de maneira efetiva.

A relação entre a "Grande e Pequena política" de Gramsci e o planejamento de instituições de ensino públicas pode ser entendida a partir da forma como a educação é vista como um campo estratégico para a construção e manutenção de hegemonias sociais e culturais.

4.1 O Papel do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no planejamento e avaliação das Instituições de Ensino Superior Públicas

O PDI surgiu como parte integrante do processo avaliativo das IES pelo MEC[146], com objetivo de conferir maior eficiência aos dispositivos contidos na LDB (Lei n. 9.394/1996), como parte de um arcabouço normativo que inclui o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em conjunto com: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei nº 6.094/2007; o REUNI, instituído pelo Decreto nº 6096/2007; o PNAES, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010; e a chamada "Lei de Cotas" – Lei Federal nº 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais (DAL MAGRO; RITA, 2012).

Este arcabouço normativo foi estabelecido nos governos Lula e continuado nos governos Dilma, em uma perspectiva de racionalização de recursos existentes para melhor aproveitamento das estruturas físicas e humanas, particularmente nas IES públicas, mediante

[146] O Decreto n. 3.860 de 9 de julho de 2001, em seu Art. 17, determina que a avaliação de cursos e IES será organizada e executada pelo INEP (Brasil, 2001).

ações de assistência financeira e técnica, com intuito de possibilitar a democratização do acesso, da permanência e da conclusão neste nível de ensino (ANA *et al*., 2017).

O Decreto Federal nº 3.860/2001 ressalta o PDI[147] como um importante documento institucional de planejamento de ações de desenvolvimento administrativo, pedagógico e financeiro que orienta a instituição na gestão, regulação e avaliação educativa, exigindo uma descrição concisa e detalhada da realidade da IES. Em relação à avaliação externa[148], é um importante documento que serve como pré-requisito para o processo de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos superiores (ANA *et al*., 2017).

A SESU realiza sistematicamente supervisões nas IES, tendo o PDI como o principal documento de análise de avaliação, gestão e regulação do sistema de ensino das instituições de nível superior, além de incluir análise de documentos fiscais e acadêmicos. Esta avaliação institucional é realizada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) do MEC como referencial básico para o processo de credenciamento e recredenciamento dessas instituições (ANA *et al*., 2017).

O processo de planejamento visa gerir as relações com o futuro e estão intimamente relacionadas às decisões estratégicas que buscam influenciar as decisões e as ações de alocação de recursos para que os gestores alcancem objetivos relevantes pré-determinados da instituição no médio e longo prazo. Para isto, é necessário definir prioridades, metas claras e meios para alcançá-los à luz da sua missão institucional.

Desta forma, o planejamento e a gestão funcionam de formas interligadas. Enquanto o planejamento envolve a definição de metas, objetivos e estratégias para alcançar um determinado fim, a gestão é a implementação e o controle das ações planejadas para alcançar esses objetivos (DRUCKER, 1954).

O Decreto Federal nº 9.235/2017, que substituiu o Decreto nº 3.860/2001, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Ele estabelece no seu Art. nº 3 que compete às funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino: o MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE), o INEP e a CONAES (ANA *et al*., 2017). Na alínea "b" do Item II da IES, Seção III – Do Credenciamento Institucional, após apuração da

---

[147] Segundo a Lei 10.861/2004, art. 3º, o PDI subsidia a avaliação das IES e o art. 21 do Decreto 9235/2017 elenca seu conteúdo mínimo.

[148] De acordo com a LDB, Artigo 46, o governo determinou que "a autorização e o credenciamento de cursos e o credenciamento de instituições de ensino superior serão por prazo limitado, renovado periodicamente após passarem por processo de avaliação regular" (Brasil, 1996b).

comprovação do pagamento das taxas de avaliação externa *in loco* realizadas pelo INEP, prevista na Lei Federal nº 10.870/2004, está o PDI. Tal ordem demonstra a importância do PDI como um documento norteador do desenvolvimento institucional e da ação pedagógica e financeira (ANA *et al*., 2017).

Há também vários dispositivos[149] que reforçam a relevância do PDI como um importante documento que serve como pré-requisito para o processo de credenciamento, autorização e reconhecimento dos cursos e instituições superiores, bem como avaliação das propostas de desenvolvimento de suas atividades (ANA *et al*., 2017).

O foco da gestão pública nos governos Lula, durante o período 2003-2010, predominou em políticas de planejamento estratégico para desenvolver ações articuladas com vistas ao fortalecimento do Estado; uma manifestação clara disso foi a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[150]. Já no campo da gestão educacional, em abril de 2007 foi lançado o PDE, propondo uma série de ações integradas e sistemáticas, entre as quais se destacou o REUNI. Seu objetivo, disposto no Art. nº 1 do Decreto nº 6.096/2007, é criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, em nível de graduação, em uma perspectiva de racionalização de recursos existentes, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, estabelecendo no primeiro inciso de suas Diretrizes a redução das taxas de evasão nos cursos de graduações presencias das universidades.

No entanto, os impactos destas medidas pautadas por critérios de gestão focada em resultados, tal qual evidenciado no documento intitulado "Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: diretrizes gerais" elaborado pelo MEC em 2007 para fazer um diagnóstico da Educação Superior Brasileira, gerou nas IFES de forma geral e, em particular, na UFU, resistências e perplexidades quanto às metas estabelecidas em termos de quantitativos e qualitativos do ensino superior público.

Estas manifestações foram traduzidas pelas reivindicações históricas dos movimentos sociais e estudantis que exigiam maior envolvimento da comunidade acadêmica na discussão

---

[149] Vários são os dispositivos legais que orientam a elaboração do PDI: Lei nº 9.394/1996 (LDB), Art. 9, itens VIII e IX; Portaria Normativa nº 1/2007; Portaria Normativa nº2/2007; Resolução CNE/CES nº 2/1998; Resolução CNE/CP nº 1/1999; Resolução CNE/CES nº 1/2001; Resolução CNE/CP nº 1/2002 (art. 7º); e Resolução CNE/CES nº 10/2002, art. 6º, § 1º.

[150] O PAC é um programa implementado no governo Lula, em 2007, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), que visa retomar centralizar o planejamento e a execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país com objetivo, segundo o governo, de contribuir para o desenvolvimento acelerado e sustentável da economia (BRASIL, 2012a).

deste projeto de reestruturação e expansão das universidades federais (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007).

Neste contexto, o documento do REUNI que estabelecia mecanismos de ampliação de vagas nas IES públicas impactou significativamente os processos de planejamento, gestão e financiamento nas instituições federais que aderiram ao programa. O documento as impeliu a realizar alterações nas suas políticas e cultura internas, de forma a condicioná-las a trabalharem por metas/cronograma/desempenho/avaliação, visando, por uma perspectiva de racionalização de recursos existentes, segundo o MEC, um melhor aproveitamento das estruturas físicas e dos recursos humanos existentes, atrelando-as a maiores disponibilidades orçamentárias.

Essas medidas permitiram o surgimento de novos cursos e a abertura de novas vagas nos cursos já existentes, expandindo o acesso de grupos sociais anteriormente limitados pelo tradicional vestibular da maioria das IFES. No entanto, é conhecido que as metas das IES públicas diferem daquelas estabelecidas para organizações privadas, mesmo estando ambas inseridas aos ditames da sociedade neoliberal. No entanto, é imprescindível planejar para alcançar seus objetivos.

4.2 Importância do planejamento institucional na UFU

Na UFU o PIDE contempla também o PDI, sendo elaborado em um período não inferior a seis anos e revisto anualmente pela Comissão Permanente de Desenvolvimento e Expansão (CPDE) e pela DIRPL, conforme Portaria SEI Reito nº1026/2018 (UFU, 2018b).

A UFU apresentou um projeto de plano de expansão – 2008-2012 – ao MEC para adesão ao REUNI, em que expunha como sensível a questão da evasão escolar, sinalizando que possuía limitados recursos orçamentários à assistência estudantil que assegurasse o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes de graduação presencial,

> (...) entendendo que, além da ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior, outro desafio ao processo de democratização da educação superior está em garantir a permanência e a terminalidade neste nível de ensino (...) **programas de assistência estudantil (...) têm se mostrado limitados no sentido de assegurar àqueles alunos de nível socioeconômico precário as condições para permanecerem (...). A insuficiência de recursos humanos e financeiros necessários à implantação de programas e ações dirigidas para a permanência e apoio psicopedagógico ao estudante certamente é um fator que dificulta um adequado encaminhamento de soluções para este problema** (UFU, 2007, p. 20, grifo nosso).

Para isso, a Administração Superior da UFU, compreendendo na ocasião que a redução das taxas de evasão discente estaria diretamente relacionada ao aumento das taxas de conclusão de cursos, propôs aumentar a TCG para, pelo menos, 90%[151] a partir do primeiro ano vigente depois do Decreto nº 6.096/2007[152], para reduzir as taxas de evasão institucional e atender as metas do Programa REUNI.

Importante salientar que o Artigo nº 15 do Regimento Geral da UFU, vigente desde 07/01/2000, já estabelecia a implementação do PIDE, no qual deviam constar as diretrizes, as metas, os programas e os planos de ação pensados para todas as áreas da instituição (UFU, 2000).

Havia também a existência do Decreto Federal nº 3.860, de 09 de julho de 2001[153], que ressaltava a necessidade da elaboração do PDI para as instituições educacionais de ensino superior e, em dezembro de 2004, a SESU publicou as "Diretrizes para Elaboração do PDI[154]", fornecendo um roteiro de apoio às instituições, com o propósito de auxiliar na construção do PDI.

No entanto, a despeito disto, a UFU, de forma extemporânea, implementou a primeira versão deste documento em 2008-2012, sendo aprovada em maio de 2009.

Segundo Alves (2022, p. 174), tal aprovação ocorreu em caráter de urgência, para atender exigências legais da avaliação externa nos moldes do SINAES[155] e para receber a Comissão dos avaliadores do INEP em visita *in loco*, com vistas ao recredenciamento institucional junto ao MEC.

Esta preocupação foi manifestada na ata da terceira reunião do Conselho Universitário (CONSUN): no dia 22 de maio de 2009, dois dias antes da visita técnica da Comissão de Avaliação Institucional do INEP na UFU, o Prof. Waldenor Barros Moraes Filho relatou a todos que

> (...) segundo um parâmetro de avaliação disponível do site do INEP – um novo instrumento que considera dez dimensões (...) uma das dimensões envolve a

---

[151] Ver UFU (2007).
[152] Institui o REUNI.
[153] Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001 - Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências (Brasil, 2001). Ressalta a necessidade do PDI para avaliação de cursos e IES pelo MEC.
[154] Sistema de Acompanhamento de Processos das IES – SAPIEnS/MEC. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: Diretrizes para Elaboração. Dezembro 2004. Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/arquivo/diretrizes-mec-para-elaboracao-pdi.pdf.
[155] A Lei Federal nº 10.861/2004 institui o SINAES.

> avaliação do PIDE. (...) que deixaria registrado que a **ausência do PIDE teve impactos em cursos que foram mal avaliados**. A Pró-reitoria de Graduação procurou tomar todas as providências para que a Comissão do INEP encontre os muitos pontos positivos na área da graduação da UFU. Lembrou a avaliação feita pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA) que **já continha indicativos que passariam a ser transformados em ações**. Disse que era importante apresentar com clareza que, desde o processo de implementação do ciclo de avaliação da Lei do SINAES, a UFU está em atraso (UFU, 2009a, p. 2-3, grifos nossos).

A citação do Pró-reitor expõe a importância dada pela instituição na elaboração do PIDE, demonstrando que a ausência desse documento impactou negativamente a avaliação geral da instituição. Revelou-se também, na ocasião, que os indicativos apontados pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA), órgão que realiza o processo de autoavaliação institucional em consonância com o PIDE, não haviam sido transformados em ação.

Entre as deficiências apontadas pela Conaes, chama a atenção:

> A CPA está implantada, **porém apresenta deficiências, como a participação e a divulgação dos resultados não alcançar toda a comunidade acadêmica** (observamos que tanto técnicos administrativos, quanto discentes, desconhecem a CPA e/ou sua importância) configurando um quadro **AQUÉM** do referencial mínimo de qualidade (UFU, 2010b, p. 107, grifos nossos).

Isto demonstra como a comunicação eficaz e transparente e o envolvimento da comunidade acadêmica na preparação e execução dos PIDE podem ser elementos-chave para que todos compreendam a importância de suas atividades individuais e locais nas metas institucionais.

Por outro lado, a ausência de sistemas de comunicação eficazes e de um monitoramento adequado pode servir como catalisador de instabilidade na coesão e direção de esforços comuns, podendo afetar não só a implementação do planejamento institucional, mas a avaliação externa por órgãos competentes.

Importante ressaltar que as atribuições da CPDE, uma das comissões permanentes do CONSUN, conforme estabelecido no Art. 51 do Regimento Interno do CONSUN, foram:

> I. **Elaborar** a proposta de Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão da UFU – PIDE e submetê-la ao CONSUN;
> II. Ouvir os Conselhos Diretor, de Graduação, de Pesquisa e Pós-Graduação e de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis, no que for de suas competências, para propor o PIDE;
> III. **Promover seminários e discussões** sobre o PIDE e sua abrangência;
> IV. Acompanhar a execução do PIDE; e
> V. **Revisar**, anualmente, o PIDE (UFU, 2002, p. 16, grifos nossos).

Conforme destaque exposto acima, embora coubesse à CPDE promover seminários e discussões sobre o PIDE, não foi possível identificar nos canais de informações on-line da UFU – "ufu.br" e comunica.ufu.br (antigo portal) –, tampouco em algum documento oficial da instituição, alguma menção sobre promoção de discussões ou seminário para elaboração do PIDE 2010-2015. Porém, na Ata da 5ª reunião/2009 do CONSUN da UFU do dia 29/05/2009, o Presidente informou ao plenário sobre a necessidade de "(...) proceder à revisão do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE), promovendo **amplo debate na comunidade universitária**".

No entanto, em 31 de outubro de 2018, por meio da Portaria SEI Reito nº 1026, que revogou a Portaria SEI REITO nº 101, de 06 de setembro de 2017, o Reitor, presidente do CONSUN, redefiniu as atribuições do CPDE e definiu atribuições para a DIRPL no que se refere à elaboração e revisão do PIDE, além de ampliar as atribuições estabelecidas pelo Regimento Interno do CONSUN[156], cabendo a CPDE:

> Art. 3º A CPDE terá como atribuições, além daquelas estabelecidas pelo Regimento Interno do CONSUN e de outras que venham a ser estabelecidas pelo Conselho:
> § 1º Coordenar o processo para elaboração do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE), bem como o processo de revisão anual do PIDE;
> § 2º Caberá a CPDE na elaboração do PIDE:
> I. propor melhorias no plano de execução apresentado pela DIRPL;
> II. acompanhar, em todas as suas etapas, o processo de construção e elaboração do planejamento;
> III. avaliar as metas propostas por cada Unidade Acadêmica e Administrava para compor o PIDE, podendo aprovar ou reprovar com justificativa;
> IV. apresentar a proposta do PIDE para que se possa ouvir a comunidade e os Conselhos de Graduação, de Pesquisa e Pós- Graduação, de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis e o Conselho Diretor;
> V. responder por assuntos concernentes a elaboração e aprovação do PIDE.
>
> § 3º Caberá a CPDE na revisão anual do PIDE:
> I. propor melhorias no plano de execução apresentado pela DIRPL;
> II. acompanhar, em todas as suas etapas, o processo de revisão do planejamento;
> III. avaliar o acompanhamento das metas de cada Unidade Acadêmica e Administrava, referente ao exercício anterior, bem como avaliar as metas reprogramadas do exercício subsequente, podendo aprovar ou reprovar com justificativa;

[156] Ver: Regimento Interno do CONSUN da UFU, aprovado através da Resolução nº 10/2002 em seu art. nº 51, Seção I – Das comissões permanentes, capítulo VII – Das Comissões, onde estabelece as atribuições da CPDE.

> IV. Responder por assuntos concernentes a revisão do PIDE (UFU, 2018b, p. 02).

Já as atribuições da DIRPL, conforme o art. 4º, foram:

> § 1º Estabelecer um plano de execução para elaboração e revisão anual do PIDE que contempla:
> I. definição das etapas para a construção do planejamento;
> II. detalhamento de cada etapa (fluxogramas);
> III. definição de estratégia para condução de cada etapa;
> IV. treinamento para os usuários;
> V. plano de comunicação;
> VI. cronograma para execução.
>
> § 2º Acompanhar as informações preenchidas pelas unidades:
> I. avaliar os conteúdos (textos), podendo aprovar ou reprovar solicitando melhorias;
> II. realizar avaliação técnica e metodológica das metas visando uma uniformização da linguagem descritiva, das unidades de medidas, da adequação do enquadramento nas diretrizes e áreas temáticas.
>
> § 3º Consolidar o documento final do PIDE para apreciação do Conselho Universitário.
>
> § 4º Manter o portal do PIDE no sitio oficial da UFU, com as informações devidamente atualizadas (UFU, 2018b, p. 03).

Percebe-se, com este normativo mais recente, um esforço institucional para dar maior centralidade na elaboração e revisão do PIDE ao reelaborar atribuições e ampliar agentes públicos envolvidos nesta atividade – sobretudo chamando a responsabilidade do setor de Planejamento no processo desta atividade.

A versão PIDE 2008-2012[157], primeira versão do documento, teve vigência apenas de dois anos, pois a CPDE[158], responsável pela revisão anual prevista no Regimento Geral, propôs melhorias no documento 2008-2012 (UFU, 2010b), constituindo o PIDE 2010-2015 com um novo período de vigência não inferior a seis anos. O PIDE 2010-2015 foi aprovado no CONSUN em 26/03/2010. Em fevereiro de 2014, por meio da Resolução nº 08/2014, foram aprovadas a revisão e atualização das informações do documento realizadas em setembro de 2011, inserindo cinco novas metas, conforme normativo supramencionado. Nele estão registradas 32 metas e 477 ações abrangendo ensino, pesquisa, extensão e outros aspectos

---

[157] Ver: Resolução nº 07/2009 PIDE: período 2008-2012 (UFU, 2007).

[158] Conforme Portaria de Pessoal UFU nº 1175, de 29 de março de 2022, a CPDE é composta por 02 professores, 01 técnico administrativo e 01 discente, conforme dispõe o art. nº 52 do Regimento Interno do CONSUN – aumentado para mais 01 professor a partir do PIDE 2022-2027 (UFU, 2021a).

como: funcionamento acadêmico-administrativo, infraestrutura, serviços, estrutura organizacional e assistência estudantil.

Antes desta revisão e atualização no PIDE 2010-2015, quando o documento registrava 27 metas, no item 5.1 "Acompanhamento e Desenvolvimento Institucional" a instituição reconheceu preocupações relativas à cultura institucional,

> Somente **a partir de uma cultura de avaliação contínua, rigorosa e sistemática**, que leve em consideração as expectativas da sociedade e as relações que se estabelecem entre esta e os objetivos da Instituição, é possível conhecer os avanços conquistados e estabelecer os patamares que se pretende atingir a curto, médio e longo prazo. (...) **Entretanto, estas avaliações sempre foram executadas de maneiras isoladas e desarticuladas.** A primeira iniciativa no sentido de estabelecer um processo de avaliação da Instituição de forma global e articulada aconteceu no final do ano de 2002, com a criação, pelo Conselho Universitário – CONSUN, da CPAI - Comissão Permanente de Avaliação Institucional (UFU, 2010b, p. 114, grifo nosso).

Tal reconhecimento contribui para superar os desafios característicos da instituição. Acresce a isso que, em de 28 de junho de 2013, na Ata da 6ª Reunião/2013 do CONSUN da UFU, o Pró-Reitor da PROPLAD, professor José Francisco, chamou a atenção dos Conselheiros para "os impactos sofridos pela matriz orçamentária com a diminuição de alunos equivalentes" e a Pró-Reitora de Graduação, professora Marisa Lomônaco de Paula Naves, reafirmou a gravidade da situação exposta pelo Pró-Reitor "e considerou que a análise dessa questão permitirá o encontro de **alternativas preventivas** para o problema da evasão e reprovação nos cursos de graduação" (UFU, 2013a, grifo nosso).

No entanto, os dados fornecidos pela DIRPL[159]/DIAPI[160], no dia 06/11/2023, em resposta ao recurso realizado na plataforma "Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à informação[161]" por meio do protocolo nº 23546.088699/2023-64 sobre uma solicitação das taxas de evasão e retenção da UFU, e em particular dos discentes matriculados como Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e PcD, foram:

---

[159] Ver Anexo C.

[160] A DIAPI, subordinada à PROPLAD/UFU, tem por missão captar dados das diversas áreas da Universidade, transformá-los em informações relevantes para as ações de planejamento, controle e avaliação institucional, bem como promover a divulgação dessas informações junto à comunidade. Conforme Portaria SEI REITO nº 1026/2018, a Comissão de Planejamento (DIRPL) tem a incumbência de elaborar e revisar os PIDE, com o objetivo de padronizar a metodologia e a linguagem das metas e indicadores institucionais, com esforço de assegurar consistência nas análises e nos relatórios.

[161] Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/web/principal.

> Informamos que a metodologia de cálculo das taxas sofreu alterações ao longo dos anos. Dessa forma, visando a padronização de eventuais análises por parte do solicitante, informamos os exercícios de 2019 à (*sic*) 2021, com valores calculados por meio da metodologia FORPLAD de 2022, seguindo a metodologia vigente e aprovada pela PROGRAD no PIDE 2022-2027. Ainda informamos que não calculamos as taxas especificas (*sic*) para PPI, mas passamos a calcular, a partir do exercício de 2022, as taxas de evasão e retenção de alunos cotistas, que incluem as demais modalidades de ingresso. Reiteramos que a DIAPI efetua o cálculo do indicador, a partir de dados disponibilizados pelo CTIC, mas que a gestão desses indicadores (metodologia, periodicidade, etc.) é de responsabilidade da Pró-Reitoria de Graduação (Anexo C).

Esta resposta evidencia os complexos desafios estruturais que a UFU enfrenta no monitoramento, acompanhamento e possíveis ajustes na aplicação de indicadores de evasão e retenção dos seus estudantes. Ademais, a interdependência entre os dados de evasão/retenção e a matriz orçamentária deveria sugerir maior atenção acerca da sustentabilidade financeira e operacional da universidade, devido à influência destes indicadores na alocação de recursos públicos para a instituição e para o PNAES.

Os dados fornecidos pela DIRPL foram:

Tabela 2 - Indicadores de evasão e retenção na UFU entre 2019 e 2021

Indicador	2019	2020 (*)	2021 (*)	2022
% Evasão de alunos **não** cotistas (graduação presencial)	9,82	19,37	12,39	9,13
% Retenção de alunos **não** cotistas (graduação presencial)	68,89	89,9	93,79	56,05

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Administração e Controle Acadêmico, Divisão de Apoio ao Planejamento Institucional – DIAPI/PROPLAD/UFU e Relatório de Gestão em nov. 2023[162].
(*) Diante do cenário da pandemia de covid-19, houve uma queda substancial no número de matriculados, o que levou ao aumento do índice de evasão em 2020. Quanto ao aumento do índice de retenção, considerando mesmo cenário, houve uma queda substancial no número de ingressantes e concluintes, o que levou ao aumento do índice de retenção em 2021.

Observa-se na Tabela 2 acima, tendo como parâmetro o ano de 2019, que os indicadores de evasão e retenção tiveram uma tendência crescimento nos anos subsequentes. Entretanto, em 2022 a taxa de evasão voltou ao mesmo patamar de 2019, e a taxa de retenção no ano de 2022, teve uma relativa queda se comparado a taxa de 2019.

Para Santos, Pilatti e Bondarik (2022), embora estes indicadores representem fenômenos complexos e multidimensionais, a metodologia utilizada para avaliar a evasão poder levar em distorções nos resultados, devido ao uso de várias fórmulas e interpretações; os anos

[162][162] Relatório encaminhado por ofício nº 261/2023/DIAPI/DIRPL/PROPLAD/REITO-UFU em resposta a solicitação do SIC – Ver em Anexo C.

de 2020 e 2021 foram atípicos. Pois foram os anos em que a covid-19 foi reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como pandemia tanto no Brasil quanto no mundo.

Portanto, esta tendencia de crescimento destes indicadores acima, não pode ser caracterizada como representativas da realidade que estes indicadores visam demonstrar.

Entretanto, Lima Junior *et al*. (2019) considera a taxa de retenção mais representativa às condições internas das instituições, ao retratar as condições de ensino, acolhimento, suporte acadêmico e assistência socioeconômica, especialmente para estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica, como é o caso do PNAES. Portanto, tal é a importância das ações deste programa para àqueles que em tese são mais propensos à evasão e à retenção devido a suas situações de vulnerabilidade socioeconômica.

Pesquisa realizada por Araújo, Mariano e Oliveira (2021) revelaram a importância da ampliação de bolsas e de apoio da assistência estundantil para conter a retenção em todas as áreas de conhecimento. Para Lima Júnior *et al.* (2019) e Vasconcelos e Silva (2011), a retenção pode ser conceituada como a permanência prolongada do estudante na universidade além do previsto. Lamer *et al.* (2017) considera que a suspensão, cancelamento ou trancamento de matrícula ou repetência, pode levar o estudante a necessitar de um maior período para finalizar seu curso, e consequentemente levá-lo à evasão. Portanto, os fatores determinantes da retenção estão relacinonados aos fatores que podem levar à evasão.

Segundo Santos, Pilatti e Bondarik (2022) para reduzir a evasão é essencial melhorar as condições de permanência dos estudantes, associando esse desafio a fatores socioeconômicos mais amplos.

Portanto, um planejamento institucional voltado para proporcionar um ensino de qualidade, apoio acadêmico, tais como programas de tutoria, acolhimento, apoio psicológico e assistência socioeconômica, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, podem contribuir para assegurar desempenhos acadêmicos satisfatórios e uma melhor avaliação institucional.

Conforme, Portaria SEI REITO nº 1026/2018, a Comissão de Planejamento (DIRPL) tem a incumbência de elaborar e revisar o PIDE das IES, com o objetivo de padronizar a metodologia e a linguagem das metas e indicadores institucionais, com esforço de assegurar consistência nas análises e nos relatórios.

No entanto, conforme citado acima, as mudanças constantes nos métodos de cálculo das taxas (evasão/retenção) ao longo dos anos apontam para dificuldades em manter a consistência nas análises, comprometendo as decisões de longo prazo baseadas nestas métricas. Ainda que,

a instituição tenha atribuído essas responsabilidades para a DIRPL a partir de 2018, a ausência de padronização destes indicadores ao longo dos anos pode compromete qualquer esforço institucional.

A conexão direta entre as taxas de evasão e retenção de estudantes e a alocação orçamentária da instituição, indica que a questão não é somente de natureza acadêmica, mas também econômica. Conforme destacou o então Pró-Reitor da PROPLAD, ao afirmar na Ata da 6ª Reunião do CONSUN da UFU em 2013, que a redução no número de "alunos equivalentes" causou um efeito negativo na matriz orçamentária da instituição.

Este indicador, conforme vimos na subseção “Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários: Desafios e Perspectivas na dinâmica do financiamento do PNAES” é o principal parâmetro utilizado na Matriz OCC para manutenção e expansão das IFES, no cálculo da participação orçamentária, e também o principal critério como parâmetro na alocação de recursos para o PNAES[163], os quais levam em consideração parâmetros que valoriza, dentre outros, a diminuição da evasão e retenção acadêmica.

O indicador de "aluno equivalente" é utilizado para avaliar os custos de manutenção das IFES. Na prática, busca espelhar a necessidade de recursos para atender diversos perfis de alunos, considerando o "tamanho" e a complexidade dos cursos disponibilizados pelas IFES. Em outras palavras, instituições que possuem um número elevado de "alunos equivalentes" tendem a necessitar e receber mais recursos do orçamento a ser alocado pela SESU no intuito de manter a qualidade e o funcionamento dos cursos.

Apesar do indicador de "aluno equivalente" buscar uma distribuição mais equitativa de recursos públicos entre as IFES, existe alguns limitantes. Alguns críticos, como Lima Junior *et al.* (2019), apontam que a metodologia de cálculo do "aluno equivalente" pode não abranger todas as particularidades de cada instituição, podendo ignorar aspectos regionais, sociais e estruturais. Em outras palavras, não corresponde tão fielmente às necessidades concretas das IFES.

Contudo, este indicador é crucial para a distribuição de fundos públicos nas IFES, especialmente para o PNAES, afetando diretamente o financiamento destinado a esses objetivos.

Ademais, no cálculo deste indicador há informações sobre retenção e evasão, conforme salientou a então Pró-Reitora de Graduação, professora Marisa Lomônaco de Paula Naves na

[163] Instituído pelo Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010 (Brasil, 2010).

Ata da 6ª Reunião do CONSUN da UFU em 2013, ao reafirmar a gravidade da situação exposta pelo Pró-Reitor da PROPLAD, professor José Francisco: "(...) a análise dessa questão permitirá o encontro de **alternativas preventivas** para o problema da evasão e reprovação nos cursos de graduação" (UFU, 2013a, grifo nosso).

Acresce que a queda no indicador "aluno equivalente" pode limitar a capacidade de financiar programas de ensino, extensão e infraestrutura, ao mesmo tempo permitindo o crescimento da demanda por novos investimentos para atrair e manter estudantes, gerando um ciclo de orçamento contínuo.

Isto deveria sugerir um monitoramento das taxas de evasão e retenção como um indicador estratégico para UFU e medidas proativas para minimizar essas perdas, pois este possível impacto negativo pode afetar negativamente a oferta de ensino público gratuito, prejudicando a imagem e a missão da universidade.

Além disso, conforme observou o Relatório nº 201700860 da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, o planejamento estratégico da UFU referente ao PIDE 2016-2021 foi aprovado somente em março de 2017, por meio da Resolução CONSUN nº 3, deixando de apurar os resultados da execução das metas de 2016 (BRASIL, 2016b, p. 4-5).

O fenômeno da evasão e da retenção no ensino superior brasileiro tem despertado o interesse do Estado e de vários pesquisadores[164], principalmente a partir de meados da década de 1990, quando foi criada a Comissão Especial de Estudos sobre Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras no âmbito da SESU do MEC. Desde então tem havido um consenso neste campo de investigação de que quando os estudantes encontram dificuldades de permanência no ensino superior e acabam por abandoná-lo gera-se ociosidade para professores, servidores, espaço físico e equipamentos, consequentemente acarretando ineficiência dos recursos públicos (Silva Filho *et al*., 2007).

Desta forma, percebe-se que há necessidade na UFU de maior atenção e acompanhamento, especialmente em informações que influenciam nos recursos públicos para a instituição e, em particular, para o PNAES.

---

[164] Como estimativa sobre o interesse na temática, foram feitas, em 18/06/2020, duas consultas: na base de artigos da *Scientific Electronic Library Online* – SciELO, (http://www.scielo.br/) e no sítio eletrônico Google Acadêmico (https://scholar.google.com.br/), utilizando as palavras-chave "evasão" e "ensino superior" concomitantemente. Na SciELO, foram encontrados 52 artigos, publicados entre 1993 e 2020, e no Google Acadêmico, tendo as palavras-chave ao título, foram encontrados 206 resultados.

4.3 Planejamento institucional da Assistência Estudantil: Desafios entre Autonomia e Governança institucional

A UFU consolidou-se como um centro de excelência em ciência e tecnologia na região central do Brasil, abrangendo o Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba, noroeste e norte de Minas, sul e sudoeste de Goiás, norte de São Paulo, e partes do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

A UFU é uma Fundação Pública de Ensino Superior vinculada ao MEC sediada em Uberlândia e possui autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial de acordo com seu Regimento Geral[165].

Desde 2006, a UFU expandiu sua presença para outras três cidades da região, totalizando sete campi, sendo quatro campi em Uberlândia, um em Ituiutaba, um em Monte Carmelo e um em Patos de Minas. Com mais de 30 mil membros na comunidade acadêmica, a universidade disponibiliza uma vasta gama de cursos de graduação e pós-graduação distribuídos em 30 unidades acadêmicas nas áreas de Ciências Biomédicas, Exatas, Humanas e Artes (PROGRAD, 2022).

A estrutura organizacional da UFU, com suas unidades acadêmicas relativamente autônomas dotadas de relativa autonomia organizativa, orçamentária e pedagógica[166], espelha uma cultura organizacional fundamentada em processos[167] contínuos de melhoria e uso de técnicas e sistemas de software para aprimorar a operação. Contudo, esta configuração pode apresentar desafios, como a ausência de alinhamento integral em uma gestão participativa focada em resultados[168], o que dificulta a execução de uma governança eficiente e coordenada (IRITANI *et al*., 2015; SOUSA *et al*., 2019).

---

[165]Regimento Geral UFU. Disponível em: https://ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/regimento_geral_da_ufu.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

[166] Ver: UFU (2023, p. 13-14).

[167] A organização orientada por processos é estruturada e organizada em torno da busca contínua para o aperfeiçoamento dos processos organizacionais da instituição. A Unidade Acadêmica terá por competência: I. planejar, coordenar, executar e avaliar as atividades de ensino, pesquisa e extensão nas respectivas áreas; II. Planejar a aplicação dos recursos orçamentários que lhe forem alocados e administrar os bens patrimoniais sob sua responsabilidade; III. Coordenar e implementar a política de recursos humanos da Unidade; e IV. Elaborar e aprovar sua proposta de Regimento Interno em consonância com o Estatuto e o presente Regimento Geral.

[168] A gestão por resultados tem como foco o cumprimento de metas, priorizando a entrega o produto final em detrimento dos processos. Peter Drucker (1954; 2001) propôs o Gerenciamento por Objetivos (GPO), um método de planejamento e controle que se concentra em estabelecer metas claras e avaliação do desempenho em relação a esses objetivos. Essa estratégia visa aprimorar a eficácia organizacional alinhando os objetivos individuais com os objetivos da organização, promovendo a

No entanto, segundo Caetano e Dib (1988), Pietro (2010) e Gomes *et al*. (2003), esta autonomia das unidades acadêmicas tem origens históricas, com as faculdades originalmente encarregadas de funções administrativas, como o registro de diplomas. Isto indica que essa autonomia gerou frutos de uma cultura resistente a alterações para uma administração integrada e sistematizada, comprometendo, assim, a formulação de uma visão e uma missão institucional integrada.

O Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles da UFU foi criado pela Portaria R nº 775/2017 e posteriormente renomeado para Comitê de Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade (COMGOV) por meio da Portaria SEI REITO nº 409 de 11 de maio de 2018 (UFU, 2018a). Tem como objetivo implementar medidas que sistematizem as práticas de governança, controles internos e gestão de riscos em toda a Universidade. Uma das responsabilidades atribuídas do Comitê é "Garantir a aderência a regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público" (UFU, 2017b).

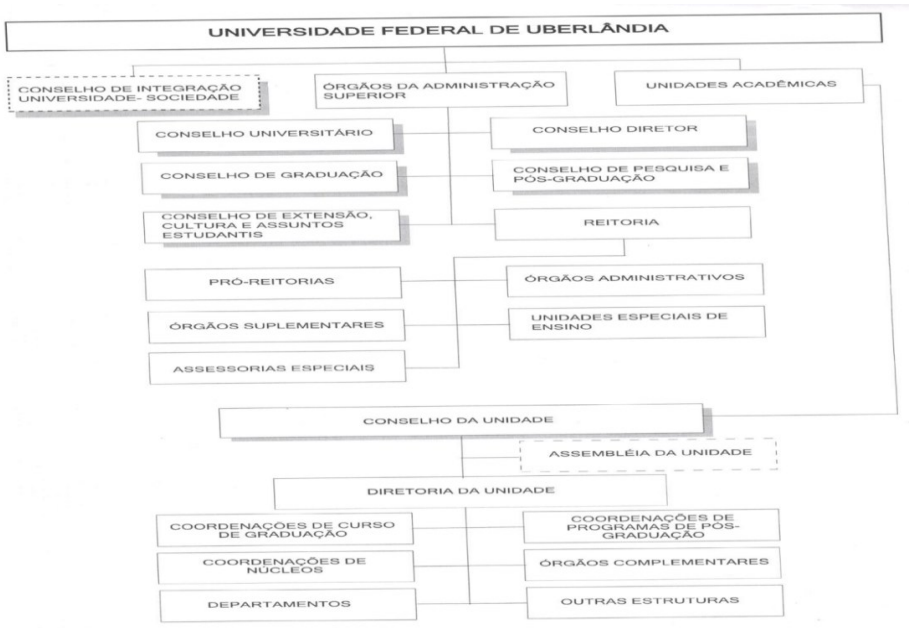
A estrutura organizacional da UFU[169], baseada em instâncias colegiadas e sem uma hierarquia definida entre os Conselhos Superiores (órgãos consultivos e deliberativos) e as Unidades Acadêmicas (atividade principal da organização), conforme ilustrado a seguir na Figura 10, pode estimular agilidade e independência, porém também pode gerar desafios na coordenação e implementação de políticas e estratégias institucionais (DRUCKER, 2001).

---

responsabilidade e encorajando a melhoria contínua. Para o autor, a execução eficaz do GPO requer liderança comprometida, comunicação e capacidade de se adaptar a mudanças internas e externas. Para organizações com estruturas descentralizadas, a gestão deve ser adaptável para assegurar a unidade estrutural da organização, preservando simultaneamente a autonomia local.

[169] A estrutura organizacional da UFU está fundamentada no seu Estatuto (Título II) e Regimento Geral (Título III), consolidada pela Resolução 01/2012 do CONSUN e divulgada pela Portaria REITO nº 401, de 01 de agosto de 2023.

Figura 10 - Organograma da estrutura organizacional da Universidade Federal de Uberlândia



Fonte: UFU (2023)

Para que a UFU alcance suas metas estratégicas e mantenha a excelência acadêmica, é fundamental equilibrar a autonomia das unidades com uma comunicação eficiente e processos de avaliação contínua (DRUCKER, 2001). A falta de uma estrutura hierárquica definida e a falta de clareza nas relações de autoridade pode resultar em esforços fragmentados e conflitantes, prejudicando o desenvolvimento institucional que pode dificultar ou até provocar o esvaziamento da finalidade da Governança Institucional[170].

Além disso, a fragmentação de informações e dados entre os órgãos administrativos tende a não só comprometer o acesso aos apoios necessários e urgentes aos estudantes elegíveis da assistência estudantil com burocracias estanques, mas a dificultar a integração principalmente dos estudantes que entram na universidade. Isto porque o acolhimento e as informações institucionais que devem ser dirigidas aos ingressantes ficam a critério de cada unidade acadêmica, unidade administrativa e entidade estudantil, sem uma integração institucional clara.

---

[170] Governança institucional refere-se ao conjunto de processos, estruturas organizacionais, políticas e práticas pelos quais as instituições são dirigidas, controladas, monitoradas, tomam decisões, exercem autoridade, implementam políticas e garantem a prestação de contas. Portanto, Governança requer definições claras de responsabilidade e envolve a criação e aplicação de sistemas e mecanismos de liderança, estratégia e controle sejam postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar de maneira eficaz, transparente, ética e em conformidade com leis e regulamentações aplicáveis, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2013).

Isto pode contribuir para combater o abandono escolar e o insucesso escolar nos primeiros anos acadêmicos, seja por ausência de integração, problemas financeiros, falta apoio social ou dificuldades de adaptação.

No entanto, aparentemente, programas de tutorias, grupos de estudos e atividades de integração social mais amplos e integralizados tendem a ser fundamentais para fomentar o sucesso acadêmico e criar um ambiente acolhedor e de apoio. Estes programas não só ajudam os novos estudantes a adaptarem-se ao ambiente universitário, como também lhes oferecem um sentido de pertença e uma rede de apoio desde o início, a exemplo no "Núcleo Internacional[171]" da Universidade do Minho em Portugal.

Ademais, tais ações contribuem para promover uma cultura de direitos estudantis e favorece o desmonte de padrões institucionalizados que sustentam ou sustentaram as relações sociais de acesso e/ou exclusão aos bens e serviços de assistência estudantil de proteção social, como se fossem paternalistas[172].

Este é um desafio que a instituição e suas unidades acadêmicas e administrativas tendem a enfrentar na dinâmica de suas atividades para assegurar que as unidades estejam alinhadas com os objetivos globais da instituição, assegurando uma gestão mais coesa e eficaz.

Em 1998 foi aprovado pelo CONSUN da UFU o novo Estatuto para reger a organização, o funcionamento e o desenvolvimento da instituição (UFU, 2023e) e, em 1999, foi aprovado o Regimento Geral da UFU, que alterou a organização e a dinâmica de funcionamento institucional (UFU, 2000).

---

[171] " 'O Núcleo Internacional' tem por objetivo apoiar e acolher estudantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) por meio de orientações relacionadas ao visto, sobre o funcionamento das diferentes unidades curriculares e atividades extracurriculares no 1º ano dos cursos, além de buscar sanar dúvidas eventuais que possam surgir. Atribuem a cada estudante uma "Sombra Amiga" que é um programa no qual estudantes dos PALOP em anos superiores atuam como mentores dos novos estudantes das seguintes formas: oferecendo orientação e suporte; compartilhando conselhos sobre métodos de estudos, gestão de tempo e recursos online; estando disponíveis para discutir questões sobre discriminação, bem como partilha de experiências, vivências e informações práticas sobre a cidade de Braga. Por acreditarem que a interação entre estudantes com experiências semelhantes seja mais benéfica e motivadora para os recém-chegados, organizam também atividades de integração entre os estudantes dos PALOP e alguns estudantes portugueses, como o objetivo de promover um ambiente acolhedor, inclusivo de forma que estabeleçam laços e compartilhem experiências culturais. Além disso, oferecem suporte acadêmico adicional, incluindo aulas de reforço dadas por professores que se mostram disponíveis para garantir que todos tenham igualdade de oportunidades para alcançar o sucesso acadêmico e superar desafios relacionados à falta de bases científicas. " Entrevista concedida pela fundadora Marta Teixeira Sobgui em agosto de 2024.

[172] Sobre isso ver: Nunes (1997 e Gebrim (2014).

Os centros de cursos foram desfeitos para serem instituídas 28[173] unidades acadêmicas (faculdades ou institutos), Educação Profissional de nível técnico (ESTES) e a Escola de Educação Básica (ESEBA). A cada unidade acadêmica fundada coube definir a sua própria estrutura organizacional tanto colegiada quanto administrativa, de acordo com as diretrizes mais gerais definidas tanto no Estatuto quanto no Regimento Geral.

No Regimento Geral são regulamentados a organização e o funcionamento da instituição, conforme disposto na legislação federal vigente e por seu Estatuto. A estrutura da UFU é composta por:

> I. **Conselho de Integração Universidade-Sociedade**: órgão consultivo da Administração Superior.
> II. **Órgãos da Administração Superior**: 05 Conselhos Superiores e Reitoria.
> ● **Conselhos Superiores**: órgãos de caráter consultivo e deliberativo. São eles:
> o Conselho Universitário
> o Conselho Diretor
> o Conselho de Graduação
> o Conselho de Pós-Graduação
> o Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis.
> ● **Reitoria**: órgão de caráter executivo composto pelas unidades:
> o Vice-Reitoria
> o Pró-Reitorias
> o Órgãos administrativos
> o Órgãos suplementares (Hospitais)
> o Assessorias Especiais
> o Unidades especiais de ensino (Escolas de educação básica e de educação profissional)
> III. **Unidades Acadêmicas**: órgão básico da UFU responsável pelas atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão. Elas podem ser Faculdades, Institutos ou Escolas (UFU, 2000, p. 4).

Parece que a estrutura organizacional da UFU, conforme delineada em seu Regulamento Geral, que incluía faculdades isoladas evoluindo para cursos que se fundiam em "Centros", seguido pelo estabelecimento de unidades acadêmicas (faculdades e institutos) com autonomia administrativa e dinâmica funcional colegiada, desempenhou um papel significativo na promoção de uma cultura organizacional que se desenvolveu em unidades quase "autônomas", embora esse processo tenha enfrentado oposição da comunidade acadêmica da UFU (CAETANO; DIB, 1988).

[173] Sendo uma delas a Faculdade de Ciências Integradas do Pontal, que funciona como campus avançado do município de Ituiutaba desde 2006.

A formação organizacional pode desempenhar uma importante participação na construção da cultura organizacional, além de impactar o planejamento e a gestão das IFES em várias áreas (DRUCKER, 2001). Isto nos fornece indícios sobre a implementação das ações da assistência estudantil na UFU, além de fornecer informações sobre o lugar, a importância, as peculiaridades e os desafios associados ao financiamento da assistência estudantil como uma política pública de proteção social setorial do ensino superior.

É importante não só garantir que as unidades operacionais estejam alinhadas com os objetivos estruturantes e globais da organização, mas que haja mecanismos eficazes que possibilitem a qualidade e a avaliação contínua das atividades desenvolvidas, além de uma comunicação eficiente entre todas as partes envolvidas sobre suas competências na organização, de forma a garantir que a autonomia não comprometa a qualidade acadêmica e os objetivos estruturantes da instituição (DRUCKER, 2001).

Este panorama sobre o contexto da implementação do planejamento institucional da assistência estudantil na UFU demonstra as limitações e os desafios inerentes à instituição e suas unidades administrativas. Este planejamento é denominado na UFU como PIDE, que envolve formulação de estratégias, tomadas de decisões, alocações de recursos e estabelecimento de indicadores de desempenho mensuráveis e padronizados, além de uma gestão eficaz que combine uma visão estratégica com a sensibilidade política e social na condução deste processo.

Com base nestas informações será visto como foi realizado o PIDE de 2010-2015 e de 2016-2021 concernente ao planejamento da Assistência estudantil.

4.4 Planejamento da Assistência Estudantil na UFU

Vimos como a formação organizacional pode impactar o planejamento, em particular, o PIDE, da assistência estudantil, nomeadamente o PNAES da UFU.

Conforme Araújo (1996, p. 75), compreender a natureza da instituição, em seu contexto, é fundamental para a análise de planejamento, pois "(...) as características da organização universitária e de seu processo decisório certamente definem os arranjos institucionais, com consequências diretas para a atividade do planejamento". Portanto, ao levantar algumas características institucionais da UFU, pretende-se identificar e compreender suas especificidades de modo que seja evidenciada a sua natureza na elaboração e implementação do planejamento da assistência estudantil na instituição.

Na mais recente pesquisa da ANDIFES, a "V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018", publicada em 2019, revelou que a proporção de cotistas nas IFES saltou de 3,1%, em 2005, para 48,3%, em 2018. Quanto ao critério de renda, com foco nos estudantes que estavam inseridos na faixa de renda mensal familiar per capita de até um salário mínimo e meio, a pesquisa realizada em 1996 apontou que 44,3% dos estudantes estavam nessa condição; já em 2014 estes estudantes correspondiam a 66,2% dos discentes, e em 2018, 70,2% dos estudantes das universidades federais brasileiras estavam inseridos na faixa de renda foco da PNAES (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 232).

Esta realidade do ensino superior público brasileiro não tem sido diferente na UFU. Uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-sociais (CEPES)/PROEX/PROGRAD sobre o perfil dos graduandos na instituição revelou uma crescente diversidade no ingresso de estudantes – em particular, a inclusão crescente de estudantes negras e negros.

Diante deste aumento expressivo de estudantes cotistas e de baixa renda nas IFES, particularmente na UFU, consequência da política de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, o planejamento das ações de assistência estudantil, com o objetivo de assegurar que problemas financeiros não sejam um empecilho para a continuidade dos estudos, precisa ser bem estruturado para atender a essa necessidade, garantindo que esses estudantes não só ingressem, mas também concluam seus cursos.

Entretanto, pesquisa realizada pela ANDIFES apontava que desde 2011 este segmento estudantil assistido pelo PNAES "(...) mesmo sendo [em tese] os mais beneficiados por estes programas, ainda não são adequadamente atendidos em suas necessidades" (BRASIL, 2011, p. 44). Isto sugere que a UFU pode se encontrar nesta realidade.

Assim, a importância do planejamento e da gestão no PNAES tende a ser fundamental para que estes recursos sejam aplicados de forma eficaz de modo a atender as necessidades diversas e específicas. Isto inclui a UFU, no que diz respeito à formulação de estratégias, tomada de decisões e alocação de recursos para atingir metas e objetivos pré-determinados.

De acordo com isso e com o marco temporal desta pesquisa, analisou-se a meta de nº 17, denominada de "Fortalecer os mecanismos de assistência estudantil", do PIDE 2010-

2015[174], e a diretriz de nº 12 "Promover a Assistência Estudantil para garantir o exercício pleno do direito à educação[175]" do PIDE 2016-2021[176], referente à assistência estudantil da UFU.

Em ambos os períodos, será verificado se houve conformidade das metas da Assistência Estudantil, nomeadamente do PNAES, com as diretrizes previstas no PNE 2014/2024[177], pois cabe à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional[178]; ainda que não haja menção das áreas prioritárias para a União atuar, depreende-se por complementariedade às demais competências federativas que a ela compete, prioritariamente, a educação superior.

Além disso, será verificado se há conformidade destes PIDEs com as metas estabelecidas pela Política de Assistência Estudantil da UFU – disposta na Resolução nº 15/2009 – tendo em vista ser uma das Diretrizes do PROAE – disposta no item VIII, 6º artigo da Resolução nº 6/2016 – a execução da Política de Assistência Estudantil na UFU.

Quanto às estratégias do PNE 2014/2024, serão consideradas algumas diretrizes da meta 12 que têm um caráter mais específico relacionado à expansão das matrículas, assegurando a qualidade na graduação concernente à assistência estudantil. Assim, destaca-se as estratégias do PNE:

> 12.5) **ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil** dirigidas aos (às) **estudantes de instituições públicas**, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, **de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico**;
> 12.9) **ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei**;
> 12.10) **assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação**;
> 12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito

[174] Ver: Resolução nº 03/2010 do CONSUN (UFU, 2017a).
[175] "Abrange iniciativas destinadas a ampliar a cobertura, as estruturas e os equipamentos das políticas de permanência (prioritária e ampliada) e de conclusão de curso, no âmbito da Assistência Estudantil, que contribuam para a permanência do discente e seu melhor aproveitamento na Universidade. Contempla, ainda, as atividades de integração, confraternização e físico-desportivas voltadas para o segmento discente", conforme Resolução nº 03/2017, do CONSUN (UFU, 2017a, p. 66).
[176] Ver: Resolução nº 03/2017 do CONSUN (UFU, 2017a).
[177] Instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014.
[178] Constituição Federal, art. 24, IX (BRASIL, 1988).

> nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
> 12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades **indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações**;
> 12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Quanto à Política de Assistência Estudantil da UFU, com base na Resolução CONSUN UFU nº 15/2009, os objetivos são:

> I – promover o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes da UFU, na perspectiva da **inclusão social e democratização do ensino**;
> II – assegurar aos estudantes igualdade de oportunidade no exercício das atividades acadêmicas;
> III – **proporcionar ao estudante com necessidades especiais condições básicas para o desenvolvimento acadêmico**;
> IV – **contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes, no que diz respeito às condições econômicas, sociais, políticas, culturais, físicas e psicológicas**;
> V – contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, buscando minimizar a **reprovação e a evasão escolar, por meio da redução dos efeitos das desigualdades socioeconômicas e culturais**;
> VI – promover e ampliar a formação integral dos estudantes, estimulando e desenvolvendo a criatividade, a reflexão crítica, as atividades e os intercâmbios: cultural, esportivo, artístico, político, científico e tecnológico; e
> VII – preservar e difundir os valores éticos de liberdade, igualdade e democracia (UFU, 2009b, 3º artigo, grifos nossos).

O artigo 4º especifica como a UFU buscará a consecução dos objetivos definidos anteriormente:

> I – desenvolvendo mecanismos que garantam a igualdade no acesso, na permanência e na conclusão de curso na UFU;
> II – estabelecendo e ampliando programas e projetos referentes a: alimentação, moradia, transporte, saúde física e mental, cultura, esporte e lazer, orientação social, atendimento psicoterapêutico, apoio pedagógico e profissional, entre outros;
> III – estabelecendo e ampliando programas e projetos referentes à acessibilidade, orientação e mobilidade de estudantes com necessidades especiais;
> IV- estabelecendo ou ampliando programas de bolsas: alimentação, moradia, trabalho, extensão, monitoria, iniciação científica, estágio e outros; e
> V – constituindo-se em agente de integração da cultura nacional e da formação de cidadãos, desenvolvendo na comunidade estudantil uma consciência ética, social, política e profissional democracia (UFU, 2009b, 4º artigo).

Observa-se que, entre as diretrizes expostas da Meta 12 do PNE 2014/2024 e os objetivos definidos na política de Assistência Estudantil da UFU, há certa sinergia. Entretanto, os meios para consecução desses objetivos parecem engessá-los, apesar de terem características abrangentes.

Já a meta estabelecida no PIDE 2010-2015 designada de nº 17 "Fortalecer os mecanismos de assistência estudantil" e do PIDE 2016-2021 referente à diretriz de nº 12 "Promover a Assistência Estudantil para garantir o exercício pleno do direito à educação" concernente à assistência estudantil da UFU em relação ao PNE 2014/2024 e a política de Assistência Estudantil na UFU – Resolução CONSUN UFU nº 15/2009 –, parecem ser representativas de uma "Grande Política".

Esta categoria analítica gramsciana ajuda a entender as dinâmicas de poder e hegemonia na sociedade, em particular compreender as "relações de força" e as lutas de pelo poder como elementos centrais para definir que tipo de política predomina em determinado contexto por grupos que dominam uma situação concreta.

A relação entre os planejamentos institucionais da UFU concernentes à assistência estudantil dos PIDEs 2010-2015 e 2016-2021 com a Grande Política de Gramsci pode ser entendida através do modo como os grupos hegemônicos dominantes representativos da comunidade acadêmica veem o ensino superior e a assistência estudantil.

Para Gramsci (2007a), faz parte da chamada "Grande Política", isto é, da motivação de manter o status quo e a ordem que sustenta determinadas relações de poder com a permanente diligência de "excluir a grande política do âmbito interno da vida Estatal e reduzir tudo a pequena política" (GRAMSCI, 2007a, p. 22). Considera-se que, para Gramsci (2001), a grande política implica em questões ligadas a luta pela defesa, conservação ou destruição de determinadas estruturas econômico-sociais, enquanto a pequena política compreende questões cotidianas e parciais, que servem para manter o equilíbrio no dia a dia, evitando confrontos que possam desestabilizar a hegemonia vigente.

De maneira semelhante à grande política na visão de Gramsci, que ocupa-se de alterações estruturais na sociedade, o planejamento educacional pode considerar em suas metas transformações significativas a serem alcançadas ao longo do tempo. Assim, o planejamento configura-se como uma ferramenta estratégica na qual se disputa a formação da hegemonia[179]. Este planejamento pode fortalecer a hegemonia já vigente, preservando as atuais estruturas de

[179] Ver Gramsci (2020).

poder, ou buscar construir uma nova hegemonia fundamentada em valores mais inclusivos, democráticos e equitativos.

Desta forma, o planejamento educacional pode assumir um papel significativo dentro da Grande Política ao abranger a definição de estratégias, dos valores a serem promovidos e a maneira como esses elementos serão aplicados no cotidiano acadêmico. Isso inclui a seleção de conteúdos, as metodologias utilizadas e as prioridades estabelecidas, que determinarão se o ensino servirá para manter a dominação, envolvendo-se em questões burocráticas e rotineiras, ou se servirá para fomentar a criticidade, a emancipação e a mudança social.

Segundo Gramsci, este processo geralmente ocorre por meio do consenso, que ajuda a influenciar, moldar e solidificar determinadas ideias e estruturas sociais ao longo do tempo (GRAMSCI, 2020).

Ao que parece, as metas principais estabelecidas no PIDE 2010-2015 e no PIDE 2016-2021, designadas respectivamente como “Fortalecer os mecanismos de assistência estudantil” e “Promover a Assistência Estudantil para garantir o exercício pleno do direito à educação”, requererem ajustes táticos para abordar questões imediatas e manter a situação atual de um determinado contexto. Isto abrange aspectos práticos, administrativos e operacionais para atender a demandas específicas – característica premente da pequena política gramsciana.

À primeira vista, estas ações parecem ser reativas e não necessariamente visam provocar mudanças estruturais mais profundas na organização, como indicado nas diretrizes da meta nº 12 do PNE 2014/2024, assim como nos objetivos da própria política de Assistência Estudantil da UFU.

Importante destacar que, até o ano de 2016, as ações da Assistência Estudantil na UFU estavam sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos estudantis (PROEX), por meio da Diretoria de Assuntos Estudantis (DIRES), cuja função era promover a integração, o desenvolvimento e a coordenação das atividades de extensão universitária da instituição (UFU, 2009b). Ao que tudo indica[180], o grupo político ideológico que comandou a UFU e a Assistência Estudantil até 2016 estava mais alinhado ao **espectro** político ideológico "progressista" do governo federal daquele período. E após 2016 a UFU passou a ser gerida por gestores mais ligados ao **espectro** político mais “conservador”, embora menos alinhados com o grupo político ideológico do governo federal de extrema-direita.

[180] Ver Apêndice “B”.

Importante destacar que o art. 6º da Resolução nº 15/2009, do CONSUN, que instituiu a Política de Assistência Estudantil em 2009, designava que a Política de Assistência Estudantil seria implementada pela PROEX, por meio da DIRES, em articulação com as entidades estudantis e Unidades Acadêmicas, administrativas e Especiais de Ensino. Com a criação da PROA em 2016, por meio da Resolução nº 6/2016, esta Política de Assistência Estudantil na UFU passou a ser executada pela PROAE, conforme item VIII, 6º artigo da Resolução nº 6/2016.

O financiamento destas ações, conforme artigo 20º desta Resolução, provinha das dotações orçamentárias: I – recursos do Tesouro Nacional destinados à manutenção da Instituição e recursos próprios e financeiros arrecadados; e II – recursos advindos do PNAES, para estudantes regulares e especiais[181], visando dentre seus objetivos promover o acesso, a permanência e a conclusão de cursos dos estudantes da UFU, na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino (UFU, 2009b).

No que diz respeito ao planejamento a partir de 2016, com a instituição da PROAE, a Divisão de Assistência e Orientação Social (DIASE), subordinada à Diretoria de Inclusão, Promoção e Assistência Estudantil (DIRES), teve como competência, conforme Resolução nº 6/2016[182] do CONSUN, implementar a política de assistência estudantil na área de assistência social e contribuir para o desenvolvimento e implementação de planos, programas e projetos de política de assistência estudantil. Além de gerir programas de bolsa de assistência estudantil, foi responsável pela avaliação socioeconômica utilizada como critério para o acesso aos programas das áreas de: moradia estudantil; transporte; acessibilidade; apoio pedagógico; cultura; programa de promoção à igualdade de gênero; étnico-racial e de orientação sexual; apoio aos estudantes com filhos; e inclusão digital (UFU, 2016).

Apesar disso, atualmente[183] no site oficial da instituição está designado para DIRES implementar as ações de assistência estudantil nas áreas de: serviço social, moradia estudantil, pedagogia, psicologia escolar/educacional, inclusão e promoção de igualdades.

---

[181] Conforme art. 187 do Regimento Geral são alunos regulares os que se matricularem em cursos de graduação ou programas de pós-graduação; e especiais são aqueles que se matricularem em: disciplinas isoladas dos cursos de graduação ou dos programas de pós-graduação; cursos de pós-graduação *lato sensu*; e outras modalidades de cursos na legislação da UFU.

[182] Esta Resolução dispõe sobre a criação da PROAE.

[183] Conforme portal da PROAE, atualizado em 08/01/2025. Disponível em: https://proae.ufu.br/unidades-organizacionais/diretoria-de-inclusao-promocao-e-assistencia-estudantil . Acesso: jan. 2025.

Com base nisto, serão analisados mais detalhadamente os quadros demonstrativos das metas propostas pelos PIDE 2010-2015 e PIDE 2016-2021 relacionados à Assistência Estudantil da UFU.

Quadro 1 - Demonstrativo das metas e ações propostas pelo PIDE no período de 2010 a 2015

Período	Meta	Ações
2010-2015 **Meta 17: Fortalecer os Mecanismos de Assistência Estudantil** (PROEX/ PROREH)	**1- Viabilizar a Política de Assistência Estudantil na UFU**	1 - Regulamentar os Programas da Política de Assistência Estudantil no CONSEX **(Ação cumprida).** 2 - Implementar, monitorar e promover avaliação continuada dos Programas previstos na Política de Assistência Estudantil **(Ação parcialmente cumprida)**; 3 - Elaborar, executar e Avaliar anualmente o Plano de Trabalho/UFU, em sintonia com as áreas definidas no Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a saber: I) Moradia, II) Alimentação, III) Transporte; IV) Assistência à Saúde; V) Inclusão Digital; VI) Cultura; VII) Esporte; VIII) Creche; IX) Apoio Pedagógico e X) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação **(Ação parcialmente cumprida).** 4 - Divulgar e atualizar os Termos de Responsabilidades de acordo com a resolução 04/2009 referente as Normas e Critérios das Bolsas de Alimentação, Moradia e Transporte **(Ação cumprida).** 5 - Implementar a construção da Moradia Estudantil **(Ação cumprida).** 6 - Discutir e implementar o Programa de Saúde Física **(Ação parcialmente cumprida)**; 7 - Assegurar bolsas na Central de Línguas **(Ação cumprida).** 8 - Estudo de viabilidade de oferecer Estágio Supervisionado em Serviço Social **(Ação cumprida).**

		9 - Articular ações com o Programa de Dependência Química da UFU em atendimento às demandas estudantis **(Ação cumprida).** 10 - Ampliar o número de estudantes atendidos nos projetos de psicoterapia individual e em grupo **(Ação cumprida).** 11 - Ampliação do Projeto: "Coordenadores de curso em Alerta com um encontro semestral" **(Ação parcialmente cumprida).** 12 - Oferecer Estágio em Psicologia Clínica e Institucional **(Ação parcialmente cumprida).** 13 - Realizar ações educativas e preventivas em Saúde Mental destinado à Comunidade Estudantil **(Ação cumprida).** 14 - Implantar o sistema informatizado de acesso ao RU Campus Santa Mônica **(Ação cumprida).** 15 - Implantar o Projeto Restaurante Universitário Vegetariano **(Ação cumprida).** 16 - Promover campanhas de reeducação alimentar e implantar o projeto RU em comemoração **(Ação cumprida).** 17 - Implantar e manter projetos e ações em atendimento as demandas da comunidade estudantil, por meio dos recursos do Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES em sintonia com a Política de Assistência Estudantil **(Ação cumprida e de fluxo contínuo)**; 18 - Criação de cantinas, quiosques, nas dependências do RU **(Ação não cumprida).** 19 - Dar continuidade à política de humanização do RU Santa Mônica, com reforma do salão de refeições e construção de área cultural externa **(Ação cumprida).** 20 - Ampliar a Estrutura Física do RU Santa Mônica, com a troca das instalações elétricas, implantar aquecimento solar e canalização do gás **(Ação parcialmente cumprida).** 21 - Recompor o quadro de pessoal do RU Santa Mônica **(Ação cumprida).**

		22 - Criação do Setor de Nutrição com FG 06 **(Ação não cumprida).** 23 - Implementar a Construção do RU no Campus Umuarama e no Campus do Pontal **(Ação cumprida).** 24 - Promover a manutenção periódica (preventiva e corretiva) de todos equipamentos, utensílios e mobiliários do RU (DIRES) **(Ação cumprida).** 25 - Estimular e atender às demandas de projetos esportivos **(Ação cumprida).** 26 - Promover a realização de eventos esportivos, recreativos e de lazer para a comunidade universitária e para a cidade de Uberlândia destinada aos jovens, no combate de álcool e outras drogas, em parceria com o Poder Público Municipal e Estadual **(Ação não cumprida).** 27 - Desenvolver atividades de educação esportiva de forma a oportunizar o aprendizado das diversas modalidades esportivas **(Ação cumprida).** 28 - Promover a participação, cooperação e intercâmbio esportivo, recreativo e de lazer entre a UFU e outras Instituições em âmbito local, estadual, regional, nacional internacional **(Ação cumprida).**; 29 - Promover Projetos de treinamento, prática esportiva e de esporte e lazer para a Comunidade universitária **(Ação cumprida).** 30 - Institucionalizar os Jogos Universitários Integrados – UNIJOGOS e as Olimpíadas Universitárias **(Ação cumprida).** 31 - Promover a institucionalização, critérios de utilização e funcionamento do Centro Esportivo Universitário – CEU **(Ação parcialmente cumprida).** 32 - Estimular e atender às demandas de projetos esportivos, advindos das entidades representativas dos estudantes **(Ação cumprida).** 33 - Estimular e promover eventos culturais, por meio de ações integradas com a DICULT/PROEX **(Ação cumprida).**

		34 - Apoiar ações artísticas e culturais visando a valorização e difusão das manifestações culturais estudantis **(Ação cumprida).**
	2- Ampliar a estrutura física, política e financeira da DIRES	35 - Garantir espaço físico de acordo com as necessidades da DIASE/DIRES no Campus Santa Mônica **(Ação parcialmente cumprida).** 36 - Participações da Diretoria de Assuntos Estudantis/Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE **(Ação cumprida).** 37 - Realização da Reunião da Regional Sudeste/FONAPRACE em Uberlândia/ UFU **(Ação cumprida).** 38 - Participar do processo da Reforma Administrativa/UFU e discutir em sintonia com a recomendação do FONAPRACE, a possibilidade da criação da Pró-reitoria de Assistência Estudantil – PROAE **(Ação parcialmente cumprida).** 39 - Ampliar a estrutura de recursos humanos da DIRES de acordo com as necessidades e disponibilidades de vagas **(Ação cumprida).** 40 - Ampliar a estrutura para administrar os recursos do PNAES e REUNI destinados à Assistência Estudantil **(Ação cumprida).** 41 - Dar continuidade da participação da DIRES no CONSEX **(Ação cumprida).**
	3 - Aprimorar os canais de comunicação e circulação de informações da DIRES/PROEX com a comunidade interna e externa	42 - Aperfeiçoar o Sistema Integrado de Informações de Assuntos Estudantis (SIAE) e/ou ampliar o SIEX envolvendo todas as ações da PROEX **(Ação cumprida e de fluxo contínuo).** 43 - Criar uma *home page* interativa DIRES e implantar banco de dados da assistência estudantil **(Ação cumprida e de fluxo contínuo).** 44 - Possibilitar a atualização e aquisição de novos equipamentos de informática **(Ação cumprida).** 45 - Dar maior visibilidade às ações de assistência estudantil desenvolvida por meio do Jornal, TV e Rádio Universitária, dentre outros **(Ação cumprida).**

		46 - Discutir a criação do Fórum de Assuntos Estudantis como um canal aberto da DIRES com a Comunidade estudantil, ou redefinir o Fórum Olívia Calábria **(Ação cumprida).**
	4- Incentivar e viabilizar a capacitação e qualificação profissional da equipe DIRES em sintonia com o Plano de Carreiras dos Técnicos Administrativos	47 - Promover a capacitação e qualificação dos servidores ligados à assistência estudantil, de acordo com os interesses e necessidades das áreas, em parceria com a PROREH/UFU **(Ação cumprida).** 48 - Participar das Atividades de Capacitação e eventos científicos, em âmbito local, nacional e internacional, com apresentação de trabalhos **(Ação cumprida).**
	5- Promover a realização de pesquisas científicas que possam contribuir na análise da realidade da comunidade estudantil	49 - Implementar na DIRES um processo de pesquisa de satisfação do usuário cidadão, avaliando os serviços prestados por esta Diretoria; **(realizado somente no RU em 2014) (Ação cumprida e de fluxo contínuo).** 50 - Participar da implementação do Sistema Nacional de Pesquisa Permanente para traçar o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação da UFU, via FONAPRACE **(Ação cumprida).** 51 - Desenvolver pesquisas científicas com temas relevantes que ampliem a compreensão acerca da realidade da comunidade estudantil nas áreas de atuação da DIRES **(Ação cumprida).** 52 - Realizar pesquisa documental para fundamentar o conhecimento sobre a saúde mental e/ou qualidade de vida do estudante universitário **(Ação não cumprida).** 53 - Socializar os dados pesquisados com a comunidade universitária **(Ação cumprida).**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de UFU (2010b).
Nota: Atualizado conforme relatório de acompanhamento de Metas do PIDE 2010-2014. Disponível em: http://www.cpa.ufu.br/sites/cpa.ufu.br/files/Acompanhamento%20das%20Metas%20do%20PIDE.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

O PIDE da UFU de 2010-2015, que retrata o planejamento da política de financiamento estudantil da instituição, discrimina cinco metas institucionais[184] distribuídas em 53 ações para alcançar determinados objetivos, que foram as seguintes:

[184] São aquelas que reúnem e representam demandas das unidades.

> Viabilizar a política de Assistência Estudantil na UFU;
> Ampliar a estrutura física, política e financeira da DIRES;
> Aprimorar os canais de comunicação e circulação de informações da DIRES/PROEX com a comunidade interna e externa;
> Incentivar e viabilizar a capacitação e qualificação profissional da equipe DIRES em sintonia com o Plano de Carreira dos Técnicos Administrativos;
> Promover a realização de pesquisas científicas que possam contribuir na análise da realidade da comunidade estudantil (UFU, 2010-2015, p. 147- 155).

Com base nas conceituações designadas no "Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE 2010-2015" (UFU, 2010b): 67,92% foram concluídas; 16,98% foram parcialmente cumpridas; 7,55% foram concluídas em processo contínuo; e 7,55% não foram cumpridas.

Embora estas metas estejam vinculadas a um cronograma de ações traçadas para orientar os trabalhos recomendados para o período, e presuma-se que possua distribuição interna em valores orçamentários vinculados ao indicador de desempenho, expressas no plano de gestão (Resolução do CONSUN nº 22/2014) como guia de planejamento anual, estas metas não explicitam indicadores de desempenho com parâmetros mensuráveis capazes de avaliar o alcance das metas de acordo com o cronograma anual definido no planejamento institucional da UFU.

Assim, conforme ilustrado no Quadro 2 a seguir, estas metas não foram mensuráveis. A ausência de indicadores específicos de desempenho dificulta o acompanhamento e a avaliação destas ações.

Quadro 2 - Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) 2010- 2015

Meta 1: **Viabilizar a Política de Assistência Estudantil na UFU**						
Ações	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
7 - Assegurar bolsas na Central de Línguas;	x	x	x	x	x	x
10 - Ampliar o número de estudantes atendidos nos projetos de psicoterapia individual e em grupo;		x	x	x	x	x
11 - Ampliação do Projeto Coordenadores de curso em Alerta com um encontro semestral **(Ação parcialmente cumprida).**	x	x	x	x	x	x

Fonte: UFU (2010b).

Dessa forma, é de se estranhar que o relatório nº 201700860 da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais tenha avaliado positivamente a execução do planejamento do PNAES, ao relatar: "Em linhas gerais, os mecanismos de controles internos administrativos

adotados pela UFU, nas fases de planejamento, execução e controle do PNAES foram considerados adequados" (BRASIL, 2016b, p. 12).

Embora os gestores do PNAES da UFU referentes ao PIDE 2010-2015 tenham demonstrado a intenção de implementar a política de assistência estudantil, estabelecendo como objetivo "viabilizar a política de Assistência Estudantil na UFU", o que, em certa medida, está alinhado com as metas gerais do PNE 2014-2024, há ausência de um sistema estruturado de indicadores que possibilite avaliar o alcance de seus objetivos. Estas informações são fundamentais para a administração e para o aprimoramento constante das ações da assistência estudantil.

A ausência de métricas estabelecidas compromete não apenas a medição do cumprimento das metas, mas também a realização de correções e intervenções necessárias durante o processo para assegurar a efetividade da política de assistência estudantil.

Aparentemente, os planos de ação para a assistência estudantil do PIDE 2010-2015 da UFU foram majoritariamente elaborados de forma independente das diretrizes propostas pelo PNE 2014-2024 e pela própria Política de Assistência Estudantil (Resolução no 15/2009). Ademais, a metodologia empregada na elaboração do PIDE da UFU neste período não especificou responsáveis e critérios para avaliação, o que compromete o contínuo aperfeiçoamento das atividades de assistência ao estudante.

Também se nota que, quanto mais específicas as metas nacionais (PNE 2014-2024), menor é a correspondência com as metas do PIDE 2010-2015 da UFU. Sugere-se, desta forma, que a UFU assumiu uma postura reativa e preparativa concernente à Política de Assistência Estudantil, conforme estabelecido na Resolução CONSUN UFU nº 15/2009.

Quanto ao PIDE de 2016-2021[185], será analisada a Diretriz de nº 12 "Promover a Assistência Estudantil para garantir o exercício pleno do direito à educação", referente à assistência estudantil da UFU, no Quadro 3.

Destaca-se que em 2016 foi criada[186] a PROAE como o órgão responsável por gerir as ações de Assistência Estudantil na UFU, sendo financiada principalmente pelo PNAES.

---

[185] Ver: Resolução nº 03/2017 do CONSUN (UFU, 2017a).

[186] Considerando, dentre outras legislações, o art. 3º da Lei Federal nº 9.394/1996, a LDB, a meta 10.9 do PNE 2014-2024, "institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional"; a meta 12.5 do PNE 2014-2024 e o Decreto Presidencial nº 7.234/2010, que regulamenta o Programa de Assistência Estudantil, democratizar as condições de

De acordo com o art. 2º do Decreto Federal nº 7.234/2010, 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).

Portanto, diante destas informações do Decreto Federal nº 7.234/2010 acima e das estratégias referidas do PNE 2014-2024 e da Política de Assistência Estudantil da UFU (Resolução nº 15/2009) descritas acima, será analisado o Quadro 3 a seguir.

permanência, minimizar os efeitos das desigualdades sociais, reduzir taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social.

Quadro 3 - Demonstrativo das metas e ações propostas pelo PIDE no período de 2016 a 2021

Período	Descrição de Meta	Meta	Ações					
			2016	2017	2018	2019	2020	2021
2016-2021 Diretriz 12: Promover a Assistência Estudantil na UFU (PROAE)	**1ª- Ampliar o apoio à participação discente em eventos que envolvam viagens e deslocamentos**[187]	Deslocamento. Custeio Capital	20 R$ 110.000	30 R$ 165.000	50 R$ 275.000	80 R$ 440.000	120 R$ 660.000	
	2ª- Ampliar para 5.500, o número de discentes atendidos pelo programa PROSSIGA	Atend. Discente Custeio Capital	3000 R$ 30.000	3500 R$ 30.000	4000 R$ 40.000	4500 R$ 40.000	5000 R$ 50.000	5500
	3ª- Estruturar e ampliar para 250, o número de atendimentos em Psicologia Escolar/Educacional[188]	Atend. Custeio Capital	120	150	180	210	250	
	4ª- Ampliar o número de kits de instrumental odontológico disponibilizado	Unid. Custeio Capital	10 R$ 90.000	10 R$ 90.000	R$ 5.000	R$ 5.000	R$ 5.000	

[187] Em 2020, esta meta não foi realizada em decorrência do cenário surgido com a pandemia de covid-19.
[188] Em 2020 foram criadas as oficinas de estimulação cognitiva para atendimento aos estudantes em ensino remoto.

	5ª- Ampliar para 500, o número de atendimentos aos discentes nos Centros Esportivos.	Atendimentos Custeio Capital	200 R$ 86.400	300 R$ 90.000	400 R$ 100.000	500 R$ 110.000	500	
	6ª- Ampliar o número de refeições servidas pelos restaurantes universitários[189]	Porcent. Custeio Capital	5% R$120.000	15% R$360.000	20% R$480.000	30% R$ 720.000	40% R$ 960.000	
	7ª- Ampliar o número de bolsas de Assistência Estudantil[190]	Bolsas Custeio Capital	1000 R$ 3.221.600	1000 R$ 3.221.600	1000 R$ 3.221.600	1000 R$ 3.221.600	1000 R$ 3.221.600	1000 R$ 3.221.600

[189] Para 2020, foi estimulado o aumento de 100 mil refeições em função da abertura do RU Monte Carmelo, mas ações foram suspensas como medida de enfrentamento a covid-19.

[190] A UFU concedeu, em 2020, 18.780 auxílios nas seguintes modalidades: alimentação, moradia, transporte, mobilidade, creche, acessibilidade para alunos em vulnerabilidade socioeconômica e para alunos estrangeiros em vulnerabilidade socioeconômica.

	8ª- Regulamentar Programas/Projetos de Assistência Estudantil[191]	Resolução Custeio Capital					1	
	9ª- Regulamentar a Metodologia de Análise Socioeconômica	Resolução Custeio Capital	1	1				
	10ª- Regulamentar as Normas de Atendimento e Apoio Educacional	Resolução Custeio Capital	1	1				
	11ª- Regulamentar a política de assistência estudantil para Pós-graduação	Resolução Custeio Capital	1	1				
	12ª- Regulamentar a política de assistência estudantil para Estes e Eseba	Resolução	1	1				

[191] Os seguintes projetos/programas de assistência estudantil foram regulamentados: Resolução PROMISAES (SEI nº 23117.050882/2019-61 e Resolução CONSEX UFU nº 09/2020 – Auxílio Financeiro PROMISAES); Programa de Esporte e Lazer (SEI nº 23117.005553/2020-07 – Resolução CONSEX UFU nº 01/2020); PIEID – Programa Emergencial de inclusão Digital (SEI n 23117.038167/2020-93 e Portaria Reito nº 663, de 24 de julho de 2020); e Manual de Procedimentos Administrativos da PROAE (SEI nº 23117.005200/2020-07 e Portaria PROAE nº 9, de 04 de março de 2020).

		Custeio Capital						
	13ª- Regulamentar o Programa de Incentivo à Formação de Cidadania – PROFIC	Resolução Custeio Capital	1	1				
	14ª - Regulamentar Bolsa de Material Didático	Resolução Custeio Capital	1	1				
	15ª- Regulamentar o Centro Esportivo Universitário – CEU	Resolução Custeio Capital	1	1				
	16ª- Elaborar e implementar Política de Promoção de igualdades, com respeito as diversidades: étnico-racial, gênero e sexualidade	Resolução Custeio Capital	1	1				
	17ª- Elaborar e implementar Política de Saúde do Estudante	Resolução	1	1				

		Custeio Capital						

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados retirados dos PIDE - UFU 2016-2021.
Nota: As metas consolidadas no presente documento referem-se, exclusivamente, aos recursos compartilhados da UFU. Neste quadro apresenta-se: a quantidade total de metas previstas entre os anos de 2016 e 2021; a quantidade de metas reprogramadas para 2021; e os orçamentos de custeio e capital previstos e realizados no período; as ações realizadas não previstas no planejamento formal; as principais ações de enfrentamento à pandemia de covid-19; e relatório detalhado com as metas, organizadas por diretriz estratégica. Todas as informações sobre o PIDE podem ser consultadas no endereço: http://www.proplad.ufu.br/pide.

O PIDE 2016-2021 foi construído e implementado em um cenário que visava restabelecimento da ordem institucional após um "golpe" parlamentar que destituiu uma presidenta eleita. O período foi marcado predominantemente pela austeridade orçamentária de governo por meio de cortes de gastos, sobretudo os sociais, com a aprovação da EC nº 95/2016, chamada de "Teto dos Gastos", que instituiu NRF no âmbito da União por 20 anos.

Assim, houve a desvinculação da receita constitucional, estabelecendo limite e decréscimo para as despesas primárias, sobretudo para as despesas discricionárias que correspondem, em particular, aos recursos administrados pelas IES públicas no âmbito de sua autonomia administrativa para manutenção das universidades em específico aos recursos destinados para o PNAES pelo governo Federal.

Neste contexto, à luz da diretriz de "Promover a Assistência Estudantil para garantir o exercício [do] pleno direito à educação" supramencionada e apresentada no Quadro 3 acima, referente ao PIDE 2016 a 2021, foram estabelecidas pela PROAE dezessete metas institucionais para gerir a política de financiamento estudantil (UFU, PIDE 2016-2021).

Destas dezessete metas, dez demandaram resoluções que visavam disciplinar assuntos diversos de interesse interno para regulamentar ações da PROAE. Tais ações foram fundamentais administrativamente para dar transparência e legitimidade às políticas de assistência estudantil. Entretanto, como são ferramentas que dependem de outros órgãos da UFU para suas realizações e conclusões, não foram estabelecidos indicadores de desempenho nem quantificação para alcance destas metas.

Das outras sete metas, três foram objetivamente quantificadas para suas implementações e as quatro restantes tiveram suas implementações traçadas de forma genérica; todas careciam de indicadores de desempenho como métricas de avaliações de performances destas metas ao longo do tempo.

Observa-se, portanto, que o escopo do PIDE 2016-2021, tal qual o do PIDE 2010-2015, foi traçado sem a preocupação necessária de padronização de indicadores de desempenho mensuráveis para o planejamento avaliar o alcance das metas projetadas.

No que diz respeito ao alinhamento entre as metas do PIDE 2016-2021 da UFU e as estratégias da Meta 12 do PNE 2014-2024 e a Política de Assistência Estudantil da UFU, estabelecida na Resolução nº 15/2009, mencionadas anteriormente, notou-se que este PIDE, assim como o anterior, não destacou os grupos sociais mencionados no PNE para apoiar seu êxito acadêmico. Esses grupos incluem: populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, afrodescendentes, estudantes com deficiência, com transtornos globais do

desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Com isso, o PNE 2014-2024 propõe expandir as políticas de inclusão e assistência aos estudantes, com o objetivo de também atenuar os impactos das desigualdades sociais e regionais sugeridas pelo Decreto nº 7.234/2010 do PNAES.

Isto sugere, mais uma vez, que as estratégias do PNE descritas na Meta 12 não têm sido um referencial para as metas delineadas pelos(as) gestores(as) da Assistência Estudantil na UFU.

Em relação à questão temporal, nem sempre existe uma correspondência entre os períodos em que as metas nacionais foram estabelecidas e os períodos em que as metas da UFU foram definidas. Portanto, as metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024 podem ser questionadas em um cenário de austeridade fiscal e redução de gastos – 2016/2022 – deixando, com isso de direcionar as universidades a se posicionarem em seus próprios projeto de expansão e compreenderem o que é de responsabilidade compartilhada para atingir os objetivos. É necessário, portanto, repactuar o PNE como elemento central de planejamento da educação nacional.

Fica evidente, novamente, que quanto mais específicas as metas nacionais, menos correspondência se observa com as metas dos PIDEs da UFU, e que esses gestores tendem a assumir uma disposição reativa, pouco proativa, sobre as possíveis mudanças quanto ao "item I" disposto nos objetivos da Resolução CONSUN UFU nº 15/2009, que trata da Política de Assistência Estudantil da UFU, a saber: "promover o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes da UFU, na perspectiva **da inclusão social e democratização do ensino**" (UFU, 2009b, grifo nosso).

Além disso, não respondem adequadamente os objetivos do Decreto presidencial nº 7.234/2010, do PNAES que visa, dentre outros: "**minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais** na permanência e conclusão da educação superior, e **contribuir para a promoção da inclusão social** pela educação" (Brasil, 2010, grifo nosso).

Acresce que a metodologia definida no PIDE 2016-2021 da PROAE define como unidade responsável[192] somente da 1ª meta à DIRES e das 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 9ª metas à PROAE, e

[192] Ver: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?yPDszXhdoNcWQHJaQlHJmJIqCNXRK_Sh2SMdn1U-tzNFtmSGAXf3-iAXSGq0XX08_j9ARuo8yLFgKk5wiKYFo0SW1NBH7C9HCkKpQBE57uLHvDU4eUz7YiyLQvqqa9zK.

não define critérios para avaliação e acompanhamento que possibilite padronizar as avaliações de performances das metas ao longo do tempo.

Um aspecto importante a ser mencionado é que presume-se que as informações prestadas pela PROAE possuam distribuição em valores orçamentários vinculados a um tipo de indicador de desempenho interno como "deslocamentos"; "unidades"; "atendimentos"; "porcentagens"; e "bolsas". Porém, é necessário estabelecer outros indicadores de desempenho atrelados ao PIDE como forma de mensuração do nível de sucesso em relação aos objetivos estabelecidos no PIDE, bem como estabelecer parâmetros quantificáveis para verificar o alcance das metas de acordo com o cronograma anual definido.

Outro aspecto importante que observa-se no Quadro 3 foram alguns lançamentos que podem caracterizar-se como inconsistentes ou pouco transparentes: na 2ª meta, "Ampliar para 5.500, o número de discentes atendidos pelo programa PROSSIGA[193]", houve lançamento de expansão de discentes atendidos pelo programa, sem o correspondente valor de custeio no ano de 2021.

Apesar da relevância deste programa para cumprir os objetivos do PNAES de reduzir as taxas de retenção e evasão, composto por uma série de subprogramas voltados para o combate à retenção e à evasão nos cursos de graduação da UFU, conforme indicado pela Auditoria da UFU em seu Relatório nº 2022.04[194] assinado em 30/08/2023, este é um programa administrado pela Pró-reitoria de Graduação (PROGRAD)[195] e não pela PROAE.

Na 4ª meta, "Ampliar o número de kits de instrumental odontológico disponibilizado", houve lançamento de valores de capital sem a correspondência de unidades de Kits nos anos 2018 a 2021; já na 5ª, "Ampliar para 500, o número de atendimentos aos discentes nos Centros Esportivos", houve lançamento de atendimentos sem o correspondente valor de custeio no ano de 2020 e a necessária explicação em que consistem os valores apresentados de custeio.

Necessário destacar que 2020 e 2021 foram anos em que alguns atendimentos referentes à Assistência Estudantil foram suspensos, a exemplo da 1ª meta com sua nota explicativa, devido ao distanciamento e isolamento social em virtude da pandemia do covid-19. No entanto, causa estranhamento alguns lançamentos nos anos de 2020 e 2021 como na 2ª meta: "Ampliar

---

[193] O Programa Institucional de Graduação Assistida (PROSSIGA) é um conjunto de subprogramas que têm como foco o combate assertivo à retenção e à evasão nos cursos de graduação da UFU.

[194] Este relatório nº 2022.04 foi divulgados pela auditoria da UFU em 30 de agosto de 2023 por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), processo nº 23117.055682/2023-8.

[195] O PROSSIGA consta no portal institucional da PROGRAD. Disponível em: https://prograd.ufu.br/prossiga. Acesso: 25 jan. 2024.

para 5.500, o número de discentes atendidos pelo programa PROSSIGA"; 4ª "Ampliar o número de kits de instrumental odontológico disponibilizado"; 5ª "Ampliar para 500, o número de atendimentos aos discentes nos Centros Esportivos"; e 6ª "Ampliar o número de refeições servidas pelos restaurantes universitários" metas – ainda que nesta última meta tenha uma nota explicativa de abertura do Restaurante Universitário do Campus de Monte Carmelo e, posteriormente, suspensão devido à pandemia.

Ao analisar o acompanhamento e a reprogramação do PIDE 2016-2021[196], observa-se várias inconsistências do resultado final, conforme Resolução nº 3/2017 CONSUN, que estabeleceu o PIDE da UFU, em relação ao Quadro 3, já apresentado. Dentre elas:

Ano 2016:

Na 7ª meta "Ampliar o número de bolsas de Assistência Estudantil" consta no quadro: 1.000 bolsas e R$ 3.221.600. No Acompanhamento do PIDE 2016 consta: 0% de bolsas realizadas e R$ 0,00 em custeio realizado.

Ano 2017:

6ª meta "Ampliar o número de refeições servidas pelos restaurantes universitários", consta no quadro: 15% de ampliação e R$ 360.000 em custeio. Já no Acompanhamento do PIDE 2017 consta: 20,34% de ampliação realizada e R$ 2.499.149 em custeio realizado.

Ano 2019:

5ª meta "Ampliar para 500, o número de atendimentos aos discentes nos Centros Esportivos", consta no quadro: 500 atendimento e R$ 110.000 em custeio somente. Enquanto no Acompanhamento do PIDE 2019 consta: 7.000 atendimentos realizados; R$ 175.792 em custeio; e R$ 50.000 realizados em capital.

Ano 2020:

2ª meta "Ampliar para 5.500, o número de discentes atendidos pelo programa PROSSIGA", consta no quadro: 5.000 atendimentos e R$ 50.000 em custeio. Já no Acompanhamento do PIDE 2020 consta: 1.708 atendimentos realizados e R$ 566.608 em custeio realizado.

6ª meta "Ampliar o número de refeições servidas pelos restaurantes universitários", consta no quadro: 30% de ampliação e R$720.000 em custeio. No Acompanhamento do PIDE 2020 consta: 0% de ampliação realizada e R$ 0,00 em custeio realizado.

---

[196] Ver: http://www.proplad.ufu.br/pide/pide-2016-2021.

7ª meta “Ampliar o número de bolsas de Assistência Estudantil”, consta no quadro: 1.000 bolsas e R$ 3.221.600. No Acompanhamento do PIDE 2020 consta: Nada consta em número de bolsas realizadas e Nada consta em valores de custeio realizado.

Ano 2021:

7ª meta “Ampliar o número de bolsas de Assistência Estudantil”, consta no quadro: 1.000 bolsas e R$ 3.221.600. Já no Acompanhamento do PIDE 2021, consta: Zero em número de bolsas realizadas e R$ 0,00 em custeio realizado.

A gestão do planejamento (monitoramento, acompanhamento, avaliação e articulações necessárias para implementação dessas prioridades) deve ser considerada como um processo contínuo e iterativo, sujeito a revisões e ajustes conforme necessário. Trata-se de um processo que envolve uma série de passos interconectados que auxilia no processo de governança e deve ser administrado de forma eficiente e eficaz para que seja adaptável e sensível de modo a enfrentar desafios e incertezas inerentes à complexidade das relações institucionais que a UFU faz parte.

Dentre estes passos está a definição de metas relevantes, claras, mensuráveis e realistas que a organização deseja alcançar em um determinado período, de forma que sejam estabelecidos indicadores-chave de desempenho para medir a performance em relação aos objetivos definidos. Portanto, é necessário revisar e ajustar o planejamento de acordo com as mudanças no ambiente interno e externo.

No entanto, percebe-se flagrantes inconsistências e divergências entre as informações levantadas no PIDE 2016-2021 acima, conforme Resolução nº 3/2017 do CONSUN e os respectivos acompanhamentos anuais.

Outra crítica passível à gestão do planejamento é que ela, ao que parece, tendeu a ser conduzida com pouca ou nenhuma participação dos estudantes interessados e envolvidos na execução do plano. Isto certamente corroborou para as duas prorrogações[197] do envio de sugestões para a “comunidade universitária” visando colaborar para aprimoramento do documento, apesar dos esforços de promover o I Seminário sobre o PIDE-UFU: “I Seminário Interno sobre o PIDE-UFU e o processo de Internacionalização: possibilidades e desafios”, realizado nos dias 07 e 08 de dezembro de 2017.

---

[197] Ver: https://antigo-comunica.ufu.br/noticia/2016/07/pide-20162021-prorrogado-prazo-para-envio-de-contribuicoes e https://comunica.ufu.br/comunicados/2015/08/prorrogado-prazo-para-lancamento-de-dados-do-pide.

De forma geral, observa-se que os PDIs da UFU (2010-2015 e 2016-2021) foram elaborados sem sinergia necessária com a estratégia nacional exposta no PNE 2014-2024 e com a Resolução nº 15, de 26 de junho de 2009 do CONSUN, que estabeleceu a Política de Assistência Estudantil na UFU.

Percebe-se também que os PIDEs de 2010-2015 e 2016-2021 da UFU tiveram alterações metodológicas relacionadas tanto na sua forma quanto ao seu conteúdo na apresentação dos dados, o que certamente teve o intuito de aprimorá-los. No entanto, permaneceu nos dois PIDEs a ausência de padronização de indicadores de desempenho mensuráveis para que o planejamento avalie o alcance das metas projetadas.

A descrição e análise dos resultados do PIDE, um recurso importante de gestão que apoia o planejamento institucional das universidades para identificar lacunas, objetivos não atingidos e razões para a não implementação, bem como analisar projetos em andamento, conforme sugerido no Guia de PDI (Ana *et al*., 2017), não foi adequadamente considerado durante o desenvolvimento e a execução do PIDE 2016-2021 da UFU. Por exemplo, no PIDE (2008-2012, p. 22) foi proposta uma estratégia de "realizar estudos sobre a evasão existente na UFU, detectando causas específicas para encaminhar soluções para a sua superação", visando uma taxa de graduação institucional de pelo menos 90%. Naquela época, a gestão acreditava que uma diminuição nas taxas de evasão estava diretamente associada a um aumento nas taxas de conclusão, embora reconhecesse também a influência de outros fatores. Tal proposta não foi considerada na implementação do PIDE 2010-2015.

Dessa forma, ao que parece, as atribuições estabelecidas na Portaria de 2018, que redefiniu as funções do CPDE e definiu responsabilidades para a DIRPL na elaboração e revisão do PIDE, não foram realizadas adequadamente nas propostas do PIDE 2016-2021, considerando as recomendações sugeridas no Relatório de pesquisa AUDIT/UFU nº 2022.04, publicado em 30 de agosto de 2023.

Nele foram recomendadas a adoção de procedimentos e mecanismos formais, padronizados ou harmonizados, e a avaliação das metas referentes ao exercício anterior para projeção do exercício subsequente que vise orientar o planejamento do exercício seguinte. O objetivo deste monitoramento é acompanhar os resultados das ações através de indicadores de controle que possa avaliar a efetividade destas ações de forma a permitir que sejam avaliadas, interrompidas ou aprimoradas e/ou transformadas em possíveis políticas institucionais.

Sabe-se que a incerteza e/ou a falta de recursos podem prejudicar os esforços no planejamento; entretanto, o planejamento não é apenas fazer planos ou uma atividade

meramente técnica. É uma atividade técnica e ao mesmo tempo política, e que envolve questões centrais que precisam estar contempladas nas ações dos gestores dos órgãos institucionais da UFU. Quando não há definição política no processo que será apropriado no planejamento podem ocorrer esvaziamentos da finalidade do PIDE, dando a impressão de que este instrumento seria uma mera ferramenta de prestação de contas, deslocada da gestão pública e que não há ligação com o orçamento e nem com as demandas sociais específicas. No entanto, em tese, as atribuições dos agentes envolvidos na CPDE e na DIRCL aparentemente contempla a Portaria SEI REITO nº 1026/2018[198], ao estabelecer uma definição clara das funções políticas e operacionais de planejamento, nos procedimentos e nas atividades.

Estas atribuições são articuladas e respaldadas pela governança pública[199], representada na UFU pelo Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles e Integridade[200]. Seu propósito é implementar ações para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito da Universidade, possibilitando uma gestão mais eficiente e prevenindo interferências e pressões de setores internos devido à dependência de apoio político institucional e restrições orçamentárias. Isto, teoricamente, favorece questões essenciais como a Assistência Estudantil na execução de suas atividades de interesse público e na implementação de projetos de seus interesses.

Além disso, quando o planejamento adota uma abordagem linear e simplificada para decidir problemas complexos e multifacetados, pode levar a soluções e abordagens superficiais que não levam em conta a interligação dos fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que influenciam situações de vulnerabilidade específicas. Ainda que a realidade de sua implementação seja complexa, envolta de desafios políticos e ideológicos internos e exija esforços conjuntos das partes interessadas, uma abordagem holística que integre valores como transparência e inclusão pode contribuir para eficácia da gestão do planejamento.

Em relação às distintas gestões políticas ideológicas no planejamento da assistência estudantil na UFU, entre os anos de 2010 a 2022, houve predominância da pequena política gramsciana nas agendas e nas definições das metas dos PIDEs implementados. Isto é, partindo da premissa que não houve o adequado alinhamento das metas dos PIDEs 2010-2015 e 2016-

---

[198] Define as atribuições da CPDE e da DIRPL no que se refere à elaboração e revisão do PIDE.

[199] Ver Decreto Federal nº 9.203/2017, que estabelece que governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

[200] Alterado pela Portaria SEI REITO Nº 409 de 11 de maio de 2018.

2021 em relação à assistência estudantil com as diretrizes do PNE 2014-2024 e com os objetivos traçados pela Política de Assistência Estudantil da UFU, conforme Resolução CONSUN UFU nº 15/2009, tendo em vista que,

> A Política de Assistência Estudantil é um conjunto de princípios e diretrizes **que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão** de curso dos estudantes da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), **na perspectiva de inclusão social**, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (UFU, 2009b, 1º art., grifo nosso).

Ainda assim, os procedimentos operacionais e administrativos cotidianos propostos apresentaram limitações pela ausência de indicadores de desempenho mensuráveis e padronizados para medir a performance em relação aos objetivos definidos, além de diversas inconsistências identificadas nos PIDEs referentes à Assistência Estudantil. Por este motivo não será possível analisar a implementação e o controle das ações da assistência estudantil planejadas pela DIRES/PROEX no período do PIDE 2010-2015 e pela PROAE no período do PIDE 2016-2021, que visavam alcançar os determinados objetivos (DRUCKER, 2001; UFU, 2010-2015; UFU, 2016-20121).

Contudo, apesar das críticas, o planejamento continua a ser uma ferramenta valiosa para orientar ações e decisões futuras, desde que sejam aplicadas com flexibilidade, adaptabilidade e participação ativa de todas as partes envolvidas, através de canais de comunicações adequados e eficazes para acompanhamento, monitoramento, interlocuções e articulações entre todos os envolvidos, visando uma gestão compartilhada na implementação das prioridades institucionais.

5 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFU: UMA ANÁLISE DA PROAE

Diante das limitações observadas nos PIDE pertinentes à assistência estudantil, apresenta-se a seguir alguns aspectos sobre os desafios e implicações da gestão e implementação do financiamento da assistência estudantil gerido pela PROAE no alcance dos objetivos do PNAES abordando aspectos históricos, sociais, financeiros e administrativos, evidenciando a complexidade do programa e sua relação com questões estruturais da sociedade brasileira.

Portanto, esta seção visa analisar a assistência estudantil na UFU, discutindo a atuação da PROAE diante dos desafios de restrições orçamentárias, particularmente na execução do PNAES. Por fim, a discute-se o papel da assistência estudantil na inclusão racial e socioeconômica, destacando os desafios de se construir uma efetiva democracia com equidade no acesso, permanência e inclusão dos estudantes em situação de vulnerabilidade

5.1 A Trajetória da Assistência Estudantil na UFU: Percursos e Desafios em um Contexto de Restrições Orçamentárias

As ações da Assistência Estudantil na UFU evoluíram lentamente, de maneira reativa e fragmentada, como muitas políticas de inclusão no Brasil; inicialmente foram marcadas por ações isoladas e limitadas na definição dos que potencialmente necessitam desta cobertura social (Gebrim[201], 2014; Silva[202], 1994).

Desde a década de 1970, devido à contínua precarização das universidades públicas no país, o apoio financeiro fornecido pela UFU era limitado, restrito a poucas ações e, em grande medida, insuficiente para suprir as demandas crescentes de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Este modelo inicial de assistência, frequentemente fundamentado em uma lógica assistencialista e clientelista, tinha como objetivo suprir

---

[201] Segundo Gebrim (2014), as ações de Assistência Estudantil iniciaram-se em 1976 com a Divisão de Orientação Psicopedagógica (DIVOP), que fazia parte da PROAE, e a PROEX. Começaram com o atendimento psicológico aos estudantes de Medicina e das necessidades psicossociais dos estudantes advindos de fora para cursar a faculdade longe da família com recursos limitados.

[202] A autora, a assistente social Maria Guimarães da Silva, foi a primeira profissional à frente das ações de Serviços Sociais na área de Assistência Estudantil na UFU a partir da década de 1980. A partir dos anos de 1980, o serviço social da área, mesmo com o crescimento da demanda, "(...) somente com uma assistente social, o setor atendia praticamente a demanda espontânea e as necessidades imediatas, e, quando necessário, contava com o apoio dos demais assistentes sociais da UFU, em regime de colaboração" (Silva, 1994, p. 17-18).

necessidades imediatas e pontuais, sem uma estrutura apropriada para assegurar a continuidade e o êxito acadêmico destes estudantes (Silva, 1994; Nunes, 1997; Gebrim, 2014).

Durante o mandato de Nestor Barbosa de Andrade como reitor[203] da UFU entre 1993 e 1996, tornando-se o primeiro reitor progressista após gestões conservadoras[204], uma importante reivindicação do movimento estudantil foi satisfeita: a realização da primeira e única eleição, até o momento, para o cargo de Diretor de Assuntos Estudantis.

Em entrevista concedia ao Catálogo de assuntos estudantis, o ex-Diretor de Assuntos Estudantis eleito afirmou que:

> (...) isto não seria possível sem o constante apoio e o compromisso político da administração superior, e, em particular, pela vontade de todos os servidores da DIRES que, com muita dedicação, souberam trabalhar para valorizar a política de atendimento ao estudante (...). Com atividades como estas, construímos, coletivamente, **a superação do significado restrito e fragmentado do termo assistência social**, a que se limitou nos últimos anos, até por falta de apoios financeiro e político, ao simples atendimento da demanda existente (Palafox, 1996, grifo nosso).

A liderança de Gabriel Humberto Muñoz Palafox na DIRES foi crucial para fomentar debates mais abrangentes sobre as questões estudantis e repensar a função da assistência social no âmbito universitário. Este acontecimento evidenciou a batalha por maior democratização e pelo envolvimento ativo da comunidade acadêmica na formulação de políticas universitárias. Este evento marcou a transformação de paradigma na maneira como a assistência estudantil era aplicada, representando uma ruptura com a perspectiva anterior, que se restringia a atender de maneira limitada às demandas existentes, principalmente devido à escassez de recursos financeiros e suporte político, estabelecendo alicerces para uma estrutura de suporte mais sólida.

Segundo Alves (2022), este esforço conjunto de gestão do Palafox estabeleceu a fundação para a criação de uma Política de Assistência Estudantil na UFU, conforme estabelecido pela Resolução nº 15/2009 do CONSUN. Isto representou um marco na história da UFU, democratizando e intensificando o apoio aos estudantes, impactando positivamente as gerações futuras e reforçando a importância do envolvimento estudantil nas conquistas.

---

[203] A tomada de posse do reitor eleito enfrentou a oposição da elite local e do governo de Fernando Collor de Mello, gerando quatro meses de impasse e manifestações, que incluíram a ocupação da Reitoria e a mobilização da comunidade acadêmica até assegurar a nomeação e a posse.

[204] Ver Apêndice B.

A partir de meados dos anos 2000, diante de um contexto de disputas entre interesses privados e públicos relacionados com as universidades públicas e as políticas de financiamento do ensino superior público, e uma série de políticas públicas articuladas (REUNI, SiSU, "Lei das Cotas", ProUni e FIES) que a questão da assistência estudantil ganhou espaço na agenda do governo federal de uma forma mais articulada, particularmente em 2010, com a regulamentação da assistência estudantil por meio do Decreto presidencial nº 7.234/2010.

As fontes de financiamento da assistência estudantil na UFU, particularmente com a instituição da Política institucional de Assistência Estudantil em 2009, conforme artigo 20º da Resolução nº 15/2009, do CONSUN, provêm das dotações orçamentárias dos: recursos do Tesouro Nacional destinados à manutenção da Instituição e recursos próprios e financeiros arrecadados; e, principalmente, dos recursos advindos do PNAES para estudantes regulares e especiais[205]. Seus objetivos são promover o acesso, a permanência e a conclusão de cursos dos estudantes da UFU, na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino (UFU, 2009b).

A Figura 11 a seguir demonstra os recursos orçamentários[206] discricionários da UFU, que são gastos não obrigatórios, destinados a sua manutenção, composta por despesas correntes de Custeio[207] aplicados nas despesas com contratos na prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, limpeza e conservação, vigilância, energia elétrica, água e esgoto, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes.

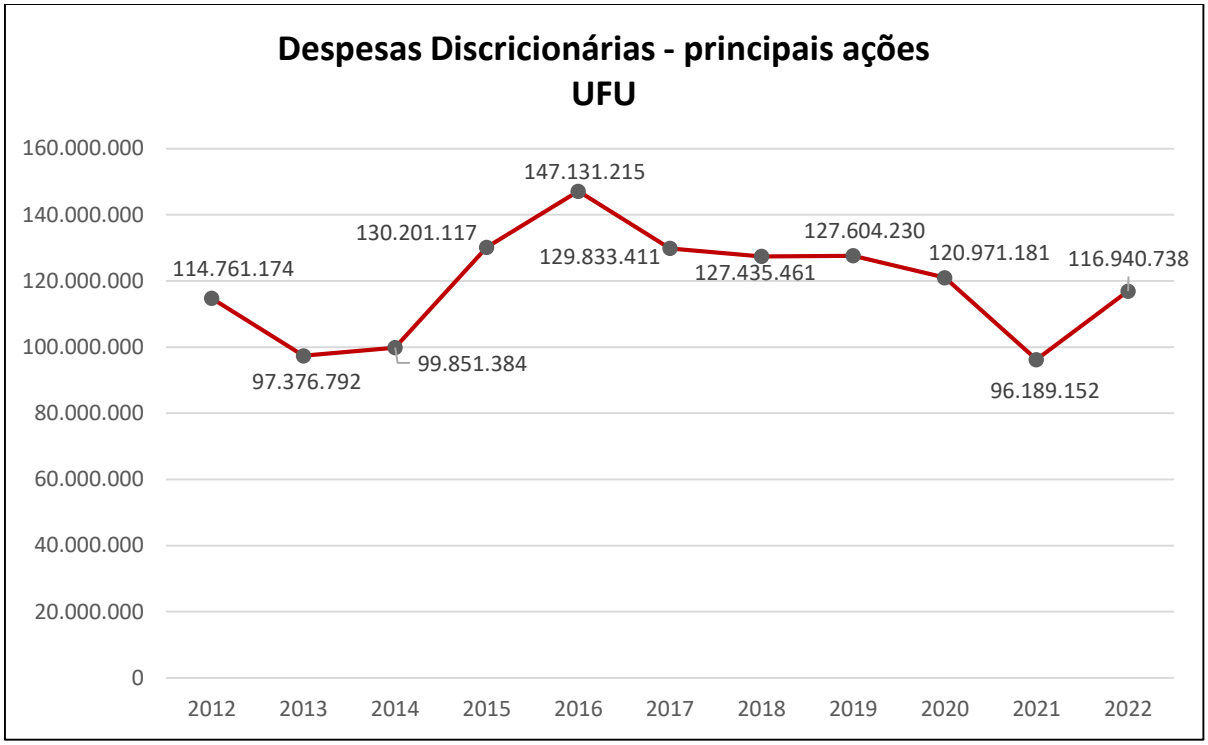
---

[205] Conforme art. 187 do Regimento Geral, são alunos regulares os que se matricularem em cursos de graduação ou programas de pós-graduação; e especiais são aqueles que se matricularem em: disciplinas isoladas dos cursos de graduação ou dos programas de pós-graduação; cursos de pós-graduação *lato sensu*; e outras modalidades de cursos na legislação da UFU.

[206] Também são baseados nas metas e nos desempenhos estabelecidos pelo MEC.

[207] Faz parte da Matriz de Orçamento de OCC, que é composta por gastos referentes às despesas de custeio e capital.

Figura 11 - Comportamento das despesas discricionárias da UFU, entre 2012 a 2021



Fonte: Elaboração própria com dados colhidos do Tesouro Gerencial (SIAFI).

Os gastos discricionários da UFU mostraram variações marcantes ao longo do período estudado. O desempenho destes gastos entre 2012 e 2022 é um reflexo de um ciclo econômico e político que inclui fases de crescimento, crise e uma subsequente busca por recuperação.

Em 2012, o valor registrado foi de R$ 114,76 milhões, mas houve uma diminuição significativa em 2013, quando passou para R$ 97,37 milhões. Esta queda subsequente pode estar ligada a um ajuste fiscal implementado pelo governo. No entanto, de acordo com o relatório de gestão do exercício de 2013 da UFU[208], apesar dos atrasos no último trimestre do ano dos repasses do MEC – que certamente geraram impacto na execução orçamentária/financeira de 2014 –, o desenvolvimento das ações da UFU no exercício de 2013 foi bastante satisfatório, com significativo crescimento do número de cursos, vagas e alunos na graduação presencial e a distância (UFU, 2014a).

Após esse período começou uma fase de recuperação, alcançando o ponto alto desta série histórica em 2016, com R$ 147,13 milhões. Este crescimento indica um momento de maior investimento, possivelmente destinado à expansão das universidades, à manutenção de

[208] Disponível em: https://ufu.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatoria-de-gestão

infraestruturas e a projetos estratégicos, associados ao aumento nos investimentos em educação superior, além de uma maior disponibilidade de recursos discricionários antes da crise fiscal.

Depois do auge em 2016 – que pode ser considerado um marco de inflexão na alocação de recursos para as despesas discricionárias das IFES, como a da assistência estudantil, devido ao NRF implantando pela EC nº 95/2016 –, em 2017 houve uma redução, atingindo R$ 129,83 milhões. Nos anos subsequentes, as despesas não obrigatórias mantiveram-se em torno de R$ 127 milhões (em 2018 e 2019), mas começaram a diminuir em 2020, quando totalizaram R$ 120,97 milhões. O ano de 2021 apresentou o menor valor da série, com apenas R$ 96,18 milhões, indicando uma queda significativa em comparação aos anos anteriores. Os efeitos do "teto de gastos[209]" são evidentes, levando as dotações de 2021, em termos nominais, serem menores do que as despesas discricionárias registradas em 2013.

Esta situação pode ser atribuída a limitações orçamentárias e financeiras estabelecidas pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), que restringiu os incrementos nos investimentos não obrigatórios. Além disso, a pandemia de covid-19, que começou em 2020, também impactou negativamente esses valores, devido a medidas de contenção e cortes.

No ano de 2022 houve uma recuperação parcial, com um aumento no valor para R$ 116,94 milhões, sugerindo uma possível restauração de parte do orçamento discricionário, possivelmente em função da regularização das atividades após a pandemia, embora ainda não tenha sido suficiente para atingir os patamares de 2016.

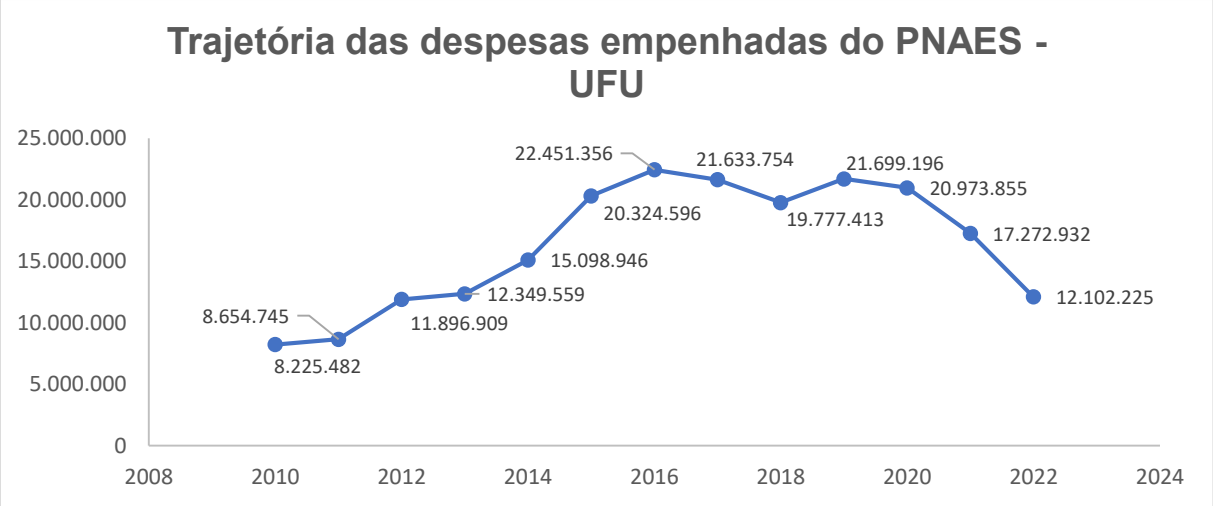
Estas oscilações evidenciam as consequências de crises fiscais, alterações governamentais e da pandemia de covid-19. A avaliação indica que, para assegurar o pleno funcionamento da instituição, é crucial maior estabilidade e previsibilidade nas transferências orçamentárias nos anos subsequentes.

A Figura 12 a seguir mostra a trajetória das despesas empenhadas, no período de 2010 a 2022, do PNAES na UFU. A análise apresenta tendências, variações e presumíveis interpretações.

---

[209] Ver Seção 3: "Os desafios da inclusão no ensino superior público e os efeitos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016".

Figura 12 - Trajetória das despesas empenhadas do PNAES na UFU entre 2010 a 2022



Fonte: Elaboração própria com dados de colhidos do Tesouro Gerencial (SIAFI).

O gráfico acima demonstra a progressão dos gastos empenhados no âmbito do PNAES na UFU de 2010 a 2022[210]. Nele evidencia-se um ciclo de crescimento entre 2010 e 2016, com o orçamento atingindo R$ 22,4 milhões em 2016. Em seguida, houve uma estabilização entre 2017 e 2019, com valores oscilando em torno de R$ 20 milhões. Finalmente, houve uma redução significativa nos recursos alocados para o PNAES entre 2020 e 2022, em função da Pandemia da Covid 19, chegando a apenas R$ 12,1 milhões em 2022.

Isto indica que entre 2010 a 2016 houve um aumento constante das despesas empenhadas, aumentando[211] de R$ 8,2 milhões (2010) para um pico de R$ 22,4 milhões (2016). Este avanço reflete um período de maior investimento no programa e uma maior ênfase nas políticas de assistência estudantil.

Depois do auge de 2016, as despesas começaram a mostrar certa oscilação. Em 2017, o valor foi reduzido[212] para R$ 21,6 milhões e subiu novamente em 2019 (R$ 21,7 milhões), mas não ultrapassou o valor de 2016. Esta estabilidade pode estar ligada a restrições orçamentárias e financeiras resultantes do "Teto de Gastos", que impactou significativamente as políticas

[210] Há discrepância dos valores das despesas empenhadas do PNAES-UFU entre os dados dispostos no https://proae.ufu.br/transparencia, que fornece o valor de R$ 11.995.504, e no Relatório de Gestão do exercício de 2022, com o valor de despesa empenhada de R$ 7.801.110,68 (UFU, 2023a, p. 19).

[211] Em valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para fevereiro de 2025, os valores de 2010 foram para R$ 22, 2 milhões, e os valores de 2016 foram para **R$ 41,3 milhões**, ou seja, um aumento de acima de R$ 19 milhões.

[212] Em valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para fevereiro de 2025, os valores de 2017 foram R$ 40,1 milhões e os valores de 2019 seriam R$ 35,4 milhões. Isto é, as despesas oscilaram negativamente em valores reais corrigidos pelo IGP-M abaixo das despesas de 2016 (R$ 41,3 milhões corrigidos).

públicas e educacionais, dado que o artigo 8º do Decreto Federal no 7.234/2010 esclarece que a cobertura do programa PNAES está sujeita aos limites orçamentários vigentes.

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

Esta tendência de redução nos gastos de despesas empenhadas do PNAES em todo o país foi espelhada na UFU, o que certamente foi resultado de contingenciamentos, bloqueios e vários ajustes na execução orçamentária da UFU para adequar-se aos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016.

A partir de 2020 nota-se uma diminuição considerável nos valores empenhados, particularmente em 2021[213] (R$ 17,2 milhões) e 2022 (R$ 12,1 milhões). O montante de 2022 equivale a uma diminuição de aproximadamente 69,24%[214] em comparação ao pico de 2016, indicando uma possível diminuição do apoio financeiro ao programa.

Em 2020, a pandemia de covid-19 teve um impacto significativo no funcionamento das universidades, diminuindo os custos com atividades presenciais, como alimentação e transporte, apesar de o programa ter mantido a oferta de auxílio em modalidades remotas. No entanto, a redução orçamentária/financeira no orçamento da União comprometeu a capacidade do PNAES de atender as necessidades os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, afetando negativamente a assistência estudantil.

A evolução das despesas do PNAES na UFU segue tendências parecidas com as nacionais, apresentando crescimento até 2016, estagnação entre 2017 e 2019 e declínio significativo a partir de 2020. Os dois cenários espelham o efeito da crise econômica e da pandemia, que diminuíram os fundos destinados à assistência estudantil.

Contudo, em 2022, a UFU deparou-se com maiores obstáculos, com uma diminuição mais acentuada no orçamento (R$ 12,1 milhões[215], menos de 1/3 do pico de 2016) e uma dependência acentuada dos Restos a Pagar, que chegaram a 99,41%, como será visto na subseção a seguir. Isto sugere uma vulnerabilidade local mais elevada em relação à situação nacional.

---

[213] Em valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para fevereiro de 2025, os valores de 2021 foram de R$19,1 milhões e os valores de 2022 foram acima de R$ 12 milhões. Ou seja, houve uma redução corrida de R$ 6,4 milhões.

[214] Em valores corrigidos pelo IGP-M(FGV) para fevereiro de 2025.

[215] Em valores corrigidos pelo IGP-M(FGV) para fevereiro de 2025, os valores de 2022 foram R$ 12,7 milhões. E os valores de 2016 corrigidos foram **R$ 41,3 milhões.**

A Assistência Estudantil na UFU foi constituída no âmbito estrutura de apoio à Extensão com a Resolução nº 4/2009[216] do CONSUN, que estabeleceu a Política de Extensão da UFU, junto à PROEX, por meio da DIRES, até 2015. Mas foi em 2016, com a criação da PROAE[217], que houve um avanço significativo nas ações de assistência estudantil, com maior visibilidade institucional, protagonismo no CONSUN e maior autonomia administrativa e orçamentária/financeira para responder às demandas da assistência estudantil na UFU.

No entanto, esta criação foi fruto de uma longa discussão interna por meio amadurecimento da Política de Assistência Estudantil[218] da UFU de 2009 e de discussões ao longo de 2011 a 2014[219] envolvendo setores administrativos e estudantis, além de audiências públicas[220]. De acordo com a Resolução nº 08/2014[221] do CONSUN, para estabelecer a PROAE[222], inserida na meta de "Melhorar a estrutura física, política e financeira da DIRES", foi mencionado que:

> Iniciou-se o processo de discussão em 2011, na equipe, porém não houve consenso no momento de encaminhar a proposta para a comissão de revisão do estatuto. **É crescente a criação das Pró-Reitorias de Assistência Estudantil nas IFES brasileiras. (mais de 15 IFES).** No período 2013 e 2014 foram realizadas várias reuniões com a equipe DIRES, Movimento estudantil e audiências públicas para apresentar uma proposta de criação da PROAE, conforme compromisso do Plano de Gestão. Em dezembro de 2014 a proposta foi encaminhada para a Administração Superior para apreciação pelo CONSUN (UFU, 2014, p. 222, grifo nosso).

Este relato sugere que processo da criação da PROAE abrangeu diversas etapas e debates internos com distintos segmentos da comunidade acadêmica. No entanto, este caminho foi extenso, refletindo um esforço conjunto para sua institucionalização e, ao mesmo tempo, evidenciando controversos desafios enfrentados para se chegar a um acordo sobre a proposta inicial.

O processo de debate, que teve início em 2011 e culminou com a criação da PROAE em 2016, indica que essa formalização passou por desafios administrativos, resistências, oposições internas e/ou dificuldades de alinhamento de interesses. Isto pode ser interpretado como um

---

[216] Ver: https://proexc.ufu.br/sites/proexc.ufu.br/files/media/document/politica_de_extensao_ufu-_2009-04_0.pdf.
[217] Ver: http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/resolucaoCONSUN-2016-6.pdf.
[218] Resolução nº 15, de 26 de junho de 2009, do CONSUN (UFU, 2009b).
[219] Para contemplar a meta de "Ampliar a estrutura física, política e financeira da DIRES" foi avaliado no documento que este processo foi relativamente longo e divergente.
[220] Ver: UFU (2014, p. 222).
[221] Documento que procede à revisão do PIDE da UFU, e dá outras providências.
[222] Segundo o documento, esta ação foi "ação parcialmente cumprida".

reflexo das prioridades institucionais do período, que provavelmente concentrou mais esforços em outras áreas antes de estabelecer a PROAE.

A menção de que mais de 15 IFES estavam estabelecendo suas Pró-Reitorias de Assistência Estudantil, na época, indica que os gestores da UFU estava ciente dessa tendência e talvez se sentisse compelida a aderir a esse movimento para satisfazer as demandas dos estudantes e manter a sintonia com as melhores práticas implementadas em outras instituições.

Assim, este contraste entre a tendência nacional de priorização desta área e o tempo que a UFU levou para estabelecer sua PROAE em 2016 evidencia a intricada natureza do processo interno na universidade, além da necessidade de um amadurecimento institucional com a negociação entre diversos participantes, mesmo considerando uma tendência já consolidada em outras IFES.

Desta forma, em 29 de abril de 2016, por meio da Resolução nº 6/2016, do CONSUN, criou-se a PROAE na UFU, como órgão responsável por gerir suas ações de AE; sua missão é:

> A PROAE tem por missão contribuir com **o acesso, a permanência e a conclusão** de curso da comunidade estudantil na Universidade Federal de Uberlândia – UFU, por meio da implementação da Política de Assistência Estudantil voltada para **inclusão social**, produção de conhecimento, formação ampliada, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, garantindo o direito à educação aos discentes (UFU, 2016, p. 2, 4º art. grifos nossos).

Conforme Resolução nº 6/2016 acima, fica evidente que a missão do PROAE visa contribuir com o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes da UFU, voltada, dentre outros objetivos, para a inclusão social.

Neste contexto, o FONAPRACE da ANDIFES[223], juntamente com a UNE e a SENCE, destacaram-se na "defesa da bandeira" da assistência estudantil como mecanismo de promoção de direito estudantil.

Segundo Camenietzki (2014), na UFU, até 2014, a maior parte dos recursos financeiros destinados à assistência estudantil, concedidos com base na avaliação da vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes, estava concentrada em bolsas remuneradas[224] para moradia, alimentação e transporte – trata-se de iniciativas pontuais e limitadas de Assistência Estudantil.

---

[223] Disponível em: http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/. Acesso em: 10 jan.2023.

[224] No entanto, a moradia e alimentação podiam ser como bolsa remunerada, por meio de vaga em moradia estudantil ou por acesso subsidiado em Restaurante Universitário.

Desde então, há um desequilíbrio entre a crescente falta de recursos orçamentários para o PNAES e a demanda crescente, particularmente a partir da Lei Federal nº 12.711/2012, que permitiu o acesso de cotistas ao ensino superior público. De acordo com a FONAPRACE/ANDIFES, em 2018, 48% deles tinham uma renda familiar mensal per capita de (R$ 477,00), "até meio salário mínimo" (FONAPRACE/ANDIFES, 2019, p. 221). Sugere-se que isto constitua um desafio para os gestores públicos, que devem levar em conta a condição socioeconômica desses estudantes cotistas para promover a inclusão social neste nível de ensino.

Portanto, ainda que sejam exíguos, os recursos do PNAES são fundamentais e complementares para permanência dos estudantes, em particular aqueles oriundos das cotas estudantis, tendo em vista as peculiaridades históricas e sociais deste segmento no Brasil[225]. Esses investimentos abrangem os benefícios diretos (moradia – direto e/ou indireto, auxílios alimentação, transporte e inclusão digital, creche, acessibilidade para estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e supertodação) através de auxílios pecuniários concedidos aos estudantes em rubrica específica[226], bem como os benefícios indiretos (apoio pedagógico, esporte, saúde e cultura), em rubrica específica[227] de custeio ou capital, realizados através dos serviços e/ou atividades que a estrutura administrativa do PROAE permite.

No que diz respeito aos benefícios indiretos, a estrutura de recursos humanos da PROAE para a prestação desta assistência estudantil, de acordo com as informações fornecidas pela PROAE em resposta à solicitação da Controladoria Regional da União do Estado de Minas Gerais, referente ao documento nº 201604711/02[228], de 31 de janeiro de 2017, revelou-se que a equipe multidisciplinar (serviço social, pedagogia e psicologia) tem encontrado desafios para realizar as tarefas demandadas pelo novo perfil de estudantes.

A oferta destas assistências tem sido informada à comunidade acadêmica através da publicação de editais semestrais, de acordo com os recursos orçamentários e financeiros disponíveis, conforme Portal institucional[229].

---

[225] Ver: Silva (2013).
[226] Oriundos da Matriz PNAES. Constitui o núcleo mais importante do financiamento da Assistência estudantil na UFU.
[227] Oriundos dos recursos do Tesouro Nacional em Orçamento de OCC.
[228] Executado pela Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais.
[229] Ver: https://proae.ufu.br/tags/auxilios-estudantis.

Por outro lado, os benefícios diretos concedidos pelo MEC às IFES, particularmente à UFU, têm enfrentado restrições orçamentárias e financeiras[230], em grande parte devido ao modelo econômico adotado pelos governos, conforme visto anteriormente, para satisfazer as necessidades do mercado financeiro privado que se vale do discurso enganoso de controle da dívida pública[231] para extrair recursos públicos e apontar os gastos em direitos sociais conquistados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) como os "vilões do orçamento".

Neste sentido, a EC no 95/2016, também conhecida como "Teto dos Gastos", estabeleceu um NRF em seu artigo nº 166, § 3º, inciso II, alínea "b" da CRFB, garantindo a liberação do pagamento dos serviços da dívida pública, sem restrições (Brasil, 1988).

5.2 Gestão da Assistência Estudantil na UFU: Desafios na implementação do PNAES

A implementação da política de assistência estudantil na UFU atingiu um nível institucional importante com a instituição da PROAE, criada em 2016 através da Resolução no 06/2016 do CONSUN. Esta resolução estabeleceu a PROAE como uma unidade administrativa da administração superior, encarregada de implementar a "Política" de Assistência Estudantil na UFU, subordinada à Reitoria da UFU, com a finalidade de:

> (...) propor, planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as políticas, programas e ações de assistência estudantil, voltadas para a ampliação das condições de permanência do estudante na Universidade, à melhoria de seu desempenho acadêmico e à **redução dos índices de evasão, retenção e repetência**, atuando nas áreas de esporte e lazer, moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, creche, acessibilidade, apoio pedagógico **e combate às discriminações de gênero, de diversidade sexual, étnico-raciais, entre outras** (UFU, 2016, p. 3, 7º art., grifos nossos).

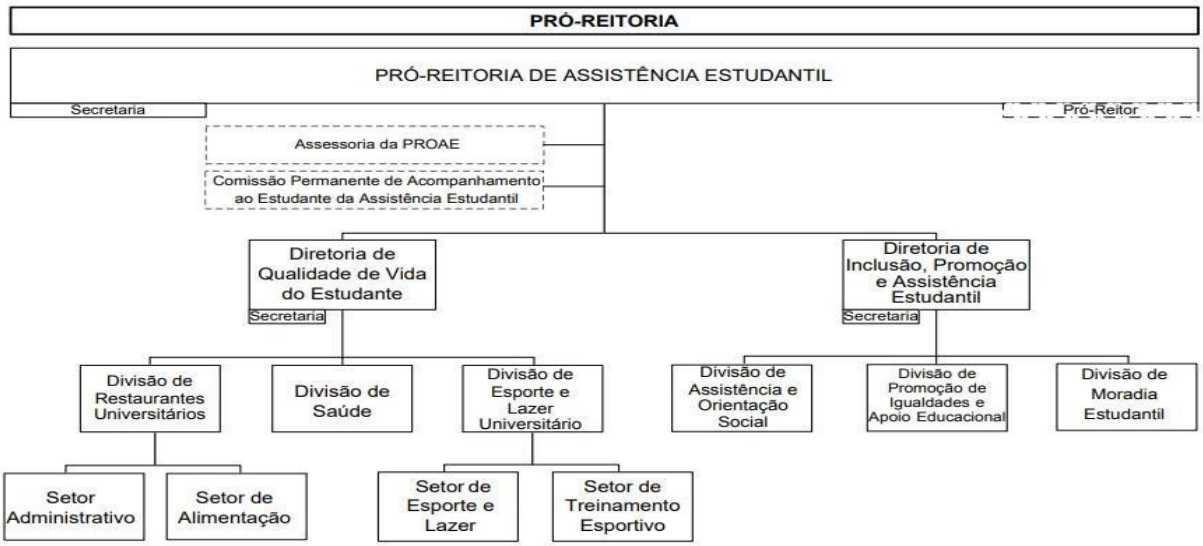
---

[230] A autorização para utilização de recursos públicos está intimamente ligada à aprovação da LOA pelo Legislativo. A execução orçamentária pode ser definida como a utilização dos créditos consignados no orçamento ou na LOA. Os recursos financeiros são provenientes da arrecadação de receitas (tributos) pelos órgãos públicos. Já a execução financeira consiste na utilização desses recursos, com o objetivo de atender às necessidades dos projetos e/ou atividades especificadas no orçamento das unidades orçamentárias. A execução orçamentária depende da execução financeira e vice-versa, pois sem recursos financeiros disponíveis não é possível fazer os gastos previstos no orçamento e, da mesma forma, pode haver recursos financeiros disponíveis que não podem ser utilizados se não houver a previsão orçamentária. Portanto, mesmo que uma despesa esteja prevista no orçamento, a sua execução depende da arrecadação das receitas ao longo do exercício financeiro.

[231] A dívida pública é, em tese, uma ferramenta de financiamento do Estado que deveria servir como instrumento de financiamento do Estado para viabilizar recursos que financiem investimentos de interesse social fomentar o desenvolvimento socioeconômico.

Estas ações são executadas pela PROAE que está estruturada segundo organograma da Portaria REITO nº 401/2023, em duas diretorias com suas respectivas divisões e setores, conforme mostra a figura seguir:

Figura 13 - Organograma da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil



Fonte: UFU (2023, p. 4).

No que diz respeito à DIRES, as ações de assistência estudantil do PNAES são implementadas por meio de três divisões: Divisão de Assistência e Orientação Social - DIASE; Divisão de Promoção de Igualdades e Apoio Educacional (DIPAE); e Divisão de Moradia Estudantil (DIVME) (UFU, 2016).

Importante salientar que a Divisão de Moradia Estudantil só foi contemplada no organograma da estrutura organizacional da PROAE na Portaria REITO nº 693, de 05 de agosto de 2020 (UFU, 2020a), pois conforme a Resolução CONSUN UFU nº 06/2016, que criou a PROAE, no seu artigo 8º, a DIRES possuía como divisões somente a DIASE e a DIPAE (UFU, 2016).

Quanto à Diretoria de Qualidade de Vida do Estudante (DIRVE), conforme parágrafo I, art. 15 da Resolução nº 06/2016 do CONSUN, tem como foco implementar as ações de assistência estudantil nas áreas de alimentação, saúde, esporte e lazer, por meio de três divisões: Divisão de Restaurantes Universitários; Divisão de Saúde; e Divisão de Esporte e Lazer Universitário (UFU, 2016).

Este conjunto de ações desenvolvidas pela PROAE/UFU visa atender as demandas da assistência estudantil, em particular contemplar ao que dispõe no PNAES.

A principal finalidade desta programa é assegurar a permanência dos estudantes de graduação presencial em condições de vulnerabilidade socioeconômica, com vistas[232] a reduzir as taxas de evasão (desistência de curso) e retenção (permanência no curso além do esperado por conta de reprovações, desistências, etc.).

Assim, por meio do PNAES, de acordo com o § 1º, do 3º do Decreto no 7.234, as IFES oferecem um conjunto de ações nas áreas de: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (UFU, 2016).

Ainda nos termos do Artigo 4º deste Decreto, as IFES têm a incumbência de implementar e executar esta política, levando em conta suas particularidades e as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão, e que atendam as demandas identificadas por seu corpo discente.

Ademais, por ser um programa de assistência com objetivo atuar em várias áreas, incluindo as necessidades identificadas pelos estudantes, requer um controle bastante refinado nos processos de execução e mecanismos de avaliação do programa, para garantir que o PNAES cumpra, de fato, suas finalidades.

Os recursos orçamentários do PNAES que as IFES recebem vêm diretamente do Orçamento Geral da União através do MEC, autoridade ministerial supervisora do acompanhamento geral da política.

Tendo em vista a finalidade do PNAES e a importância dos indicadores de evasão e retenção na Matriz PNAES[233] – cujo indicador "Aluno Equivalente[234]", espelhado na Matriz OCC, tem o principal critério e parâmetro na distribuição de recursos aos órgãos responsáveis pela Assistência Estudantil nas IFES –, estes indicadores de desempenho institucional certamente devem ser vistos pela UFU e pela PROAE como importantes metas nas suas gestões.

Apesar disso, considera-se que este modelo vigente de alocação de recursos para a Assistência Estudantil tenha certa desconexão com as necessidades reais dos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica, dado ao peso que atribui aos parâmetros de

---

[232] Conforme item III, do 2º artigo do Decreto presidencial nº 7.234/2010 (Brasil, 2010).
[233] Ver: Portaria nº 748/2021 e Anexo B.
[234] Este indicador está relacionado com o tamanho da instituição. No cálculo dele são utilizadas informações sobre diplomação, retenção, evasão, turno dos cursos e criação de novos campi.

tamanho da instituição, da taxa de diplomação, da retenção, da evasão e da abertura de novos campi. Esta estratégia tende a levar a uma distribuição desigual e ineficiente dos recursos, beneficiando instituições maiores ou com melhores indicadores de desempenho acadêmico, sem levar em conta as necessidades dos estudantes mais vulneráveis socioeconomicamente (Lima Junior *et al*., 2019).

Esta perspectiva não assegura que o apoio social chegue aos mais necessitados, podendo até mesmo intensificar a evasão e comprometer a retenção dos estudantes que não obtêm suporte adequado.

Portanto, a eficácia da política de assistência tende a diminuir quando não se concentra na avaliação socioeconômica individual dos beneficiários. Seria fundamental ter mecanismos que levem em conta diretamente a condição financeira dos estudantes, assim como o custo de vida local ou regional, complementando os critérios institucionais com indicadores de vulnerabilidade social.

Contudo, a DIRPL/UFU, em resposta a uma solicitação do SIC[235] acerca das taxas de evasão e retenção de estudantes, particularmente dos grupos PPI[236], no período de 2010 a 2022, ressaltou que a metodologia de cálculo sofreu alterações ao longo dos anos, comprometendo consistência das análises destes dados. Embora a DIRPL tenha uniformizado os cálculos utilizando a metodologia FORPLAD de 2022 para os anos de 2019 a 2021, esclareceu que as taxas específicas para o PPI não foram calculadas antes de 2022, ano em que se iniciou a inclusão de estudantes cotistas.

Apesar disso, de acordo com estes dados e com o Relatório de Gestão da UFU[237] referente ao período de 2019 a 2022, pode-se evidenciar que houve determinado empenho da instituição para atender às necessidades da assistência estudantil, particularmente no enfrentamento da pandemia da covid-19, que impôs um ambiente de isolamento social e tantas perdas de vidas ao ponto de, por meio de Decreto Legislativo nº 6/2020 ser declarado no país a Calamidade Pública (UFU, 2023b).

Durante a pandemia, estabeleceu um programa emergencial de inclusão digital, fez parceria com o Banco Santander para distribuição de chips de dados móveis e implementou iniciativas de serviço de terapia online (Proteger-se), entre outras ações para promover o sentimento de pertença e envolver os estudantes, visando reduzir os riscos associados à evasão

---

[235] Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) sob o Protocolo: 23546.088699/2023-64. Ver Anexo C.
[236] Identificados como PPI PcD.
[237] Disponível em: https://ufu.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.

e à retenção (UFU, 2023b). Apesar disso, a implementação emergencial do ensino à distância, embora imprescindível, expôs disparidades no acesso à tecnologia e à internet.

As ações do PNAES foram fundamentais para a assistência estudantil com o apoio financeiro direto, porém restritivas devido aos recursos disponíveis, os quais impuseram desafios estruturais à instituição. Isto porque com o crescimento na demanda há uma necessidade de aumento na estrutura organizacional para acolher os estudantes, além de uma gestão mais eficaz, devido à escassez de recursos.

Os relatórios de gestão de 2020 e de 2021 mostram que a pandemia agravou as taxas de evasão e retenção. Com o impacto da crise sanitária, as dificuldades financeiras e o acesso desigual à tecnologia, dificultou-se a continuação dos estudos para muitos estudantes. Além disso, os aumentos mencionados nas taxas de retenção em 2019 e 2020 sugerem que uma parcela significativa de estudantes enfrentou obstáculos para concluir os seus cursos dentro do prazo regular, impactando negativamente a taxa de permanência. Além disso, foi apontada uma queda substancial no número de matriculados, o que levou ao aumento do índice de evasão em 2020, bem como afetou o índice de retenção (UFU, 2023b).

Os riscos apontados no relatório de 2022 pela "Assessoria de Governança, Conformidade e Integridade[238]", responsável, entre outros, por tratar de Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade, além de implementar a conformidade dos Registros de Gestão na UFU, identificaram que as abordagens educacionais tradicionais e as restrições financeiras, acompanhadas do expressivo contingente de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, resultaram no aumento das taxas de evasão, e que são desafios que demandam medidas estruturais (UFU, 2023b). As análises desses riscos sugerem a importância de táticas proativas para ajustar o ensino às expectativas dos estudantes e assegurar um suporte estudantil robusto.

O fortalecimento do Fórum de Assuntos Estudantis e o envolvimento direto dos estudantes na formulação de políticas são práticas que precisam ser intensificadas, inclusive para encontrar meios para redução dos riscos de evasão e retenção, além de fontes alternativas para o financiamento do PNAES, a fim de mitigar os efeitos adversos das restrições financeiras. Isto porque a continuidade dessas iniciativas alinhadas às necessidades reais da comunidade

---

[238] Esta “Assessoria de Governança, Conformidade e Integridade” foi criada para tratar da Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade (CONGOV) no organograma da PROPLAD/UFU, por meio da Portaria SEI REITO nº 409 de 11 de maio de 2018; tem como objetivo implementar medidas que sistematizem as práticas de governança, controles internos e gestão de riscos em toda a Universidade.

acadêmica é fundamental para a inclusão e permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Embora a DIRPL/UFU tenha destacado, em sua resposta no SIC[239], que a metodologia de cálculo dos indicadores de evasão e retenção institucional tenha sofrido alterações ao longo dos anos, e fornecer informações somente entre 2019 a 2022 padronizados pela metodologia FORPLAD de 2022, no portal da PROAE/Transparência[240] há as seguintes informações:

Tabela 3 - Indicadores de evasão e retenção na PROAE entre 2016 e 2023

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
% **Evasão** de estudantes assistidos pela PROAE	7,60	5,56	4,23	1,21	1,09	0,24	1,65	5,04
% **Retenção** de estudantes assistidos pela PROAE	3,55	5,38	8,01	10,89	14,38	44,58	31,29	18,92

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados coletados no portal da "PROAE/TRANSPARÊNCIA[241]"

Observou-se na coleta desses dados a ausência de metas, critérios metodológicos de cálculos e indicadores de evasão e retenção entre estudantes oriundos do acesso de ampla concorrência e das cotas por PPI e PcD para que possam ser identificadas e analisadas as necessidades específicas de cada grupo concernentes às ações disponíveis ou não no PNAES.

Ainda sobre a resposta dada no SIC acima, a DIRPL esclarece que a gestão (metodologia, periodicidade etc.) é de responsabilidade da PROGRAD, e que a DIAPI/DIRPL apenas efetua o cálculo do indicador a partir de dados disponibilizados pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) (UFU, 2023f). Este parece ser o mesmo entendimento da AUDIT/UFU em seu relatório de auditoria[242], ao afirmarem que entendem ser de responsabilidade da PROGRAD capitanear a condução das políticas institucionais de combate à evasão e aumento da retenção estudantil.

Constatou-se que não há uma política estruturada nesta área, apesar de ações escassas e fragmentadas. Há ausência de acompanhamento de resultados e indicadores de gestão do conhecimento capaz de fornecer dados que possibilitem o planejamento, a implementação e a coordenação de ações institucionais no combate à evasão e à retenção. Identificou-se também

[239] Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) sob o Protocolo: 23546.088699/2023-64. Ver Anexo C.
[240] Disponível em: https://proae.ufu.br/transparencia.
[241] Disponível em: https://proae.ufu.br/transparencia
[242] Relatório nº 2022.04 - Referência: Processo nº 23117.055682/2023-81.

que a PROGRAD não possuía controles em relação aos diversos mecanismos constantes nas Normas de Graduação (UFU, 2023a).

No relatório supramencionado, a AUDIT/UFU identificou a ausência de uma administração integrada a uma estratégia de combate à evasão e aumento da retenção de estudantes, que envolva a colaboração entre as Pró-Reitorias, particularmente PROGRAD, PROAE e Gestão de Pessoal (PROGEP), com as coordenações de cursos/colegiados e discentes (UFU, 2023a).

Isto evidencia os desafios estruturais da UFU no aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e controle desses indicadores, dada a influência que exercem na alocação de recursos públicos. Além disso, a aparente ausência de integração de dados e informações entre os órgãos administrativos e acadêmicos, e as mudanças constantes nos métodos de cálculo dos indicadores de evasão e retenção, prejudicam a padronização e comprometem a tomada de decisões de longo prazo, limitando a eficácia da gestão na alocação de recursos, especialmente para o PNAES.

Além disso, o Parágrafo único do 4º art. do Decreto presidencial nº 7.234/2010, estabelece que,

> (...) as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de 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** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Isto reforça a necessidade das IFES agir preventivamente para reduzirem a retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeira. O programa também determina que estas instituições devam fixar "mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES", conforme item II, do Parágrafo único, do 5º artigo, no intuito que preservar e garantir a utilização adequada dos recursos empregados para atingir os objetivos, que são:

> 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).

No entanto, a regulamentação não explicita em que medida a finalidade desses objetivos devem ser efetivamente alcançados por todos que necessitam do programa. Acresce que a regulamentação que instituiu a PROAE não especificou, de forma explícita, as expectativas e

orientações para a execução de suas áreas de competência, nem especificou os procedimentos de controle responsáveis pela revisão e supervisão das medidas a serem postas em prática. Isto tende a fazer com que órgãos responsáveis pela assistência estudantil, nomeadamente a PROAE/UFU, implemente ações no PNAES de maneira descolada do seu PIDE e do PNE 2014-2024, comprometendo a transparência e os métodos para otimizar a utilização dos recursos investidos no programa.

Ainda que a legislação do PNAES permita que as IES, no âmbito de suas autonomias, estabeleçam critérios e metodologias na seleção dos estudantes de graduação presencial a serem beneficiados por suas ações, conforme estabelecido no §2 do 3º artigo do programa, o Decreto presidencial determina que as IFES devam fixar, de acordo com o item II do 5º artigo, mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Isto inclui a concepção até a execução do programa, que envolve desde a escolha da área de atuação, divulgação dos benefícios a serem oferecidos, seleção dos estudantes elegíveis e mecanismos de avaliação dos resultados do programa. Ou seja, para selecionar as áreas de atuação em que serão utilizados os recursos do PNAES, a PROAE deve considerar as necessidades identificadas nos alunos, além de divulgar por meios eficazes de comunicação os benefícios que serão concedidos e os critérios de seleção que serão utilizados (BRASIL, 2010).

Após o edital deve ser realizado o processo seletivo dos estudantes, incluindo a verificação se os candidatos atendem aos critérios definidos na normatização interna e nos editais, conforme determina o Decreto nº 7.234/2010, e a concessão de benefícios, a exemplo do auxílio moradia, transporte, etc. Ao longo de todas estas fases, espera-se que existam mecanismos administrativos de controlo interno, incluindo feedback através de indicadores/metas, relatórios de gestão etc., para avaliar a política.

Esta fase é crucial, uma vez que a legislação[243] confere ampla margem à IFES no estabelecimento dos critérios de seleção, conforme regulamentação do PNAES (Brasil, 2010).

A fase final do procedimento é o monitoramento e a avaliação da política. Esta deve considerar as metas estabelecidas de acordo com os objetivos de diminuição dos índices de evasão e retenção. Entretanto, não se identificou na PROAE algum mecanismo de acompanhamento e avaliação do PNAES.

O grau de liberdade que a legislação permite às IFES para gerir o orçamento do PNAES nas áreas passíveis de atuação permitiu que a PROAE decidisse empregar esses recursos nas 10

[243] Conforme § 2º, art. 3º, Decreto nº 7.234/2010 (Brasil, 2010).

áreas designadas pelo programa, apesar de não ser identificado algum estudo ou análise relativos à demanda social estudantil sobre as reais necessidades identificadas pelos estudantes que fundamentasse tais atuações.

Além disso, a flexibilidade da legislação permitiu que a PROAE adotasse a condição de vulnerabilidade socioeconômica[244] como critério de prioridade na seleção para acesso às coberturas sociais do PNAES, ao contrário de outras instituições como UFMG, UFOP e UERJ, anteriormente citadas por Silva, Santos, Reis (2021), que evidenciaram as questões étnico-raciais no acesso e na permanência desses grupos sociais historicamente[245] marginalizados neste nível de ensino. Com isto, estas IFES buscaram estar em conformidade com as Metas 8 e 12.5 do PNE para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014.

Importante enfatizar, portanto, que a concepção das ações do programa de apoio ao estudante na assistência estudantil começa com a definição dos critérios a serem aplicados na escolha dos possíveis estudantes que se enquadram ao PNAES. Esta definição representa uma decisão política, um ponto crucial no processo do PNAES, no qual as instituições, usando de sua autonomia, estabelecem a abrangência, as prioridades e o escopo das ações que o PNAES irá abranger. Portanto, isto demonstra não só pensamento dos gestores institucionais acerca de determinados temas, mas representa a correlação de forças diante das situações concretas.

A divulgação destes procedimentos do programa é realizada pela PROAE através do seu Portal institucional[246], sobre a disponibilidade de auxílios por meio da publicação de editais semestrais, de acordo com os recursos orçamentários e financeiros disponíveis. As áreas de atuação são estabelecidas conforme o Decreto presidencial nº 7.234/2010 do PNAES, além de

---

[244] Conforme os atos administrativos, dispostos nas: Resolução nº 03/2013, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis - Dispõe sobre a concessão de Bolsa Creche para discentes com filhos(as) na Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 01/2015, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis - Dispõe sobre a concessão de Bolsa Acessibilidade para discentes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação na Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 02/2015, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis - Aprova as normas da Moradia Estudantil da Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 04/2015, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis - Dispõe sobre a concessão de Bolsa Creche para discentes com filhos(as) na Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 05/2015, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis - Dispõe sobre a concessão de Bolsa Mobilidade para discentes da Universidade Federal de Uberlândia; Resolução nº 6/2016, do CONSUN - Dispõe sobre a criação da PROAE; e Resolução Consex nº 6/2021 - Dispõe sobre normas que regulamentam a Assistência Estudantil, em caráter emergencial e excepcional, no período de realização do ensino remoto, como medida de enfrentamento à pandemia da covid-19, na Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2021b).

[245] Estudantes negros, indígenas e PcD egressos de escolas públicas de segundo grau.

[246] Ver: https://proae.ufu.br/tags/auxilios-estudantis.

outros programas, tais como o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES), o Programa de Bolsa Permanência (PBP) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR).

Esta divulgação é um momento crucial no processo, pois sem uma divulgação eficaz existe o risco de estudantes elegíveis não terem conhecimento das ações oferecidas e, eventualmente, abandonarem os cursos por ausência de apoio. Além disso, o início das atividades do programa ocorre com a divulgação dos benefícios que serão disponibilizados aos estudantes, geralmente feita por meio de edital (Brasil, 2017a).

Em relação a isso, constata-se que a Auditoria Geral da UFU (AUDIT/UFU) concluiu o Relatório nº 2.022.04 em 30 de agosto de 2023 com objetivo de avaliar as ações e os controles de combate à evasão e à retenção no âmbito da graduação da UFU[247] com ênfase aos cursos da área de saúde[248], a pedido da Administração superior. Apesar deste enfoque[249], as recomendações realizadas pela AUDIT/UFU são aplicáveis em nível institucional, pois são geridas essencialmente pela administração superior (UFU, 2023e).

A AUDIT, após a avaliação, propôs recomendações para melhorar as ações relacionadas, contribuindo para a eficiência, eficácia, efetividade e viabilidade das políticas, práticas e projetos, além de identificar possíveis boas práticas observadas (UFU, 2023e).

O documento destacou, em relação à PROAE, questões críticas na gestão de medidas de combate à evasão e aumento da retenção na UFU, ressaltando deficiências na comunicação, acolhimento e integração entre setores administrativos e acadêmicos (UFU, 2023e). As sugestões sugeridas foram tecnicamente robustas e, se postas em prática, tenderiam a melhorar consideravelmente a retenção dos alunos. No entanto, a resistência a alterações e a fragmentação institucional sinalizaram que a execução das melhorias será um desafio, exigindo maior coordenação entre as unidades envolvidas (as Pró-Reitorias PROGRAD, PROAE e PROGEP) (UFU, 2023e).

---

[247] Para esta avaliação a Auditoria da UFU coletou informações junto às: Pró-Reitorias (de graduação, de assistência estudantil e de gestão de pessoas); coordenações/colegiados de cursos da área da saúde; discentes dos cursos de graduação da área da saúde; e discentes evadidos dos cursos de graduação da área da saúde.

[248] Os dez cursos de graduação pesquisados foram: Biomedicina; Biotecnologia (Uberlândia); Biotecnologia (Patos de Minas); Educação Física; Enfermagem; fisioterapia; Medicina; Nutrição; Odontologia; e Saúde Coletiva.

[249] Esta ênfase foi aplicada ao se coletar dados, por meio de questionário, junto às coordenações, aos discentes com vínculo e aos discentes evadidos de 10 cursos da referida área, totalizando mais de 400 participantes.

No âmbito da PROAE, as recomendações concentraram-se em melhorar seus meios de comunicação e suporte aos estudantes, além de expandir a oferta de orientação vocacional. Segundo a AUDIT, tais ações iriam de encontro a causas de evasão apresentadas pelos discentes com vínculo, como a falta de informação e a dificuldade de obter assistência estudantil (UFU, 2023e).

A AUDIT/UFU sugeriu à PROAE a criação de um protocolo formal para a distribuição do Guia "Viver na UFU", que reúne informações sobre projetos e assistência do âmbito da PROAE, não apenas aos discentes, mas também às coordenações dos cursos e diretorias acadêmicas para aumentar o alcance das iniciativas. Foi recomendado que isto fosse feito, via e-mail em diversas fases, assegurando uma ampla divulgação e contando com o suporte da Diretoria de Administração e Controle Acadêmico (DIRAC), caso necessário (UFU, 2023e).

Esta recomendação da AUDIT/UFU foi fundamentada na observação de que a PROAE comunica-se com os estudantes principalmente por meio do contato com as entidades estudantis. Porém, apesar da relevância da participação das entidades representativas dos estudantes na PROAE, nota-se que a comunicação destas entidades com os estudantes não possui uma cobertura suficiente para atingi-los de maneira clara e eficiente. Isto porque, de acordo com o relatório da AUDIT/UFU, "87,3% dos estudantes entrevistados não receberam ou não se recordam de terem recebido o 'Guia Viver na UFU'. Destes, 26% afirmaram desconhecer o conteúdo' (UFU, 2023e, p. 3). É importante destacar que o "Guia Viver na UFU" é uma das principais fontes de informações acerca da assistência estudantil na UFU. Isto indica que há falhas na comunicação institucional e o movimento estudantil, enquanto representante dos estudantes, está aquém do que Gramsci chama de "intelectual orgânico" em suas funções nas relações sociais, em suas atividades de conexão e conscientização do grupo ao qual pertence (GRAMSCI, 2001, p. 15).

No relatório da AUDIT/UFU ainda foi proposto que a PROGRAD estabelecesse um procedimento específico para acolher estudantes com deficiência, incluindo o envio de material educativo sobre acessibilidade e tecnologias assistivas, produzido em colaboração com a PROAE e a Diretoria do Sistema de Bibliotecas, além de informar as coordenações dos cursos sobre esses novos estudantes. Ademais, sugeriu que a PROGRAD desenvolvesse um programa de orientação vocacional, com o suporte da PROAE (UFU, 2023e).

Em última análise, destacou-se a necessidade de expandir os meios de comunicação e divulgação das pró-reitorias, dando preferência a plataformas populares entre os estudantes, como WhatsApp e Instagram, e empregando métodos modernos de gestão de conteúdo. Estas

medidas teriam como objetivo melhorar a experiência no ambiente acadêmico e diminuir a taxa de evasão (UFU, 2023e).

O documento enfatizou que a PROAE tem por missão apoiar o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes na UFU, por meio de políticas de apoio estudantil que promovam a inclusão social e aprimorem o desempenho acadêmico e a qualidade de vida. No entanto, a Auditoria identificou obstáculos para uma análise detalhada dos programas da PROAE, devido à ausência de resposta no prazo estipulado para o envio de informações (UFU, 2023e). Isto pode evidenciar uma precariedade administrativa – baixa parceria entre as unidades administrativas –, dificultando o objetivo de identificar os fatores-chave no combate à evasão e à retenção, e a necessidade por maior empenho no fornecimento de informações.

Entre os dados obtidos no decorrer da análise, constatou-se que a PROAE disponibiliza o projeto "Proteger-se", que oferece assistência psicossocial online, e mantém uma fila média de 10 estudantes para atendimento psicológico, dando prioridade a casos emergenciais. Verificou-se que o tempo de espera por assistência psicológica (1-2 meses) pode ser inadequado, particularmente em situações de emergência em saúde mental (UFU, 2023e). Apesar da prioridade dada às emergências, a fila de espera demonstra que o sistema vigente está sobrecarregado.

A saúde mental foi reconhecida como um fator significativo para evasão acadêmica, juntamente com a escassez de atividades que promovam o bem-estar, como esportes e eventos de instituições.

De acordo com as informações obtidas pela Auditoria junto aos estudantes e aos evadidos, aspectos ligados à saúde mental podem ser vistos como importantes na avaliação da evasão e retenção (UFU, 2023e). No mais recente estudo "V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018", conduzido pelo FONAPRACE em 2018 e divulgado em 2019, foi enfatizada a questão da intenção, desejo ou pensamento de abandono dos estudantes de graduação[250] em seus cursos (FONAPRACE/ANDIFES, 2019).

---

[250] Nesta investigação não serão tratadas as considerações teóricas sobre o conhecimento acumulado na área científica acerca das causas da privação da Assistência Estudantil. Diversos estudos têm citado autores (Fraser, 2006; Ianni, 1980; Piketty, 2015) e sua interação com a área da educação (Bourdieu; Passeron, 2018; Costa; Lopes; Caetano, 2014), considerando as análises sobre as vulnerabilidades sociais e as políticas públicas de proteção social (Brasil; Conselho Nacional de Assistência Social, 2004; Tanezini, 2004 o desafio está em identificar os fatores causais por trás da evasão acadêmica. Além disso, a importância da vinculação institucional tanto no diagnóstico quanto na previsão dessa

Conforme os resultados da pesquisa da FONAPRACE, mais da metade (52,8%) dos discentes das IFES já consideraram a hipótese de deixar o curso. Com base no rol de razões demonstradas, o aspecto socioeconômico ligado à renda foi o principal catalisador da evasão escolar (Brasil, 2019d, p. 179).

Assim como os dados do Censo da Educação Superior (INEP[251], 2018) indicam que a cobertura das políticas de retenção está ligada a taxas de evasão mais baixas, "é igualmente possível afirmar que os estudantes provenientes do ensino médio público com renda per capita de até 1,5 SM tenham o maior probabilidade serem os que cogitam abandonar seus cursos" (Brasil, 2019, p. 181). Isto não deixa de ser um alerta aos gestores da assistência estudantil na UFU.

Em conclusão, o relatório destaca a importância de medidas intersetoriais para abordar a evasão e a retenção como questões institucionais, e não como questões particulares de cada unidade. No entanto, a PROAE respondeu ressaltando a diferença entre as atribuições das pró-reitorias manifestando que,

> (...) é importante salientar que as funções e atribuições entre pró-reitorias são distintas, portanto apesar do relatório relacionar as diversas instâncias em diversos momentos, ressalta-se que as pró-reitorias têm funcionalidades e objetivos distintos, apesar do objetivo em comum sendo a formação dos estudantes, mas foi identificado (*sic*) uma preocupação com indicações no relatório apresentado que temos que fazer ponderações para evitarmos equívocos e **desvios de funcionalidades** (UFU, 2023a, p. 19, grifo nosso).

Apesar de entender as diversas e distintas competências entre as pró-reitorias, a que se refere demonstra uma resistência a estratégias mais integradas, o que pode comprometer a implementação de estratégias sistêmicas. No entanto, a Auditoria destacou que a evasão e a retenção acadêmica são problemas institucionais, e que a solução requer ações conjuntas entre a PROAE, a PROGRAD e outros setores da Universidade. Isso requer maior alinhamento entre as unidades envolvidas na implementação de programas, ações e procedimentos formais padronizados que permitam o acompanhamento de resultados através de indicadores de controle, permitindo sua avaliação, interrupção ou aprimoramento para se tornarem possíveis políticas institucionalizadas.

---

questão não pode ser ignorada. Isso sugere, em teoria, que nem toda instância de evasão pode ser atribuída à própria instituição.

[251] Não foi possível identificar a cobertura das políticas de permanência no Censo da Educação Superior de 2021 e 2022.

Esta ausência de uma política interna estruturada, que permita monitorar os resultados com indicadores de gestão mensuráveis e padronizadas no combate à evasão e aumento da retenção acadêmica, compromete a obtenção de informações acessíveis e transparentes a toda a comunidade acadêmica e interessada, a fim de avaliar a efetividade dessas ações. Importante ressaltar que se identifica uma preocupação dos gestores da Administração superior sobre a importância deste assunto desde o ano 2013 em Ata, conforme visto anteriormente.

5.3 Gestão Orçamentária/financeira da Assistência Estudantil na PROAE

A gestão orçamentária/financeira envolve os processos de execução da dotação de recursos públicos que se dá no âmbito da autonomia constitucional de gestão administrativa e financeira da PROAE, especificamente sob a nomenclatura da Ação Orçamentária 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, influenciada pelo arranjo das decisões relativas à Assistência Estudantil na UFU.

Na Tabela 4, a seguir, nota-se a tendência geral das dotações do principal recurso público para assistência estudantil, advindo do PNAES, para a PROAE/UFU. Além disso, há dados sobre as despesas empenhadas do PNAES (2010-2022), a quantidade de atendimentos realizados, os valores dos Restos A Pagar (RAP) não processados pagos e a sua participação sobre a dotação orçamentária. Isto visa proporcionar uma perspectiva mais abrangente sobre os desafios na execução financeira do PNAES na UFU.

Tabela 4 - Comportamento dos recursos e Resto a Pagar do PNAES - UFU

Dados Execução PNAES – Universidade Federal de Uberlândia				
Ação 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior				
Ano	**Despesas Empenhadas**	**Estudantes atendidos**	**Restos a Pagar- Não processados Pagos**	**Participação do RPNPs sobre a dotação**
2010	8.225.482	9.092	Não identificado	**(-)**
2011	8.654.745	16.150	Não identificado	**(-)**
2012	11.896.909	7.826	Não identificado	**(-)**
2013	12.349.559	12.500	Não identificado	**(-)**
2014	15.098.946	5.099	2.323.675	15,39%
2015	20.324.596	14.099	1.471.674	7,20%
2016	22.451.356	Não identificado	2.906.624	12,95%
2017	21.633.754	28.188	2.166.412	10,01%
2018	19.777.413	26.313	1.178.745	5,96%

2019	21.699.196	17.350	1.087.679	5,01%
2020*	20.973.855	10.178	3.618.121	17,25%
2021*	17.272.932	3.002	8.917.992	51,63%
2022	12.102.225	16.949	12.031.261	99,41%

Fonte: PROAE e Tesouro Gerencial (SIAFI).
Nota: (*) os orçamentos dos anos 2020 e 2021 foram liberados em duas partes: 2020 (R$ 12.968.322 + 8.730.873) e 2021 (R$ 7.516.249 + 10.207.657).

A análise combinada das informações acima revela algumas falhas na gestão orçamentária/financeira na implementação do PNAES na UFU.

Houve um crescimento gradual das despesas empenhadas do PNAES ao longo do tempo, com um aumento expressivo entre 2014 e 2016. Após esse período, há certa estabilização até 2020, seguida de uma queda abrupta em 2021 e 2022.

A utilização de Restos a Pagar Não Processados (RPNPs) representa despesas empenhadas que não foram liquidadas no exercício corrente, sendo transferidos para os exercícios subsequentes. A alta participação deles sobre a dotação em certos anos indica problemas na implementação do orçamento, como atrasos no pagamento de despesas ou problemas na administração financeira, pois parte destas despesas empenhadas misturam-se ao orçamento do ano corrente, tornando-se quase um orçamento paralelo; além disso, frequentemente não são executadas (liquidadas). Acrescenta-se que, em tese, até o Decreto nº 9.428/2018[252], não existia um critério definido pelo governo federal para o cancelamento destes RAPs (BRASIL, 2018b).

De acordo com as informações disponíveis, é possível observar que, de 2014 (15,39%) a 2019 (5,01%), as contribuições dos RPNPs para a dotação eram relativamente baixas, com uma tendência de declínio, indicando uma maior eficácia na execução do orçamento. Durante esse período, os valores empenhados estavam elevados, possibilitando uma maior liquidação de despesas e, consequentemente, o atendimento a mais alunos: 14.099 estudantes assistidos em 2015; 28.188 em 2017; 26.313 em 2018; e 17.350 em 2019). Mesmo com algumas variações, a quantidade de estudantes assistidos manteve-se alta até 2019.

A partir de 2020, a dependência pelo RPNPs cresceu consideravelmente, conjugada com a diminuição na quantidade de assistidos pelo PNAES. Apesar do empenho de R$ 20,9 milhões, os atendimentos diminuíram para 10.178 alunos, enquanto os RPNPs cresceram para 17,25%.

[252] A partir do Decreto nº 9.428/2018, se houver desbloqueio de RAP não processado, mas não houver liquidação em até 1 ano e meio após o seu bloqueio, eles serão automaticamente cancelados (§7 Art. 68 modificado pelo Art. 1 º do Decreto 9.428/2018).

Isto sugere que os recursos empenhados não foram suficientes ou não foram aplicados de maneira eficaz, evidenciando as consequências da pandemia na gestão financeira, o que pode ter ocorrido devido a desafios administrativos e logísticos, ou à diminuição da procura por certos serviços (como transporte e alimentação), mas também parece ter afetado a assistência em outros setores, como a concessão de bolsas e benefícios.

Em 2021, com 51,63% de RPNPs, o número de assistidos caiu para 3.002 estudantes, demonstrando que a maioria dos estudantes não foi atendida e/ou boa parte dos recursos não foi empregada no ano corrente. Isto sugere graves dificuldades na liquidação das despesas, pois quase todo valor empenhado em 2022 ficou registrado como resto a pagar.

Ao longo da pandemia (2020-2021), houve uma redução tanto no número de estudantes assistidos quanto nos recursos financeiros.

Em 2022, o montante comprometido (valor empenhado) diminuiu para R$ 12,1 milhões, sendo 99,41% destinado a RPNPs, demonstrando um ano particularmente crítico, com a menor despesa empenhada desde 2014 e quase todas as transferências realizadas como RPNPs (99,41%). Assim, evidencia-se que quase nenhum recurso foi efetivamente liquidado e que o efeito nos atendimentos pode ter sido severo, mesmo com a tentativa de recuperação dos 16.949 estudantes assistidos.

O uso crescente de RPNPs, especialmente a partir de 2020, indica uma tendência preocupante da dependência desses fundos para garantir o financiamento da assistência estudantil, o que suscita preocupações acerca da gestão orçamentária/financeira do PNAES. Acresce que, no ano de 2022, as despesas discricionárias da UFU atingiram um nível inferior ao do ano de 2015.

A elevada participação dos RPNPs nos últimos anos sugere que a maior parte dos recursos empenhados não foi empregada no ano corrente, restringindo os serviços efetivos aos estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica, particularmente em 2021 e 2022. Aparentemente, trata-se de uma operação financeira ineficiente.

O Relatório de gestão do exercício do ano 2022 ressalta grandes desafios financeiros decorrentes de reduções orçamentárias e os efeitos da pandemia. A universidade efetuou o pagamento de 71,24% dos RPNPs, ficando abaixo do objetivo de 80%. No entanto, houve progresso na administração desses recursos, com 10% do total inscritos e reinscritos e sem resto

a pagar de exercícios anterior a 2019 (UFU, 2023). De acordo com o reitor da UFU[253], a diminuição de R$ 9,7 milhões no orçamento discricionário afetou adversamente atividades vitais, como manutenção e assistência estudantil, prejudicando o planejamento para 2023; isto evidencia que as limitações orçamentárias não impactam somente o ano em curso, mas também comprometem a estabilidade financeira dos anos seguintes.

Ainda segundo afirma o reitor da UFU, na mesma ocasião, cerca de 70% dos estudantes demonstram vulnerabilidade socioeconômica, apesar de a universidade atender 23,5% da classe "E", 30,2% da "D" e 16,5% da "C". De acordo o reitor, o atendimento à classe "C" é limitado desde 2016 devido às restrições de recursos.

Este cenário reflete uma redução da capacidade de financiamento direto por meio de dotações e uma maior dependência de restos a pagar. A redução nas despesas discricionárias e a execução limitada dos auxílios estudantis intensificaram o desafio de satisfazer plenamente as necessidades. Isto pode colocar em risco a sustentabilidade e o planejamento a longo prazo das políticas de apoio estudantil.

Esta análise revela que a implementação orçamentária do PNAES na UFU enfrenta grandes desafios, particularmente a partir de 2020. Se as dotações futuras não forem suficientes para reduzir essa dependência, isto pode não ser sustentável no longo prazo.

Para potencializar o efeito do PNAES, seria importante: dar prioridade à liquidação dos RPNPs, minimizando os atrasos e assegurando a utilização efetiva dos recursos; expandir o orçamento empenhado em 2023 e nos anos subsequentes, ajustando-o às demandas de atendimento do PNAES; e, principalmente, aprimorar a gestão orçamentária/financeira para prevenir o acúmulo de RPNPs assegurando uma execução eficaz do programa.

Neste contexto, a alocação do orçamento público destinado ao PNAES, entendido como importante programa social de redistribuição de renda, já não pode ser entendido como apenas uma peça administrativa de um frágil programa legalmente constituído, mas passa a refletir a inter-relação de forças sociais e os seus interesses na apropriação destes recursos públicos. Além disso, demanda por maior estabilidade orçamentária/financeira para assegurar a qualidade das atividades e o apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade.

---

[253] Declaração realizada em Audiência Pública na Câmara Municipal de Uberlândia em 26 de julho de 2022 sob o tema: “Cortes orçamentário sobre as Universidades Federais – Impacto na UFU”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GmRR-NKLcSc&t=1623s. Acesso em: 23 out. 2024.

Dessa forma, as decisões sobre o quanto e como esses recursos são utilizados refletem a forma e o conteúdo dos conflitos e das aspirações sociais, sobretudo porque, segundo Chauí (1999), a gestão dos fundos torna-se, portanto, um dos componentes importantes na luta democrática na sociedade.

Esta dinâmica sugere a relevância de um planejamento financeiro que inclua planos de contingência, permitindo uma adaptação mais eficaz a eventuais cortes orçamentários ou alterações na distribuição de recursos. O objetivo é diminuir a dependência de restos a pagar através de um planejamento orçamentário mais eficaz e do fortalecimento das negociações por orçamentos mais estáveis. Contudo, o aumento do uso de restos a pagar pode ser uma solução momentânea, porém não sustentável a longo prazo.

Isto mostra a importância do acompanhamento e controle dos restos a pagar como essencial na análise do orçamento e na execução financeira de cada exercício, de forma a reduzir os elevados valores que são inscritos em resto a pagar, e evitar prejudicar a programação financeira para anos subsequentes.

No entanto, nas finanças, sejam elas públicas ou privadas, é natural, principalmente por problemas operacionais, não saldar todas as despesas empenhadas no ano fiscal – compreendido como período do ano em que é realizado o registro contábil das movimentações financeiras de uma organização.

Tais despesas representadas pelas contas a pagar são as despesas que, por alguma razão o ente público, após o encerramento do ano, não pôde cumprir todos os estágios da execução de despesas dentro do exercício em que foram empenhadas. Isto é, de realizar a execução do gasto público, que é um ato administrativo complexo, composto por três etapas: empenho (registro formal do ato), liquidação (verificação do cumprimento das obrigações) e pagamento (desembolso) (SILVA, 2008).

A Lei nº 4320, de 1964, reconhece e disciplina o não pagamento de despesas públicas no mesmo ano em que não é empenhada e liquidada, ao prever no seu Artigo 36 que consideram-se “Restos a Pagar” as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do ano corrente (SILVA, 2008).

Há dois tipos de RAP: os processados e os não processados. RAP processado refere-se a despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas ainda não foram efetivamente pagas. Já RAP não processado refere-se à despesa do orçamento do ano foi empenhada, mas não foi liquidada e nem paga. Portanto, entende-se por processadas e não processadas, respectivamente,

as despesas liquidadas e as não liquidadas, na forma prevista no Decreto nº 93.872/1986 (SILVA, 2008).

Normalmente, a liquidação ocorre quando o órgão público registra a entrega de um bem ou a prestação de um serviço específico. Assim, confirma-se que o fornecedor de produtos ou serviços cumpriu seu dever e que a Administração Pública, de maneira indicativa, não tem o direito de não lhe pagar. Nesse contexto, não é possível, cancelar a obrigação na conta de restos a pagar.

Neste caso, quando termina o ano, uma despesa que está apenas empenhada e não é cancelada se transforma em RAP não processado. É esse tipo de RAP que tem crescido substancialmente ao longo dos anos em várias instituições de ensino, segundo a STN e a SPO/MEC (SILVA, 2008).

O tema "Resto a Pagar" passou a receber maior atenção das autoridades e da sociedade em períodos recentes, em razão do acréscimo contínuo no montante dos valores inscritos a cada ano; assim, intensificaram-se as reflexões sobre os possíveis impactos na transparência orçamentária, no efeito da postergação do pagamento sobre o resultado primário ou na perda de relevância do orçamento do exercício como parâmetro da atuação governamental no exercício.

Para Abraham (2019), o uso excessivo e abusivo deste instrumento orçamentário por vários governos equipara-se a uma manobra artificiosa contábil de postergação do cumprimento de obrigações financeiras (legalmente classificadas como dívida flutuante, nos termos do Artigo 92 da Lei Federal nº 4.320/1964), servindo de mecanismo indireto de rolagem de dívida passadas que são acumuladas nesta conta, sem que haja recursos financeiros suficientes para saldar estas dívidas.

Para Silva (2008, p. 69), "a recorrente inscrição de despesas em Restos a Pagar, constituem verdadeiros orçamentos paralelos e demonstram a total falta de observância, por parte da Administração Pública Federal, aos instrumentos de planejamento em nosso país". Tais manobras financeiras são utilizadas, dentre outros motivos, para o cumprimento formal de gestões orçamentárias que herdaram obrigações financeiras, seja para não devolver à União recursos não utilizados, seja por falta de recursos financeiros para efetuar as obrigações financeiras legadas irregularmente por seus sucedidos.

Para Silva (2008, p. 71),

> (...) uma possível forma de minimizar o uso excessivo do resto a pagar, seria adotar prazos mais curtos para a tramitação dos processos orçamentários nos

> últimos 60 dias do ano; assim, as instituições que já de posse da lei para o ano seguinte, possam expedir necessárias assinaturas de convênios e atos semelhantes.

Dessa forma, seria possível fazer a transferência no exercício fiscal da assinatura da despesa, evitando prosseguir a inscrição para o ano seguinte. Isto possibilitaria um planejamento mais efetivo e uma governança eficaz, tendo em vista que se observa certa leniência do órgão do Ministério da Fazenda, responsável pelo controle e programação financeira do Estado.

Assim, a importância do acompanhamento e controle dos restos a pagar é essencial na análise do orçamento e da execução financeira de cada exercício, de forma a reduzir os elevados valores que são inscritos em resto a pagar e evitar prejudicar a programação financeira para anos subsequentes. Isto evitaria que os novos gestores públicos recebam de herança restos a pagar e, sem recursos financeiros, recorram à mesma manobra financeira, ou seja, "rolar" uma despesa por anos.

Abaixo segue o Quadro 4, que mostra o comportamento dos atendimentos assistidos pelo PNAES, número de bolsas concedidas e sua relação com estudantes assistidos, entre 2010 a 2022, na UFU. Estes dados visam proporcionar um panorama de seus desempenhos.

Quadro 4 - Evolução dos atendimentos realizados do PNAES - UFU

Dados Execução PNAES – Universidade Federal de Uberlândia			
Ação 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior			
Ano	**Estudantes atendidos**	**Nº Bolsas Concedidas**	**Relação Nº Bolsas X Estudantes atendidos**
2010	9.092	Não identificado	Não identificado
2011	16.150	Não identificado	Não identificado
2012	7.826	Não identificado	Não identificado
2013	12.500	Não identificado	Não identificado
2014	5.099	Não identificado	Não identificado
2015	14.099	Não identificado	Não identificado
2016	Não identificado	Não identificado	Não identificado
2017	28.188	Não identificado	Não identificado
2018	26.313	Não identificado	Não identificado
2019	17.350	24.246	1,40
2020*	10.178	14.802	1,45

2021*	3.002	3.829	1,28
2022	16.949	28.080	1,66

Fonte: PROAE-UFU

O quadro acima apresenta variações notáveis no número de estudantes assistidos e bolsas concedidas ao longo dos anos, espelhando desafios orçamentários/financeiros e efeitos da pandemia. Estas flutuações refletem as condições de financiamento, ações administrativas interventivas e o efeito de eventos externos, como a pandemia.

O volume de atendimentos atingiu seu auge em 2017 (28.188) e 2018 (26.313), porém apresentou uma diminuição significativa em 2020 (10.178) e 2021 (3.002) por causa da suspensão das atividades presenciais. A covid-19 afetou diretamente a implementação das atividades do PNAES, resultando em uma redução significativa no número de estudantes assistidos, que passou de 10.178 em 2020 para apenas 3.002 em 2021. Esta diminuição evidencia o fechamento de campi, a suspensão de serviços presenciais e a diminuição do orçamento disponível.

A relação entre o número de estudantes assistidos e o número de bolsas representa a distribuição das ações do PNAES. Em 2019 a proporção atingiu 1,40, o que sugere, em média, 1,4 bolsas concedidas por aluno beneficiado. No decorrer da pandemia, a relação permaneceu inalterada (1,45 em 2020), porém diminuiu em 2021 para 1,28, em virtude da diminuição de recursos e/ou da diminuição da disponibilidade de serviços.

Em 2022 ocorreu uma recuperação, com o atendimento a 16.949 estudantes, mas ainda aquém dos níveis anteriores à pandemia. Em 2022, a relação entre o número de estudantes assistidos e o número de bolsas cresceu para 1,66, indicando uma distribuição maior de auxílio por aluno, mesmo com os atendimentos ainda em recuperação. Esta ampliação da cobertura, a partir de 2019, evidencia o empenho da UFU em intensificar o suporte individualizado, dando prioridade a estudantes em maior vulnerabilidade socioeconômica. Ademais, pode ser justificado pela retomada das atividades presenciais.

No entanto, os limites relacionados à regularidade das informações e ao efeito de acontecimentos externos da pandemia indicam a importância de fortalecer as políticas de apoio estudantil e aumentar a regularidade na gestão e publicização das informações.

É importante levar em conta que em 2022 ocorreu uma redução significativa nas despesas empenhadas e utilização de 99,41% de restante a pagar.

Contudo, o histórico de variações nos atendimentos evidencia a demanda por maior estabilidade orçamentária/financeira e planejamento para expandir e consolidar as ações do PNAES.

A Tabela 5 a seguir apresenta o panorama das iniciativas implementadas através do PNAES na UFU entre 2019 e 2022, com as tendências e as consequências em diversas categorias de assistência ao longo do período, especialmente levando em conta os desafios impostos pela pandemia da covid-19 e a retomada gradual das atividades presenciais.

Tabela 5 - Panorama das ações implementadas do PNAES - UFU

Dados Execução PNAES – Universidade Federal de Uberlândia				
Ação 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior				
Ações/Ano	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Moradia (Resid. Estudantil)	124	128	122	93
Alimentação (RU)	15.619	8.639	0	13.892
Transporte (universitário)	1.353	804	23	425
Instrumental Odontológico	23	32	33	33
Atenção à Saúde	0	0	188	5.701
Atividades esportivas	3.533	155	481	3.154
Apoio Pedagógico	532	679	666	839
Moradia	1.907	1.561	1001	1.474
Alimentação	537	1.837	713	1.261
Transporte	541	337	1	202
Inclusão Digital	1	560	569	904
Atividades Culturais	1	25	0	27
Apoio Pedagógico 2	24	16	0	(-)
Acesso*	(-)	(-)	2	20
Creche	51	29	30	55
Total	**24.246**	**14.802**	**3.829**	**28.080**

Fonte: PROAE-UFU
Nota: Em negrito são estudantes com benefícios diretos (com pagamento ao estudante).
(*) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (DIASE).

Na análise dos dados do PNAES na UFU entre 2019 e 2022, apresentados acima, observa-se nos anos de 2020 e 2021 uma diminuição notável no número total de ações que requerem presença física, como moradia, alimentação em cantinas universitárias, transporte para a universidade, além de atividades esportivas e culturais, um reflexo direto das limitações impostas pela pandemia. Ao mesmo tempo, iniciativas como inclusão digital, apoio pedagógico e saúde ganharam destaque.

Com a retomada das atividades presenciais em 2022, houve uma recuperação em diversos setores, como a alimentação (13.892 atendimentos) e a assistência à saúde (5.701). No entanto, algumas áreas, como a de transporte e atividades culturais, continuam abaixo dos níveis pré-pandemia de 2019. Em relação a iniciativas de inclusão digital e suporte pedagógico, houve um crescimento em sintonia com a transição para o ensino à distância.

O cenário destaca a adaptação do programa às necessidades dos estudantes durante a pandemia e os desafios para restabelecer os serviços essenciais. Esta retomada gradual dos números em 2022 sinaliza um esforço em restabelecer os serviços indispensáveis e atender às necessidades dos estudantes, mas também aponta áreas que necessitam de mais atenção para alcançar novamente os níveis pré-pandêmicos.

Isto revela um contexto de consideráveis desafios financeiros, intensificados por elementos históricos, conjunturais e sociais.

5.4 Democracia em processo: Desafios da inclusão racial e socioeconômica na Assistência Estudantil na UFU

O caminho para estabelecer uma democracia robusta em um sistema dominado pelas forças do capital, como o nosso, parece envolver a implementação de mecanismos de proteção social para minimizar as desigualdades sociais no acesso, permanência e conclusão do ensino superior público.

A necessária, embora insuficiente, criação destes mecanismos perpassa pela conjugação das forças sociais que se materializam nas fontes de recursos públicos para determinado fim, e pela autonomia administrativa e de gestão financeira das IFES por meio da ação orçamentária da assistência Estudantil.

Na UFU, de acordo com um gestor da Assistência Estudantil[254], em 2018 “mais de 60% dos nossos estudantes possuem uma renda inferior a um salário mínimo e meio per capita. Sem ações afirmativas e assistência estudantil, não conseguimos democratizar a educação”. Segundo relatório "Perfil do Graduando UFU - 2014", divulgado em maio de 2015, nos campi situados na cidade de Uberlândia, aproximadamente 40% dos estudantes graduandos do sexo masculino e quase 50% do sexo feminino provinham de famílias com renda familiar mensal per capita inferior a um salário mínimo (R$ 724 era o valor da renda em 2014) (UFU, 2015a).

De acordo com este relatório, a respeito da relação da distribuição da variável "cor ou raça" em relação ao status de matrícula dos graduandos na UFU, observa-se um crescimento na proporção de estudantes negros (pretos e pardos) em relação aos ingressantes (32% pardos e 8% pretos) e veteranos (26% pardos e 6% pretos). Segundo o relatório, existe uma diminuição

[254] Conforme Jornal do “Correio de Uberlândia”, de 03 de setembro de 2018.

na porcentagem de estudantes brancos, tanto no grupo de veteranos (cerca de 60% brancos) quanto no de ingressantes (cerca de 55% brancos[255]) (UFU, 2015a).

Como se sabe, o PNAES define como prioridade do seu público-alvo os estudantes provenientes de escolas públicas de educação básica ou pertencentes a famílias cuja renda per capita seja de até um salário mínimo e meio. Estes dois fatores – origem escolar e renda familiar per capita – servem como critérios fundamentais para estabelecer a Demanda Potencial Prioritária (DPP), ainda que no mesmo Artigo 5º do Decreto 7.234/2010 o legislador tenha prescrito que isso seja "sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior" (Brasil, 2010).

Considerando estas informações, a Tabela 6 a seguir apresenta o contingente de estudantes matriculados na UFU entre 2010 a 2022 que representam DPP para as ações do PNAES na UFU e os estudantes matriculados com características identitárias:

Tabela 6 - Demanda Potencial Prioritária (DPP) do PNAES - UFU

Ano	Matriculados		
	Esc. Públicas e renda familiar per capita até 1 e1/2 -"A"	**Com características identitárias - "B"**	**B/A**
2010	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2011	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
2012	1	1	100
2013	705	434	61,56
2014	1.155	725	62,77
2015	2.065	1.271	61,55
2016	2.879	1.754	60,92
2017	3.592	2.120	59,02
2018	4.172	2363	56,64
2019	4.632	2543	54,90
2020	4.712	2516	53,40
2021	4.616	2386	51,69
2022	4.256	2127	49,98

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados fornecidos pela PROGRAD/UFU.
Nota: Os estudantes matriculados, oriundos de escolas públicas do ensino médio que tenham renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo, incluem modalidades – "A": 1 - Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5 Salário Mínimo; 2 - Escola Pública/até 1,5 Salário Mínimo; L1 - Escola Pública/até 1,5 Salário Mínimo; L2 - Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5 Salário Mínimo; L9 - Escola Pública/Deficiência/até 1,5 Salário Mínimo; L10 – Escola Pública/Deficiência/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5 Salário Mínimo (Lei Federal 12.711/2012). Os estudantes com características identitárias são àqueles agregados das escolas públicas do ensino médio que tenham renda familiar bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um, vírgula cinco) salário mínimo, incluem modalidades – "b": 1 - Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5 Salário Mínimo; L2 - Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5 Salário Mínimo; L9 – Escola Pública/Deficiência/até 1,5 Salário Mínimo; L10 – Escola Pública/Deficiência/Pretos/Pardos/Indígenas/até 1,5

[255] Esta diferença é estatisticamente significante a 5% de nível de significância.

Salário Mínimo. Ou seja, aqueles que estão dentro de algumas características: Pretos/Pardos/Indígenas e/ou PcD oriundos de escolas públicas do ensino médio cuja famílias têm renda bruta per capita mensal igual ou inferior a 1,5 (um, vírgula cinco) salário mínimo (BRASIL, 2012).

A tabela acima apresenta um crescimento inicial no acesso à UFU para estudantes de baixa renda e com características identitárias até o ano de 2020. Depois desse pico, o número total de estudantes provenientes de escolas do ensino básico públicas e com renda familiar per capita de até 1 e 1/2 salários mínimos caiu de 4.712 (em 2020) para 4.256 (em 2022), o que equivale a uma redução de cerca de 10%. Por outro lado, a quantidade de alunos com características identitárias diminuiu de 2.516 em 2020 para 2.127 em 2022, o que representa uma queda de aproximadamente 15%. Este panorama pode espelhar os desafios econômicos ou estruturais que se agravaram durante este período, levando em conta as restrições impostas pela pandemia da covid-19, que certamente afetou de maneira desproporcional os estudantes mais vulneráveis.

Observa-se também uma diminuição constante na proporção de estudantes com características identitárias em relação ao total de alunos (coluna "B/A"). Este percentual, que era de 61,56% em 2013, caiu para 49,98% em 2022. Isto sugere que, embora tenha havido um crescimento no número de estudantes com este perfil até 2020, este crescimento aconteceu a uma velocidade mais lenta do que o crescimento total do número de estudantes matriculados no âmbito da demanda potencial para as ações do PNAES. Esta queda na relação "B/A" pode sinalizar possíveis falhas no acesso a políticas afirmativas e a necessidade de fornecer maior suporte a estudantes com perfis identitários (como bolsas de estudo, suporte psicológico e acadêmico). Isto porque esta baixa proporção pode sugerir desafios em garantir a permanência ou a inclusão efetiva desses estudantes no ensino superior público, revelando a importância de implementar políticas consistentes para fortalecer e ampliar esta inclusão, principalmente em cenários pós-pandêmico.

A forma de exclusão de vulnerabilidades sociais pode estar na interpretação e amplitude do uso que se faz do termo “vulnerabilidade”. O uso que o Conselho Nacional de Assistência Social faz deste conceito parece ser uma categoria adequada e pertinente para o campo científico e político do Serviço Social, podendo ser entendido como perda ou fragilidade

> (...) decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências etc.) diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal (BRASIL, 2004b).

Pensada desta forma, a vulnerabilidade torna-se um importante marcador no acesso às oportunidades acadêmicas. O Conselho Nacional de Assistência Social alarga a causa e o sentido de privação do direito social necessário a uma vida digna.

Entretanto, a UFU[256], ao utilizar dos seguintes indicadores em sua metodologia como critério para selecionar os estudantes beneficiários do PNAES, "**Procedência Escolar**; Composição Familiar; Moradia; **Renda per capita**; Bens Patrimoniais e Financeiros e Ocupação Profissional" (OLIVEIRA *et al*., 2019, p. 3, grifos nossos), acabou por restringir o fenômeno da permanência se eximindo de outros marcadores sociais, como raça, sexo, condições físicas, orientação sexual etc.

Nota-se que os gestores da instituição, ao estabelecerem como critério prioritário de seleção a procedência Escolar e Renda Per Capita, apontaram para os critérios da Lei de Cotas no 12.711/2012. No entanto, negligenciaram critério como de cor/raça e/ou pessoa com deficiência, conforme aponta a referida Lei – ainda que houvesse um arcabouço[257] jurídico, político e administrativo (Política de Assistência Estudantil instituída na UFU pela Resolução CONSUN UFU nº 15/2009 e as diretrizes da Meta 12 do PNE 2014/2024) para tal iniciativa.

A definição dos critérios de seleção para obter acesso às ações disponibilizadas pelo PNAES é uma parte importante do processo político deste programa, e apresenta elevada criticidade, pois, a partir deles são realizadas as seleções dos potenciais candidatos, conforme estabelecido na norma interna dos editais.

De acordo com o § 2º do 3º artigo do Decreto presidencial nº 7.234/2010 – que concede às IFES autonomia para estabelecerem os critérios e a metodologia de seleção dos estudantes que serão beneficiados pelo PNAES –, a UFU tem atribuído[258] a elegibilidade do seu público-alvo àqueles que encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cuja renda familiar bruta mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo. No entanto, foi constatado que a UFU, desde 2015, delimitou esta renda para um salário mínimo. No artigo 5º do Decreto mencionado dispõe-se que, **sem prejuízo aos requisitos fixados pelas IFES**, os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até

---

[256] Nomeadamente, os gestores da DIRES e da PROAE.

[257] Meta 12.5 do PNE 2014-2024; item II do art. 2º, parágrafo único do art. 4º, artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010 do PNAES; item I e V do art. 3º, art. nº 20 da Resolução CONSUN UFU nº 15/2009 (Política de Assistência Estudantil da UFU); Resolução CONSUN nº 6/2016; e, por fim, a Lei Federal nº 14.914/2024 (Política Nacional de Assistência Estudantil).

[258] A exemplo do Edital PROAE nº 7/2022, disponível em: https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/edital_proae_no_72022_-_sei_23117.014584_2022_11.pdf. Acesso em: 2 dez. 2024.

um salário mínimo e meio devam ser priorizados. Complementarmente, adota-se sete indicadores socioeconômicos[259] para identificar o perfil socioeconômico do estudante para ser elegível ao PNAES.

Para Silva, Santos e Reis (2021, p. 14) o PNAES[260] tem sido "a principal fonte financeira de manutenção das Políticas de Assistência Estudantil desenvolvidas nas instituições federais", cuja finalidade visa garantir as condições de permanência e conclusão dos estudantes no ensino superior público federal. Ainda há UFU ações como: o PROMISAES [261]; o Programa de Bolsas de Permanência aos estudantes indígenas e quilombolas[262]; e o INCLUIR[263] para os estudantes PcD.

Conforme Silva, Santos e Reis (2021), várias IES, como UFMG, UFOP e UERJ, estabeleceram programas de apoio ao estudante que levam em conta fatores socioeconômicos e raciais. Por sua vez, no período de 1997 a 2002, a UFU implementou a política de "cotas sociais" através do Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (PAIES), com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior. Depois, em 2012, a UFU tornou-se totalmente adepta ao ENEM-SiSU, que tem no seu sistema a política de "cotas" através da Lei Federal nº 12.711/2012[264], como método principal de seleção para os cursos do primeiro semestre, mantendo o vestibular tradicional para as vagas do segundo.

---

[259] Com base na Portaria PROAE nº 18/2020, que dispõe sobre a metodologia a ser utilizada para realização da análise socioeconômica, considera-se: composição familiar; renda familiar *per capita* bruta mensal; procedência escolar do(a) estudante; condição de moradia da família; situação de residência do(a) estudante durante a graduação; bens patrimoniais e financeiros; situação ocupacional dos membros do grupo familiar (UFU, 2020b).

[260] Ver: Artigo nº 20 da Resolução nº15/2009 do CONSUN da UFU.

[261] Resolução nº 9/2020, do Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis, dispõe sobre o PROMISAES, desenvolvido por meio de subsídio financeiro do MEC, e tem o objetivo de conceder auxílio financeiro por meio de bolsa a estudantes estrangeiros, em especial os africanos, regularmente matriculados em cursos de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

[262] Resolução Consex Nº 9, de 15 de julho de 2021. Dispõe sobre as normas que regulamentam o acompanhamento dos estudantes assistidos, indígenas e quilombolas, no Programa de Bolsa Permanência (PBP/MEC), no âmbito da UFU.

[263] O programa cumpre o disposto nos decretos nº 5.296/2004 e nº 5.626/2005 e no edital INCLUIR 04/2008, publicado no Diário Oficial da União nº 84, seção 3, páginas 39 e 40, de 5 de maio de 2008.

[264] A Lei de Cotas estabeleceu que, até 2022, 50% das vagas sejam de livre concorrência e as outras 50% para alunos cotistas, sendo que estas vagas serão subdivididas – metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta o percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado onde localiza-se a instituição, bem como o de PcD, de acordo com o último censo demográfico do IBGE. Em Minas Gerais, a soma de pretos, pardos e indígenas corresponde a 53,66% e de PcD corresponde a 8,43%.

Isso aconteceu mesmo com a instituição do sistema ENEM-SiSU pelo governo federal em 2010, além de manifestações e reivindicações de diversas entidades do movimento negro, e organizações sociais organizadas em Uberlândia desde o início desde século. Na época, em nível nacional, a UNE juntamente com o Movimento dos Sem Universidades (MSU) e o MEC chegaram a um acordo sobre uma proposta de lei para a implantação de cotas nas universidades (Barbosa; Neves; Rosa, 2006).

Apesar disso, a UFU aderiu totalmente[265] ao sistema ENEM-SiSU com foco em cotas socioeconômicas e raciais (pretos, pardos e indígenas) por meio da **autodeclaração**[266] como critério para concorrer às vagas destinadas as "cotas raciais"; até que, por uma denúncia formalizada pelo Ministério Público de Uberlândia em 2016, envolvendo dois estudantes que ingressaram através do processo seletivo 2014/2[267], a UFU estabeleceu a Comissão de Monitoramento e Verificação da Implementação das Cotas Raciais na UFU, com o objetivo de prevenir fraudes. Depois, em julho de 2017, a UFU, através da Portaria/PROGRAD nº 12, instituiu uma comissão técnica para aferir a veracidade dos candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas no processo seletivo 2017/2.

Ao que parece, quando gestores e líderes hesitam, impedem ou não enfrentam essa questão social, atuam direta ou indiretamente para manutenção do estado atual de desigualdade social. Muitos categorizam esta questão apenas como econômica, social ou de classe, como se os problemas que impactam a vida coletiva não tivessem um determinante específico, como a cor, o sexo, idade, religião etc. A realidade social não é abstrata! Muitos argumentam que a solução seria uma política universalista, focada na melhoria da escola pública. No entanto, ignoram as peculiaridades históricas brasileiras: quando as escolas públicas brasileiras eram consideradas boas, os negros e pobres tiveram o acesso dificultados a elas.

Interessante notar que, dentre outras legislações[268] excludentes que limitavam o acesso e/ou permanência dos negros ao ensino público, a Constituição de 1934 consignava o repúdio

---

[265] Até 2016 as universidades poderiam aderir ao sistema de "Cotas" de forma escalonada.

[266] Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/federal-de-uberlandia-apura-suposta-fraude-em-cotas-raciais-1.1390369. Acesso em: 2 out. 2023.

[267] Conforme Jornal "Correio de Uberlândia" de 03 de setembro de 2018.

[268] Além de um vasto relato na historiografia brasileira, há: o Decreto nº 7.031-A, de 06 de setembro de 1878; a Constituição Republicana de 1891, que impedia indiretamente o acesso dos negros às urnas, ao impor a alfabetização como requisito para o direito ao sufrágio; a Reforma de Rivadávia Corrêa (este mecanismo, embora tenha articulado para interdição da população negra, e de outros segmentos sociais menos privilegiados, deve ser interpretado e inter-relacionado dentro do contexto socioeconômico da época), implantada pelo Decreto nº 8.659 de 05 de abril de 1911; o Regulamento da Instrução Provincial de 1869, que proibia a matrícula de escravos – e em 1887 outro Regulamento

à discriminação racial, ao mesmo tempo em que prescrevia o ensino da eugenia[269] e fixava restrições étnicas na seleção dos imigrantes.

Contudo, estes argumentos parecem apoiar-se na manutenção do status quo. Atualmente, através de medidas do governo federal, há uma política que assegura a possibilidade do acesso aos estudantes negros(as) no ensino superior público[270]. Entretanto, empecilhos relativos à inclusão e à redução de desigualdades étnico-raciais e socioeconômicas na UFU, embora não seja um movimento exclusivo de uma classe social por pertencer a uma categoria de construção histórica conflitual, têm se tornado predominantes por considerarem que fatores econômicos, antes vistos como obstáculos para o ingresso destes estudantes neste nível de ensino, agora são considerados secundários quando se trata de assegurar suas permanências.

Esta controvérsia pode ser interpretada à luz das categorias analíticas gramscianas da Grande e Pequena Política no enfrentamento das desigualdades. As ações da Grande Política (voltadas para visões estratégicas transformadoras), como redução da desigualdade socioeconômica e melhoria do ensino básico escolar, têm sido utilizadas, como subterfúgio para protelar ou evitar medidas efetivas contra a desigualdade racial brasileira; já ações da Pequena Política (focadas predominantemente em procedimentos administrativos e operacionais cotidianos), como critérios mais restritivos para elegibilidade ao PNAES, têm sido empregadas para contornar o enfrentamento de determinantes desta desigualdade histórica, institucional e estrutural. Este aparente desalinhamento político às necessidades sociais mais amplas pode ser visto como um mecanismo social que ilude politicamente os trabalhadores e estudantes por meio de uma ideia de participação democrática limitada.

Gomes (2003), com propriedade, discorre:

> (...) no Brasil, o negro não é discriminado só porque ele é pobre. Ele é discriminado porque é negro e, também porque é pobre. E isso faz muita diferença. Quer sejamos ricos ou pobres, nós, os negros brasileiros sofremos racismo. É claro que a classe social, a renda e o grau de instrução, em algumas situações atenuam esse racismo, mas não fazem com que ele desapareça. É o que comprovam os dados censitários, pesquisas do Ipea e pesquisas realizadas nas universidades (GOMES, 2003, p. 05).

---

reiterou essa proibição. Além disso, na província do Rio de Janeiro, o Regulamento de 1847 proibia não apenas os escravos de frequentarem a escola, mas também os pretos africanos, sejam libertos ou livres.

[269] Eugenia (higiene racial), ideologia formulada em 1908 pelo inglês Francisco Dalton, que preconizava a ideia de pureza racial como contraposição à alegada degeneração decorrente dos cruzamentos raciais.

[270] Ver: Lei Federal nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b).

Recorrentemente, vários estudos e pesquisas apresentadas por órgãos oficiais, têm demonstrado que jovens negros e pobres encontram-se excluídos do sistema educacional não só porque são pobres, mas, sobretudo, porque são negros. As desigualdades econômicas por si só não são suficientes para tratar com a necessária plenitude as disparidades raciais. O não reconhecimento e consideração de barreiras específicas enfrentadas pelos estudantes negros e, por consequência, das desigualdades históricas da discriminação racial, podem resultar em políticas que perpetuam o racismo de maneira inadvertida, em um ciclo de desigualdade e exclusão, mesmo que tais políticas não se apresentem explicitamente como racistas.

Segundo Munanga (2006, p. 7), "o discurso também é um dispositivo de dominação, é o que legitima a situação do 'outro', o nomeia". Notadamente, em 2008, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Rio Grande do Sul, tornou-se pioneira na disponibilização de vagas reservadas para afro-brasileiros e foi a primeira a instituir a Comissão de Autodeclaração Étnico-Racial, que inclui a verificação de autoafirmações.

Tendo em vista a permanente indeterminação das fontes dos recursos públicos escassos para assistência estudantil na UFU, bem como as peculiaridades históricas de exploração e opressão, denunciadas por vários órgãos federais, como IPEA, IBGE, dentre outros, vivenciadas pela comunidade afro-brasileira, este grupo social deveria ser considerado prioritário no processo de seleção para as iniciativas do PNAES. Isto veio a ser novamente implementado por iniciativa de uma Lei Federal em julho de 2024, com a Lei Federal nº 14.914 que instituiu o PNAES, para atender esta gritante demanda social.

Considerando que os requisitos para acesso ao ensino superior, tanto no sistema ENEM-SiSU quanto nos Processos Seletivos Próprios da UFU, eram os mesmos critérios para elegibilidade ao PNAES, apenas uma ação política interna institucional poderia ajustar as necessidades deste grupo social ao acesso e permanência na instituição.

Aparentemente, foi uma escolha política tomada pelos dois grupos políticos de espectros ideológicos diferentes que administraram a UFU entre 2010 a 2022 – apesar das constantes demandas do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB), dos movimentos negros e sociais organizados, e da Diretoria de Estudos e Pesquisas Afrorraciais (DIEPAFRO), uma unidade administrativa institucionalizada na UFU.

Segundo Bernardino (2002, p. 249), "O não reconhecimento dessas diferenças é que causa os maiores entraves para uma democracia consciente e justa" – especialmente porque as ações afirmativas são vistas por setores dos movimentos sociais, políticos e intelectuais como

reivindicações que não têm lugar na teoria marxista revolucionária, à medida que se apresentam à sociedade como necessidade de integração à ordem vigente (FONSECA, 2009).

Para Jodelet (1999), o que faz com que muitas pessoas que advogam valores democráticos e igualitários aceitarem a injustiça é pelo fato, na maioria das vezes, de a injustiça acontecer com aqueles que não são seus pares. Para a autora, o fator que impulsiona a oposição à injustiça tem a ver com o pertencimento social, ou seja, é a forte ligação emocional ao grupo a que pertencemos que nos faz sentir que tal comportamento está investido, direta e/ou indiretamente, em nossa própria identidade. Segundo a autora, a imagem que temos de nós próprios está ligada à imagem que temos do nosso grupo, o que nos leva a defender os seus valores, protegendo assim o "nosso grupo", e excluindo aqueles que não pertencem a esse grupo.

Portanto, é possível desenvolver abordagem mais abrangente e inclusiva que reconheça a complexidade das desigualdades raciais e promova ações concretas para combater o racismo brasileiro e promover a equidade racial nas esferas da sociedade, em específico no ensino superior. Para alcançar este objetivo, é importante integrar análises das dimensões raciais e econômicas de forma mais abrangente e interseccional.

> Ninguém nasce odiando outra pessoa pela cor de sua pele, por sua origem ou ainda por sua religião. Para odiar, as pessoas precisam aprender, e se podem aprender a odiar, elas podem ser ensinadas a amar (NELSON MANDELA).

Para Crenshaw (2002), a interseccionalidade visa tornar visíveis as consequências das interações entre dois ou mais eixos da subordinação. Desta forma, a categoria

> Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes entre outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p. 177).

A abordagem interseccional enfatiza a importância de considerar as diferentes dimensões da identidade e como distintos sistemas de opressão se interligam e influem as experiências das pessoas. Esta perspectiva crítica leva a confrontar a realidade persistente da opressão estrutural e da desigualdade enraizada na nossa sociedade brasileira, reconhecendo que as desigualdades não são circunscritas a raça ou classe de forma isoladas, mas são interconectadas.

Esta perspectiva considera que múltiplos fatores de exploração e opressão, como raça, classe, gênero, etc., se sobrepõem, interagem e exacerbam. Isto implica em ampliar perspectivas teóricas que incluam abordagens que levem em conta a formação social e as relações de poder e privilégio nas estruturas sociais brasileira, que muitas vezes perpetuam desigualdades raciais e influenciam a alocação de recursos e oportunidades, mesmo em contextos aparentemente neutros, de forma a compreender a complexidade das desigualdades raciais no Brasil (CRENSHAW, 2002).

Outro aspecto importante é reconhecer o contexto histórico e estrutural das desigualdades raciais. Muitas das disparidades raciais atuais têm raízes profundas em práticas históricas de discriminação racial, como a escravidão e o racismo institucionalizado. Ignorar este contexto é negligenciar uma parte significante do problema.

Para superá-lo, é importante promover um diálogo entre diversas áreas do conhecimento como antropologia, sociologia e estudos étnicos, que possam enriquecer a compreensão das complexidades envolvidas na construção social e na perpetuação das desigualdades raciais no Brasil e promover debates nas IFES. Além disso, é importante promover e difundir informações de dados desagregados que possam dar conta da dinâmica de diferentes grupos sociais e raciais que são afetados, a fim de destacar desigualdades que não seriam aparentes em uma análise puramente econômica (IPEA, 2016; JACCOUD; BEGHIN, 2002).

Estas abordagens integradas devem ser orientadas pelo reconhecimento e enfrentamento das disparidades raciais e por um compromisso com a justiça social e equidade racial. Isto implica em promover ações concretas destinadas a eliminar múltiplas formas do racismo e promover a igualdade de oportunidades, reconhecendo a importância de políticas públicas inclusivas e ações afirmativas que corrijam as desigualdades. O reconhecimento destas políticas e das particularidades históricas brasileiras permite identificar desigualdades específicas que afetam grupos sociais, independentemente de sua classe socioeconômica.

As políticas de ação afirmativa são fundamentais para abordar eficazmente as desigualdades raciais, pois reconhecem que, devido ao histórico de discriminação racial, são necessárias medidas específicas para corrigir as disparidades, além de abordagens interseccionais e multidisciplinares que sejam sensíveis ao contexto histórico e que levem em conta a interseccionalidade nas desigualdades (CRENSHAW, 2002).

Uma análise crítica das ações de assistência estudantil para estudantes em situação de vulnerabilidade econômica, à luz dos conceitos de racismo estrutural de Silvio Almeida (2020) e de racismo sistêmico e inercial de Hélio Santos (2022), revelam a persistência de

desigualdades raciais que não podem ser reduzidas apenas às desigualdades de cunho socioeconômico. As políticas de cotas raciais e ações afirmativas são exemplos de intervenções que reconhecem a necessidade de abordar o racismo de maneira direta.

Para Almeida (2020), o racismo estrutural não é apenas uma série de comportamentos, ou resultados de atitudes ou ações individuais discriminatórias, mas está incorporado nas estruturas fundantes da sociedade, tais como políticas, leis e práticas que as permeiam, perpetuando sistematicamente a discriminação racial. O racismo estrutural, para o autor, está enraizado nas estruturas e nas instituições sociais, o que pode impactar diretamente a concepção e a implementação de programas tais como a de assistência estudantil que, muitas vezes, não atende adequadamente às necessidades dos estudantes negros. Isso pode se manifestar em critérios de elegibilidade que não levam em conta as desigualdades históricas e estruturais, além das barreiras específicas enfrentadas por estudantes negros(as), perpetuando um ciclo de desigualdade e exclusão.

Por sua vez, Santos (2022) dá ênfase ao racismo sistêmico e inercial, argumentando a natureza e as manifestações deste racismo ao operar de maneira sistêmica, não só por sua recorrência, mas por permear a sociedade como um todo e suas instituições. Segundo o autor, o racismo é também inercial por manifestar-se de maneira uniforme ante a insensibilidade para contê-lo, seguindo firme e impune ao perpassar muitas vezes implícito e sutil na sociedade e nas instituições.

Isto significa que o racismo está enraizado nas estruturas e nas práticas quotidianas, tornando difícil sua identificação e combate, perpetuando, assim, práticas discriminatórias em todos os níveis da sociedade. No âmbito da assistência estudantil, isto pode impactar o acesso e a efetividade do programa. A falta de sensibilidade e conscientização das desigualdades raciais subjacentes na concepção e implementação dos programas perpetua a desigualdade, a exclusão e a marginalização de estudantes negros e compromete o ideal de uma educação inclusiva equitativa.

Nesse sentido, é crucial que as políticas de assistência estudantil levem em conta os conceitos de racismo estrutural e de racismo sistêmico e inercial para implementar critérios de elegibilidade que considerem explicitamente as desigualdades raciais, na medida em que a ausência destes critérios podem afetar os estudantes negros e negras na permanência e na conclusão dos seus cursos.

Portanto, ao considerar estas perspectivas teóricas e conceituais, a concessão de assistência estudantil na UFU deve ir além da vulnerabilidade socioeconômica e considerar a vulnerabilidade racial a fim de mitigar os efeitos do racismo no ensino superior público.

6 ANÁLISE DE CAMPO

Com base na pesquisa realizada, que visou recensear e responder a problemática sobre a "democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público" diante das atuais transformações do capitalismo contemporâneo, a partir dos objetivos específicos antes enunciados[271], parte-se para a pesquisa de campo, por meio de entrevistas com gestores que contribuíram para a implementação da Assistência Estudantil seja no âmbito administrativo, seja no âmbito acadêmico político estudantil na UFU entre 2010 a 2022. Considera-se estes os principais intervenientes na configuração das relações para o alcance do financiamento do PNAES na assistência estudantil da instituição. Buscou-se identificar os principais contributos destas gestões, das suas intervenções e vivências, além de aprofundar tópicos e esclarecer aspectos relevantes para compreensão da problemática sobre o financiamento da Assistência Estudantil na UFU, por meio de uma perspectiva crítica.

6.1 Análise - Gestores Administrativos

A análise da **primeira questão**, ao ser indagados sobre a concepção sobre financiamento público da educação.

O gestor (A) destacou que o financiamento público é a constituição de um fundo público, baseado na tributação e no contrato social, representando um compromisso coletivo que visa assegurar direitos e atender demandas sociais, conforme estabelecido pela Constituição. No entanto, alerta que a alocação destes recursos está ligada à correlação de forças políticas de diferentes grupos de interesses que o influenciam, evidenciando que o orçamento público é, acima de tudo, um espaço de disputa.

Como pode ser observado em sua resposta, para o gestor (B) o financiamento público é um direito constitucional fundamental, crucial para assegurar um "direito essencial à educação". Para sua efetividade, é essencial estabelecer metas e métricas que orientem a alocação correta dos recursos, favorecendo maior eficácia e impacto social. Ademais, sua função social desempenha um papel crucial na correção de desigualdades sociais. Portanto, aprimorar o financiamento público é crucial para desempenhar seu papel transformador.

A resposta do gestor (A) adota uma perspectiva mais abrangente e teórica, enfatizando o fundo público como uma manifestação do contrato social e concentrando-se na origem e

[271] Conferir seção inicial, subseção "Caminho da pesquisa".

finalidade do financiamento. Por outro lado, o gestor (B) adota uma abordagem mais prática, focada em resultados, destacando a relevância de indicadores e efeitos sociais tangíveis. Embora o gestor (A) explore os princípios do financiamento público, o gestor (B) destaca sua efetividade e os benefícios concretos para a sociedade. Ambas as perspectivas complementam-se, reunindo finalidade e pragmatismo.

A análise da **segunda questão**, ao serem solicitados à opinião sobre o que impediu durante esses treze anos (2010 a até 2023) a adotar uma regulamentação da Assistência Estudantil mais democrática, solida e transparente, na forma da lei.

Neste ponto, o gestor (A) ressalta que a ausência de uma regulamentação robusta de políticas sociais evidencia um erro de concepção política, sendo que os governos depositaram confiança na continuidade dessas medidas sem formaliza-las em lei, o que demonstrou uma interpretação inadequada sobre a situação política e histórica em lidar com as alterações de poder. Semelhantes falhas destacam a ideia da lista tríplice para a escolha de reitores, que ilustra a necessidade de assegurar a continuidade das conquistas sociais em meio a instabilidades políticas.

Para o gestor (B), a falta de uma regulamentação sólida é justificada pela falta de vontade e poder político, demonstrando o desinteresse em satisfazer completamente as necessidades das classes mais vulneráveis. No entanto, ressalta-se a relevância estratégica da assistência estudantil para assegurar a permanência e o sentimento de pertença dos estudantes, enfatizando sua função vital na promoção da inclusão e equidade social.

Na resposta do gestor (A) optou-se por uma avaliação histórica e estratégica, destacando falhas na leitura do cenário e no planejamento político que levaram à ausência de regulamentação sólida. Por outro lado, a resposta do gestor (B) foi mais direta, atribuindo a questão desta ausência à prioridade política e enfatizando os efeitos práticos na assistência estudantil para os estudantes.

Em conjunto, as estratégias proporcionam uma perspectiva complementar, combinando reflexão contextual e análise das repercussões concretas da falta de regulamentação, particularmente no que diz respeito à permanência e inclusão dos estudantes em situação de vulnerabilidade educacional.

Enquanto a resposta do gestor (A) enfatiza a necessidade de prevenir falhas estratégicas e assegurar um planejamento político robusto, a resposta do gestor (B) enfatiza a necessidade imediata de medidas concretas que assegurem direitos e reduzam desigualdades.

A análise da **terceira questão**, ao serem indagados sobre a concepção e os principais desafios que enfrentou ou enfrenta nas fontes de financiamento da assistência estudantil para o ensino superior público.

O gestor (A) enfatizou questões de criação, dimensão e gestão do fundo, criticando a inconstância da liberação restrita de recursos. Sugere redimensionamento e vinculação dos recursos à demanda e a disponibilidade desses recursos de forma clara para aprimorar sua eficiência. Adicionalmente, apresenta experiências reais com suporte teórico, a exemplo da forma como é gerido os recursos através da FAU, destacando suas limitações e os efeitos adversos na administração e indicando a necessidade de modificações para aprimorar a gestão e o impacto social dos recursos. Para este gestor, é importante aprimorar as práticas de gestão, juntamente com um maior controle e prestação de contas, visando potencializar os resultados e assegurar que os recursos sejam efetivamente utilizados para atender às demandas da assistência estudantil de maneira eficaz e justa.

Já o gestor (B) ressaltou a incerteza provocada por bloqueios e reduções orçamentárias, que afetaram os níveis de administração de recursos. Destaca a relevância de um planejamento robusto, que leve em conta a fragilidade dos estudantes que se encontram em situações de vulnerabilidade, o que torna a gestão ainda mais complexa. Também critica a discrepância entre o orçamento aprovado e os recursos efetivamente disponibilizados, destacando as frustrações institucionais decorrentes desta ausência de sincronia, que prejudica a execução eficiente das políticas públicas e a realização das metas educacionais. Esta discrepância entre o orçamento aprovado e os recursos existentes cria um clima de instabilidade e desconfiança nas instituições, o que complica o planejamento a longo prazo e prejudica a qualidade dos serviços prestados aos estudantes. A incerteza orçamentária intensifica a vulnerabilidade dos estudantes beneficiários da assistência estudantil, tornando a gestão dos recursos ainda mais demandada e exigindo mais transparência e responsabilidade na distribuição de fundos públicos. Dando exemplo:

> Em muitos momentos você não tem a segurança se você pode licitar, ter novos contratos, fazer novos investimentos, deixar preparado a instituição para receber novas alocações. Você chega também ao final do ano, com às vezes algum recurso ali pendente, não porque você quer, mas porque você não teve condições de fazer a readequação durante o processo. Então eu acho que esse é o grande desafio. Que a gente teve aí durante esses anos finais (Gestor B, 2025).

Estas respostas indicam que ambos os gestores apontam a instabilidade orçamentária como o principal desafio na gestão da assistência estudantil, provocada por

contingenciamentos, bloqueios e cortes de recursos, o que compromete o planejamento e a execução de políticas públicas. No entanto, ressaltam diferentes aspectos do problema.

O gestor (A) enfatizou a necessidade de reestruturação estrutural e administrativa, e redirecionamento de recursos para atender à demanda efetiva, além de sugerir aprimoramentos na administração interna, com maior controle e transparência, mencionando as limitações administrativas da FAU.

Por outro lado, o gestor (B) destaca os efeitos institucionais e sociais da incerteza orçamentária, ressaltando as consequências da incerteza orçamentária/financeira sobre os estudantes em situações de vulnerabilidade e a dificuldade de estabelecer contratos e fazer investimentos de longo prazo, ressaltando a discrepância entre o orçamento aprovado e os recursos disponibilizados.

Ambos convergem para a necessidade de maior previsibilidade orçamentária e compatibilidade entre os recursos disponíveis e as necessidades concretas, bem como aprimoramentos administrativos para maximizar os resultados e assegurar a inclusão e a equidade na assistência estudantil.

Estes pontos de vista complementares indicam que a solução dos desafios enfrentados exige tanto aprimoramentos administrativos internos quanto uma ação política mais abrangente para assegurar estabilidade e previsibilidade no financiamento da assistência estudantil.

A análise da **quarta questão**, quando questionados sobre o indicador “aluno equivalente” ser o principal critério e parâmetro na locação de recursos da matriz do PNAES na Assistência Estudantil, espelhar os desafios enfrentados pela assistência estudantil na PROAE/UFU.

O gestor (A) entendeu que o indicador "aluno equivalente" não espelha as demandas da assistência estudantil, ou seja, a vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes. Argumenta que este indicador deriva-se da matriz OCC, cuja lógica está focada na produção acadêmica, não nas demandas de apoio aos estudantes. Ressalta que a distribuição desses recursos deveria ser fundamentada “na quantidade e na intensidade” da vulnerabilidade dos alunos. Descreve esforços para alterar a fórmula para um modelo mais justo, levando em conta esta vulnerabilidade (quantidade e gravidade). Contudo, destaca resistências políticas, particularmente de universidades de maior porte, que perderiam recursos. Isto revela um conflito inerente entre a justiça distributiva e os interesses políticos, ilustrando como problemas estruturais podem obstaculizar as reformas necessárias para promover maior igualdade. Sublinha que a fórmula vigente é inadequada e contraria as metas do PNAES, que visam

diminuir as desigualdades regionais, e perpetua estas desigualdades ao identificar um problema técnico na elaboração da fórmula que emprega o indicador "aluno equivalente" duas vezes, aumentando sua influência na determinação da distribuição de recursos orçamentários.

De acordo com o gestor acima, esta sobreposição matemática questionável intensifica o desequilíbrio, favorecendo universidades maiores e mais estabelecidas em vez de instituições situadas em áreas de maior vulnerabilidade. Usa o exemplo da Universidade de Mossoró, onde 80% dos estudantes estão em condições de vulnerabilidade socioeconômica, mas os recursos não correspondem a essa necessidade.

Para o gestor (B), a métrica de "aluno equivalente" não é apropriada, ressaltando que esta medida está alinhada à matriz orçamentária geral das instituições e não reflete as necessidades socioeconômicas dos estudantes. Apesar de não detalhar estas contradições, apenas menciona que o critério para a avaliação da assistência estudantil deveria ser a vulnerabilidade do estudante, sem fornecer exemplos concretos ou análises mais aprofundadas. A resposta não trata de assuntos políticos, regionais ou históricos ligados à alocação de recursos. Sua concisão restringe-se a indicar que este indicador não satisfaz as demandas da assistência estudantil, pois não leva em conta a vulnerabilidade.

Ambos os gestores concordam que a definição de "aluno equivalente" é inadequada e sugerem que a medida ideal seria a vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, o gestor (A) explora como isso poderia ser posto em prática e os obstáculos políticos encontrados, ao passo que o gestor (B) apenas menciona essa necessidade. O gestor (A) é mais analítico e detalhado, articulando elementos técnicos da fórmula, fornecendo exemplos concretos (como Mossoró) e fornecendo um contexto histórico e político. Ele tece uma crítica mais profunda à matriz do PNAES, associando a questão à perpetuação das desigualdades regionais, e apresentando uma visão sistêmica. Enquanto o gestor (B) é mais genérico, sintético, e não se aprofunda nos efeitos negativos ou contradições da fórmula vigente, limitando-se a reconhecer a inadequação do indicador "aluno equivalente" ou sugerir alternativas.

A análise da **quinta questão**, a partir da constatação de que no indicador de “Aluno Equivalente” são utilizadas informações sobre a retenção e a evasão, indagamos sobre como a PROAE tem lidado com esses parâmetros

O gestor (A) destacou que, mesmo com os esforços, a PROAE não possuía capacidade técnica para avaliar completamente o êxito de suas políticas, devido à insuficiência no acompanhamento e à ausência de instrumentos apropriados. Ressalta o desafio que a PROAE enfrentava para acessar as informações necessárias para o acompanhamento da retenção e

evasão dos estudantes, tecendo uma crítica direta à ausência de integração entre os sistemas internos da universidade, como os operados pelo CTIC, a PROGRAD e a própria assistência estudantil. Descreve que a falta de integração entre os sistemas complicava a monitorização do efeito das políticas postas em prática. Destaca que a assistência estudantil operava em um modelo reativo de administração manual de dados, ineficiente e paliativo, fundamentado na necessidade explícita dos alunos que buscam o serviço. Portanto, ao desconsiderar as necessidades ocultas (estudantes que não têm conhecimento dos serviços disponibilizados), aponta para a inadequação da gestão em avaliar a política de forma abrangente.

O gestor (B), apesar de expressar uma perspectiva otimista sobre os resultados obtidos, admite limitações técnicas similares às apontadas na resposta do gestor (A), como a ausência de integração do sistema com as informações globais da universidade. No entanto, esclarece que a PROAE conduz um painel dos indicadores de evasão e retenção de maneira específica e paralela à instituição, ao declarar que "(...) faz um paralelo ao da instituição, que é específica aos alunos assistidos".

Esta declaração pode comprometer a execução de estratégias sistêmicas e integradas da instituição e a obtenção de informações acessíveis e transparentes a toda a comunidade acadêmica e interessada, uma vez que no painel institucional da PROAE[272] não identifica-se a metodologia utilizada. Segundo Santos, Pilatti e Bondarik (2022), a metodologia utilizada para avaliar a evasão poder levar em distorções nos resultados, devido ao uso de várias fórmulas e interpretações.

Além disso, o Relatório nº 2.022.04/2023 da AUDIT/UFU (UFU, 2023a) havia destacado a importância de se considerar os indicadores das taxas de evasão e retenção como um indicador estratégico institucional e não com questões particulares de cada unidade administrativa. Mesmo porque estes indicadores – conforme visto nas subseções "Importância do planejamento institucional na UFU" e "Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários: Desafios e Perspectivas na dinâmica do financiamento do PNAES" – são parâmetros que têm grande influência no indicador "Aluno Equivalente", que é o principal parâmetro utilizado na Matriz OCC para distribuição de recursos na manutenção e expansão das IFES e no cálculo da participação orçamentária para a alocação de recursos para o PNAES[273].

[272] Disponível em: https://proae.ufu.br/transparencia. Acesso em: 13 dez. 2024.
[273] Instituído pelo Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010).

Contudo, ambas as respostas dos gestores convergem para o efeito positivo que a assistência estudantil proporciona na diminuição da evasão e aumento da retenção, indicando a necessidade de sistemas de monitoramento mais robustos e integrados para viabilizar acompanhamento eficaz. No entanto, a resposta do gestor (A) apresenta uma visão crítica e ressalta os desafios históricos e estruturais enfrentados pela PROAE no controle da retenção e evasão, destacando a ausência de integração de sistemas e a fragilidade técnica no monitoramento realizado.

Em contrapartida, a resposta do gestor (B) menciona a existência de um painel destes indicadores na PROAE, o que sugere alguma evolução em relação ao cenário descrito pelo gestor (A). Porém o gestor (B), oferece uma perspectiva mais superficial das dificuldades estruturais, enfatizando resultados positivos sem aprofundar os problemas fundamentais da mesma maneira. Este contraste revela diferentes perspectivas sobre a gestão da assistência estudantil: uma que destaca as dificuldades e outra que exalta os avanços obtidos. No entanto, ambas apontam para a mesma conclusão, a saber, a necessidade de aprimoramentos no uso da integração de dados como condição fundamental para a efetividade das políticas de assistência estudantil.

A análise da **sexta questão**, ao serem questionados sobre o conhecimento da EC nº 95 de 2016, e como se relaciona com o ensino superior público, particularmente com a Política de Assistência Estudantil.

O gestor (A) ofereceu uma perspectiva crítica e embasada sobre as consequências da EC nº 95/2016, ressaltando que o congelamento das despesas públicas impediu a expansão de políticas sociais, incluindo a assistência estudantil. A resposta indica que, mesmo com salvaguardas formais para setores como educação e saúde, na realidade ocorreu uma perda de recursos por causa da inflação, o que levou à diminuição do poder aquisitivo e à limitação da cobertura de políticas. O entrevistado apoia-se em dados concretos e exemplos históricos, como a diminuição do orçamento após 2016, para fundamentar sua avaliação.

O gestor (B) caracterizou a EC nº 95/2016 como uma restrição para “novos investimentos”, destacando especificamente os efeitos na utilização de recursos dentro dos limites orçamentário/financeiros da instituição. A análise é mais genérica e pragmática, apontando as consequências da emenda nos limites orçamentários, porém sem apresentar exemplos concretos ou debater os efeitos na assistência estudantil de maneira aprofundada.

Percebe-se que o gestor (A) proporciona uma avaliação minuciosa, com exemplos concretos e uma crítica fundamentada sobre os efeitos estruturais da EC nº 95/2016, ao passo

que o gestor (B) é mais sucinto e não aprofunda os impactos da emenda. O gestor (A) se sobressai por situar os efeitos históricos e financeiros de maneira mais abrangente e crítica.

A análise da **sétima questão**, ao serem indagados sobre se a justificativa que fundamentou a validade constitucional da EC nº 95/2016 é adequada para a realidade brasileira no ensino superior público

O gestor (A) não reconheceu a justificativa oficial divulgada para EC nº 95/2016 e a considera ilegítima e inconstitucional, alegando que ela viola princípios fundamentais da Constituição de 1988, como a promoção dos direitos sociais. O entrevistado critica a Emenda por "engessar" o orçamento com base ao ano de 2016 e obstaculizar a expansão de políticas sociais em um país como o nosso, com grandes disparidades sociais, vinculando-a ao cenário histórico e social brasileiro.

O gestor (B) entendeu que a razão para a EC nº 95/2016 estar relacionada à arrecadação impostos, porém critica a lógica de vincular investimentos sociais à "lucratividade de arrecadação". Foca em uma perspectiva mais normativa do papel do Estado, sustentando que este deveria assegurar direitos sociais independentemente de limitações orçamentárias.

Diante disso, percebe-se que, enquanto o gestor (A) faz uma análise histórica e fundamentada, questionando a legitimidade e constitucionalidade da Emenda, o gestor (B) adota uma abordagem mais normativa e menos detalhada. A resposta do gestor (A) é mais robusta, abordando a inadequação da EC ao cenário social e jurídico brasileiro, enquanto o gestor (B) restringe-se a um argumento vago sobre a função do Estado.

A análise da **oitava questão**, ao serem indagados sobre quais foram os benefícios, dificuldades e consequências que a EC nº 95/2016 trouxe para o financiamento da assistência estudantil ao longo de 2016 a 2022.

O gestor (A) explicou os efeitos da EC nº 95/2016, destacando a diminuição do valor real dos recursos, a suspensão de políticas e a restrição de editais de fluxo contínuo na PROAE/UFU. O entrevistado ressalta a conexão entre os cortes de orçamento e a diminuição da oferta de serviços e direitos, fornecendo exemplos determinados (como a restrição de bolsas dentro do período letivo e interrupção da bolsa creche) para demonstrar as consequências da política de austeridade.

Já o gestor (B) abordou de maneira genérica diminuição do orçamento e as restrições impostas pelo "Teto de despesas", porém não forneceu exemplos ou pormenores específicos. A avaliação é mais básica, concentrando-se na necessidade de restrições financeiras e orçamentárias para "investimentos".

Percebe-se que o gestor (A) fornece, novamente, informações mais fundamentadas e específicas, enquanto o gestor (B) oferece uma avaliação geral e superficial. A resposta do gestor (A) demonstra claramente os efeitos concretos da EC nº 95/2016 em políticas específicas, enquanto a resposta do gestor (B) limita-se a detalhar o problema de maneira abrangente.

A análise da **nona questão**, ao serem questionados sobre o ponto de vista dos interesses econômicos, ideológicos e políticos que a EC nº 95/2016 estava efetivamente respondendo.

O gestor (A) identificou os interesses do capital financeiro e do neoliberalismo como os principais guias da EC nº 95/2016. O entrevistado argumenta que a Emenda tem como objetivo preservar a estabilidade econômica e o pagamento da dívida pública, favorecendo o setor financeiro em prejuízo das políticas sociais. A análise é crítica e adequadamente contextualizada, destacando o efeito na desigualdade social.

Já o gestor (B) é mais sucinto, embora seja superficial, pois sua resposta restringe-se a uma opinião pessoal sem contextualizar ou esclarecer o ponto em discussão. A principal questão levantada é que o Estado deveria dar prioridade a setores fundamentais, como saúde e educação, conforme estabelecido na Constituição.

Portanto, a resposta do gestor (A) proporciona uma análise crítica, mais abrangente e embasada, vinculando os interesses econômicos e ideológicos da EC nº 95/2016 a um contexto histórico e social, enquanto a resposta do gestor (B) não explora profundamente os efeitos ideológicos e políticos, oferecendo uma perspectiva menos profundada.

A análise da **décima questão**, ao serem questionados a finalidade e importância do PIDE para UFU.

Ambas as respostas dos gestores enfatizam a relevância do PIDE como uma ferramenta de planejamento de longo prazo e a necessidade de planejar o futuro da instituição de maneira estruturada. No entanto, indicam falhas no uso efetivo no cotidiano institucional – gestor (A) – ou na convergência com as tarefas realizadas – gestor (B). O gestor (A) destaca o descompasso entre o planejamento do PIDE e sua execução diária, sugerindo que ele é mais um documento formal do que um manual prático de ações. Já o gestor (B) demonstra restrições impostas por problemas financeiros e incertezas orçamentárias, prejudicando a execução de objetivos.

Estas visões ampliam o entendimento das adversidades enfrentadas pelo PIDE. A perspectiva gestor (A) destaca elementos de gestão interna e organizacionais, ao passo que a perspectiva do gestor (B) enfatiza a influência de elementos externos e estruturais. Em conjunto, elas indicam que a eficácia do PIDE está atrelada tanto a uma integração aprimorada entre

planejamento e execução quanto à segurança de fundos financeiros apropriados e previsibilidade orçamentária.

A abordagem descontínua do PIDE, mencionada pelo gestor (A), evidencia a falta de um planejamento que seja dinâmico e adaptável. De acordo com Drucker, o planejamento deve ser um processo constante, e não apenas uma atividade isolada ou anual. Assim, é vital integrar o planejamento no cotidiano e revisá-lo continuamente para que reflita as mudanças do ambiente (DRUCKER, 2001).

O gestor (B) menciona que a implementação do planejamento enfrenta dificuldades devido à instabilidade do repasse na alocação de recursos e à necessidade de acompanhar realidades em constante mudança. Os recursos financeiros, humanos e materiais tendem a ser limitados, e seu desperdício pode ser trágico em situações incertas. Portanto, é fundamental priorizar ações essenciais e alocar recursos de forma eficiente, otimizando resultados e minimizando desperdícios (DRUCKER, 2001).

Dessa forma, em contextos incertos, é crucial observar tendências, reunir e analisar informações que ajudem a diminuir a incerteza e a aumentar a previsibilidade das ações. Os planos, portanto, precisam ser flexíveis, permitindo ajustes à medida que novas informações tornem-se disponíveis. Isto envolve identificar potenciais riscos e desenvolver estratégias para enfrentá-los, incluindo a elaboração de planos de contingência que contribuam para mitigar os riscos, visando preparar respostas eficazes para mudanças inesperadas. Isto porque o planejamento não deve ser meramente reativo e adaptável às tendências atuais, mas também uma ferramenta proativa que visa construir um futuro almejado (DRUCKER, 2001).

Assim, uma estratégia para aprimorar a implementação do PIDE pode incluir o fortalecimento do vínculo entre o planejamento estratégico e as atividades operacionais da instituição, a implementação de mecanismos que ampliem a adaptabilidade do plano às circunstâncias financeiras e a busca por uma maior estabilidade orçamentária, a fim de tornar o planejamento de longo prazo mais viável e eficaz.

A análise da **décima primeira questão**, ao serem indagados sobre os limites e as dificuldades na implementação do PIDE de 2010-2015 ou 2016-2021 na UFU, e sobre as dificuldades de se implementar uma cultura de avaliação e monitoramento institucional com indicadores de desempenho em parâmetros mensuráveis que possibilitem padronizar as avaliações performance de metas ao longo do tempo do PIDE.

O gestor (A) expôs uma análise crítica e autêntica sobre desafios enfrentados na implementação do planejamento institucional quanto ao monitoramento com indicadores de

desempenho. Além disso, evidenciou limites de sua própria atuação enquanto gestor no enfrentamento desses desafios, embora tenha apresentado lacunas em relação a sugestões de solução.

A resposta do gestor (A) ressalta a ausência de uma cultura organizacional voltada para o planejamento, o desafio de integrar as metas do PIDE com as atividades da universidade e a ausência de indicadores comparáveis com outras entidades, tanto em nível regional quanto nacional. Esta é, para ele, uma limitação crítica da normativa do PNAES como política pública. Ademais, para o gestor (A), a liberdade concedida às universidades para desenvolver seus próprios indicadores, sem uma padronização apropriada, compromete a comparação da efetividade das políticas postas em prática pelo PNAES. Por isso, apresentou sua discórdia da avaliação da CGU, que avaliou a instituição positivamente pelos esforços de monitoramento.

Contudo, em relação à falta de indicadores comparáveis, é importante enfatizar que, em contextos incertos vivenciados, é fundamental que os planos se concentrem em metas tangíveis e concretas para determinada instituição, auxiliando-a a organizar e direcionar seus recursos para resultados que importam. Isto porque cada entidade possui suas características únicas sendo que, apesar de algumas serem similares em tamanho, não seria adequada sua comparação. O planejamento estratégico possibilita que a instituição mantenha o foco em suas metas principais, orientando-a para resultados tangíveis e mensuráveis, ao invés de perderem-se em atividades que não geram resultados efetivos (DRUCKER, 2001).

Drucker (2001) defendia que o planejamento é, no final das contas, um espelho da liderança e da perspectiva estratégica da organização. O gestor (A), ao admitir que a UFU não possui uma cultura organizacional de planejamento e que o PIDE não era frequentemente consultado durante sua administração, evidenciou um importante desafio institucional e estrutural da instituição. Sugere a necessidade de alterações significativas na cultura organizacional para que o planejamento estratégico, o acompanhamento e a avaliação consolidem-se como instrumentos efetivos da instituição. Esta fragilidade também é evidenciada na declaração do gestor (B), que mesmo demonstrando certo esforço para construir um PIDE mais alinhado e pragmático, declara que:

> O PIDE de 2016 a 2021 ele tinha uma particularidade que ele era junto com a extensão e cultura (...) as métricas que foram colocadas, não necessariamente nós executávamos também, ou era métrica que já não tinha mais. Programas que já não tinham mais ações, ou que não eram mais feitas. Então houve um descompasso ali do PIDE 2016 a 2021, com o que de fato a Pró-reitoria iria começar a desenvolver. (...) como eu não participei [da construção] de 2016-2021 nessa área da Assistência Estudantil, a gente não consegue entender

> assim, qual que era a lógica de raciocínio na hora que ele foi feito, da forma que ele foi feito.

Conforme a declaração acima, o gestor (B) afirma que as metas do PIDE 2016-2021 englobavam programas que foram descontinuados e ações que não pertenciam à PROAE ou que não possuíam condições operacionais para serem realizadas. Isto evidencia, a princípio, o insucesso da equipe que elaborou este PIDE em conciliar as metas estratégicas com os recursos, habilidades e tarefas diárias da unidade. Contudo, ao que parece, a administração do gestor (B) não levou adequadamente em conta as considerações deste provável desalinhamento com as orientações do Guia de PDI (Ana *et al*., 2017), que tem, dentre outros recursos, meios de identificar falhas, objetivos não atingidos e razões para a falta de execução das ações no planejamento.

Além disso, ao que parece, nenhum dos dois gestores utilizou o suporte da CPDE, responsável pela revisão anual, nem da Comissão de Planejamento (da DIRPL) – esta, conforme a Portaria SEI REITO nº 1026/2018, assumiu a tarefa de elaborar e revisar PIDE, com o objetivo de uniformizar a metodologia e a linguagem dos objetivos e indicadores institucionais, assegurando consistência nas avaliações e nos relatórios. Tampouco consideraram que a administração do planejamento inclui o acompanhamento, a análise e as articulações necessárias para a execução das prioridades estabelecidas. O propósito deste acompanhamento é monitorar os resultados das ações por meio de indicadores-chave de desempenho, avaliando a eficácia destas ações para que possam ser avaliadas, interrompidas ou melhoradas, podendo até mesmo transformar-se em futuras políticas institucionais. Estas medidas devem ser vistas como um processo constante e iterativo, passível de revisões e correções conforme necessário, de acordo com as alterações no ambiente interno e externo.

Ademais, o gestor (B), ao enfatizar que não teve participação na elaboração do PIDE 2016-2021 e não entendeu a lógica por trás das metas estabelecidas, evidenciando a falta de envolvimento e cooperação da equipe técnica da gestão ou a excessiva centralização no processo de planejamento institucional. Drucker destacou a descentralização no processo de planejamento como fundamental para assegurar o entendimento preciso das necessidades e capacidades da organização em todos os seus graus, porque, se os gestores ou encarregados de diferentes níveis não estão envolvidos na elaboração, o resultado é um plano desvinculado das operações concretas (DRUCKER, 2001).

O gestor (B) também destacou a inadequação das métricas utilizadas no PIDE 2016-2021, classificando-as como irreais ou em desuso, que não espelhavam as atividades realizadas;

ao mesmo tempo, indicou uma evolução no sentido de alinhamento estratégico no PIDE 2022-2027. Ressaltou os limites estabelecidos pelo “Teto de gastos” e a demanda crescente de estudantes cotistas como elementos críticos que permitiram os possíveis descompassos entre o investimento do governo frente esta demanda crescente. No entanto, não discutiu diretamente como isto impactou a implementação de uma cultura de avaliação e monitoramento, utilizando de indicadores quantificáveis e padronizados para medir o desempenho nas metas do PIDE.

Este panorama sobre o contexto da implementação do planejamento institucional da assistência estudantil na UFU permite conhecer as limitações e os desafios inerentes à instituição e suas unidades administrativas.

Sob a perspectiva de Drucker, estas respostas indicam que o planejamento institucional da assistência estudantil na UFU tem sido prejudicado por uma série de fatores culturais, institucionais e estruturais, que incluem a falta de uma cultura de planejamento estratégico que incorpore o PIDE na rotina diária, desafios técnicos na criação de indicadores de performance, transparentes e comparáveis, e a desconexão entre os objetivos e a realidade operacional. Acrescem as restrições orçamentárias impostas pelo “teto de gastos” mencionada pelo gestor (B).

Para alcançar maior efetividade com práticas contemporâneas de administração pública, seria necessário consolidar a cultura de planejamento, investir em indicadores de performance confiáveis e comparáveis, e alinhar os recursos aos objetivos estratégicos, estabelecendo condições para que o PIDE vá além de um simples documento, tornando-se um instrumento dinâmico de administração e transformação institucional.

A análise da **décima segunda questão**, ao serem interrogados sobre os efeitos esperados nas metas do Planejamento do PIDE de 2016 e/ou de 2022 para assistência estudantil na UFU, e se este permitiu algum aprimoramento.

O gestor (A) respondeu de maneira sucinta, ressaltando a falta de informações ou acompanhamento após a sua saída do cargo. Esta postura sugere ausência de continuidade administrativa ou um distanciamento das questões ligadas à assistência estudantil durante o período em análise, o que pode indicar uma fragilidade no processo de transição administrativa e na manutenção de registros institucionais que permitam monitorar e avaliar de forma constante o planejamento e as metas do PIDE.

O gestor (B) apresentou o PIDE 2022-2027 como uma versão mais organizada, sinalizando progressos no planejamento institucional. Contudo, a falta de uma continuidade

clara com o ciclo anterior suscita dúvidas acerca da eficácia de um processo de planejamento institucional fragmentado.

Apesar da aparente evolução do PIDE 2022-2027, ele é apresentado como fruto de um esforço interno da administração que entrou a partir de 2016, sem levar em conta as contribuições ou falhas do PIDE 2016-2021. Isto reforça o entendimento de que a administração de 2016 a 2022 não valorizou adequadamente o ciclo anterior como um ponto de partida para melhorias, mesmo sendo este o ciclo em vigor durante sua administração, dando a entender que o efetivo empenho no planejamento institucional iniciou-se com o novo ciclo administrativo.

Parece que, apesar de o gestor (B) ter priorizado a criação de métricas e a adequação de ações à realidade institucional, por considerar o PIDE 2016-2021 como insuficiente, inadequado e desconectado da realidade, não demonstrou interesse em melhorar as metas e ações estabelecidas no ciclo anterior, prejudicando a elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo eficiente e dinâmico.

Esta lacuna aponta para um desafio significativo que a UFU tende a enfrentar, que é a complexidade em integrar ciclos de planejamento, estabelecendo uma cultura organizacional que favoreça a continuidade e o aprendizado institucional.

Um aspecto fundamental no planejamento institucional é assegurar a continuidade e a utilização dos conhecimentos obtidos em ciclos anteriores. Na declaração do gestor (B), há escassa ou nenhuma evidência de que houve uma avaliação crítica sistemática dos resultados ou falhas do PIDE 2016-2021 que tenha impactado as ações subsequentes.

Esta ausência de continuidade indica uma desconexão entre os ciclos do planejamento institucional, o que pode comprometer a formação de uma cultura organizacional robusta de monitoramento e avaliação.

A análise da **décima terceira questão**, ao serem indagados sobre a percepção dos efeitos sofrido nas ações da assistência estudantil entre 2016 e 2022 com os contingenciamentos, bloqueios e cortes no orçamento, e o que a PROAE fez para minimizar este impacto.

O gestor (A) demonstrou uma postura de afastamento e/ou desconhecimento sobre os efeitos e as medidas tomadas entre 2016 e 2022 na PROAE. Ao que parece, o entrevistado não tem acompanhado de perto o período mencionado e se abstém de fazer julgamentos ou fornecer dados concretos, alegando que seria imprudente emitir opiniões sem informações precisas.

Isto reflete um problema recorrente em várias instituições: a falta de continuidade no acompanhamento das ações entre diversas gestões. Este distanciamento tende a problematizar

a formação de uma perspectiva consistente sobre o efeito das políticas e estratégias implementadas.

A resposta do gestor (B) foi mais minuciosa, proporcionando uma análise detalhada das estratégias adotadas pela administração para atenuar os efeitos dos cortes orçamentários. O entrevistado aborda decisões administrativas específicas, como a utilização de Restos a Pagar com o objetivo de prevenir reduções significativas nos benefícios.

O gestor (B), em sua resposta, destaca que o bloqueio mais significativo aconteceu em 2021, durante a pandemia. O gestor esclarece que uma das principais medidas foi usar o Restos a Pagar para formar uma espécie de "Poupança" com o objetivo de minimizar os efeitos destes cortes, seja pela suspensão de auxílios estudantis ou na manutenção do RU sem majoração de preços ou paralisações nas atividades. O gestor (B) destacou que a ausência nas atividades presenciais durante a pandemia, como o funcionamento do RU, permitiu a redistribuição de recursos para outros setores para lidar com o retorno das atividades presenciais. No entanto, esta narrativa parece não sustentável, já que foi admitido pelo próprio gestor que esta tática apresentava riscos, uma vez que os Restos a Pagar não são garantidos e podem ser retirados a qualquer instante.

Dessa forma, de acordo com o gestor (B), as limitações orçamentárias de curto prazo foram atenuadas pelo uso do "Resto a Pagar" para a manutenção dos auxílios e a acessibilidade no RU. Apesar disso, reconhece que a medida empregada traria grandes desafios para a próxima administração, especialmente levando em conta o crescimento do número de estudantes cotistas e a elevação dos custos de contratos e alimentação.

Embora a utilização de Restos a Pagar tenha sido uma escolha estratégica para o gestor (B), é importante considerar que esta abordagem tem limitações estruturais e não é prudente para ser utilizada como solução permanente ou de longo prazo. Isto porque a dependência deste mecanismo pode ocultar questões estruturais no financiamento da assistência estudantil e postergar a implementação de soluções mais sustentáveis, além de comprometer a transparência do uso de recursos públicos pelo uso inadequado, já que parte destas despesas empenhadas misturam-se ao orçamento do ano, tornando-se quase um orçamento paralelo.

A análise dos dados disponíveis na Tabela 4 desta pesquisa revela que, a partir de 2020, houve um aumento considerável na dependência do uso de "Resto a Pagar não processado", conjugado com uma redução no número de assistidos pelo PNAES.

Em 2022, o número de estudantes assistidos pelo PNAES – 16.949 assistidos – foi inferior ao período anterior à pandemia – 17.350 assistidos em 2019; já em 2021, apesar do alto

valor empenhado, apenas 3.002 estudantes foram assistidos. Este dado contrasta com o discurso do gestor (B) que argumenta que esta estratégia evitou “grandes cortes”.

Na prática, a gestão dos recursos da assistência foi gravemente comprometida, mesmo com a utilização dos recursos de Resto a Pagar, demonstrando que a utilização dos recursos públicos não foi tão eficiente como pretende-se demonstrar, quando gestor (B) afirma ter considerado a “(...) a decisão mais assertiva” que tenha tomado.

Além disso, parte dessas despesas empenhadas mistura-se ao orçamento anual, tornando-se, de acordo com Silva (2008, p. 69) verdadeiros orçamentos paralelos, ao que corrobora com a interpretação equivocada do gestor (B) ao vê-los como uma maneira de "poupar". Isto indica a necessidade de maior eficiência do gestor da PROAE na liquidação de despesas, tendo em vista que a redução de estudantes assistidos pelo PNAES foi diretamente proporcional à falta de liquidez de recursos empenhados.

O gestor (B) relatou que “(...) trabalhou com essa poupança. Durante ano a ano até fechar a gestão, até esse ano; nós fomos realocando recursos a partir da necessidade de investimento que a gente ia identificando”. Trata-se de um artifício contábil, sendo que, embora seja admitido o uso de Restos a Pagar como uma solução temporária, o seu uso excessivo não é sustentável administrativamente a longo prazo.

De acordo com Abraham (2019), o uso excessivo deste instrumento orçamentário assemelha-se a uma manobra artificiosa contábil para postergar o cumprimento de obrigações financeiras, atuando como um mecanismo indireto de rolagem de dívidas passadas acumuladas nesta conta, mesmo que não existam recursos financeiros suficientes para quitar tais dívidas. Ou seja, embora o uso dos Restos a Pagar seja funcional no curto prazo, pode sugerir fragilidades no planejamento financeiro de médio e longo prazo, conforme previsto pelo gestor (B) ao afirmar que será “um grande desafio para a próxima gestão (...) [por] não ter essa reserva (...)”.

Contudo, isso evidencia a importância do acompanhamento e controle dos Restos a Pagar, considerando-o uma ferramenta essencial para análise do orçamento e na execução financeira de cada exercício, visando a redução dos elevados valores que foram registrados como Restos a Pagar e a prevenção de danos à programação financeira dos anos subsequentes. Apesar de os novos gestores públicos herdarem os Restos a Pagar, e na provável falta de recursos financeiros, recorrerem à mesma manobra financeira, ou seja, "rolar" uma despesa por vários anos.

A análise da **décima quarta questão**, ao serem inquiridos sobre a percepção de a que se devem esses constantes cortes orçamentários e financeiros na assistência estudantil.

O gestor (A) ressaltou os aspectos estruturais e ideológicos, apontando a EC nº 95/2016 (conhecida como "teto de gastos") como a principal razão para os cortes, vinculando-os a transformações na gestão ocorridas após 2016. Afirma que as gestões subsequentes ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff passaram a adotar uma abordagem fiscalista, priorizando a contenção financeira em detrimento das políticas sociais. Esta perspectiva sugere que os cortes resultam mais de decisões macroeconômicas do que de questões institucionais ou articulações políticas regionais.

O gestor (B) aponta que a vontade política é o fator mais significativo, ressaltando que o alinhamento político e a atuação parlamentar são fundamentais para assegurar o acesso a recursos. Menciona também que a fragilidade de uma política de Estado aumentou a vulnerabilidade da assistência estudantil, mas demonstra confiança na formalização do PNAES em Lei Federal, e nas recentes alterações. Esta perspectiva conjuga-se com uma crítica ao modelo anterior com um otimismo cauteloso em relação às possibilidades futuras, especialmente com a ampliação do PNAES para a pós-graduação.

Apesar das diferenças nas abordagens, ambas as respostas convergem em reconhecer que os cortes nos orçamentos decorrem de escolhas políticas e estruturais, seja por limitações fiscais ou pela ausência de prioridades por parte do governo. Além disso, enfatizam a necessidade de recomposição orçamentária e de ajustes nas formas de distribuição de recursos para fazer frente à demanda crescente.

A argumentação do gestor (A) concentra-se nas críticas relacionadas ao efeito da EC nº 95/2016. Apesar de suas observações serem pertinentes, não considera ações práticas no âmbito institucional ou articulações políticas regionais como estratégias que possam ser adotadas para restabelecer o orçamento e atenuar os efeitos da emenda no curto prazo.

Por outro lado, o gestor (B) aponta que a EC nº 95/2016 contribui para o problema, mas propõe a necessidade de uma mobilização política regional e a articulação entre os parlamentares com elementos-chave para recomposição orçamentária do PNAES. Esta proposta pode ser oportuna a curto prazo para reivindicar aos parlamentares, por meio de projetos e construção de moradias estudantis visando descomprimir as despesas variáveis, como bolsas estudantis. Isto porque, depois do impeachment, ao nosso ver politicamente e midiaticamente fabricado, da presidenta Dilma Rousseff, o parlamento brasileiro apoderou-se de grande parte do orçamento público por meio das emendas parlamentares.

No entanto, existe a possibilidade de supervalorizar tal ação, pois a recomposição do orçamento depende de decisões governamentais mais abrangentes, incluindo a vinculação consistente de mecanismos de financiamento.

Ambas as respostas proporcionam análises, em parte complementares, sobre os cortes na assistência estudantil. Contudo, é necessário levar em conta tanto os aspectos estruturais quanto os políticos, reconhecendo que a Assistência Estudantil requer coordenação e planejamento estratégico, além de um ambiente político e econômico propício. E o PNAES, estabelecido em Lei Federal nº 14.914/2024 como a Política Nacional de Assistência Estudantil, apesar do avanço, dependerá de medidas efetivas para reestruturar o orçamento e suprir a demanda em expansão.

A análise da **décima quinta questão**, ao serem indagados sobre quais foram quais foram os principais avanços e limites enfrentados na gestão da política de financiamento durante as suas gestões com a criação da PROAE em 2016.

Com base nas respostas dos dois gestores, foi possível identificar avanços e desafios na área de assistência estudantil, bem como na implementação da PROAE-UFU (2016) e na gestão da política de financiamento. Estas respostas oferecem perspectivas distintas, porém complementares, sobre os obstáculos e as conquistas no âmbito da assistência estudantil.

O gestor (A) concentrou-se no cenário macro e histórico da política nacional de assistência estudantil, que se assemelha à visão da Grande Política de Gramsci por estar ligada a questões estratégicas e ideológicas mais profundas ao evidenciar lacunas estruturais do PNAES, como a ausência de garantia orçamentária, a falta de métricas precisas e o efeito do aumento da demanda. A sua análise tem um caráter crítico e político, destacando a ausência de avanços nacionais e os desafios impostos pela instabilidade financeira.

Por outro lado, o gestor (B) apresentou uma perspectiva mais específica e operacional sobre a atuação da PROAE, concentrando-se na sua estruturação organizacional e administrativa na UFU. Ao dedicar-se a uma forma de gestão que se concentra mais em questões cotidianas, administrativas e técnicas, assemelha-se à perspectiva analítica da Pequena Política de Gramsci. Assim, destaca as medidas tomadas para fortalecer a pró-reitoria, tais como a organização administrativa, a reestruturação de equipes e os aprimoramentos na administração dos recursos.

Contudo, ambos convergiram como gestores que lidaram com desafios ligados à expansão de políticas e ao atendimento à demanda crescente de estudantes em situação de extrema vulnerabilidade, considerada uma questão crucial que requer atenção, sob risco de

evasão. Eles apontam a instabilidade financeira e orçamentária como o principal entrave para a construção de uma assistência estudantil sólida e justa.

O gestor (A) possui uma perspectiva mais abrangente e política, concentrando-se nas limitações do PNAES e nas repercussões de decisões macroeconômicas e políticas para a assistência aos estudantes. Foca na articulação de políticas públicas em nível nacional e na exigência de uma norma orçamentária vinculada. Portanto, critica a liberdade discricionária do orçamento.

De acordo com o entrevistado, o PNAES, apesar de ser agora uma Política Nacional, não possui uma vinculação específica de fundos para o seu financiamento com a quantidade de estudantes vulneráveis. Além disso, a falta de critérios e parâmetros para estabelecer os recursos e os efeitos negativos de cortes e vetos presidenciais, como o que ocorreu em 2024, em que não se conseguiu vincular os recursos à demanda, tendem a provocar oscilações imprevisíveis nos recursos, o que dificulta o planejamento e perpetua a instabilidade financeira. Também somam-se aos desafios o aumento desproporcional da demanda, em particular a partir das cotas, em relação aos recursos disponíveis, e a ausência de unidade e compromisso dos legisladores na regulamentação da assistência estudantil. Dessa forma, para o gestor (A) os avanços são percebidos como limitados, devido à falta de uma vinculação financeira robusta e à incapacidade do PNAES de acompanhar o crescimento da demanda.

Embora a gestão focada na grande política gramsciana tenha um potencial transformador, e o mérito de buscar mudanças profundas e sustentáveis visando transformar estruturas hegemônicas e promover mudanças profundas nas relações de poder, com base nas questões culturais, ideológicas e estruturais, ela depara-se com restrições consideráveis que podem comprometer sua implementação em contextos administrativos institucionais educativos em situações que exigem respostas ágeis para questões imediatas, como crises orçamentárias ou demandas urgentes de grupos em situação de vulnerabilidade.

Gramsci (2020) reconheceu que as instituições fazem parte do aparato hegemônico, reproduzindo ideologias dominantes. Em uma gestão inspirada na grande política, o confronto com estruturas institucionais estabelecidas pode gerar resistência, tanto por parte da burocracia quanto de outros agentes que se beneficiam do status quo.

Questões relacionadas ou que exigem tempo, mobilização, recursos limitados, resistência institucional e demandas imediatas podem enfrentar limites importantes, pois ações em que predomina a grande política gramsciana demandam recursos materiais e simbólicos para sustentar a construção de uma nova hegemonia. Para superar esses limites, é importante

articular estratégias que combinem o longo prazo da grande política com ações práticas e concretas que respondam às necessidades urgentes. Esta articulação entre transformação estrutural e gestão operacional pode fortalecer o impacto da abordagem gramsciana, equilibrando idealismo e pragmatismo.

Por outro lado, o gestor (B) focou na prática institucional, enfatizando a formação de estruturas administrativas e normativas na UFU para viabilizar a assistência estudantil. Assim, possui uma visão mais otimista dos avanços, focada nas iniciativas internas de fortalecimento da PROAE, como estruturação física e administrativa, reorganização de equipes, aprimoramento na administração dos recursos, além de soluções internas para questões de gestão e divulgação por meio do Observatório da Assistência Estudantil. Enfatiza os desafios de gerir recursos que, apesar de relevantes, não atendem às demandas em ascensão, particularmente em cenários de cortes e restrições orçamentários.

Esta perspectiva, ao dar prioridade à pequena política, pode comprometer a incorporação de ações que atendam aos desafios sociais e educacionais mais abrangentes, conforme as diretrizes 12.5 do PNE. A ausência de concordância com estas orientações pôde indicar que a entidade está mais focada na gestão do seu cotidiano do que no seu papel de transformação na sociedade. Entretanto, a hegemonia[274] tem sido a da pequena política ortodoxa conservadora.

A instituição da PROAE-UFU em 2016 representou um marco na estruturação da assistência estudantil na UFU, trazendo avanços notáveis em termos de estrutura, normatização e apoio ao estudante. Contudo, os obstáculos estruturais da política de financiamento, ligados à incerteza orçamentária e ao crescimento da demanda, ainda restringem sua efetividade.

Os relatos dos gestores indicaram que ambos espelham visões complementares. O gestor (A) faz uma análise sistêmica, ressaltando a relevância de alterações estruturais na política nacional de assistência estudantil, enquanto o gestor (B), ao que parece, concentrou-se em avanços práticos e administrativos na UFU. Embora tenham enfoques distintos, ambos concordaram que a instabilidade econômica e a vulnerabilidade dos alunos representam os principais obstáculos para a implementação de políticas de assistência estudantil efetivas. Esta complementaridade de pontos de vista proporcionou uma análise abrangente das dificuldades e evolução na gestão da PROAE-UFU.

---

[274] A relação de Hegemonia é estabelecida quando um conjunto de crenças e valores se enraíza no senso comum, que orienta muitas vezes sem plena consciência o pensamento e a ação das pessoas, tornando-se crítica a concepção do real (Gramsci, 2020, Q 11, § 12, p. 104).

A análise da **décima sexta questão**, ao serem interrogados sobre como foi o movimento de desagregação da PROEX, e qual a importância desse movimento na criação da PROAE na vida do estudante.

Na declaração do gestor (A) foi ressaltado que a institucionalização da PROAE foi resultado de uma necessidade histórica, tanto interna (funcionários e especialistas) quanto externa (movimento estudantil e FONAPRACE). Segundo o entrevistado, era uma gestão dividida, inclusive ideologicamente, com resistências. Contudo, o respaldo de parte da administração e a participação em audiências públicas possibilitaram a condução do projeto ao CONSUN, que foi aprovado. Argumentou que a assistência estudantil, com a instituição da PROAE, adquiriu centralidade e visibilidade, possibilitando assento no CONSUN, além de autonomia financeira e administrativa para a formação de uma equipe sem a necessidade de intervenção da PROEX. O entrevistado destacou a relevância da PROAE como um instrumento de mobilidade social e inclusão durante a fase acadêmica.

Na mesma linha de raciocínio, a resposta do gestor (B) enfatizou que o pleito pela criação da PROAE vinha sendo debatido há pelo menos 15 anos e menciona o efeito positivo desta alteração para a comunidade estudantil, considerando o grande número de estudantes que necessitaram de assistência – 70%, conforme o gestor (B). De acordo com o entrevistado, o estabelecimento da PROAE trouxe uma ligação direta entre os estudantes e a instituição, consolidando relações de confiança e acolhimento.

Ambas as respostas sugeriram que o aumento das necessidades por assistência estudantil exige uma estrutura ainda mais sólida e um alcance mais amplo da PROAE para todos os estudantes que dela necessitam.

Na **décima sétima questão**, ao serem indagados sobre quais os principais benefícios e serviços de apoio ao estudante, diretos e indiretos, disponibilizados pela PROAE, e como eles adequam-se às diversas áreas do PNAES, incluindo acessibilidade e inclusão.

Ambas as respostas dos gestores (A) e (B) apresentaram perspectivas semelhantes, porém distinguiram-se em abordagem, organização e ênfase sobre as ações que PROAE executou em suas respectivas administrações, relativas aos benefícios diretos e/ou indiretos e aos serviços de apoio aos estudantes concernentes ao PNAES.

Os gestores (A) e (B) indicaram que a ação do RU é a que mais recebe investimentos indiretos. De acordo com o relato do gestor (A): “Olha, os [benefícios] diretos, a gente consegue contá-los nos dedos de uma mão. Mas os indiretos não”. Embora não esteja claro, parece que na gestão do gestor (A) houve uma maior dedicação aos serviços indiretos em comparação aos

diretos. O participante destacou os aspectos de direitos humanos e diversidade, com um projeto de combate a discriminações em “charangas”.

O gestor (A) reconheceu que a ação do PNAES “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” não se desenvolveu com o protagonismo necessário, argumentando que este campo já era conduzido por um setor da instituição. O Centro de Atendimento em Educação Especial (CEPAE) também realizava atividades voltadas para estudantes com deficiência auditiva, visual, motora e intelectual. No entanto, ressaltou a parceria com este órgão, ao financiar as atividades mais voltadas para esses estudantes.

Por outro lado, o gestor (B) ressaltou que a UFU é a única instituição que atua nas dez áreas estabelecidas pelo PNAES. No entanto, admitiu que sua atuação não é tão eficaz ao declarar: “E não da forma como a gente gostaria. (...) mas a gente consegue pincelar algumas áreas”. O gestor (B) aponta que atuou em outras frentes de benefícios além dos recursos do PNAES, como:

> (...) o PROMISSAES, que é um programa específico para estudantes internacionais, e temos a **Permanência**, que é específica para estudantes indígenas e quilombolas. E temos o **Auxílio Mobilidade**, que é específico para estudantes vulneráveis, mas que vão para outro país fazer uma parte da sua graduação.

O gestor (B) esclareceu de maneira mais organizada que a ação moradia é o benefício direto (em pecúnia) com maior impacto financeiro pós-pandemia. Também destacou o aumento da ação de inclusão digital. Destacou que, em termos de benefício indireto, atuou em todas as dez ações do PNAES, ressaltando sua proatividade administrativa em iniciativas culturais em que os estudantes atuaram como promotores. Contudo, sobre a ação do PNAES “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação”, relatou que existe um suporte em pecúnia em acessibilidade; apesar de ter declarado que ofereceu algum tipo de suporte ao estudante PcD através de serviços psicológicos e pedagógicos, e ter reconhecido a ausência de especialistas para desenvolver atividades cuja demanda tem se tornado crescente aos estudantes de altas habilidades, autistas e com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade. Isto evidenciou a importância de proporcionar uma formação contínua para os profissionais em atividade, para assegurar que estejam aptos a atender às demandas específicas que se intensificaram no meio acadêmico. Indicou que existe uma Divisão de Acessibilidade e Inclusão na PROGRAD que

tem se empenhado em implementar ações voltadas para este público, sendo complementada com apoio direto fornecido pela PROAE.

Aparentemente, na UFU, a ação do PNAES “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” tem sido implementada em parte pelo CEPAE, PROGRAD e PROAE. Isto tende a apresentar desafios, dependendo de como essas ações são desenvolvidas e integradas para um público que, por sua própria natureza, necessita de um atendimento específico e complexo, além de questões socioeconômicas. Entre os desafios, pode-se destacar o perigo de sobreposição de atribuições, problemas de comunicação e alinhamento, fragilidade para uma liderança nas ações e desafios na avaliação de resultados.

No entanto, é importante ressaltar a ambiguidade das diretrizes do PNAES que, em tese, de acordo com seu 5º artigo, dá prioridade aos estudantes da educação básica pública ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. No entanto, no seu § 1º do artigo 3º, orienta que as ações de assistência estudantil do PNAES devem ser conduzidas com "X **- acesso**, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação", criando uma instabilidade jurídica devido à autonomia institucional.

A análise da **décima oitava questão**, ao serem inquiridos sobre quais foram as estratégias implementadas pela PROAE para suprir as necessidades crescentes de assistência estudantil, levando em conta os obstáculos ligados à escassez de recursos, restrições estruturais e expansão do público-alvo, com os estudantes cotistas, no período de 2013 a 2022.

Em ambas as respostas, dos gestores (A) e (B), expressam diferentes pontos de vista sobre as táticas adotadas pela PROAE para atender ao aumento das necessidades da assistência estudantil no período compreendido entre 2013 a 2022. Ambas abordaram os desafios e as restrições que enfrentaram, mas diferem em suas abordagens e organização.

A resposta do gestor (A), em tom desabafo, concentrou-se nos obstáculos estruturais, emocionais e financeiros que a equipe da PROAE enfrentou, decorrentes da falta de recursos, crescimento da demanda e entraves administrativos. Porém, sua narrativa, que mesclou reflexões com descrições detalhadas, dificultou a compreensão lógica das possíveis estratégias implementadas no que diz respeito à saúde mental e ao efeito das cotas. Ela limitou-se a descrever os desafios orçamentários/financeiros, as restrições administrativas e a ausência de sincronia entre o PNAES e a Lei de Cotas.

Embora tenha fornecido informações significativas sobre a diminuição do critério de renda de 1,5 para 1 salário mínimo per capita, as informações não possuem uma estrutura sistemática. Entre as táticas mencionadas pelo entrevistado, ele destacou a tentativa de estabelecer parcerias com redes de saúde privadas para apoio psicológico, descrita como "enxugar gelo", o critério de pareamento de bolsas para a distribuição de recursos e o debate sobre a utilização de recursos próprios além do PNAES. Contudo, as respostas que foram apresentadas são reativas e emergenciais às restrições, com pouca ênfase em ações proativas e em planejamentos sistemáticos.

O gestor (B) possui um relato mais minucioso sobre os procedimentos sistemáticos e estruturados implementados pela PROAE. Existe um esforço para propor soluções estruturadas e a participação de diversos interessados no planejamento, incluindo consultas públicas e fóruns estudantis, planejamento colaborativo com entidades estudantis e a definição de objetivos e prioridades com base nos recursos disponíveis. Apresenta números concretos, como em 2022 eram 21.749 estudantes matriculados, sendo 11% beneficiados diretamente e 75% indiretamente, incluindo uma grande parte do RU; a complementação orçamentária realizada em 2017 e 2019; além do efeito no crescimento da demanda de cotistas (de 41% em 2016 para 68% em 2023), proporcionando uma avaliação das medidas postas em prática.

Dentre as estratégias sugeridas do entrevistado (B), ressalta-se a priorização das necessidades passadas antes de serem estabelecidas novas metas; execução de um planejamento participativo com os estudantes (fórum e orçamento participativo); e seleção de objetivos com base na viabilidade técnica e econômica. Estes atos indicam um esforço contínuo para otimizar os recursos limitados, pontuados com a diminuição do orçamento (de R$ 21 milhões para R$ 17 milhões) e o parcelamento dos recursos do PNAES provenientes da União entre 2020 e 2021. Estas estratégias possuem uma perspectiva mais pragmática em relação aos obstáculos e as ações implementadas pelo gestor (A), ao detalhar de forma mais sistemática as ações tomadas para superar os desafios – apesar de o uso do Resto a Pagar como uma solução a longo prazo seja questionável, conforme discutido previamente.

As respostas dos gestores (A) e (B) oferecem um panorama abrangente das estratégias, dos desafios e dos limites que a PROAE enfrentou na gestão dos recursos do PNAES no período de 2013 a 2022. Contudo, em situações de falta de recursos orçamentários e financeiros, é crucial que os gestores tomem decisões políticas. Pois, essas decisões recam sobre as instituições, particularmente as de ensino superior públicas, que têm a responsabilidade social de implementar políticas educacionais anti-discriminatórias e raciais.

Haja vista contínuas pesquisas de órgãos institucionais com IBGE, IPEA[275], dentre outros, que evidenciam a persistente desigualdade racial, latente na sociedade brasileira.

Ao que parece, as ações dos órgãos e instituições governamentais tendem a ser um reflexo desta realidade social, que mesmo reconhecendo a existência do racismo, não se identifica com parte desse processo. Embora a prioridade para este grupo específico (pretos e pardos) esteja explícita no novo PNAES com a Lei Federal 14.914/2024, por suas peculiaridades na sociedade brasileira, a concretude desta política no Brasil não é prerrogativa somente de leis, mas da consciência e da vontade política dos gestores que ocupam as estruturas do Estado.

A análise da **décima nona questão**, ao serem questionados sobre serem apropriados os parâmetros adotados pelo PNAES e pela UFU para identificar vulnerabilidades socioeconômicas para o acesso aos benefícios da assistência estudantil, e se acreditam que a autonomia concedida às IFES para a execução dessas políticas sejam uma vantagem.

As respostas dos gestores apresentaram visões complementares, porém com claras discordâncias em relação aos critérios utilizados pelo PNAES e pela UFU para identificar as vulnerabilidades socioeconômicas, bem como sobre a autonomia concedida às IFES.

Para o gestor (A), os critérios adotados pelo antigo PNAES eram bastante limitados, com ênfase excessiva na renda e na origem escolar. Segundo o entrevistado, faltou ao PNAES a convergência com os critérios claramente estabelecidos sobre a vulnerabilidade na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que abrangem questões sociais diversas como gênero, raça e deficiência. Portanto, faz uma crítica a ausência de políticas específicas para negros, pardos e indígenas no PNAES, além da ausência de conexão entre as políticas de ações afirmativas e as políticas de assistência estudantil.

Para este gestor, a autonomia concedida às IFES é percebida como problemática, devido à divergência entre as instituições em relação a prazos, documentos requeridos e métodos de avaliação, prejudicando a equidade nacional. Aponta também para a necessidade de uma política nacional mais ampla, minuciosa e consistente, que mantenha a autonomia, mas dentro de limites definidos e coordenados.

Diferentemente do gestor (A), o gestor (B) não reconhece explicitamente que as vulnerabilidades raciais são um "ponto cego" no sistema. Para este gestor, a UFU tem realizado

[275] Os órgãos citados realizam pesquisas por meio de séries históricas que constituem importantes fontes de estudos. Não refere-se a uma série específica, mas ao papel desempenhado por estes órgãos.

uma avaliação socioeconômica sólida e apropriada, empregando vários indicadores, tais como renda, composição familiar, condições de habitação, entre outros. Para o entrevistado, esta avaliação permite reconhecer vulnerabilidades estudantis como gênero, raça, violência e desamparo, diferentemente de outras instituições que utilizam exclusivamente o critério de renda ou do Cadastro Único (CadÚnico).

A argumentação do gestor (B), ao defender a extensão dos indicadores da instituição, sem levar em conta as disparidades raciais, revela uma perspectiva que prioriza as vulnerabilidades econômicas em detrimento das desigualdades raciais, o que se opõe às demandas das ações afirmativas. Ao desconsiderar o critério racial, mesmo que de maneira indireta, falha em compreender as dimensões simbólicas, históricas e culturais das exclusões baseadas no racismo.

Isto pode subestimar a influência do racismo estrutural e institucional no percurso acadêmico dos estudantes negros, indígenas e quilombolas, levando a uma sub-representação destes grupos em programas assistenciais, mesmo em um sistema de cotas.

Ademais, o respondente valorizou a flexibilidade, e não vê a autonomia das IFES como um obstáculo; contudo, reconheceu que isto tem provocado um desequilíbrio nacional entre as instituições, especialmente acentuado durante a pandemia.

No entanto, destacou que o diálogo entre as IFES no FONAPRACE tem sido um instrumento para alcançar o consenso e diminuir as divergências. O gestor (B) admitiu que o programa PNAES carece de mais detalhes sobre os critérios estabelecidos para harmonizar as decisões entre as IFES. No entanto, o participante acreditou que os métodos empregados na UFU são adequados e confiáveis.

Assim, ambas respostas convergem na necessidade de fazer ajustes para alcançar maior equidade e consistência na assistência estudantil em nível nacional.

A análise da **vigésima questão**, ao serem indagados sobre se a escolha do responsável pela PROAE deveria ser realizada através de votação direta entre os estudantes ou continuar sendo uma escolha da alta administração da universidade, e como isto pode afetar a legitimidade das políticas estudantis e o engajamento dos estudantes nestas políticas.

As opiniões dos gestores (A) e (B) proporcionaram perspectivas distintas sobre a seleção do responsável pela PROAE e as consequências dessa escolha sobre legitimidade, engajamento e diálogo nas políticas de assistência estudantil da UFU. Ambos apresentaram argumentos que espelham vivências e entendimentos institucionais, porém indicaram direções diferentes em relação ao modelo de escolha.

O gestor (A) mencionou que houve uma alteração do seu ponto de vista ao longo do tempo. A sua resposta sugeriu que, apesar da escolha direta para a PROAE poder criar uma identidade mais evidente entre os estudantes, esta prática pode não garantir legitimidade no contexto mais abrangente da universidade.

Esta perspectiva enfatizou o princípio da coerência institucional, em que a proposta escolhida deve ser consistente e integrada com as políticas que representam a comunidade universitária como um todo, e não apenas os interesses particulares de um segmento. Isto, segundo o entrevistado, pode gerar um ambiente de contradições políticas ou desalinhamento na administração. Ele cita exemplos de eleições diretas, como a do Gabriel Palafox, que tiveram êxito, porém alertou que este êxito não é assegurado em outras ocasiões. Ele cita o caso do hospital universitário, em que a escolha da direção pela comunidade nem sempre resultou em alinhamento ou identidade com os objetivos institucionais.

Assim, para o gestor (A), a escolha sobre quem será o responsável da PROAE devia permanecer com a alta administração, pois é um método mais eficiente para assegurar uma visão integral institucional.

Em contrapartida, o gestor (B) defendeu que a seleção do responsável pela PROAE seja através de um processo que envolva os estudantes, como aconteceu na sua própria nomeação. Segundo o entrevistado, isto fortaleceu a comunicação e a confiança entre a administração e o movimento estudantil. Esta proximidade foi destacada como crucial para o êxito das políticas postas em prática, uma vez que afirma ter possibilitado a colaboração com o movimento estudantil, prevenindo tensões e conflitos, como as ocupações da reitoria.

De acordo com o gestor (B), o envolvimento e a legitimidade das políticas estudantis estão vinculados à identificação direta dos estudantes com o responsável pela PROAE. Para o entrevistado, o engajamento direto dos estudantes na seleção do responsável pela PROAE tem sido um meio de assegurar que as políticas sejam mais assertivas e representativas, além de promover a comunicação e diminuir os conflitos durante a gestão. Ele propõe alterações no procedimento eleitoral da instituição e sugeriu a revisão do regimento interno ou da Estatuínte.

O gestor (A), ao enfatizar a integração institucional e afirmar que a eleição direta para o PROAE pode dividir a administração e gerar conflitos políticos internos, não abordou diretamente o efeito no engajamento estudantil, mas indicou que isto pode resultar em conflitos ou decisões que não estejam em consonância com a visão geral da instituição ou da proposta eleita.

No entanto, na décima sexta pergunta desta entrevista, o gestor (A) revelou que: “a gestão que eu participei, (...) havia divisões razoáveis no interior dela. Conflitos, inclusive ideológicos, muito claros, resistências”. Isto mostra que aparentemente, resistências, conflitos ideológicos ou até mesmo a fragmentação política não são características exclusivas de um determinado modelo de gestão.

Por outro lado, o gestor (B), ao priorizar, pertinentemente, a representatividade e o diálogo com os estudantes, e defender que a eleição direta potencializa o envolvimento e a legitimidade das políticas estudantis, pode estar superestimando a maneira de alcançar este objetivo. Isto porque declarou, na décima oitava questão desta entrevista, que a sua principal forma de comunicação da PROAE com os estudantes é através das entidades estudantis nos Fóruns de Assuntos Estudantis[276]: “Vou tentar explicar como que a gente mapeia as demandas hoje. Nós temos o fórum de assuntos estudantis. (...) esse fórum [é] composto pelas representatividades das entidades estudantis”.

Isto, ainda que seja relevante a participação das entidades representativas dos estudantes na PROAE, o relatório de pesquisa da auditoria[277] conduzida pela AUDIT/UFU nº 2022.04, publicada em 30 de agosto de 2023, revelou que “87,3% dos estudantes entrevistados não receberam ou não se recordam de terem recebido o ‘Guia Viver na UFU’”. Ressalta-se que este guia é uma das principais fontes de informação acerca das ações e atividades da assistência estudantil na UFU. Portanto, parece que a comunicação destas organizações estudantis no ambiente acadêmico não tem a capilaridade necessária para alcançar todos os estudantes, o que pode comprometer o envolvimento destes estudantes nas políticas estudantis.

6.2 Análise - Representante Estudantil

A análise da **primeira questão**, ao ser indagado sobre a percepção dos representantes estudantis na política de assistência estudantil da UFU, se há áreas críticas a serem identificadas, e como avalia a comunicação e a interação entre a PROAE e os estudantes.

---

[276] Em conformidade ao artigo 2º da Resolução CONSUN nº 6/2016 – da criação da PROAE, é o órgão consultivo vinculado à PROAE – convocado semestralmente de forma ordinária, ou sempre que necessário de forma extraordinária – que possibilita ao corpo discente espaço permanente de debate, proposição, negociação, reivindicação e encaminhamento de demandas referentes a política de assistência estudantil da universidade. Disponível em: https://proae.ufu.br/servicos/forum-de-assuntos-estudantis-fae. Acesso em: 17 dez. 2024.

[277] Relatório nº 2022.04 - Referência: Processo nº 23117.055682/2023-81.

Nota-se, neste relato, que a evolução da assistência estudantil na UFU evidenciou aparentemente um cenário complexo, caracterizado por avanços importantes, limitações estruturais e desafios políticos e orçamentários/financeiros.

De acordo com o representante estudantil, a assistência estudantil na UFU começou com iniciativas isoladas, mas expandiu-se e consolidou-se com a implementação do PNAES pela DIRES em 2010. Isto permitiu expandir e diversificar auxílios, devido ao aumento de vagas proporcionado principalmente pela Lei de Cotas, que permitiu a mudança do perfil dos estudantes na UFU para uma realidade mais semelhante à brasileira. A PROAE, instituída em 2016, proporcionou maior solidez e visibilidade na organização das atividades de assistência estudantil.

Contudo, a partir de 2016, o crescimento dos recursos para o PNAES foi contingenciado e reduzido, intensificado pelo cenário de crises políticas e econômicas que se instalou no Brasil durante os governos de Bolsonaro e Temer. De acordo com este representante, essa limitação resultou na diminuição dos valores de benefícios, tais como auxílio moradia e alimentação, obrigando a reavaliação das prioridades dentro do orçamento limitado. Adicionado a isso, houve um "contingenciamento" dos recursos do PNAES de "dez milhões guardados", que se tornou um entrave estratégico, comprometendo a capacidade da UFU em atender as demandas em ascensão. No entanto, esta menção específica de "recursos armazenados" evidencia um descompasso entre a interpretação e a percepção distorcidas que serão esclarecidas no decorrer da análise destas questões.

Apesar disto, por meio do relato acima, verifica-se que a UFU enfrentou restrições financeiras e orçamentárias impostas pela pandemia de covid-19, mas conseguiu lidar com novas necessidades e desafios imediatos ao desenvolver auxílios emergenciais, como o auxílio para inclusão digital e o reforço do apoio psicológico através de projetos como o Proteger-se. Conforme relatado por este representante, com a retomada das atividades presenciais foi preciso ajustar os auxílios tradicionais, como alimentação e transporte, destacando a relevância de políticas adaptáveis e sustentáveis.

As áreas críticas apontadas, além do financiamento insuficiente, foram a terceirização dos serviços prestados no RU e a quantidade de bolsas. A terceirização é apontada com um problema que reduz a qualidade dos serviços prestados, o que é evidenciado em objetos encontrados na comida, e a quantidade de bolsas por serem insuficientes para atender à crescente demanda.

Para este representante, a atuação do Fórum de Assuntos Estudantis e da PROAE evidenciam esforços para estabelecer uma comunicação próxima com os estudantes. No entanto, desafios persistem ao revelar que denúncias e reclamações são frequentemente realizadas através das redes sociais, devido à ausência de canais oficiais mais dinâmicos e eficientes que possam alcançar a ampla base estudantil. Isto demonstra as limitações que a gestão superior enfrenta para comunicar diretamente com os estudantes, o que aponta para a necessidade de reestruturar a estratégia de comunicação institucional para assegurar maior alcance e efetividade no engajamento estudantil.

No relato do representante, nota-se que a assistência estudantil na UFU tem avançado em termos de estrutura e alcance apesar das dificuldades estruturais e financeiras, exercendo um papel importante na permanência, inclusão social e no combate à evasão dos estudantes assistidos em um cenário em que 45% deles estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A PROAE desempenha um papel central neste processo, contudo, continua a precisar de um financiamento pleno e de uma política que seja sustentável a longo prazo. A insuficiência de recursos, seja em quantidade ou qualidade, pode prejudicar a execução dessa política, forçando os estudantes a procurarem trabalho no setor privado para garantir sua permanência.

Assim, os desafios orçamentários, aliados à complexidade de gestão e comunicação, tornam imperativo o reforço dessas políticas através do aumento do financiamento ao PNAES para contemplar um número maior de estudantes e as especificidades de cada segmento de forma a promover ações mais integradas e sistematizadas de acolhimento e apoio, reajustes dos valores dos auxílios ao custo de vida local ou regional, além de uma comunicação contínua e eficaz com a comunidade estudantil.

A intensificação destas medidas é fundamental para estabelecer a universidade como um local democrático e acessível para todos.

A análise da **segunda questão**, ao ser interrogado sobre como a PROAE tem se empenhado em aplicar as dez áreas prioritárias do PNAES na UFU, levando em conta os esforços institucionais direcionados para o acolhimento dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e quais obstáculos têm sido superados neste processo.

O representante estudantil compartilhou um panorama aprofundado dos esforços e desafios que a UFU enfrentou na implementação e gestão da assistência estudantil, bem como suas implicações para os estudantes assistidos pelo PNAES.

O representante estudantil, a partir de sua interpretação, argumentou sobre os esforços institucionais da assistência estudantil na UFU, os desafios identificados e as ações e os benefícios proporcionados.

De acordo com o representante estudantil, a instituição reconhece a relevância de acolher os estudantes, especialmente no começo da trajetória acadêmica, enfatizando ações práticas como o PROAE Itinerante, que promove o diálogo e oferece orientação aos estudantes. Ele considera a criação da PROAE um marco na consolidação e estruturação das ações da assistência estudantil na UFU. Dentro desta estrutura estão as dez ações da assistência estudantil, que abrangem alimentação, alojamento, saúde, transporte, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acessibilidade. Ele tece uma crítica contundente à burocracia nos editais da assistência estudantil, especialmente no que diz respeito à demora na avaliação socioeconômica dos estudantes e à ausência de integração dos sistemas na UFU, resultando em envios redundantes de documentos. A regularidade destes editais também é impactada por greves, que podem interromper processos por extensos períodos.

Segundo o entrevistado, os desafios decorrentes das insuficiências orçamentárias representam limitações na execução das ações na assistência estudantil, tais como o transporte entre os campi, reforma para acessibilidade e expansão do número e do valor dos auxílios. Ademais, as melhorias arquitetônicas na infraestrutura para a mobilidade de PcD ainda são insuficientes, com infraestrutura precária e ausência de recursos orçamentários/financeiros destinados a este segmento estudantil; estas são reconhecidas como restrições estruturais e expressões da desigualdade.

Neste relato, o representante dos estudantes detalhou as ações e os benefícios proporcionados pelo PNAES fornecidos pela PROAE:

1. **Na área de alimentação:** a PROAE subsidia refeições nos RU e disponibiliza opções de auxílio-alimentação para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica em locais onde não há restaurante;
2. **Na moradia:** é concedido de auxílio-moradia de forma direta (com subsídio mensal de R$ 700,00) ou indiretamente por meio de vagas nos apartamentos da moradia estudantil para estudantes que moram longe;
3. **No transporte:** são disponibilizados auxílio transporte e transporte intercampi, mas destacou que as restrições orçamentárias têm reduzido sua abrangência e regularidade;
4. **Na saúde:** são oferecidos atendimentos multiprofissionais incluindo psicólogo, assistente social e médico, com prioridade para estudantes de baixa renda;

5. **Na inclusão Digital:** em consequência dos efeitos da pandemia da covid-19 foram criados auxílios para compra de dispositivos e o pagamento de serviços de internet, com valores variando entre R$ 700,00 a R$ 1.500, embora com restrições;

6. **Na cultura:** há parceria entre a PROAE e a PROEX, que promovem eventos artísticos e culturais com incentivo a participação estudantil através do Programa de Incentivo a Ações Culturais (PIAC);

7. **Esporte:** existem oportunidades de bolsas e auxílios para atletas e equipes, além de competições como as Olimpíadas Universitárias que, de acordo com o entrevistado, promovem o sentimento de pertencimento e reduzem a evasão;

8. **Creche:** existe um apoio de R$ 400 mensais para estudantes com filhos de até 5 anos. No entanto, segundo o entrevistado, a ausência de uma creche dentro da universidade compromete o acesso a este recurso, principalmente para estudantes que frequentam aulas à noite;

9. **Apoio pedagógico**: há iniciativas voltadas para o reforço acadêmico, como o "semestre zero" e o suporte pedagógico organizados pela DIPAE; mas, para o entrevistado, ainda é necessário um apoio financeiro específico;

10. **Acessibilidade e inclusão:** há investimentos limitados em infraestrutura e esforços voltados para tecnologias assistivas com reconhecida insuficiência para atender as necessidades específicas desta demanda. O entrevistado destaca que a restrição orçamentária dificulta a realização de reformas estruturais mais amplas.

Um dos destaques do relato do representante estudantil acima está no cenário político e econômico, particularmente o neoliberalismo e o limite de gastos. Argumenta que tais políticas limitaram a capacidade de expandir e aprimorar a assistência estudantil. Ressalta a importância de maior comprometimento governamental com estas ações estudantis, que nem sempre é considerada prioritária. No entanto, ele afirma que a PROAE procura superar as restrições orçamentárias/financeiras através de parcerias com o FONAPRACE e a ANDIFES, articulando reivindicações junto ao governo federal. Contudo, os cortes orçamentários e a política do Teto de Gastos dificultaram a expansão dos apoios estudantis.

O entrevistado também enfatizou que a PROAE enfrenta desafios devido à insuficiência de recursos orçamentários/financeiros provenientes da política de austeridade fiscal do Teto de Gastos, que resultou em contingenciamentos e cortes de recursos destinados à assistência estudantil e, por conseguinte, não permitiram contemplar as demandas crescentes,

particularmente após a implementação da Lei de Cotas no ensino superior público, aumentando a pressão sobre as iniciativas do PNAES.

No entanto, sugere que a regularidade semestral e a burocracia dos editais de bolsas da assistência estudantil criaram instabilidade no planejamento e na execução das ações. Adicionalmente, evidenciou outros desafios estruturais ligados à organização e logística das atividades do PNAES, como a ausência de integração entre os sistemas administrativos e de análise socioeconômica, o que leva a retrabalhos, envios replicados de documentos e atrasos nos procedimentos de concessão de auxílios.

A lentidão da análise socioeconômica de documentos e entrevistas com assistentes sociais é apontada pelo entrevistado como as causas do acúmulo de filas de espera. Acresce a isso as greves dos servidores públicos, como as ocorridas em 2017 e 2024, que agravaram ainda mais essa circunstância.

Para o entrevistado, a UFU não possui infraestrutura adequada para atender as necessidades específicas, como a necessidade de creches universitárias. Esta demanda, para ele, tem sido prejudicada pela falta de articulação entre os diversos níveis governamentais (federal e municipal), os quais têm dificultado esforços políticos conjuntos para a construção de creches ou investimentos em infraestrutura.

A falta de unidades de RUs em diversos campi torna o auxílio financeiro insuficiente para atender a essas demandas, e a restrição das melhorias na infraestrutura para mobilidade e acessibilidade nos espaços físicos para as Pessoas com Deficiência (PcDs) gera disparidades nos serviços prestados pela UFU.

A disponibilidade de quartos na residência estudantil é restrita, e o valor da bolsa para o auxílio-moradia nem sempre é suficiente para cobrir os custos efetivos de locação.

Além disso, apesar dos esforços como o PNAES, a equipe multiprofissional de saúde e de apoio pedagógico não conseguem atender toda a demanda. O apoio pedagógico, tais como as monitorias e o reforço escolar, são mencionados como ofertados de forma esporádica e sem suporte financeiro associado.

Ao que parece, de acordo com o relato destacado, mesmo com os avanços alcançados pela UFU, as dificuldades orçamentárias e estruturais restringem a execução plena das políticas de assistência estudantil, em virtude do cenário político e econômico do país. Apesar disso, pode-se sugerir revisões de processos, maior integração tecnológica e priorização de recursos como estratégias para superar tais obstáculos. Isto porque as ações do PNAES implementadas

pela PROAE/UFU têm um papel fundamental no apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica para a assegurar sua permanência na trajetória acadêmica.

Portanto, os desafios enfrentados pela PROAE derivam de limitações orçamentárias/financeira, estruturais e políticas que dificultam o atendimento pleno das demandas dos estudantes. Apesar dos esforços notáveis para "fazer o melhor com o que se tem", o modelo vigente de assistência estudantil, além de necessitar de financiamento contínuo e melhoria na articulação política, precisa de aprimoramentos para investir em sistemas integrados capazes de agilizar os processos de avaliações socioeconômicas para a concessão de benefícios. Além disso, conforme mencionado anteriormente, é importante fortalecer e promover atividades esportivas, culturais e pedagógicas para combater a evasão acadêmica e reforçar o sentimento de pertença.

A continuidade destes esforços é fundamental para superar os entraves impostos pelo cenário político, econômico e institucional da política nacional de financiamento e gestão da assistência estudantil. Isto tende a demandar esforços conjuntos da PROAE e de outros órgãos da instituição para assegurar uma utilização mais eficaz dos recursos públicos, com objetivo de promover uma democratização e inclusão efetiva no ensino superior público.

A análise da **terceira questão**, ao ser questionado sobre quais desafios a assistência estudantil na UFU tem enfrentado entre 2010 a 2022, considerando aspectos das restrições orçamentárias, da alteração no perfil socioeconômico dos estudantes e da terceirização dos serviços.

O representante estudantil compartilhou questões ligadas à assistência estudantil, ressaltando aspectos políticos e econômicos relacionados às restrições orçamentárias, desafios estruturais e institucionais, além de aspectos sociais ligados à mudança no perfil dos estudantes da UFU e suas consequências para a assistência estudantil.

De acordo com o representante estudantil, os aspectos políticos e econômicos que delimitaram o orçamento da UFU são evidenciados na política de Teto de Gastos estabelecida pela EC nº 95/2016. Esta política, para o entrevistado, espelha interesses econômicos que visam a perpetuação das desigualdades. Isto levou a ações de austeridade fiscal que restringiram as despesas primárias da educação, incluindo a assistência estudantil, congelando os fundos orçamentários em relação à inflação.

Isto contrasta com a demanda crescente impulsionada, principalmente, pela política de cotas, que permitiu uma alteração no perfil dos estudantes da UFU, trazendo um número maior

de estudantes de baixa renda. Isto, combinado com o orçamento estagnado, tendeu a pressionar as ações do PNAES com cortes e reduções nos apoios estudantis.

De acordo com o entrevistado, com um orçamento desproporcional em relação à demanda, a PROAE teve que priorizar alguns auxílios em detrimento de outros, congelando os valores dos auxílios e das bolsas durante este período (2016-2022), o que comprometeu o sustento dos estudantes, prejudicando a abrangência e integração da assistência estudantil.

Para o entrevistado, devido ao orçamento restrito, a PROAE costumou priorizar os estudantes mais carentes, estabelecendo uma "peneira" que acabou por excluir muitos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Aparentemente, o gestor (B) confirma isso ao declarar na décima oitava resposta que: "Desde 2015 que a gente atua só no um [salário mínimo per capita]. (...). Mas, assim, teríamos uma demanda ali para atender, caso fosse possível atender até um e meio [salário mínimo per capita], que era conforme estava previsto no Decreto". Além disso, o reitor da UFU[278] confirmou, em audiência pública em 2022, que cerca de 70% dos estudantes na UFU demonstram vulnerabilidade socioeconômica. Certamente todos, ou boa parte deles, fazem uso dos serviços do RU, de acordo com a resposta do gestor (B) na décima sétima resposta ao afirmar que: "O nosso maior beneficiário indireto com certeza, é o restaurante universitário, porque todo estudante que acessa o Restaurante Universitário ele é subsidiado".

Para estas questões, sugere-se realizar anualmente o reajuste dos valores dos auxílios e bolsas, levando em conta a inflação e o crescimento da demanda. Isto pode ser possível com a institucionalização do PNAES, estabelecido pela Lei Federal nº 14.914/2024, o que pode ser alcançado por meio de articulações políticas entre organizações (como DCE, PROAE, UNE e ANDIFES), parlamentares da região e o governo, assegurando a sustentabilidade financeira e a autonomia na implementação das ações do PNAES.

Tanto o Decreto nº 7.234/2010 quanto a Lei Federal nº 14.914 de 2024, através da qual foi instituído o PNAES, possuem as mesmas fontes de financiamento (contribuição orçamentária anual destinada ao MEC) e condicionam a execução do programa à presença de fundos no orçamento anual. Portanto, sendo ambas sujeitas aos limites estabelecidos pela legislação orçamentária e financeira vigente, o PNAES pode estar sujeito às regras de

[278] Declaração realizada em Audiência Pública na Câmara Municipal de Uberlândia em 26 de julho de 2022 sob o tema: "Cortes orçamentário sobre as Universidades Federais – Impacto na UFU". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GmRR-NKLcSc&t=1623s . Acesso em: 23 out. 2024.

contingenciamento e priorização que possam ser postas em prática pelo governo federal. No entanto, ao tornar-se Lei Federal, o PNAES adquire maior importância jurídica e política, associando de forma mais explícita o compromisso de alocação orçamentária ao cumprimento da política pública.

Diferentemente do Decreto nº 7.234/2010, que enfatizava explicitamente a necessidade de compatibilizar o número de beneficiários com a dotação disponível, a Lei nº 14.914/2024 eleva o compromisso legal e político do programa, sem especificar esta compatibilidade. Isto pode levar a um aumento da responsabilidade do Poder Executivo, forçando-o a buscar soluções para eventuais incompatibilidade entre o número de beneficiários e a dotação orçamentária, o que pode ter um efeito positivo na continuidade da política, mas gerando desafios em cenários de restrições fiscais.

O relato do entrevistado destaca outro ponto importante, que inadvertidamente, considerou que a PROAE possui uma "reserva ou fundo" de contingência de recursos orçamentários de aproximadamente R$ 9 milhões para situações emergências de não pagamento de bolsas. Esta prática é vista pelo entrevistado como um esforço de planejamento, justificado como uma medida de contingência para prevenir cortes de auxílios estudantis ou elevação de preços no RU. Para ele, isto é caracterizado pela "falta de vontade política" do governo, evidenciada na ausência de um compromisso efetivo em não dar prioridade ao financiamento pleno da assistência estudantil. Contudo, o entrevistado, ao destacar que este "fundo" de contingência faz parte de uma estratégia de gestão não formal e não regulamentado, contribui para uma interpretação imprecisa do termo e de sua aplicação.

Ainda assim, sustenta que este recurso não resolve problemas estruturais de gestão como a do RU e de transporte intercampi, por serem atividades terceirizadas realizadas através de contrato, o que dificulta avanços concretos. Esta resposta aponta para a importância de reavaliar os contratos de terceirização, assegurando uma supervisão e controle de qualidade mais rigorosos.

Na percepção deste representante estudantil, o fundo mencionado acima, que na realidade é formado por recursos de RAPs, foi alocado como uma "reserva" devido às incertezas sobre as liberações orçamentárias durante os governos de Temer e Bolsonaro, além da necessidade de assegurar a manutenção do pagamento das bolsas. No entanto, revela que esta abordagem tem recebido críticas da comunidade científica, sendo vista como uma estratégia de gestão de recursos públicos ineficiente. Isto configura tensões e disputas internas sobre o uso destes recursos, sinalizando um problema de comunicação institucional.

É importante destacar que o relato deste representante ratifica uma visão equivocada, provavelmente causada pela comunicação institucional ambígua fornecida pela PROAE ao comparar o Resto a Pagar com uma “poupança”. Contudo, ao que parece, não se levou em conta que o uso excessivo de recursos de Restos a Pagar pode esconder ineficiências na execução orçamentária.

Isto pode ser evidenciado na décima terceira resposta do gestor (B), quando afirmou que “(...) a gente trabalhou muito com a condução de uma poupança. Eu vou falar desse jeito (...) A gente foi trabalhando muito com os Resto a Pagar, que é uma ação de gestão (...) a gente trabalhou com essa poupança. Durante ano a ano até fechar a gestão, até esse ano; nós fomos realocando recursos a partir da necessidade de investimento que a gente ia identificando (...)”.

Este desencontro de interpretações e percepções ressalta a necessidade de maior transparência e alinhamento institucional. Esta imprecisão conceitual e de uso dos recursos de RAPs tende a acontecer porque estes recursos não são formalmente uma poupança, mas despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas até o final do exercício, e que podem ser utilizadas nos exercícios seguintes, sujeitas a restrições e condições orçamentárias. Frequentemente são vistos como recursos de uso flexíveis e, devido à falta de critérios claros para o cancelamento dos RAPs até o Decreto no 9.428/2018, a prática de acumulação ganhou força e foi interpretada como uma margem de segurança financeira – o que não é totalmente correto. Na realidade, os recursos dos RAPs dependem de fatores externos, como a liberação orçamentária, e podem ser interrompidos ou cancelados em situações de contingenciamento, tornando sua suposta "segurança" uma ilusão.

Embora a comunicação da PROAE busque justificar o RAPs como uma ferramenta eficaz de gestão, o representante dos estudantes reconheceu sua utilidade, porém sugere que a prática é controversa e precária, o que pode gerar confusão na comunidade acadêmica.

Conforme explicado anteriormente, apesar de que o uso de Restos a Pagar possa ser admitido como uma solução temporária, Silva (2008) e Abraham (2019) afirmam que o seu uso excessivo não é sustentável administrativamente a longo prazo.

No que diz respeito ao relato do representante estudantil acerca da ausência de ação dos estudantes em relação aos problemas que os afetam, é essencial reforçar a sensibilização sobre a relevância de formalizar queixas, reclamações e pedidos relacionados aos problemas encontrados nos serviços fornecidos pelo RU e outros, evidenciando como essa atitude enfraquece e complica a obtenção de alguma solução por parte da PROAE. Adicionalmente, propõe-se a implementação de um canal de comunicação institucional interativo na PROAE

que possa assegurar um aprimoramento na interação entre estudantes e a gestão, facilitando demandas e ajustes institucionais.

Outro aspecto de dificuldades enfrentadas pela assistência estudantil que o representante estudantil mencionou em seu relato refere-se às limitadas vagas disponíveis na moradia estudantil universitária em relação à demanda. De acordo com o entrevistado, existem apenas 27 vagas para uma demanda de quase mil estudantes que recebem auxílio-moradia. Acresce a excessiva burocracia na administração da moradia, percebida como um grande entrave que retarda e dificulta o acesso às vagas existentes, além de apontar questões estruturais e sociais nos espaços de uso comum. Para isso, pode ser proposto estabelecer métodos para flexibilizar a administração da moradia (ex.: troca de quartos).

Em relação à infraestrutura física para expansão da residência estudantil, pode-se propor que, através de ações políticas conjuntas entre entidades (DCE, PROAE, UNE e ANDIFES), parlamentares da região por meio de suas emendas parlamentares e o governo, seja possível a construção de novas residências estudantis para suprir a demanda em expansão e reduzir de forma indireta os preços praticados no mercado imobiliário.

Ao que parece, o relato deste representante estudantil reflete os complexos desafios que a assistência estudantil na UFU enfrenta, destacando-se os efeitos do Teto de Gastos, o crescimento da demanda e os problemas de comunicação institucional e estrutural. No entanto, problemas como a falta de vagas para moradia e a terceirização de serviços no RU e no transporte intercampi continuam sendo obstáculos. Certamente, avanços nesta área dependerão de maior mobilização estudantil, determinação política e alterações na política orçamentária do país.

A análise da **quarta questão**, ao ser indagado sobre quais estratégias podem ser implementadas para alinhar as políticas de acesso (Lei de Cotas) e permanência (Assistência Estudantil) no ensino superior público para promover apoio integral e reduzir a evasão no ensino superior.

O representante estudantil ofereceu uma abordagem crítica e abrangente acerca da relação entre a assistência estudantil e a Lei de Cotas, ressaltando avanços, desafios e contradições nas ações e políticas que influenciam a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na UFU.

O representante estudantil enfatizou em seu relato que a assistência estudantil é um elemento fundamental que complementa a Lei de Cotas. Enquanto esta promove o acesso às

universidades para grupos historicamente excluídos, aquela busca assegurar que esses estudantes consigam permanecer e concluir seus cursos.

Esta relação parece ser fundamental, pois simplesmente ter acesso à universidade não garante que os obstáculos estruturais presentes na sociedade brasileira sejam amenizados no ambiente acadêmico. É necessário proporcionar suporte financeiro, social e psicológico adequados para minimizar o risco de evasão. No entanto, o entrevistado reconheceu as restrições nesses apoios, uma vez que muitos estudantes precisam equilibrar trabalho e educação. Por outro lado, destacou que a Lei nº 14.914/2024, que implementou o PNAES, priorizará o atendimento aos cotistas na assistência estudantil.

O representante estudantil criticou a abordagem seletiva com que a política é conduzida, admitindo que isto decorre da falta de recursos. Contudo, expressou preocupação com o impacto dessa prática na exclusão de estudantes que também precisam de apoio, pois, segundo ele, a política tende a se focar no "mais pobre dentro dos mais pobres". Defendeu que os esforços de ampliação da Assistência Estudantil sejam plenos para todos que necessitam.

Esta perspectiva difere das abordagens dos gestores entrevistados, que adotaram uma postura mais pragmática ao admitirem a impossibilidade de atender a todos com os recursos disponíveis.

Além disso, o entrevistado destacou a relevância de atividades de acolhimento, como esportivas, culturais e recreativas, para estabelecer um sentimento de pertença e integração entre os estudantes. Além disso, considerou as ações de tutoria, grupos de estudo e atividades de integração social como instrumentos importantes para promover o êxito acadêmico e estabelecer um ambiente receptivo e de apoio.

Contudo, o entrevistado admitiu que essas ações ainda não são plenamente sistematizadas e integradas, dependendo em grande parte de iniciativas de diretórios acadêmicos e centros estudantis. A ausência de um programa institucional abrangente limita o alcance e a uniformidade dessas práticas, apesar de iniciativas isoladas e semanas de recepção demonstrarem certa relevância. Assim, o entrevistado manifestou interesse em adaptar o sistema desenvolvido na Universidade do Minho em Portugal, como exemplo de sistematização e integração destes programas.

No relato do entrevistado fica evidente a dinâmica complexa envolvendo a comunicação, a abordagem e a percepção entre os estudantes assistidos, o Fórum estudantil e os representantes estudantis. Ressalta questões como representatividade, estigma e os desafios para a participação ativa dos beneficiários das políticas de assistência estudantil.

O entrevistado, inicialmente, posicionou o Fórum estudantil como uma ferramenta que deveria conectar os assistidos às políticas institucionais e às entidades representativas. Embora seja um ambiente que deveria incluir a participação dos estudantes assistidos, a declaração indica que sua eficácia prática é restrita. Ressalta-se, conforme mencionou o entrevistado, que os estudantes assistidos têm dificuldade em se envolver ativamente nas discussões e atividades promovidas e relacionadas à assistência estudantil, devido ao receio de reforçar um estigma ligado à sua vulnerabilidade socioeconômica. Isto sugere um desarranjo organizacional e de participação entre as entidades e os estudantes assistidos.

O entrevistado expressou que a sensação de serem tratados como "objetos de discussão" parece causar desconforto, e que este seria um dos principais motivos para o distanciamento. Esta percepção sugere uma dinâmica em que os assistidos não se veem como os principais atores de suas próprias reivindicações, mas como receptores de políticas e decisões tomadas por outros.

Isto se deve, ao que parece, ao fato de que os estudantes assistidos podem estar interpretando estas ações como uma afronta a sua dignidade e autonomia, ainda que sejam boas as intenções das entidades representativas. Isto pode ser entendido como um meio de reforçar a sua condição de vulnerabilidade.

Aparentemente, a abordagem de participação choca-se com a perspectiva e os sentimentos dos estudantes assistidos, o que sugere uma relação sensível e frequentemente tensa, resultando em atrito e rejeição entre os representantes estudantis e os estudantes assistidos, caracterizada por problemas de receptividade e confiança. Isto indica uma falha na comunicação e no alinhamento de expectativas entre os representantes do DCE e os beneficiários assistidos.

A impressão geral é que os estudantes assistidos não participam ativamente na elaboração das pautas, provocando um distanciamento entre as entidades e os estudantes assistidos. Na fala do entrevistado, também observou-se que os estudantes assistidos enfrentam desafios internos de convivência e receptividade, sugerindo que existem tensões internas dentro dos próprios grupos de assistidos.

O desinteresse por pautas estudantis pode ter raízes em questões mais abrangentes, como uma desconfiança histórica em relação às instituições, dificuldades na comunicação institucional ou ausência de integração social entre estudantes assistidos e não assistidos. A resistência dos estudantes assistidos pode estar ligada a uma cultura de exclusão social mais abrangente, em que os beneficiários de políticas assistenciais são, muitas vezes, tratados de

maneira estigmatizante. Esta dinâmica evidencia a continuidade de desigualdades sociais e preconceitos que vão além do contexto acadêmico.

O relato do representante estudantil do DCE sugere que os assistidos possam ter a sensação de serem simplesmente objetos do processo que afeta diretamente suas vidas, e não como sujeitos, podendo sentirem-se marginalizados destas decisões, o que reforça suas percepções de serem objetos do processo. Essa dinâmica pode ser intensificada pela maneira como as ações de assistência são comunicadas ou implementadas.

A fala do entrevistado sugere a necessidade de buscar abordagens mais inclusivas, colaborativas e que deem protagonismo aos próprios assistidos. Algumas propostas podem ser consideradas, como:

- **Alterar a abordagem para um modelo de colaboração participativa**: trocar ações que "proporcionam soluções" por ações que envolvam os estudantes assistidos desde o início. Isto pode ser realizado através de locais de escuta e consulta anônima ou em pequenos grupos informais, para compreender as necessidades sem expor os estudantes ou reforçar estigmas;
- **Construir a confiança e fomentar a autonomia**: em vez de questionar diretamente "qual é o problema", desenvolver projetos que estimulem os estudantes a liderar discussões e propor demandas de maneira proativa. Proporcionar suporte logístico ou institucional para que eles se sintam no comando do procedimento;
- **Prevenir o fortalecimento de estereótipos**: reestruturar a narrativa e as tarefas. Em vez de categorizar como "ações para estudantes assistidos", desenvolver atividades que envolvam todos os estudantes, mas que favoreçam especialmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade de maneira discreta. Exemplo: promover eventos ou programas abrangentes (como aprimoramento de infraestrutura ou qualidade de vida) sem enfatizar que são destinados exclusivamente aos assistidos;
- **Estabelecer um canal contínuo de comunicação**: formar um grupo ou fórum composto por representantes dos próprios estudantes assistidos para interagir com o DCE e outras entidades, ou que tenham representantes na organização do DCE. Isto tende a assegurar que as decisões sejam orientadas por quem lida com a realidade diária, diminuindo a sensação de invasão;
- **Educação e conscientização**: atuar na universidade para diminuir o preconceito ligado à assistência estudantil, evidenciando que esta é uma política pública voltada para os

direitos, e não para a caridade. Esta transformação cultural pode auxiliar os estudantes assistidos a se sentirem mais confortáveis para conversar e se envolver nas atividades;

- **Ações indiretas e resultados concretos**: implementar melhorias práticas sem a necessidade de consultas diretas, mas esclarecendo aos estudantes o efeito das medidas tomadas. Por exemplo, a instalação das máquinas de lavar pode ser destacada como um benefício obtido sem destacar a fonte da necessidade;
- **Monitoramento constante e ajustável**: implementar um sistema de monitoramento que possibilite *feedback* contínuo, avaliando o efeito das medidas postas em prática e adaptando estratégias conforme a necessidade.

A formação política e o engajamento dos estudantes são elementos importantes para fortalecer a participação dos estudantes e diminuir estigmas. Esta questão requer, entretanto, um equilíbrio delicado entre entender as necessidades dos estudantes assistidos e respeitar a sua autonomia e dignidade. A chave é a escuta ativa, permitindo que os estudantes sejam protagonistas, de forma a poder descontruir o paternalismo percebido, seja ele intencional ou não. A adoção de uma abordagem participativa e menos intrusiva pode contribuir para a formação de um ambiente mais receptivo e colaborativo.

Portanto, os fóruns de assistência estudantil devem ser reconhecidos como locais relevantes para formação, discussão e reivindicações. Mas, pelo que indica no relato acima, enfrentam desafios de participação e sistematização. A gestão da assistência estudantil, liderada pelo PROAE, desempenha um papel fundamental no diálogo com os estudantes e as entidades que eles representam. Seja devido à falta de escuta ativa ou a mudanças nas políticas internas, o distanciamento entre a gestão e os estudantes pode levar à tensão e à desmobilização entre todas as partes.

Entretanto, esta desmobilização pode ser vista como uma tática política que pode enfraquecer as reivindicações dos estudantes e de suas entidades representativas, como o DCE, conforme apontado pelo entrevistado. Aliado a isso está o fato mencionado pelo entrevistado sobre a escolha da equipe e da nomeação do(a) pró-reitor(a) da PROAE pelo Reitor sem o envolvimento direto dos estudantes, ser percebida como um ponto crítico às demandas dos discentes, tornando uma situação apreensiva e complicada no sentido de estabelecer uma relação próxima e colaborativa entre os estudantes e a gestão.

Nota-se que a participação dos estudantes na escolha do(a) pró-reitor(a) da PROAE e uma representação mais ampla nos Conselhos Superiores poderiam reforçar a democracia interna e convergir as políticas às necessidades dos estudantes.

Contudo, o entrevistado destaca outras duas questões estruturais: a ausência de vontade política e a insuficiência no financiamento para assistência estudantil. Enquanto a primeira restringe a execução de medidas efetivas e inclusivas, a segunda estabelece restrições práticas ao avanço de iniciativas amplas, tais como moradia, alimentação e saúde mental etc. Além disso, a continuidade de um diálogo próximo entre a gestão, os estudantes e a representação estudantil parece ser vista como fundamental para assegurar um ambiente construtivo entre as partes envolvidas.

A conjugação desses aspectos, para o representante estudantil, representa um desafio à execução plena da assistência estudantil, impactando a permanência e o desempenho acadêmico dos estudantes.

O relato do representante estudantil do DCE destaca a relevância da assistência estudantil como um componente complementar à Lei de Cotas, evidenciando que o acesso e a permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica representam aspectos de um mesmo desafio. Contudo, também mostra que as medidas atuais, embora importantes, encontram barreiras estruturais, orçamentárias e culturais que comprometem sua plena efetividade. Desta forma, ambas políticas necessitam de melhorias em termos de sistematicidade, financiamento e envolvimento democrático.

A assistência estudantil, para cumprir seu objetivo, precisa vencer obstáculos como a escassez de recursos e os preconceitos ligados aos estudantes assistidos. Para isso, é crucial promover a sistematização e a integração das atividades de acolhimento, expandir o alcance e os valores das bolsas, além de adotar estratégias que fortaleça o sentimento de pertença e protagonismo dos assistidos.

Além disso, a gestão da assistência estudantil deve dar prioridade a uma representatividade mais ampla e escuta ativa, incorporando os estudantes na criação e implementação de políticas. A ausência de um diálogo próximo e a disparidade de poder em instâncias decisórias favorecem a desmotivação e o desgaste nas relações entre os estudantes e a administração.

Para lidar com esses desafios, é imprescindível articular ações que incluam tanto a comunidade acadêmica quanto os órgãos de gestão e políticas públicas. Esta combinação de esforços é fundamental para consolidar avanços e superar os desafios, visando uma assistência estudantil genuinamente inclusiva e eficaz.

Finalmente, a assistência estudantil não deve ser vista apenas como uma estratégia técnica ou neutra, mas também como um recurso político e estratégico para a inclusão social e

a democratização do ensino superior público. A consolidação desta política requer determinação política, aumento de recursos orçamentários/financeiros e transformações culturais que valorizem a individualidade e o potencial dos estudantes sem reforçar o estigma ou o paternalismo. Trata-se de um procedimento complexo, porém fundamental para estabelecer a universidade como um espaço diversificado e equitativo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta investigação pautou-se na análise sobre a democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público – em particular, sobre o uso dos fundos públicos federais para financiar o PNAES na UFU, com o objetivo de assegurar a inclusão de estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica.

Partiu-se do pressuposto que o entendimento acerca dos fatores históricos estruturais sobre a escassez de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil nas IFES seria importante para esta pesquisa, à medida que possibilitaria a compreensão dos limites institucionais da UFU no alcance da assistência estudantil financiada pela PNAES, o que de fato foi.

Na primeira seção, analisou-se as implicações do Fundo Público no financiamento do Ensino Superior Público Federal e na Assistência Estudantil (PNAES), com o objetivo de apreender a estrutura e a implementação dessas políticas.

Ao que parece, o modelo econômico adotado no Brasil, possibilitado pelo arcabouço legal[279] do seu sistema político, privilegia a alocação dos recursos públicos para o setor financeiro em detrimento das garantias constitucionais de financiamento de direitos sociais, como a educação.

Este conflito estrutural reflete um dilema estrutural do modelo fiscal brasileiro e da alocação de recursos públicos que reduz os recursos disponíveis para políticas públicas essenciais e compromete a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição.

Esta contradição é expressão das relações de poder na sociedade capitalista, em que os interesses do mercado financeiro frequentemente sobrepõem-se aos interesses coletivos. O pagamento da dívida pública, em grande parte decorrente de taxas de juros elevadas, funciona como um instrumento de transferência de riqueza da esfera pública para a privada, perpetuando desigualdades estruturais. Assim, a destinação de percentuais à educação, em particular para assistência estudantil, como direito à proteção social setorial da educação, torna-se insuficiente diante da concentração de recursos no serviço da dívida.

Sob a perspectiva gramsciana, pode-se interpretar essa situação como parte de uma estratégia hegemônica, na qual as elites econômicas utilizam do arcabouço legal e institucional

---

[279] A Constituição estabelece, no artigo 166, §3o, alínea "b", a prioridade no pagamento da dívida pública. Este mecanismo determina o pagamento obrigatório das despesas relacionadas à dívida, independentemente de restrições financeiras ou orçamentárias, formando uma hierarquia que, na prática, alinha os investimentos sociais às necessidades do setor financeiro.

para preservar seus interesses como parte de uma “Grande política” que diligentemente exclui da agenda nacional questões mais abrangentes e profundas que implicam no enfrentamento das contradições estruturais, como a luta por alterações no alicerce do sistema econômico e nas relações de produção e poder.

Assim, se “exclui a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduz tudo a pequena política” (Gramsci, 2007a, p. 22), que lida com conflitos e medidas imediatas, frequentemente fragmentadas, que visam atenuar ou perpetuar as condições de pobreza, vulnerabilidade e desigualdade.

Deste modo, o financiamento do ensino superior público, incluindo o PNAES, é apresentado como um compromisso do Estado com o bem-estar social; mas, na prática, a prioridade do serviço da dívida demonstra o predomínio da lógica neoliberal, que privilegia o equilíbrio fiscal e a confiança do mercado em detrimento da universalização de direitos sociais.

Na segunda seção foram analisados os impactos da EC nº 95/2016 no financiamento do ensino superior público e no PNAES, dentro de um marco temporal de inflexão de expansão e restrição no ensino superior público que tem priorizado ajustes fiscais em detrimento da ampliação de investimentos sociais.

Identificou-se que o ano de 2016 representou a ruptura com o modelo de expansão e democratização do ensino superior promovido nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff com reduções significativas do financiamento ao ensino superior público e, por conseguinte, no financiamento do PNAES como instrumento de política pública que visava democratizar as condições de permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica – embora nestes governos não houvesse evidências de uma ruptura total com os fundamentos neoliberais.

A EC nº 95 de 2016 estabeleceu um teto de gastos e marcou o início de um NRF de contenção nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022). Houve, portanto, desvinculação da receita constitucional que era destinada às despesas primárias, como as do ensino superior público, consequentemente impactando negativamente o PNAES, dado que, de acordo com o art. 8º do Decreto nº 7.234/2010 as despesas do PNAES dependiam das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (Brasil, 2010).

Assim, as IFES tornaram-se totalmente dependentes da determinação orçamentária do governo e da aprovação pelo congresso nacional. Acresce que estas entidades ficam

pressionadas pelos seus limitados recursos de bens e fundos, quando comparados aos seus orçamentos anuais, que são provenientes do Tesouro Nacional.

No Brasil, a assistência estudantil tem um papel importante para a permanência dos estudantes no ensino superior público, possibilitando que estudantes de diversas origens, especialmente os mais vulneráveis economicamente, possam adquirir conhecimentos críticos e contribuir para a transformação social. Segundo argumenta Gramsci, o subfinanciamento nessa área compromete uma das funções essenciais do sentido público das universidades públicas, ao dificultar a cobertura do custeio básico para estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica. Isso tende a perpetuar e intensificar um ciclo de exclusão e desigualdades estruturais que compromete a razão de ser pública a universidade pública, e o direito ao acesso e permanência à educação dos estudantes oriundos dos estratos sociais marginalizados, minando a noção de ser este nível de ensino um meio para a ascensão social (Gramsci, 2001).

O ano de 2016 foi marcado, também, pela institucionalização da PROAE na UFU. Apesar dos avanços significativos da PROAE quanto à visibilidade institucional e administrativa e do maior alcance da assistência estudantil financiada pelo PNAES na UFU entre 2010 a 2022, a instituição teve que lidar com um contínuo crescimento de um novo perfil de estudantes oriundos das camadas sociais mais populares e negras, como resultado de um processo de democratização do acesso, através de programas como o Enem/Sisu e a Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas). Além disso, foram identificados desafios estruturais, culturais e administrativos que ultrapassaram a mera execução do orçamento, afetando diretamente a permanência e o bem-estar dos estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica.

Na terceira seção foi analisada a conformidade da gestão entre o PIDE da assistência estudantil, a Política de Assistência Estudantil instituída na UFU e a PNE 2014/2024. Adotou-se como parâmetro as metas estabelecidas pela Política de Assistência Estudantil da UFU, disposta pela Resolução CONSUN UFU nº 15/2009, e as diretrizes da Meta 12 do PNE 2014/2024, que tem um caráter mais específico relacionado à expansão a qualidade na graduação, concernente à assistência estudantil, para análise dos PIDEs 2010-2015 e 2016-2021 da PROAE.

Na avaliação dos PIDE 2010-2015 e 2016-2021 da UFU evidenciou-se falhas consideráveis na execução e avaliação das ações da assistência estudantil financiada pelo PNAES, diante das diretrizes estabelecidas tanto pelas metas institucionais quanto pelas estratégias nacionais.

Sob a perspectiva gramsciana, estas restrições espelham as relações de poder e a predominância de uma Pequena Política, mais focada na gestão diária do que para alterações estruturais.

Apesar da Resolução CONSUN nº 15/2009 enfatizar a democratização da educação e o incentivo à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade, a avaliação mostra que as medidas planejadas no PIDE 2010-2015 foram criadas de maneira independente, tanto da política institucional quanto das diretrizes nacionais (PNE 2014-2024 e Decreto no 7.234/2010, que estabelece as diretrizes do PNAES).

No PIDE 2016-2021 constatou-se que o planejamento foi realizado de maneira inadequada na avaliação de metas e na definição de critérios objetivos para medir resultados. Faltaram indicadores mensuráveis e uma integração sistêmica que garantisse a efetividade do planejamento.

Outro aspecto que foi evidenciado está na ausência de continuidade em propostas, como as pesquisas sobre evasão no PIDE 2008-2012, demonstrando um modelo de planejamento fragmentado, sem instrumentos estruturais para assegurar a execução em longo prazo.

Nos PIDEs 2010-2015 e 2016-2021, a ausência de indicadores precisos e padronizados comprometeram a avaliação da eficácia das medidas implementadas. Embora o Relatório AUDIT/UFU nº 2022.04 tenha recomendado a adoção de procedimentos formais de desempenho padronizados, esta prática ainda não foi totalmente incorporada.

Parece também que o desenvolvimento dos PIDEs foi realizado sem um diálogo eficaz com a comunidade acadêmica, particularmente os estudantes assistidos pelas políticas de assistência estudantil. Esta ausência de envolvimento tende em resultar em um “abismo” entre as necessidades reais e as medidas planejadas.

Esta desconexão indicou a ausência de coordenação entre os planos institucionais e as estratégias nacionais, comprometendo a eficácia do planejamento da UFU para combater as desigualdades sociais e fomentar a inclusão e a permanência dos estudantes. Destacou-se, também, a importância de assegurar que os planejamentos estejam alinhados com as necessidades sociais e orçamentárias, prevenindo que o PIDEs se transfsormem em meros instrumentos burocráticos.

Nessa seção, além da ausência de uma cultura de planejamento na organização, marcada por ações reativas, descontinuas e de rupturas, foi identificado um inadequado acompanhamento e controle dos indicadores de evasão e retenção que têm no parâmetro “Aluno Equivalente” o principal critério para a distribuição de recursos públicos. Apesar de ser um

indicador limitante quanto às reais necessidades da assistência estudantil, ele ainda é um referencial na alocação de recursos tanto para a universidade (Matriz OCC) quanto para a Matriz do PNAES, conforme Portaria MEC nº 748/2021.

Na quarta seção, abordou-se a gestão da PROAE no âmbito da assistência estudantil financiada pelo PNAES, além de discutir sobre a inclusão racial e socioeconômica. Identificou-se a importância do PNAES como um mecanismo de redistribuição de renda e promoção da equidade no ensino superior público, particularmente para os estudantes provenientes de cotas. Apresentou-se o conflito estrutural existente entre as demandas sociais e as prioridades econômicas do setor financeiro, resultado do modelo econômico implementado pelos governos, que limita o orçamento disponível para o MEC e as IFES. Nesse contexto, ressaltou-se a contradição entre retóricas econômicas e a realidade das necessidades sociais.

Destacou-se as consequências adversas da EC nº 95/2016 sobre o orçamento das IFES, com ênfase na UFU, que resultaram em limitações orçamentárias e financeiras. Além disso, abordou-se alguns desafios institucionais na UFU, como: ausência de um sistema estruturado para acompanhar e avaliar o PNAES; ausência de uma comunicação eficaz, tanto interna quanto externa, prejudicando o acolhimento e a integração dos estudantes assistidos, conforme mencionado pelo AUDIT/UFU; e desafios na execução do PNAES, intensificados pelas limitações financeiras, dependência de fundos do Resto a Pagar e os impactos da pandemia. Em última análise, notou-se a ausência de critérios mais inclusivos, tais como raça, gênero e deficiência, na definição de critérios para inclusão.

Estes pontos ressaltam como interesses econômicos e políticos afetam as políticas públicas, frequentemente deixando as questões sociais em segundo plano. Além disso, várias decisões institucionais da UFU têm contribuído para a manutenção das desigualdades ao não abordarem questões estruturais e administrativas de maneira adequada.

Em relação às entrevistas realizadas com os gestores públicos que atuaram na administração entre 2010 a 2022 e representante estudantil do DCE/UFU, foi possível apreender os sentidos delas sobre a problemática “democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público”.

Nas perguntas das entrevistas teve-se como orientação a utilização de padrões temáticos que se adequassem aos objetivos da pesquisa. Para o primeiro objetivo de “Analisar as implicações do Fundo Público sobre o financiamento do Ensino Superior Público Federal aplicado na Assistência Estudantil – PNAES” foram utilizados os padrões temáticos: concepção do financiamento público e desafios do financiamento da assistência estudantil e instabilidade

jurídica do PNAES; fontes de financiamento e suas limitações; critério do "aluno equivalente; e monitoramento de retenção e evasão.

Para as cinco primeiras questões das entrevistas realizadas com os gestores administrativos, perguntou-se: 1) sobre a concepção sobre financiamento público da educação; 2) opinião sobre o que impediu durante esses treze anos (2010 a até 2023) a adotar uma regulamentação da Assistência Estudantil mais democrática, sólida e transparente, na forma da lei; 3) sobre a concepção e os principais desafios que se enfrentou ou enfrenta nas fontes de financiamento da assistência estudantil para o ensino superior público; 4) sobre o indicador "aluno equivalente" ser o principal critério e parâmetro na locação de recursos da matriz do PNAES na Assistência Estudantil, espelhar os desafios enfrentados pela assistência estudantil na PROAE/UFU; 5) a partir da constatação de que no indicador de "Aluno Equivalente" são utilizadas informações sobre a retenção e evasão, indagou-se sobre como a PROAE tem lidado com esses parâmetros.

As respostas apresentadas indicaram que, mesmo com visões divergentes, os dois gestores concordam com a importância crucial do financiamento público e do apoio ao estudante na promoção da inclusão e equidade social no ensino superior federal público. Os comentários dos dois administradores demonstram que a assistência estudantil tem um papel crucial na diminuição das desigualdades e na promoção da inclusão social. Contudo, lida-se com desafios consideráveis, tais como instabilidade orçamentária, inadequação dos indicadores de alocação de recursos e restrições técnicas na administração e supervisão. Para superar esses obstáculos, recomenda-se:

- Alterações estruturais e políticas que garantam uma maior previsibilidade orçamentária e um sistema de distribuição de recursos mais equitativo.
- Melhoria das práticas de gestão, com maior clareza, controle e integração de sistemas para análise de políticas e acompanhamento de indicadores como abandono e retenção.
- Um equilíbrio entre planejamento de longo prazo e ações imediatas para atender às necessidades das populações mais vulneráveis.

Estas medidas precisam convergir para aumentar a eficácia da assistência estudantil como ferramenta de mudança social, assegurando direitos e fomentando a equidade nas IFES.

Para o segundo objetivo, de "Identificar e analisar os impactos da EC nº 95/2016 no ensino superior público e os obstáculos para se implementar uma Política Nacional inclusiva (acesso, permanência e conclusão) de apoio social aos estudantes deste nível de ensino", foram utilizados os padrões temáticos: consequências sociais da EC nº 95/2016 e a equidade e acesso

ao ensino superior público; e aspectos econômicos, ideológicos e políticos da EC nº 95/2016 e seus impactos sobre o financiamento do ensino superior público.

Para a sexta a nona questão das entrevistas realizadas com os gestores administrativos, perguntou-se: 6) sobre o conhecimento da EC nº 95 de 2016, e como se relaciona com o ensino superior público, particularmente com a Política de Assistência Estudantil; 7) sobre se a justificativa que fundamentou a validade constitucional da Emenda nº 95/2016 é adequada para a realidade brasileira no ensino superior público; 8) sobre quais foram os benefícios, dificuldades e consequências que a EC nº 95/2016 trouxe para o financiamento da assistência estudantil ao longo de 2016 a 2022; e 9) sobre o ponto de vista dos interesses econômicos, ideológicos e políticos que a EC nº 95/2016 estava efetivamente respondendo.

Os relatos dos gestores evidenciaram uma variação notável na profundidade e na fundamentação de suas respostas. O gestor (A) apresentou suas respostas de forma mais robusta, fundamentada e crítica, discutindo os efeitos da EC no 95/2016 de forma ampla, com exemplos concretos e uma perspectiva contextual dos impactos estruturais. Ele apresentou uma avaliação que levou em conta os aspectos históricos, financeiros, sociais e ideológicos ligados à EC no 95/2016. Embora as respostas do gestor (B) tenham sido válidas, elas foram mais gerais e não analisaram com profundidade os efeitos ou implicações políticas e sociais da Emenda, limitando-se a comentários superficiais sobre restrições orçamentárias.

Estas diferenças sublinham a necessidade de uma avaliação crítica e minuciosa para entender os impactos de medidas estruturais, como a EC nº 95/2016, especialmente em um cenário de desigualdades sociais e limitações às políticas públicas, especialmente a assistência estudantil enquanto financiamento do PNAES.

Para o terceiro objetivo, de "Identificar a influência do Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PIDE) na gestão do PNAES na UFU", foram utilizados os padrões temáticos: planejamento estratégico e sua relação com a realidade; desafios na implementação: do planejamento à execução: gestão estratégica em contextos de recursos limitados; e assistência estudantil e sua concretude no contexto das políticas públicas.

Para a décima a décima quarta questão das entrevistas realizadas com os gestores administrativos, perguntou-se: 10) sobre a finalidade e a importância do PIDE para UFU; 11) sobre os limites, dificuldades na implementação do PIDE de 2010-2015 ou 2016-2021 na UFU, e sobre as dificuldades de se implementar uma cultura de avaliação e monitoramento institucional com indicadores de desempenho em parâmetros mensuráveis que possibilite padronizar as avaliações performance de metas ao longo do tempo do PIDE; 12) sobre os efeitos

esperados nas metas do Planejamento do PIDE de 2016 e/ou de 2022 para assistência estudantil na UFU, e se permitiu algum aprimoramento; 13) sobre a percepção dos efeitos sofridos nas ações da assistência estudantil entre 2016 e 2022 com os contingenciamentos, bloqueios e cortes no orçamento, e o que a PROAE fez para minimizar este impacto; e 14) sobre a percepção de a que se devem esses constantes cortes orçamentários e financeiros na assistência estudantil.

As respostas dos gestores destacaram a complexidade da influência do PIDE na gestão do PNAES na UFU. A partir dos relatos, ficou evidente que o planejamento institucional da assistência estudantil na universidade enfrentou desafios consideráveis, que prejudicaram sua eficácia como instrumento de transformação institucional. Como mencionado na terceira seção deste estudo, além da falta de indicadores de desempenho que sejam mensuráveis e padronizados para avaliar a performance em relação aos objetivos estabelecidos, várias inconsistências foram observadas nos PIDEs (2010-2015 e 2016-2021) da assistência estudantil. As declarações dos gestores também reforçam o uso inadequado dessa ferramenta como planejamento orgânico e estratégico.

Com base nas declarações desses gestores e nas análises teóricas de Drucker (2001), foi possível tirar algumas conclusões. Ambos gestores reconhecem o PIDE como uma ferramenta crucial para o planejamento a longo prazo e para orientar o futuro da instituição. No entanto, as deficiências na sua integração com a gestão diária e na execução efetiva indicam que ele não atingiu todo o seu potencial como um recurso estratégico.

Os relatos dos gestores destacaram dificuldades diferentes. O Gestor (A) apontou problemas na cultura organizacional e na utilização dinâmica do PIDE, que acabou tornando-se um documento formal em vez de um guia prático. Por outro lado, o Gestor (B) ressaltou desafios estruturais, como a instabilidade do orçamento e as restrições impostas pela EC nº 95/2016 ("teto de gastos"), que afetaram a realização de metas e estratégias.

Os ciclos do PIDE revelaram uma carência de continuidade, tanto no aproveitamento dos ensinamentos de ciclos passados quanto na sua incorporação ao cotidiano da instituição. A falta de uma cultura organizacional que priorize o planejamento estratégico contínuo, a ausência de indicadores uniformes e a falta de alinhamento entre objetivos e práticas operacionais perpetuam essa descontinuidade. Os desafios mencionados pelos gestores indicam dificuldades na criação do PIDE, como a presença de metas que estão desatualizadas ou que são inalcançáveis e indicadores inadequados.

A possível falta de envolvimento das equipes técnicas e a concentração do processo de planejamento prejudicaram a eficácia do plano. A gestão financeira do gestor (B) evidenciou o

uso de "Restos a Pagar" como uma tática paliativa para lidar com limitações orçamentárias. Apesar de ser eficaz a curto prazo, este mecanismo possui restrições sérias e sinaliza falhas no planejamento financeiro, como a diminuição do número de estudantes assistidos e a inviabilidade para administrações futuras.

A alternância administrativa entre gestores revelou grandes lacunas. A atitude do gestor (A), que mostrou desvinculação do período em análise, e a abordagem do gestor (B), que desprezou a contribuição do ciclo anterior, revelaram vulnerabilidades na continuidade administrativa e no acompanhamento do planejamento.

Com base nos estudos de Drucker (2001) e nas falhas detectadas, pode-se sugerir: reforçar a conexão entre os objetivos estratégicos do PIDE e as tarefas cotidianas da organização; desenvolver métricas quantificáveis e comparáveis para simplificar a acompanhamento e a avaliação das informações; integrar equipes técnicas e gestores de variados níveis no processo de planejamento; estabelecer mecanismos que possibilitem modificações no PIDE conforme alterações no cenário interno e externo; e diminuir a dependência de "Restos a Pagar" e elaboração de planos de contingência que contribuam para mitigar os riscos, visando preparar respostas eficazes para mudanças inesperadas.

Para que o PIDE possa tornar-se uma cultura organizacional que se integre efetivamente ao planejamento estratégico institucional da UFU, ele precisará ir além de uma peça administrativa formal de cumprimento formal, para ser um documento dinâmico de gestão, norteador de desenvolvimento institucional e das ações pedagógicas e financeiras (Ana *et al*., 2017). Será necessário um esforço conjunto para estabelecer uma cultura de planejamento estratégico na organização, investir em monitoramento constante e assegurar que o PIDE seja uma ferramenta eficaz e adaptável. Dessa maneira, poderá conseguir alinhar recursos, objetivos e estratégias, fomentando aprimoramentos sustentáveis na administração do PNAES.

Para o quarto objetivo, de “Analisar a Políticas de Assistência Estudantil e Gestão da PROAE na UFU”, foram utilizados os padrões temáticos: gestão e estrutura institucional da política de assistência estudantil: participação estudantil nas decisões; financiamento e sustentabilidade da assistência estudantil; critérios e elegibilidade para benefícios; tipos de apoios e benefícios oferecidos; dimensão da demanda por assistência estudantil; e impacto das políticas de assistência estudantil: inclusão e democratização do ensino superior.

Para a décima quinta a vigésima questão das entrevistas realizadas com os gestores administrativos, perguntou-se: 15) sobre quais foram quais foram os principais avanços e limites enfrentados na gestão da política de financiamento, durante as suas gestões com a

criação da PROAE em 2016; 16) sobre como foi o movimento de desagregação da PROEX, e qual a importância desse movimento na criação da PROAE na vida do estudante; 17) sobre quais os principais benefícios e serviços de apoio ao estudante, diretos e indiretos, disponibilizados pela PROAE, e como eles se adequam às diversas áreas do PNAES, incluindo acessibilidade e inclusão; 18) sobre quais foram as estratégias implementadas pela PROAE para suprir as necessidades crescentes de assistência estudantil, levando em conta os obstáculos ligados à escassez de recursos, restrições estruturais e expansão do público-alvo, com os estudantes cotistas, no período de 2013 a 2022; 19) sobre serem apropriados os parâmetros adotados pelo PNAES e pela UFU para identificar vulnerabilidades socioeconômicas para o acesso aos benefícios da assistência estudantil, e se acreditam que a autonomia concedida às IFES para a execução dessas políticas sejam uma vantagem; e 20) sobre se a escolha do responsável pela PROAE deveria ser realizada através de votação direta entre os estudantes ou continuar sendo uma escolha da alta administração da universidade, e como isso pode afetar a legitimidade das políticas estudantis e o engajamento dos estudantes nestas políticas.

Nas respostas dos gestores (A) e (B) sobre a atuação da PROAE e a administração das políticas de assistência estudantil na UFU expuseram visões complementares, porém contrastantes, acerca dos obstáculos e táticas implementadas de 2013 a 2022. Pode-se inferir que a estratégia do gestor (A) alinhava-se à Grande política de Gramsci, em busca de transformações estruturais e estratégicas. No entanto, parece ter se deparado com resistências institucionais e restrições práticas. Ao que parece seu comportamento reativo, concentrado nos desafios estruturais e financeiros, foi marcado por uma tentativa de resposta emergencial (como colaborações com redes privadas de saúde e a utilização de recursos próprios) às limitações, porém com pouca ênfase no planejamento proativo

O gestor (B) adotou uma perspectiva mais pragmática, alinhada à Pequena política gramsciana, concentrando-se em soluções práticas e imediatas, porém restringindo o efeito transformador da assistência estudantil. Portanto, propõe uma estratégia mais prática e organizada, detalhando números e processos adotados, como o planejamento participativo, a priorização de necessidades já existentes e a confiança na metodologia empregada pela UFU para detectar vulnerabilidades dos estudantes para serem elegíveis ao PNAES. Apesar de suas ações serem mais estruturadas, elas restringem outros indicadores sociais relevantes, como raça, gênero e orientação sexual, ignorando a complexidade das vulnerabilidades que certos grupos enfrentam.

Constatou-se a existência do consenso de que a comunicação das políticas de assistência estudantil necessita de aprimoramentos. O relatório da AUDIT/UFU (UFU, 2023a) mostrou que a maior parte dos estudantes desconhecia ou não teve acesso a informações importantes, como o "Guia Viver na UFU". Isto sugere uma deficiência na comunicação das políticas e atividades estudantis, mesmo em cenários de diálogo participativo com entidades representativas.

Em síntese, as respostas dos gestores evidenciam tanto avanços quanto restrições na gestão da assistência estudantil na UFU, realizada pela PROAE. No entanto, destacou-se a importância de uma maior integração, planejamento estratégico e recursos financeiros apropriados para lidar com os obstáculos estruturais e operacionais da assistência estudantil. A combinação de abordagens idealistas e pragmáticas surge como uma possível resposta para potencializar o efeito dessas políticas.

O gestor (A) destacou os desafios financeiros e a demanda por uma coordenação nacional mais efetiva, enquanto o gestor (B) concentrou-se em estratégias mais minuciosas e participativas. Contudo, ambos enfrentam o desafio de alinhar a igualdade econômica com a racial, aprimorar a comunicação das políticas e assegurar que as escolhas feitas representem tanto as demandas emergentes quanto os princípios das ações afirmativas. A aplicação de cotas raciais e sociais impulsionou a procura por auxílio estudantil; contudo, as políticas ainda encontram obstáculos para conciliar critérios mais abrangentes de vulnerabilidade (como raça e gênero) com os critérios econômicos predominantes.

Contudo, os gestores (A) e (B) expuseram perspectivas complementares, porém seguiram estratégias diferentes na administração do financiamento da assistência estudantil da UFU. O primeiro buscou alterações estruturais (alinhando-se a Grande política de Gramsci), mas foi reativo diante de barreiras institucionais; o segundo optou por um pragmatismo eficaz (alinhada à Pequena política gramsciana), porém restrito na inclusão social. Ambos, no entanto, enfrentaram em meio a restrições orçamentária e financeiras de suas respectivas gestões, o desafio estruturais, culturais e administrativos para a efetiva implementação do PNAES. Sugere-se que a combinação de abordagens idealistas e pragmáticas surge como uma possível resposta para potencializar o efeito dessas políticas.

Percebe-se, portanto, que as políticas de apoio ao estudante devem ir além da simples distribuição de recursos, tornando-se ferramentas efetivas de justiça social e redução de desigualdades no ensino superior público. Apesar do novo PNAES (Lei 14.914/2024) enfatizar a prioridade para determinados grupos raciais, a eficácia destas políticas está atrelada à

consciência e à disposição política dos gestores para combater o racismo estrutural e institucional.

Nas perguntas da entrevista para o representante estudantil DCE/UFU utilizou-se os padrões temáticos a seguir para as quatro questões: identificar como este representante estudantil apreende a política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU e no ensino superior público; e identificar avanços, limites e desafios da assistência estudantil da UFU na perspectiva do representante estudantil.

As respectivas perguntas foram: 1) sobre a percepção dos representantes estudantis na política de assistência estudantil da UFU, se há áreas críticas a serem identificadas, e como avalia a comunicação e a interação entre a PROAE e os estudantes; 2) sobre como a PROAE tem se empenhado em aplicar as dez áreas prioritárias do PNAES na UFU, levando em conta os esforços institucionais direcionados para o acolhimento dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e quais obstáculos têm sido superados neste processo; 3) sobre quais desafios a assistência estudantil na UFU tem enfrentado entre 2010 a 2022, considerando aspectos das restrições orçamentárias, da alteração no perfil socioeconômico dos estudantes e a terceirização dos serviços; e 4) sobre quais estratégias podem ser implementadas para alinhar as políticas de acesso (Lei de Cotas) e permanência (Assistência Estudantil) no ensino superior público para promover apoio integral e reduzir a evasão no ensino superior.

O relato do representante dos estudantes acerca da assistência estudantil na UFU expôs vários obstáculos originados por restrições orçamentárias, limitações institucionais e questões estruturais e culturais. Mesmo com avanços e adaptações relevantes, a assistência estudantil na UFU enfrentou obstáculos que comprometem a sua plena execução e expansão.

O principal problema detectado nas respostas do representante estudantil foi o efeito da EC nº 95/2016, conhecida pelo “Teto de Gastos”, intensificado por sua política de austeridade fiscal. Isto resultou no congelamento, contingenciamento e diminuição dos recursos do PNAES desde 2016, enquanto a demanda pela assistência estudantil crescia devido à política de cotas e ao aumento do número de alunos de baixa renda; assim, a falta de recursos impactou diretamente apoios como alimentação e moradia.

Segundo o entrevistado, devido a essa restrição financeira, a PROAE teve que dar prioridade aos auxílios destinados aos alunos mais necessitados. No entanto, de acordo com o entrevistado, isso resultou em exclusões e deixou muitos alunos em condições de vulnerabilidade sem o apoio necessário. Foi mencionada a prática de usar RAPs como uma "reserva" para assegurar o pagamento de bolsas e outros auxílios, apesar das críticas quanto à

sua ineficácia e ausência de transparência. A utilização exagerada desses recursos tendeu a ocultar questões de administração orçamentária e não é sustentável a longo prazo, colocando em risco a manutenção do auxílio estudantil para próxima administração, nas palavras do gestor (B).

Outro aspecto enfatizado foi a falta de alojamentos para estudantes e a burocracia associada à gestão desses locais, bem como os desafios associados à terceirização dos serviços do RU e transporte intercampi.

A infraestrutura voltada para a acessibilidade e mobilidade de PcDs foi apontada como insuficiente, evidenciando disparidades estruturais no atendimento a necessidades particulares.

A demora na avaliação socioeconômica, juntamente com a ausência de integração entre os sistemas administrativos, tem provocado retrabalhos, atrasos e instabilidade nos procedimentos de concessão de auxílios.

Dificuldades na gestão de serviços terceirizados, como objetos encontrados em refeições, foram notificados nos RU. Ademais, a falta de canais oficiais e ágeis para receber denúncias e reclamações tem levado a queixas predominantemente feitas através das redes sociais, o que complica a comunicação e a solução eficiente dos problemas, segundo o representante estudantil.

De acordo com o entrevistado, os estudantes assistidos lidam com preconceitos e resistências tanto no meio acadêmico quanto na sua própria visão sobre a assistência estudantil. A percepção de serem considerados “objetos de discussão” reforça a exclusão e o distanciamento destes estudantes das políticas e iniciativas que visam o seu bem-estar.

Isto evidencia a importância de ampliar a participação e o envolvimento dos beneficiários nos processos de formulação e execução das políticas de assistência. A ausência de espaços democráticos e de instrumentos de escuta ativa pode ter contribuído para a desmotivação e a distância destes estudantes em relação aos seus representantes e à administração universitária.

A ausência de um programa institucional mais abrangente para acolhimento, integração social e apoio acadêmico pode restringir a efetividade das ações já implementadas, que frequentemente baseiam-se em esforços isolados de entidades estudantis ou de segmentos específicos, de acordo com o entrevistado.

Estes obstáculos estruturais, aliados à inação dos estudantes em registrar suas reclamações, dificultam a busca por soluções.

Contudo, foi observado que a assistência estudantil, alinhada à Lei de Cotas, pode desempenhar uma função de promover equidade a democratização do ensino superior. No entanto, as restrições orçamentárias/financeiras, estruturais, operacionais e culturais encontradas no cenário examinado evidenciaram obstáculos consideráveis que prejudicam a efetividade e a extensão desta política.

Isto evidencia a complexidade da problemática levantada neste trabalho sobre a democratização do financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público, em particular sobre o uso dos fundos públicos federais para financiar o PNAES na UFU.

O texto apontou a necessidade de melhorias estratégicas para assegurar a sustentabilidade e aumentar a eficiência na aplicação dos recursos para permitir um maior alcance da política de assistência estudantil, assegurando maior inclusão e permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, propõe-se uma articulação entre gestores do PNAES, mobilização política entre estudantes, entidades e parlamentares para que possam desenvolver estratégias para aprimorar a assistência estudantil, assegurando uma melhor distribuição de recursos e maior independência na implementação das políticas, seja na instalação de novas moradias e de RUs ou na equalização dos valores dos apoios estudantis ao custo de vida.

No entanto, o reforço dos recursos do PNAES, aliado a melhorias na gestão interna e infraestrutura, foi identificado como fundamental para assegurar a permanência acadêmica e promover a democratização do ensino superior público. Para superar esses desafios, será necessária uma reformulação nas práticas orçamentárias, maior engajamento da comunidade acadêmica e uma revisão das estratégias de gestão e infraestrutura da UFU.

Resgatando os objetivos iniciais propostos nesta pesquisa, os mesmos foram assim definidos:

a) Objetivo Geral

Analisar os desafios, implicações e perspectivas para inclusão e permanência estudantil da política de financiamento da Assistência Estudantil na UFU, com ênfase ao PNAES, durante as gestões do período compreendido entre 2010 e 2022.

b) Objetivos Específicos

- Analisar as implicações do Fundo Público sobre o financiamento do Ensino Superior Público Federal aplicado na Assistência Estudantil – PNAES;
- Identificar e analisar os impactos da EC nº 95/2016 no ensino superior público e os

obstáculos para se implementar uma Política Nacional inclusiva (acesso, permanência e conclusão) de apoio social aos estudantes deste nível de ensino;

- Identificar a influência do Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PIDE) na gestão do PNAES na UFU;
- Analisar a Política de Assistência Estudantil e a gestão da PROAE na UFU, identificando, através dos gestores e do representante estudantil do DCE/UFU, as principais contribuições, ações e vivências que configuram a assistência estudantil na instituição

Tais objetivos foram importantes para orientação do trabalho de pesquisa e, ao final, verificou-se que foram alcançados satisfatoriamente. Particularmente, permitiu-se a possibilidade de desvelar uma das dimensões sobre o financiamento da Assistência Estudantil do PNAES da UFU entre 2010 a 2022.

Na apresentação desta investigação partiu-se da tese de que, além da escassez histórica de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil nas IFES, a UFU lidava com desafios estruturais e administrativos que ultrapassavam a mera execução do orçamento para a efetiva implementação do PNAES. Evidenciou-se como os interesses econômicos, políticos e ideológicos impactam as políticas públicas, frequentemente deixando as questões sociais em segundo plano.

Apesar de o significativo alcance da assistência estudantil financiada pelo PNAES e gerida pela PROAE/UFU exercer um papel relevante ao apoio dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, destaca-se alguns desafios estruturais, culturais e organizacionais: a) inadequado acompanhamento e controle dos indicadores de evasão e retenção que têm no parâmetro “Aluno Equivalente” o principal critério para a distribuição de recursos públicos; b) ausência de uma cultura de planejamento na organização, marcada por ações reativas, descontinuidades e rupturas; c) interpretações e percepções conceituais inadequadas no uso dos recursos públicos de Restos a Pagar. Isto afeta a programação financeira, a transparência e o alinhamento institucional; e d) problemas de comunicação e acolhimento entre os assistidos e a administração.

Esta pesquisa sugere uma conjugação de esforços entre a gestão administrativa, a comunidade acadêmica e as entidades de política pública para a criação de uma política de assistência estudantil mais sólida, inclusiva e equitativa, com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos do fundo público. Para alcançar isso, é essencial aprimorar os mecanismos de gestão democrática estratégica, juntamente com os processos de

planejamento e governança, além de uma articulação eficaz tanto internamente (entre alunos, entidades e administração) quanto externamente, pressionando o governo federal por mais investimentos federais.

A pesquisa utilizou diversas vezes as categorias de Gramsci para discutir as ações de "Grande Política" (estratégicas e transformadoras) e "Pequena Política" (operacionais e burocráticas), sugerindo que diversas decisões institucionais da UFU têm perpetuado desigualdades por não enfrentarem questões estruturais relevantes. Deste modo, a conjugação equilibrada entre abordagens idealistas (estratégicas e transformadoras) da "Grande política" e pragmáticas (operacionais e burocráticas) da "Pequena política" surge como uma possível resposta para potencializar o efeito da assistência estudantil enquanto política de proteção social setorial da educação.

Pois, apesar dos avanços nos apoios sociais do ensino superior público, ainda persistem marcas de desigualdades nas instituições públicas, conforme revelaram alguns dilemas das ações da política de Assistência Estudantil no ensino superior público implementadas na UFU, em resposta a recente expansão deste nível de ensino.

Ao que parece, portanto, urge a necessidade de intervenções adicionais destinadas à reduzir a taxa de retenção[280] dos estudantes [Dado a importância deste indicador a fatores que podem levar a evasão, conforme analisado], incluindo apoios psicossociais mais amplos, apoios tutoriais acadêmicos (como ações preventivas para reduzir a evasão e retenção), diagnósticos permanentes para conhecer o perfil dos estudantes locais, apoios financeiros contínuos e estratégias mais robustas, complementares e abrangentes para combater eficazmente as desigualdades sociais e a discriminação nas universidades com vistas a tornar o acesso (e seu êxito) ao ensino superior público mais acessível e para todos.

Importante ressaltar que a atual situação da gestão do financiamento aos apoios sociais no ensino superior reflete as correlações das forças sociais e interesses em que os sujeitos intervenientes (governos, reitores, gestores da Assistência Estudantil, representantes estudantis e estudantes, dentre outros) disputam pela apropriação dos recursos públicos. Dessa forma, as decisões institucionais sobre o financiamento público no processo de gestão e alocação recursos

[280] Segundo Santos, Pilatti e Bondarik (2022) para reduzir a evasão é essencial melhorar as condições de permanência dos estudantes, associando esse desafio a fatores socioeconômicos mais amplos. A retenção pode ser conceituada como a permanência prolongada do estudante na universidade além do previsto

fazem parte destas relações de disputas políticas, agendas econômicas e aspectos ideológicos hegemônicos no interior do Estado.

Neste cenário, as políticas de financiamento de inclusão e permanência no ensino superior público aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas universidades brasileiras não fogem à regra.

Em última análise, a execução do financiamento da assistência estudantil deve ser percebida não somente como uma política técnica, mas também como um recurso político e estratégico para a inclusão social e a democratização do ensino superior. A consolidação dessa política requer determinação política, aumento de recursos e fortalecimento de mecanismos de governança local que reconheçam os estudantes em sua singularidade e potencialidade, sem reforçar estigmas ou paternalismos. Isto, envolve desafios nos aspectos estruturais, culturais e organizacionais da instituição.

Além disso, mesmo que a assistência estudantil seja concebida como um relevante programa social de redistribuição de renda para estudantes em condições de vulnerabilidade, as condições efetivas para esta democratização envolvem o redimensionamento das condições socioeconômicas de suas famílias. O combate às desigualdades não pode passar apenas pela Assistência Estudantil, perpassa também por questões ligadas a uma política educativa ampla e profunda. Segundo Amaral (2021), deve ser conjugada com uma política fiscal equitativa e progressiva, assentada nos impostos diretos de forma a incidir com maior peso sobre os que detêm maiores rendimentos e patrimônio, e que não permita evasão e fraudes fiscais, além da resistência e do enfrentamento aos ditames do capital financeiro baseado no rentismo.

Logo, é essencial uma política abrangente e aprofundada que vá além das fronteiras das universidades e do MEC, mas que seja fundamental para consolidar a universidade como um espaço de diversidade e equidade.

Este trabalho investigativo, portanto, possui relevância acadêmica e científica ao contribuir para com os estudos sobre as políticas de financiamento público do ensino superior no Brasil no avanço da compreensão crítica sobre a política de financiamento da Assistência Estudantil em meio à disputa por recursos do fundo público brasileiro.

A tese, do ponto de vista acadêmico, contribui para o debate sobre a assistência estudantil enquanto política pública de proteção social setorial da educação voltada para assegurar a permanência dos estudantes nas universidades públicas, com o objetivo de atenuar os fatores socioeconômicos preditivos da evasão e retenção acadêmica.

A relevância científica e social refere-se às contribuições desta discussão em relação às metamorfoses do ambiente acadêmico que visam ressignificar o caráter elitista deste ambiente e seu histórico processo de negação da educação para a maioria da população. Ao abordar estas contradições e inter-relações deste fenômeno social, possibilita-se identificar as relações de força e poder institucionais que atuam como obstáculos ao desenvolvimento intelectual de jovens oriundos de escolas públicas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como a população negra e indígena, quilombolas e PcD.

Em segunda instância, a relevância desta pesquisa encontra-se relacionada com a necessidade institucional de produzir conhecimento científico tendo em vista contribuir com a compreensão das implicações de naturezas econômica, política e ideológica que interferem e afetam a realidade concreta das políticas de financiamento do ensino superior público. Considera-se que este nível de ensino é fundamental para promover estruturalmente o desenvolvimento econômico e social "duradouro e consistente no Brasil" (Neves; Martins, 1998, p. 95), motivo pelo qual torna-se de fundamental importância que tais políticas sejam formuladas, implementadas e avaliadas tomando como base o conhecimento científico produzido nesta área. Desta forma que, as IES públicas, dotadas por lei da devida autonomia de gestão administrativa, didática e científica, poderão cumprir com eficiência e eficácia o papel a elas constitucionalmente estabelecido – papel este relacionado, dentre outros fatores, com a busca da garantia democrática do acesso e permanência ao ensino superior público para todos e todas, sem distinções de classe social, condição econômica, gênero, raça/etnia, orientação sexual e deficiência.

8 REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. O Fantasma dos Restos a Pagar. **GenJurídico**, São Paulo. 2019. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2019/12/30/fantasma-restos-a-pagar/. Acesso em: 13 abr. 2023.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ADACHI, A. C. T. A. **Evasão e evadidos nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais**. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA FILHO, N.; ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento territorial**: segurança alimentar e econômica solidária. Campinas: Alínea, 2007.

ALMEIDA, M. R. de. **A assistência estudantil como estratégia de combate à evasão e retenção nas universidades federais**: um recorte do semiárido potiguar. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2020.

ALMEIDA, S. L.; VELLOZO, J. C. O. Crise, racismo e neoliberalismo. *In:* SOUZA, E. A.; SILVA, M. L. e O. (org.). **Trabalho, questão social e serviço social**: a autofagia do capital. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2019.

ALMEIDA, W. M. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro:** Um estudo sociológico com bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANA, T. D. S. *et al*. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI**: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino. Alfenas: FORPDI, 2017. 130 p.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ALTAFIN, J. **Primeiros Tempos**: depoimentos sobre pessoas e fatos do início da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia: UFU, 1997.

ALVES, I. M. da S. **A Assistência Estudantil na Educação Superior**: contribuições e limites relativos a conclusão de curso do estudante bolsista da UFU. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior**: Estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora da Unimep, 2003a.

AMARAL, N. C. O Financiamento do ensino superior público no Brasil: dos jesuítas a FHC. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, Ano XIII, n. 30, p. 100-109, jun. 2003b.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008. https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003

AMARAL, N. C. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [*s. l.*], v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

AMARAL, N. C. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?**. Revista Brasileira de Educação, v. 22, p. 1, 2017. https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145

AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução. **Blog A Terra é Redonda**, São Paulo, 8 abr. 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao. Acesso em: 11 maio 2023.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

ARAÚJO, A. C. P. L.; MARIANO, F. Z.; OLIVEIRA, C. S. Determinantes acadêmicos da retenção no Ensino Superior. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 113, p. 1045-1066, out./dez. 2021. https://doi.org/10.1590/s0104-403620210002902255

ARAÚJO, M. A. D. de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 74-86, jul./ago. 1996.

ARGUIN, G. **O Planejamento Estratégico no Meio Universitário**. Brasília: Crub, 1989.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ALUNOS DA PÓS-GRADUAÇÃO - ANPG. **Nota Denúncia**. São Paulo, 9 out. 2021. Disponível em: http://www.anpg.org.br/09/10/2021/paralisacao-nacional-dos-pos-graduandos-brasileiros-dia-nacional-de-mobilizacao-em-defesa-da-ciencia/. Acesso em: 11 out. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Fórum Nacional de Pró Reitores - FONAPRACE**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.andifes.org.br/forum-nacional-de-pro-reitores-de-assuntos-comunitarios-e-studantisfonaprace/. Acesso em: 15 abr. 2019.

AZEVEDO, F. de *et al*. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.** Coleção Educadores. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010. p. 33-99. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BAGGI, C. A. dos S.; LOPES, D. A. **Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 16, n. 2, 2011. https://doi.org/10.1590/S1414-40772011000200007

BARBOSA, P.; NEVES, G.; ROSA, A. A. Proposta de Cotas na UFU ainda espera na Gaveta. **Revista Afro UFU**, Uberlândia, 21 mar. 2006. Projeto Pré-Vestibular Alternativo para

Negros(as) e Afrodescendentes – Projeto Afro. Convênio MEC/UFU, nº 228/2004. Edição única.

BARROS, S. P. Escravos, libertos, filhos de africanos livres, não livres, pretos ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. **Educação Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 591-605, jul./set. 2016. https://doi.org/10.1590/S1517-9702201609141039

BECKER, J. W.; GOMES, H. M. S; BORGET, A.; BECKER, M. **Análise dos custos nas universidades federais brasileiras coma implementação do REUNI: o que aconteceu**? Revista GeSec. São Paulo, SP. v. 14, nº 12, p. 21681-21700, 2023. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i12.2769

BEHRING, E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al*. (org.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, 2004, p. 161-180.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. *In:* BOSCHETTI, Ivanete *et al*. **Capitalismo em Crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. Uma crítica aos pressupostos do ajuste econômico. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 out. 2016. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1820798-uma-critica-aos-pressupostosdo-ajuste-economico.shtml. Acesso em: 13 nov. 2016.

BERNARDINO, J. Ação Afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estud. afro-asiát**., Rio de Janeiro, Ano 24, n. 2, p. 247-273, 2002. https://doi.org/10.1590/S0101-546X2002000200002

BERTANHA, P. Plano de desenvolvimento institucional: da concepção burocrática/regulatória para a concepção sistêmica. *In:* COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 11., 2011, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/26063. Acesso em: 25 ago. 2023.

BIELCHOWSKY, C. E. **Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE – v.36, nº 1, p. 241-271, jan/abr. 2020. https://doi.org/10.21573/vol36n12020.99946

BIRD - BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiência. Banco Mundial (Primeira Edição em Espanhol). Washington-DC, jun. 1995.

BM - BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. 1. ed. Washington: BM, 1995. (Serie: El desarrollo en la práctica).

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BOGO, A. **Marx e a Superação do Estado**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

BOAVENTURA, E. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2007.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan.-jul., 2005.

BOURDIEU, P. **Capital Cultural:** Escuela y Espacio Social. México: Siglo Veinteuno, 1997.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **Os herdeiros**: os estudantes e a cultura. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2018.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879**. Aprova o Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário e os estatutos das Faculdades de Direito e da Escola Polytechnica do Município da Côrte. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html#:~:text=Art.,condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20moralidade%20e%20hygiene. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Diário Oficial da União, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil, De 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de março de 1964**. Diário Oficial da União, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Ensino superior, coletânea de legislação básica**: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. rev. ampl. São Paulo, 1988.

BRASIL. Constituição, 1988. **Emenda Constitucional nº 59, 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm . Acesso em: 30 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição, 1988. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm . Acesso em: 30 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição, 1988. **Emenda Constitucional nº 126, 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm . Acesso em: 30 de mar. 2024.

BRASIL. Constituição, 1988. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, 2022. Senado Federal.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9216186&ts=1669741882978&disposition=inline . Acesso: 30 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm . Acesso: 30 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, DF: Presidência da República- Casa Civil, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9192.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CES nº 2, de 7 de abril de 1998**. Estabelece indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do Art. 46 do Art. 52, inciso I, da Lei 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Disponível em: https://institucional.ufrrj.br/pdi/files/2016/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CES_CNE-02.1998.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CP nº 1, de 30 de setembro de 1999**. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os Art. 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o Art. 9º, § 2º, alíneas "c" e "h" da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95. 1999a. Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno-CP. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_99.pdf . Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Constituições brasileiras**: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999b.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 05 maios 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 14.914, de 03 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm . Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001**. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Conselho Nacional de Educação/ Conselho Pleno. Brasília, 2002a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CES 10, de 11 de março de 2002**. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de mantença, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior. Brasília, 2002b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces10_02.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004b.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC/SESU. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Brasília, Nov. 2006b. Disponível em: http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.096/2007**. Institui Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007**. Calendário do ciclo avaliativo do SINAES, triênio 2007/2009. Ministério da Educação. Brasília, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_port1.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Ministério da Educação. Brasília, 2007c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2007d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**: diretrizes gerais. Brasília, 2007e. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS no 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.234/2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. **III Perfil Socioeconômico e**

Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. Brasília - 2011. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/III-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **11º Balanço Completo do PAC** – 4 anos (2007 a 2010). 29 ago. 2012a. Disponível em: http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência Fiscal e Controle. **Relatório nº 201604711**. Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais. Brasília, 2016a. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/858964 . Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência Fiscal e Controle. **Relatório nº 201700860**. Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais. 2016b. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/859165. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil** – evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-2015. Brasília, 2016c.

BRASIL. **Emenda Constitucional, n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 200, DE 30 DE AGOSTO DE 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126,

de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm . Acesso em: 20 agost. 2024.

BRASIL. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais/Secretaria Federal de Controle Interno – SFC – Ministério da Educação/Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Brasília, 2017a. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Censo da Educação Superior – 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 24 de out. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Superior 2015** – Resumo Técnico. Brasília, DF: Inep, 2018a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2015.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018**. Altera o Decreto nº 93.872 de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em resto a pagar não processados. Brasília, DF, 28 jun. 2018b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9428-28-junho-2018-786914-publicacaooriginal-155936-pe.html . Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. **Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: https://ufrj.br/sites/default/files/img-noticia/2019/07/projeto_de_lei_do_programa_future-se.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.991 de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. **Auditoria Anual de Contas no Ministério da Educação**. Relatório de Avaliação. Brasília/DF. Ordem de Serviço: 201900678. 2019c. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/14024.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – (e-SIC).** Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/noticia.html. Acesso em: 26 out. 2020a.

BRASIL. **Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI**. Tesouro Nacional. Disponível em: https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf. Acesso em: 26 out. 2020b.

BRASIL. **Relatório de Avaliação de Governança da rede Federal de Universidades**. Controladoria-Geral da União (CGU)/Secretaria Federal de Controle Interno –SFC – Ministério da Educação, Brasília /DF, 2020c. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367. Acesso em: 22 de maio 2023.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/. Acesso em: 26 out. 2020d.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2018**. Brasília: INEP, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2019**. Brasília: INEP, 2021a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira-CONOF. **Nota Técnica nº 19/2021**. Ministério da Educação: Despesas primárias pagas 2015-2020, impactos da EC Nº 95/2016 (Teto de Gastos) e Orçamento para 2021. Brasília, 2021b.

BRASIL. **Censo da Educação Superior 2023**. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. 2023. Disponível em: h https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. **Ministério da Educação 2024**. Assistência Estudantil - PNAES. Notícias, julh. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/pnaes-mec-vai-ampliar-assistencia-estudantil-na-educacao-superior. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 748, de 22 de setembro de 2021**. Altera a Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013. Ministério da Educação-Gabinete do Ministro. Diário Oficial – seção 1, nº 182, Brasília, 24 setembro 2021d. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=61&data=24/09/2021&captchafield=firstAccess. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/04/sugestoes-de-emendas-ao-orcamento-podem-ser-apresentadas-ate-o-dia-20. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-

2026/2023/decreto/D11342.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.342%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%202023&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 jun. 2023.

CABRAL, A. F. G. A. **As pulsões e a (in) determinação nas psicanálises de Freud e Lacan**: elementos para uma leitura abrasileirada da psicopatologia e seus litorais. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

CAETANO, C. G.; DIB, M. M. C. **A UFU no imaginário social**. Uberlândia: UFU, 1988.

CÂMARA. Congresso Nacional. Portal da Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 12 dez. 2023.

CAMENIETZKI, C. P. A. Programa Nacional da Assistência Estudantil e a democratização do ensino superior: uma experiência da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. *In*: CONGRESSO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – MOBILIDADES E DESENVOLVIMENTOS, 4., 3 set. 2014, Montes Claros. **Anais** [...] Montes Claros: PPGDS, 2014.

CAMENIETZKI, C. P. A. Interfaces entre a assistência estudantil e a assistência social: a concepção de assistência em construção na UFMG. 2019. 151 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

CAMPOS, D. de. **Direito financeiro e orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

CARCANHOLO, M. A importância da categoria valor de uso em Marx. **Pesquisa; Debate**, São Paulo, v. 9, n. 2 (14), p. 17-43. 1998.

CARCANHOLO, R.; SABADINI, M. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, jun. 2009.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [online]. Brasília: [s. n.], 1994.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. https://doi.org/10.4322/rbma201407002

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.

CARVALHO, A. I. D.; VIEIRA, A. S.; BRUNO, F.; MOTTA, J. I. J.; BARONI, M.; MACDOWELL, M. C.; ... CÔRTES, S. D. C. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

CARVALHO, D. D. A. de. **Participação democrática discente na gestão da assistência estudantil das IFEs brasileiras: limites e desafios**. 2022. 382 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CARVALHO, J. J. **A política de cotas no Ensino Superior**: ensaio descritivo e analítico do Mapa das Ações Afirmativas no Brasil. Brasília: INCT, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2017/Bol10_03.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, J. A. de (org.). Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de; AMARAL, N. C. O Financiamento Público da Educação Superior Brasileira: Mudanças e Desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [*s. l.*], v. 19, n. 2, p. 221-241; jul./dez. 2003. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/index. Acesso em: 4 abr. 2023.

CAVALLEIRO, E. Discriminação racial e pluralismo nas escolas públicas da cidade de São Paulo. *In:* BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Anti-racista**: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/2003. Brasília, DF: SECAD, 2005. p. 65-101.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al*. (org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAUÍ, M. Universidade em Liquidação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Mais!, p. 3, 11 jul. 1999.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015. https://doi.org/10.21680/1981-1802.2015v51n37ID7173

CHAVES, V. L. J.; MENDES, O. C. REUNI: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. *In:* CABRAL NETO, A.; CHAVES, V. L. J.; NASCIMENTO, I. V. (org.). **Políticas da educação superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 49-67.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizada: conteúdo, alcance e interrogações. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHOMSKY, N. **The death of American universities**. Pittsburg: Jacobin, n. 3, 2014.

CLARKE, Simon. **Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State**. Aldershot: Edward Elgar, 1988.

COGGIOLA, O. **Universidade e ciência na crise global**. São Paulo: Xamã, 2001.

COMISSÃO DE DEFESA DA UNIVERSIDADE PÚBLICA. **A presença da Universidade Pública**. Texto fotocopiado.

COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS SOBRE EVASÃO. Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em IES públicas. **Avaliação**, Campinas, v. 1, 1996.

CONCEIÇÃO, P.; DURÃO, D. F. G.; HEITOR, V.; SANTOS, F. **Novas idéias para a universidade**. Portugal: IST Press, 1998.

COSTA, A. F. da; LOPES, J. T.; CAETANO, A. (ed.). **Percurso de estudantes no ensino superior** - Fatores e Processos de Sucesso e Insucesso. 1. ed. Lisboa: Mundos Sociais, 2014.

COSTA, N. C. D.; SILVA, L. B. **Acesso e permanência em desproporção**: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. São Paulo: USP, 2018.

COSTA, Z. Y. T. **Educação profissional, permanência estudantil e desigualdades raciais e de gênero- o IFB-Gama,** 2022. 178 p. Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, 2022.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, C. N. Democracia e socialismo no Brasil de hoje. *In:* COUTINHO, C. N. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000. p. 87-118.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, C. N. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006a.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In:* LIMA, J.C.F.; NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006b. p. 173-200. https://doi.org/10.7476/9788575416129.0007

CORBUCCI, P. R.; MARQUES, P. M. F. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior**: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília (DF): IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 999).

Correa, R. **O processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul: atores, contextos e quadros normativos.** 276f. Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011

CUNHA, I. V. A. da. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade Federal de Pernambuco**: um estudo sobre a trajetória acadêmica dos estudantes bolsistas. Recife-PE, 2017. 156 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social - UFPE. Disponível em:

https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25137/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Ines%20Virg%c3%adnia%20Aleixes%20da%20Cunha.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

CUNHA, L. A. **A Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, L. A. Ensino superior e universidade no Brasil. *In:* LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUNHA, L. A; GÓES, M. de. **O Golpe na Educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

DAL MAGRO, C. B.; RITA, B. R. Plano de desenvolvimento institucional de universidades federais brasileiras. **Administração: Ensino e Pesquisa**, [*s. l.*], n. 3, v. 3, p. 427-454. 2012. https://doi.org/10.13058/raep.2012.v13n3.85

DIAS, R. C. *et al*. Impacto do Planejamento Estratégico Situacional em um Ambulatório de Atenção Especializada. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, [*s. l.*], n. 1, v. 1, p. 83-96, 2012. https://doi.org/10.5585/rgss.v1i1.7

DIAS SOBRINHO, J. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. **Avaliação**, [*s. l.*], v. 20, n. 3, 581-601, 2015. https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300002

DOMINGUES, P. J. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 100-122, mar. 2007. https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007

DUAYER, M.; ARAÚJO, P. H. F. **Desventuras do marxismo tradicional**. *Outubro*, n. 34, p. 63-86, 2020.

DURHAM, E. R. O ensino superior no brasil: público e privado. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo – NUPES. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. p. 1-45.

DRUCKER, P. F. **The practice of management**. New York: Free Press, 1954.

DRUCKER, P. F. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 168p.

ECO, U. Por que as universidades? **Universitas**, [*s. l.*], n. 131, 55-59, 2014.

ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Tradução de Leandro Konder. *In:* MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas.** Volume 3. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

EVOLA, J. **Revolta Contra o Mundo Moderno**. Tradução de José Colaço Barreiros. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. Instituições federais de ensino superior: modelos de financiamento e o incentivo à eficiência. **Revista Brasileira de Economia**, [*s. l.*], v. 53, n. 3, p. 357-386, jul./set. 1999.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 3. ed. rev. Porto Alegre: Globo, 1976.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.

FÁVERO, M. L. A. **A universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200003

FATTORELLI, M. L. **Caderno de Estudos** – A Dívida Pública em Debate. Brasília: Inove Editora, 2012. 80p.

FATTORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, M. L. **Estamos vivendo no avesso do brasil que merecemos:** Auditoria Cidadã da Dívida. 2021. Disponível em: http://auditoriacidada.org.br/estamos-vivendo-no-avesso-do-brasil-que-merecemos-por-maria-lucia-fattorelli/. Acesso em: 31 jan. 2023.

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. Gastos com a dívida consumiram 46,3% do orçamento federal em 2022. **Auditoria cidadã da dívida**, 23 fev. 2023. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/. Acesso em: 31 jan. 2023.

FERREIRA, N. S. de A. As Pesquisas denominadas "Estado da Arte". **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXIII, n, 79, ago. 2002. https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013

FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: EDUFU, 2012.

FONAPRACE/ANDIFES. **I Pesquisa do Perfil Socio-econômico e cultural dos estudantes de graduação das IFES brasileiras.** Brasília: ANDIFES, 1996a. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/I-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

FONAPRACE/ANDIFES. **II Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior**: Relatório Final da Pesquisa. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Brasília: FONAPRACE, 2004a. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-

content/uploads/2021/07/II-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

FONAPRACE/ANDIFES. **IV Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras**. Uberlândia: ANDIFES, 2016. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduanso-das-IFES_2014.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

FONAPRACE/ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018**. Brasília: ANDIFES. Brasília, 2019.

FONSECA, D. **Políticas públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Summus, 2009.

FONTES, V. Gramsci e a sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes? **Revista Outubro**, [*s. l.*], n. 31, p. 219-232, 2018. Disponível em: http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/01/09_Virginia-Fontes.pdf. Acesso em: 13 maio 2022.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo,** São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239

FREIRE, F. S.; CRISÓSTOMO, V. L.; CASTRO, J. E. G. Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão da IFES. **Produção Online**, v. 226, ed. esp., p. 1-25, 2007. DOI: 10.14488/1676-1901.v7i4.57. https://doi.org/10.14488/1676-1901.v7i4.57

FREITAS, M. G. de. **Inclusão educacional e o Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU**): interfaces de um processo político e educacional. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 jun. 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/2006/05/10/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva/. Acesso em: 11 out. 2021.

GAIOSO, N. de L. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2005.

GARCIA, R. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 81-106.

GASTOS com a dívida entre 2000 e 2022 mostram onde está o rombo no orçamento federal. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 27 fev. 2023. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/gastos-com-a-divida-entre-2000-e-2022-mostram-onde-esta-o-rombo-no-orcamento-federal. Acesso em: 11 out. 2021.

GATTI JR., D. **Visões antagônicas sobre o ideário da Liga Internacional pela Educação Nova em dois manuais de História da Educação publicados no Brasil na década de 1930**. Sarmiento, 2021.

GEBRIM, L. B. **Psicologia escolar e educacional no ensino superior**: demandas e desafios na história do serviço de atendimento ao estudante da Universidade Federal de Uberlândia. 2014, 144 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Aplicada) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/17239/1/PsicologiaEscolarEducacional.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

GEIGER, R. L. **Private sectors in higher education**: structure, function, and change in eight countries. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1986. https://doi.org/10.3998/mpub.7381

GIAMBIAGI, F. **A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual é o limite para o Aumento do Gasto Público?** Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1804/1/TD_1169.pdf . Acesso: mai, 2024.

GIANNOTTI, A. Diálogo já, MEC - Professores. **Jornal da Ciência,** [*s. l.*], p. 4, 1 maios 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILIOLI, R. S. P. **Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil**: expansão da rede, SiSU e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

GOMES, A. R. *et al.* **Fragmentos imagens memórias**: 25 anos de federalização da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia: Edufu, 2003.

GOMES, M. **Revista de Informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**: As distorções de uma carga tributária regressiva. 2015. Ano 12. Edição 86 – 28/03/2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233#:~:text=O%20Brasil%20possui%20uma%20carga,termos%20de%20percentual%20do%20PIB. Acesso em: 18 out. 2022.

GOMES, N. L. **Cotas étnicas**. Palestra proferida no seminário: Ampliação do acesso à Universidade Pública: uma urgência democrática. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 07 a 09 de maio de 2003. Informação verbal.

GRACINO JUNIOR, P. Aliança de Bolsonaro com evangélicos é pragmática, e PT pode se reconciliar, diz sociólogo. **Folha de São Paulo**, 05 nov. 2022 Seção "Política". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/11/alianca-de-bolsonaro-com-evangelicos-e-pragmatica-e-pt-pode-se-reconciliar-diz-sociologo.shtml. Acesso em: 7 nov. 2022.

GRAEFF, B. A. **A política de assistência estudantil na universidade federal**: da escola pública para o ensino superior. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, A. **Intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 2. 2. ed. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** v. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Edição Carlos Nelson Coutinho.

GRAMSCI, A. **Escritos políticos**. v. 1. Organização e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere** (1926-1930). v. 1-2. Edição de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**: temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo. v. 4. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007b.

GRAMSCI, A. **O leitor de Gramsci:** escritos escolhidos 1916-1935. Organizador: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere:** os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. v. 2. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 5. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012a.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 1. Edição Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

GRAMSCI, A. **Quaderni Del carcere.** Edizione critica dell´Istituto Gramsci, a cura di Valetino Gerratana. v. 4. Torino: Einaudi, 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUÉNON. R. **A Crise do Mundo Moderno**. Tradução de Cláudio Toldo. Criciúma: Convivivm, 2021. 162 p.
GUIMARÃES, A. S. **Racismo e Anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

GUIMARÃES, L. G. F. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. Blucher: São Paulo, 2020. 247p. https://doi.org/10.5151/9786555060409

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HELENE, O. A privatização do ensino superior. **Brasil de Fato**, São Paulo, n. 441, 16 ago. 2011. Disponível em: http://www.brasildefato.com.br/node/7136. Acesso em: 11 out. 2021.

HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

IANNI, O. Karl Marx: **Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1980.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, 2017, n. 129, p. 285-303. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-6628.109. Acesso em: 9 out. 2023. https://doi.org/10.1590/0101-6628.109

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. "Retrato das desigualdades de gênero e raça". Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html. Acesso em: 30 out. 2023.

IRITANI, D. R.; MORIOKA, S. N.; CARVALHO, M. M.; OMETTO, A. R. Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por processos: revisão sistemática e bibliometria. **Gest. Prod.**, São Carlos, n. 22, v. 1, p. 164-180, 2015. https://doi.org/10.1590/0104-530X814-13

JACOMINI, M. A. O conceito gramsciano de Estado Integral em pesquisas sobre políticas educacionais. **Educação e Pesquisa** [online], [*s. l.*], v. 46, 2020, p. 1-19. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s1678-4634202046214645. Acesso em: 24 mar. 2023.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JODELET, D. Os processo psicossociais da exclusão. *In:* SAWAIA, Bader (org.). **As artimanhas da exclusão**: a análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 53-66.

JOHNSTONE, B. Cost Sharing in Higher Education: tuition, financial assistance, and accessibility. **Czeck Sociological Review**, [*s. l.*], v. 39, n. 3, p. 351-374, 2003. https://doi.org/10.13060/00380288.2003.39.3.04

JONGBLOES, B.; MAASSEN, P. Funding of Higher Education in Developing Countries. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO PROGRAMA ALFA-BRACARA, 3., 1999, Cidade do México. **Anais** [...]. Cidade do México: UNAM, 1999. Mimeografado.

KEYNES, J. M. O Fim do "Laissez-Faire". *In:* SZMRECSÁNYI, T. (org.) **Keynes:** economia. São Paulo: Ática, 1978. p. 107-126.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Série "Os Economistas").

KHAIR, A.; AFONSO, J. R. R.; OLIVEIRA, W. de. Lei de responsabilidade fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. *In:* MENDES, M. (org.). **Gasto público eficiente**: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Top books, 2006.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos.** Porto Alegre: PUCRS, 2012.

LAMERS, J. M. S. *et al*. Retenção e evasão no ensino superior público: estudo de caso em um curso noturno de odontologia. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, e154730, 2017. https://doi.org/10.1590/0102-4698154730

LASSWELL, H. D. The policyorientation. *In:* LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The policysciences**: recent developments in scopeand method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEFEBVRE, H. **Marxismo.** Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009.

LEHER, R. A universidade reformada: atualidade para pensar tendências da educação superior 25 anos após sua publicação. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, ago./dez. 2013. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1702/1551. Acesso em: 9 nov. 2022.

LEHER, R. Apontamentos para análise da correlação de forças na educação brasileira: em prol da frente democrática. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019219831. Acesso em: 12 maio 2023. https://doi.org/10.1590/es0101-73302019219831

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E.; BRUNO, M. **Brasil**: Vanguarda da financeirização entre os emergentes? (Texto para Discussão n. 32). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

LÁZARO, N. “Temos que desconstruir muita coisa”, diz Bolsonaro sobre o Brasil, **Metrópoles**, 18 mar. 2019. Política. Disponível em: https://www.metropoles.com/mundo/politica-int/temos-que-desconstruirmuita-coisa-diz-bolsonaro-sobre-brasil. Acesso em: 11 maio 2023.

LIGUORI, G. **Roteiros para Gramsci**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

LIGUORI, G. Verbete: estado. *In*: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (org.). **Dicionário Gramsciano**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 390-399.

LIMA JUNIOR, P. *et al*. Taxas Longitudinais de retenção e evasão: uma metodologia para estudo da trajetória dos estudantes na educação superior. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 157-178, jan./mar. 2019. https://doi.org/10.1590/s0104-40362018002701431

LINDESAY, P.; MARCELINO, M. **O impacto do sistema da dívida pública no Estado brasileiro**. Auditoria cidadã da dívida - Núcleo do Rio de Janeiro, 2021.

LÓPES SEGRERA, F. Educación superior comparada: tendências mundiales y de América Latina Y Caribe. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 13-32, mar. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002 . Acesso em: 16 jun. 2024. https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, F. M. Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. **Temporalis**, Brasília, v. 17, v. 33, p. 231-253, 2017. https://doi.org/10.22422/temporalis.2017v17n33p231-253

MAGALHÃES, J. A. F. **Ciência Política**. Brasília: Vestcon, 2002.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, [*s. l.*], v. 42, n. 0, p. 161-192, 2012.

MARTINS, C. B. Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n. 39, p. 58-82, set./nov. 1998. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i39p58-82

MARX, K. O capital: o processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. Livro 3.

MARX, K. **O capital**: o processo global de produção capitalista. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. v. 3, t. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. v. 1. 7. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1998.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. v. 1. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MELCHIOR, J. C. de A. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

MELLO, J. M. C. de. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Unesp, 2009.

MENDONÇA, S. R. Sociedade Civil em Gramsci: Venturas e Desventuras de um conceito. Uberlândia. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL ESTADO E PODER: SOCIEDADE CIVIL, 7., 2012, Uberlândia. **Anais** [...]. Uberlândia: UFU, 2012. Disponível em: https://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/001.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

MENDES, C. A.; CASTRO, C. de M. **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado.** Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1984.

MEYER Jr, V. **Financiamento do ensino superior no Brasil**: reflexão sobre fontes alternativas de recursos. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, 1991.

MÉSZÁROS, Í. **O século XXI:** socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.

MÉSZÁROS, Í. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MILL, J. S. **Princípios de economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1988. (Série "Os Economistas").

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOORE, C. **Racismo & Sociedade**: novas bases epistemológicas para entender o racismo. Belo Horizonte: Mazza, 2007.

MOORE, C. **O Marxismo e a questão racial**: Karl Marx e Friedrich Engels frente ao racismo e à escravidão. Belo Horizonte: Nandyala; Uberlândia: Cenafro, 2010.

MOURA, L. G. **A implantação do reuni e o seu impacto na evasão discente**. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.571. Acesso em: 30 set. 2023. https://doi.org/10.14393/ufu.di.2018.571

MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: Identidade Nacional versus Identidade Negra. Petrópolis: Vozes, 2000.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e cultura**, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 31-43, 2001. https://doi.org/10.5216/sec.v4i2.515

MUNANGA, K. A África que nós conhecemos é a da fome, das tribos, da Aids... é só isso? - Entrevista. **Revista Afro UFU**, Uberlândia, n. 228, edição única, p. 6-9, mar. 2006.

NAKATANI, P. Estado e Acumulação do Capital: discussão sobre a teoria da derivação. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 5, n. 8, p. 35-64, mar. 1987. https://doi.org/10.22456/2176-5456.10261

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. *In:* SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DEUDA PUBLICA DO OID, 2006, Caracas, Venezuela. **Anais [...]** Caracas: Observatório Internacional da Dívida, set. 2006. Disponível em: http://www.oid-ido.world/IMG/pdf/Nakatani_Paulo_O_PAPEL_E_O_SIGNIFICADO_DA_DIVIDA_PUBLICA_NA_REPRODUCAO_DO_CAPITAL_.pdf. Acesso em: 3 mar. 2022.

NASCIMENTO, C. M. **Assistência estudantil e contrarreforma universitária nos anos 2000.** Dissertação de Mestrado (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NASCIMENTO, C. V. do. Comentários de Arts. 1º a 17. *In:* MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. (org.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NIYAMA, W. A. Após exército fuzilar carro de família, hashtag #Vidas Negras Importam chega aos assuntos mais comentados do Twitter. **Diario do Centro do Mundo**, [*s. l.*], 8 abr. 2019. Disponível em: https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/apos-exercito-fuzilar-carro-de-familia-hashtag-vidasnegrasimportam-chega-aos-assuntos-mais-comentados-do-twitter/&gt. Acesso em: 10 nov. 2022.

NOCE, U. A.; CLARK, G. A Emenda Constitucional Nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. **Revista de estudos Institucionais**, [*s. l.*], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, 2017. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194. Acesso em: 24 dez. 2022. https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194

NUNES, E. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. **Trabalho & Sociedade**: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. v. 2.

OLIVEIRA, C. *et al*. Indicadores Sociais: Uma Contribuição para o estudo social na Assistência Estudantil da Universidade Federal de Uberlândia. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS – CBAS, 16., Brasília. **Anais** [...] Brasília, 2019.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas**: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009a.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009b.

OLIVEIRA, M. B. de. A dádiva como princípio organizador da ciência. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 28, n. 82, 201-225, 2014. https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000300013

OLIVEIRA, M. F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 30, v. 108, p. 739-760, 2009. https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300006

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. *In:* SOARES, M. S. A. (org.). **A educação superior no Brasil**. Porto Alegre: Unesco, 2002. p. 31-42.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2020. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 15 jun. 2023.

PALAFOX, G. **Universidade Federal de Uberlândia**. Catálogo de assuntos estudantis - Gestão 1993-1996. Uberlândia, 1996.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeiras e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

PEETERS, M. F.; COOMAN, M. M. A. Educação. História da Pedagogia: Problemas Actuaes. São Paulo: Cia. Melhoramentos. 1937.

PEIXOTO, A. **Noções de História da Educação**. São Paulo. Cia. Editora Nacional. 1933.

PICAWY, M. M. **PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional, PPI – Projeto Pedagógico Institucional e PPC – Projeto Pedagógico de Curso, entre o dito e o feito:** uma análise da implementação em três IES/RS/Brasil. 2008. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PIKETTY, T. **A economia das desigualdades**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PINTO, Á. V. **A questão da Universidade**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

PINTO, J. M. de R. **Os recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 32, v. 5, set./out. 1998, p. 173-199.

PIOVESAN, E. Câmara aprova projeto que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1012803-camara-aprova-projeto-que-cria-a-politica-nacional-de-assistencia-estudantil. Acesso em: 30 jan. 2022.

PIRES, A. K. *et al*. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005

PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 9. ed. rev. e atual. Brasília: Cidade, 2006.

PIRES, M. Despesas discricionárias e *shutdown* da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal. **Blog do Ibre**, Brasília, 19 set. 2018. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica. Acesso em: 16 ago. 2021.

PRIETO, É. C. Os 50 anos da Faculdade de Direito no espaço e no tempo da Universidade Federal de Uberlândia. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 38-n. 2, p. 383-406, 2010.

POLYDORO, S. A. J. **O trancamento de matrícula na trajetória acadêmica do universitário**: condições de saída e de retorno à instituição. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

POSTONE, M. **Tempo, trabalho e dominação social**. São Paulo: Boitempo, 2014.

PRADO, E. F. S.; PINTO, J. P. G. Do valor em Marx: Harvey e Roberts. **Outubro**, [*s. l.*], n. 34, p. 49-62, 2020.

PROGRAMA DE GOVERNO BOLSONARO. **O Caminho da Prosperidade** – 2018. Disponível em: https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

QUIJANO, A. Coloniality of power, ethnocentrism, and Latin America. **Nepantla**, [*s. l.*], n. 1, v. 3, p. 533-580. 2000.

QUILLICI NETO, A. 40% dos alunos abandoam curso antes do fim. **Diário de Uberlândia**, 2017. Disponível em: https://diariodeuberlandia.com.br/noticia/14981/40-dos-universitarios-da-ufu-abandonam-curso-antes-do-fim. Acesso em: 30 jan. 2022.

REGONINI, G. **Estado do bem-estar social**. *In:* BOBBIO, N. *et al*. (org.). **Dicionário de Política**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. V. 2.

RIBEIRO, D. UnB: **invenção e descaminho**. Coleção Depoimentos. Rio de Janeiro: Avenir, 1978, p. 105. V. 3.

RISTOFF, D. I. Democratização do Campus: impactos dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **Cadernos do GEA**, Rio de Janeiro, n. 9, 2016. Disponível em: http://

flacso.org.br/files/2017/03/Caderno_GEA_N9_Democratização-do-campus.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

ROCHA, C. **Menos Marx, mais Mises**: o liberalismo e a nova direita no Brasil. São Paulo: Todavia, 2021. 181 p.

RODRIGUES, M. L. Políticas públicas de ensino superior em Portugal (1911-2011). *In*: Organización de Estados Iberoamericanos - OEI (ed.). **La universidad reformada**: Hacia el centenario de la reforma universitaria de 1918. Buenos Aires: EUDEBA, 2017.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da educação no Brasil**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

SANCHES, O. M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 2002.

SANTOS, C. O.; PILATTI, L. A.; BONDARIK, R. Evasão no Ensino Superior brasileiro: Conceito, Mensuração, Causas e Consequências. **Debates em Educação**, Maceió, v. 14, n. 35, maio/ago. 2022. Disponível em: https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/12555. Acesso em: 25 ago. 2024. https://doi.org/10.28998/2175-6600.2022v14n35p294-314

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, H. (org.). **A resistência negra ao projeto de exclusão racial** – Brasil 200 anos (1822-2022). São Paulo: Jandaíra, 2022.

SANTOS JUNIOR, J. da S. S. Aspectos conceituais e metodológicos sobre evasão na educação superior. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: ANDPED, 2015.

SAVIANI, D. A questão da reforma universitária. **Educação & Linguagem**, [*s. l.*], ano 7, n. 10, p. 42-67, 2004.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. *In:* BOSCHETTI, Ivanete *et al*. (org.). **Capitalismo em crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

SANCHES, O. M. **Fundos federais**: origens, evolução e situação atual na administração federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SANTOS, B. de S. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 23, 137-202, 2005.

SANTOS. F. S. dos. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES**: Um estudo da Universidade de Brasília – Unb. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, J. L. **Planejamento Institucional e Orçamento Público**: noções básicas. [s. l.], Brasília, 2015.

SANTOS FILHO, J. E.; OLIVEIRA, L. N. A execução orçamentária das instituições federais de ensino superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período 2000-2016. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis, set. 2017. Disponível em: http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp/paper/view/90. Acesso em: 15 abr. 2023.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de Matrícula Líquida. Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente. **GESTRADO**, Belo Horizonte, 2024a. Disponível em: https://gestrado.net.br/verbetes/taxa-de-matricula-liquida/#:~:text=%C3%89%20a%20raz%C3%A3o%20entre%20o,total%20da%20mesma%20faixa%20et%C3%A1ria. Acesso em: 18 jan. 2024.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de Matrícula Bruta. Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente. **GESTRADO**, Belo Horizonte, 2024b. Disponível em: https://gestrado.net.br/verbetes/taxa-de-matricula-bruta/. Acesso em: 18 jan. 2024.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação**. 3. ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 1997.

SCHWARTZMAN, J. O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina. **IESALC**, [*s. l.*], Educação Brasileira, Brasília, 2010.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema**. 2. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra; Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SEMERARO, G. Intelectuais "orgânicos" em tempos de pós-modernidade. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v26n70/a06v2670.pdf. Acesso em: 15 maio 2022. https://doi.org/10.1590/S0101-32622006000300006

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/qNhsMYKXkWKh4DX4jXb4K7x/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 nov. 2022. https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000100009

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. **Trabalho intensificado nas federais**: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, C. A. T.; MORGAN, B. F.; COSTA, P. S. Desenvolvimento e aplicação de uma metodologia para cálculo do custo-aluno de instituições públicas de ensino superior: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 243-59, 2004.

SILVA, C. V. S. **Políticas de cotas na UFBA**: uma investigação sobre o desempenho acadêmico de estudantes cotistas e não-cotistas (2005-2019). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. https://doi.org/10.21118/apgs.v12i3.6125

SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T. A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo-ReAT**, Pelotas, n. 2, v. 1, 110-127, 2013.

SILVA FILHO, R. L. L. *et al*. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de pesquisa**, [*s. l.*], v. 37, n. 132, p. 641-659, 2007. https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300007

SILVA, G. O. da. **Arcabouço Jurídico Normativo Pedagógico da Lei Federal 10.639/2003 na Universidade Federal de Uberlândia**: avanços e Limites. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013. https://doi.org/10.14393/REPOD-v2n1a2013-24071

SILVA, J. S.; CASTRO, A. M. D. A. Políticas de expansão para o ensino superior no contexto do Reuni: a implementação do programa na UFRN. **Revista Holos**, Natal, n. 6, v. 30, p. 206-224, 2014. https://doi.org/10.15628/holos.2014.2152

SILVA JUNIOR, N. O Brasil da barbárie à desumanização neoliberal: do "Pacto edípico e pacto social", de Hélio Pellegrino, ao "E daí?", de Jair Bolsonaro. *In*: SAFATLE, V.; SILVA JUNIOR, N.; DUNKER, C. (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SILVA, L. B. Racismo institucional e as oportunidades acadêmicas nas IFES. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, Passo Fundo, v. 3, n. 3, p. 80-99, jul.-set. 2017. https://doi.org/10.18256/2447-3944.2017.v3i3.2028

SILVA, L. B.; MARQUES, F. J. Assistência Estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. **Revista Brasileira Polít. Adm. Educ**., São Paulo, v. 38, n. 01, 2022. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/112696. Acesso em: 15 set. 2024.

SILVA, M. A. Formação de Educadores/as para o combate ao racismo: mais uma tarefa essencial. In. CAVALLEIRO, E. (org.) **Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola**. São Paulo: Summus, 2001, pp. 171-220.

SILVA, M. G. **O movimento estudantil na universidade Federal de Uberlândia – UFU:** um estudo na visão de seus sujeitos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

SILVA, N. N.; SANTOS, A. P.; REIS, J. M. S. Assistência Estudantil e Ações Afirmativas: Um estudo das condições materiais e simbólicas. "Seção Especial/Ações afirmativas de Promoção da Igualdade Racial na Educação: Lutas, Conquistas e Desafios". **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, e254841, 2021. https://doi.org/10.1590/es.254841

SILVA, P. B. G.; BARBOSA, L. M. de A. (org.). **O pensamento negro em educação no Brasil**: expressões do movimento negro. São Carlos: UFSCar, 1997.

SILVA, W. R. **Aspectos normativos, contábeis e orçamentários dos restos a pagar na administração pública federal.** Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Brasília, 2008.

SILVEIRA, M. M. da. **A Assistência Estudantil no Ensino Superior:** uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, M. S. A *et al*. **A Educação Superior no Brasil**. Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe – IESALC- Unesco/Caracas. Porto Alegre, 2002.

SOROS, George. **A crise do capitalismo** – as ameaças aos valores democráticos: as soluções para o capitalismo global. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

SOUSA JR, J. de. Ominlateralidade. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venância, 2009. Disponível em: http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/omn.html. Acesso em: 18 jan. 2023.

SOUSA M.; LOPES N.; RIBEIRO O.; SILVA J. P. Avaliação de Ferramentas Bpm: Uma Análise Comparativa de Soluções Comerciais. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, [*s. l.*], 2019, v. 35, p. 70-85. https://doi.org/10.17013/risti.35.70-85

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In:* HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, D. G. de; MIRANDA, J. C.; SOUZA, F. dos S. Breve histórico acerca da criação das universidades no Brasil. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, 12 mar. 2019.

SOUZA, F. M. N. linguagens escolares e reprodução do preconceito. *In:* MEC. **Educação Anti-Racista:** caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/2003. Brasília: SECAD, 2005.

SOUZA, F. M. N. **Estudos de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Educação e seleção, n. 7, p. 5-14, 2013.

SOUZA, P. R. Por uma nova Universidade. **Infocapes**, Brasília, v. 4, n. 4, 1996.

STAKE, R. **The art of case study research**. Thousand OAKS: Sage, 1995. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/55.pdf. Acesso em: 2 abr. 2023.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents.** Nova York: W. W. Norton, 2002.

TANEZINI, T. C. Z. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. **Revista SER Social**, Brasília, n. 14, p. 13-44, 2004. https://doi.org/10.26512/ser_social.v0i14.12937

TEIXEIRA, A. A expansão do ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 36, n. 83, p. 3-4, jul./set. 1961. Disponível em:

http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.html. Biblioteca Virtual Anísio Teixeira. Acesso em: 07 jan. 2023.

TEIXEIRA, A. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 50, n. 111, jul./set. 1968, p. 21-82. Disponível em: http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.html. Biblioteca Virtual Anísio Teixeira. Acesso em: 7 jan. 2023.
TOBIAS, J. A. **História da Educação Brasileira**. 4. ed. São Paulo: IBRASA, 1991.

TONEGUTTI, C. A.; MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, O Reuni e A Queda da Universidade Pública**. 2007. Disponível em: http://www.andes.org.br/Artigo_REUNI.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUCHMAN, G. **Wannabe U**: inside the corporate university. Chicago: University of Chicago, 2009. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226815282.001.0001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Resolução nº 06/1996**. Regulamenta a Consulta à Comunidade Universitária para escolha de Reitor e de Vice-Reitor da UFU. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONSUN-1996-6.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Regimento geral**. Uberlândia, 2000. Disponível em: https://ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/regimento_geral_da_ufu.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Resolução 10/2002, do CONSUN**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Universitário – CONSUN, e da outras providências. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONSUN-2002-10.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário – CONSUN. **Resolução nº 07/2009**. Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE: período 2008-2012. Uberlândia (MG) maio de 2009. Proposta da Comissão designada para elaboração de projeto para inclusão da UFU no Programa da Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/imagem/pide_2008-2012_com_resolucao.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário – CONSUN. **Ata da 3ª reunião/2009 CONSUN/UFU.** 22 maio 2009a. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Atas/ataCONSUN-2009-3.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário da Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 15/2009**. Estabelece a Política de

Assistência Estudantil da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Uberlândia, 26 de junho 2009b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Ata da 1ª reunião realizada pelo CONSUN em 2010.** 2010a. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Atas/ataCONSUN-2010-1.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário – CONSUN. **Resolução nº 03/2010b. Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE**: período 2010-2015. Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/imagem/pide_2010-2015.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Diretor – CONDIR. **Ata da 11ª Reunião do Conselho Diretor da Universidade Federal de Uberlândia no dia 03/12/2010c**. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Atas/ataCONDIR-2010-11.pdf. Acesso em: 26 de out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Ata da 6ª Reunião/2013 do Conselho Universitário**. Uberlândia, 28 de junho de 2013a. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Atas/ataCONSUN-2013-6.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução nº 03/2013.** Regulamenta a concessão de Bolsas de Assistência Estudantil (alimentação, moradia e transporte) para discentes, na Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 28 de agosto de 2013b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Comissão Permanente de Desenvolvimento e Expansão – CPDE. **Acompanhamento das Metas (2010 a 2014) do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE e da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, 2014. Disponível em: http://www.cpa.ufu.br/sites/cpa.ufu.br/files/Acompanhamento%20das%20Metas%20do%20PIDE.pdf. Acesso em: 7 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Relatório de Gestão** - Exercício 2013. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 28 de março de 2014. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5T_vcQQxBNgRiGNCnTxLnlnL_lTcOp9hT096R51EOp1qA7tOFyqwgo0CeMDAWIYQZt1X8jlW3ACVbBYdwicrxJx Acesso em: 23 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Perfil do Graduando UFU** – 2014. Relatório de Pesquisa. Realização: Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômicos-sociais – CEPES; Centro de Tecnologia da Informação – CTI; Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis – PROEX; Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD. Uberlândia, maio de 2015a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário da Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 08/2014.** Dispõe sobre à revisão do Plano

Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) da Universidade Federal de Uberlândia, e dá outras providenciais. Uberlândia, 21 de fevereiro de 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução nº 01/2015**. Dispõe sobre a concessão de Bolsa Acessibilidade para discentes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação na Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 27 de maio de 2015b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução nº 02/2015.** Aprova as normas da Moradia Estudantil da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 14 de outubro de 2015c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução nº 04/2015**. Dispõe sobre a concessão de Bolsa Creche para discentes com filhos(as) na Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 25 de novembro de 2015d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução nº 05/2015**. Dispõe sobre a concessão de Bolsa Mobilidade para discentes da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 09 de dezembro de 2015e.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário da Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 06/2016.** Dispõe sobre a criação da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil – PROAE, e dá outras providenciais. Uberlândia, 29 de abril de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário. **Resolução nº 03/2017**. Estabelece o Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão (PIDE) da Universidade Federal de Uberlândia, e dá outras providências. Uberlândia: UFU, 2017a. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/resolucaoCONSUN-2017-3.pdf. Acesso em: 6 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Portaria R nº 775 de 17 de abril de 2017**. Uberlândia, 2017b. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?yPDszXhdoNcWQHJaQlHJmJIqCNXRK_Sh2SMdn1U-tzM6b0mxPRiJ4ifFbxr9O1v--hWJdqAHgTcZTRW5J3Y3amN3T7nMubbVrTqfk5S_BTxE8W5dMj5k90AseNRJ8Jdz . Acesso em: 23 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Portaria SEI REITO nº 409, de maio de 2018a**. Altera a Portaria R Nº 775 de 17 de abril de 2017, criando o Comitê de Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade. Disponível em: https://ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/portaria_409.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Reitoria. **Portaria SEI REITO nº 1026, de 31 de outubro de 2018b**. Define as atribuições da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Expansão (CPDE) e da Diretoria de Planejamento no que se refere à elaboração e revisão do Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE.

Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/arquivo/sei_ufu_-_0823345_-_portaria.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Reitoria. **Portaria Reito nº 693, de 05 de agosto de 2020**. Uberlândia, 2020a. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5TXv4OdhApuSF54qddG31rG8T54Lv8dTNgLn0ehmOY5Hc8VaDweu3XPxiDyuoZQMTAoM4WavmmemRMnzGkhRW9H. Acesso em: 8 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Portaria PROAE nº 18, de 17 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a metodologia utilizada para realização de análise socioeconômica executada pela equipe técnica de Serviço Social da Divisão de Assistência e Orientação Social (DIASE) no âmbito da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da Universidade Federal de Uberlândia. 17 de agosto, 2020b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Portaria de Pessoal UFU nº 1175, de 29 de março de 2021**. Reitoria. Uberlândia, 2021a. Disponível em: http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONSUN-2002-10.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. **Resolução Consex nº 6/2021**. Dispõe sobre normas que regulamentam a Assistência Estudantil, em caráter emergencial e excepcional, no período de realização do ensino remoto, como medida de enfrentamento à pandemia da covid-19, na Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 15 de julho 2021b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Conselho Universitário – CONSUN. **Resolução nº 31/2022.** Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão – PIDE: período 2022-2027. Disponível em: http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/arquivo/pide_2022-2027_-_revisado.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Reitoria. Auditoria Geral. **Relatório nº 2022.04** – Avaliar as ações e controles relacionados ao combate à evasão e à retenção no âmbito da graduação. Sistema Eletrônico de Informações – SEI, processo nº 23117.055682/2023-81. 30 ago. 2023e.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Relatório de Gestão - Exercício 2022. Universidade Federal de Uberlândia. **Resolução nº 29/2023 do Conselho Diretor.** Uberlândia, março 2023b. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RE25W3Hmkp2-un4eHLM0Ck3ZEFgxSrRrogQ9Ix1WquIbHS9ilpYRX0ccrEINSzai6Fari3sKV76qxb7Jx7qjrL. Acesso em: 23 jun. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Portaria Reito nº 401, de 01 de agosto de 2023**. Estabelece organogramas da estrutura organizacional da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, março de 2023c. Disponível em: https://www.sei.ufu.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9Li

bXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5TFWRGkkL0_u4Ep70Eb-GaiyQjMwWgwVa6GDlzY6ZFCisXk7GK2qb5PYaerrE5LmBs5KEPnKJTzLflDfqVrZbpD. Acesso em: 4 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração – PROPLAD. Divisão de Apoio ao Planejamento Institucional - DIAPI. **Ofício nº 261/2023/DIAPI/PROPLAD/REITO-UFU**. 2023d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **Estatuto**. Disponível em: http://www0.ufu.br/documentos/legislacao/Estatuto_da_UFU.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023e.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA - UFU. **OFÍCIO nº 261/2023/DIAPI/DIRPL/PROPLAD/REITO-UFU**. Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – Protocolo: 23546.088699/2023-64. Uberlândia, 2023f. Disponível: Fala.br (https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6379557).

VASCONCELOS, A. L. F. S.; SILVA, M. N. Uma investigação sobre os fatores contribuintes na retenção dos alunos no curso de ciências contábeis em uma IFES: um desafio à gestão universitária. **Registro Contábil**, Maceió, v. 2, n. 3, p. 21-34, 2011.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, 2000. https://doi.org/10.1590/S0100-15742000000200002

YIN, R. K. **Case study research**: design and methods. London: Sage, 1984.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, V. A. F. O Brasil tem a maior carga tributária do mundo? **Sobre Economia**, 2 maios 2022. Disponível em: https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2022/05/02/o-brasil-tem-a-maior-carga-tributaria-do-mundo/. Acesso em: 13 mar. 2023.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. O Princípio da Desmercantilização nas Políticas Sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, maio/ago. 2009. https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000200010

APÊNDICES

Apêndice A - Pesquisa Estado da Arte

Para realização da presente pesquisa foi realizado um trabalho de pesquisa visando apresentar um levantamento das produções acadêmicas existentes sobre a temática financiamento/assistência estudantil e suas implicações nos processos de acesso, permanência e conclusão na educação superior.

O resultado deste trabalho é apresentado no Apêndice A e foi realizado a partir de um mapeamento das produções científicas produzidas na forma de teses de doutorado e dissertações de mestrado entre 2010 e 2022 disponíveis no repositório da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Nesse repositório, foram identificadas 265 publicações com descritor "assistência estudantil". Desses, foram identificadas quatorze teses de doutorado, e três dissertações de mestrado com o descritor "financiamento da assistência estudantil".

Tomando como base o estudo realizado, é possível afirmar que esta temática vem ganhando relevância científica, principalmente a partir da década de 2000, por estar incluída no âmbito das políticas de expansão e "democratização" no ensino superior público. No entanto, no que diz respeito às questões relacionadas com as políticas de financiamento da assistência estudantil, poucas foram as contribuições encontradas ao respeito.

Das quatorze teses, sete publicações destacam-se ao analisar a permanência no ensino superior: **Almeida (2019)** contribuiu com pesquisas, utilizando este indicador como um meio de amenizar as desigualdades no ensino superior; **Almeida (2019a)**, com recorte espacial na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), identificou outras desigualdades além da financeira, como fragilidades da formação básica escolar; **Batista (2019)** focou em analisar a operacionalização da política de permanência adotada na Universidade Federal de Piauí (UFPI); **Duarte Júnior (2020)** analisou os determinantes da ampliação dos programas de auxílio financeiro como ferramenta de apoio à permanência discente nas IES estaduais brasileiras a partir do ano 2000; **Sousa (2020)** analisou como o tipo de moradia estudantil ofertada nas Universidades Federais de Minas Gerais, Viçosa e Ouro Preto tem influenciado no processo de "integração" e "afiliação" dos estudantes à vida acadêmica; **Dias (2021)** procurou compreender como o apoio pedagógico vem se constituindo no âmbito dos serviços de apoio aos estudantes na assistência estudantil em universidades federais brasileiras; finalmente, **Lima (2022)** analisou os programas de assistência estudantil e a construção da permanência dos estudantes no ensino universitário.

Neste mesmo interregno de tempo, três autores investigaram o trabalho da assistência social nas instituições educacionais de Ensino Superior. **Gazotto (2019**) analisou sobre a precarização e a subutilização do trabalho do(a) assistente social a partir das produções de conhecimento da região sudeste do Brasil; **Gois (2020)** investigou sobre as condições de trabalho dos assistentes sociais no exercício profissional na assistência estudantil do Instituto Federal de Alagoas (IFAL); e **Dantas (2020)** analisou o processamento do trabalho do(a) assistente social no Instituto Federal de São Paulo, buscando explicitar seus conteúdos e significados.

Em relação à implementação da "Política" de Assistência Estudantil, quatro autores debruçaram-se a analisa-la. **Camenietzki (2019)** visou compreender a forma como é estabelecida a interface entre a política de assistência estudantil do PNAES e a política de assistência social da Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUNP) na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre os anos 2014 e 2018; **Correa (2020)** analisou como se efetiva o PNAES nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no Estado do Rio Grande do Sul a partir do ano de 2011; **Carvalho (2022)** procurou desvelar a configuração da participação discente nos espaços de gestão colegiada da assistência estudantil das IFES brasileiras; já **Costa (2022)** investigou como as desigualdades racial e de gênero, identificadas como situações de vulnerabilidade social, emergem na Política de Assistência Estudantil.

Dentre os quatorze trabalhos de teses de Doutorado analisados: metade analisou a permanência no ensino superior; três autores investigaram o trabalho da assistência social nas instituições educacionais de Ensino Superior; e quatro analisaram a implementação da "Política" de Assistência Estudantil no ensino superior entre o período de 2010 a 2022.

O estudo realizado aponta para a presença de uma diversidade de problemas abordados nas pesquisas analisadas acerca da temática do PNAES decorrente das políticas de expansão e "democratização" no ensino superior.

Também pode ser observado que a temática do financiamento da assistência estudantil foi pouco analisada neste período, sendo identificadas somente três dissertações de mestrado.

Portanto, esta temática tem sido relativamente estudada no interregno de tempo da investigação deste trabalho. Em linhas gerais, pretende-se contribuir por força do cânone de tese de doutorado que, se não for inédita nas suas formulações, que seja original nas suas ideias.

A investigação da política de financiamento da Assistência Estudantil no ensino superior público, em particular a do PNAES da UFU entre 2010 e 2022, evidenciou a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Além da escassez histórica de recursos públicos orçamentários e financeiros para o financiamento da assistência estudantil nas IFES, a UFU lida com desafios estruturais, culturais e administrativos que ultrapassam a mera execução do orçamento para a efetiva implementação do PNAES. Alguns exemplos destes desafios são a ausência de cultura organizacional de planejamento, divergências de interpretações e percepções conceituais e práticas dos recursos de Resto a Pagar[281] que fragilizam a programação financeira, transparência e alinhamento institucional, além de questões de comunicação e acolhimento entre os estudantes assistidos e a gestão.

Teses:

Nº	Ano	Autor	Título	Objetivo	Metodologia	Resultados
01	2019	Almeida, Mônica Rafaela de	A assistência estudantil como estratégia de combate à evasão e retenção nas universidades federais: um recorte do semiárido potiguar	Analisar a assistência estudantil como estratégia de combate à evasão e retenção nas universidades federais, tendo como recorte o semiárido potiguar	Pesquisa de Campo	Diante dos limites encontrados, constatou-se que a assistência estudantil teve muitos avanços após 2007 e esta tem contribuindo para garantir a permanência e a conclusão da graduação de muitos estudantes. Assim, o PNAES demonstrou ser uma ferramenta importante na construção de possibilidades que tentam superar as desigualdades de permanência na educação superior, mas mesmo com as inflexões que esse programa tem produzido no cotidiano das instituições federais, ele não vai resolver todos os problemas de permanência, porque estes estão associados às políticas educacionais em geral e sua função dentro do capitalismo.

[281] Despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas até o final do exercício, e que podem ser utilizadas nos exercícios seguintes, sujeito a restrições e condições orçamentárias.

02	2019a	ALMEIDA, Juliana Nóbrega de	Acesso e permanência de estudantes egressos da escola pública no ensino superior: um olhar crítico para as espacialidades na Universidade Federal de Campina Grande, Campus Sede	Compreender o acesso e a permanência dos estudantes vindos da escola pública em uma universidade pública, bem como entender os mecanismos utilizados pelo poder público para promover educação, ciência e cidadania, tendo como recorte espacial a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campus Sede.	Modalidade exploratória.	Constatamos que múltiplas são as dificuldades vividas pelos alunos, sobretudo em relação à permanência desses estudantes que apresentam subjetividades que precisam ser levadas em consideração, especialmente as dificuldades financeiras e suas fragilidades da formação básica escolar.
03	2019	Gazotto, Mireille Alves	O trabalho do(a) Assistente Social na Assistência Estudantil: produção do conhecimento nos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da região Sudeste do Brasil	Analisar as particularidades do trabalho do(a) assistente social na efetivação da política de assistência estudantil, a partir das produções de conhecimento das dissertações de mestrado e teses de doutorado dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social públicos da região Sudeste do Brasil	Pesquisa bibliográfica com configuração de procedimentos	Revelaram que, nas produções pesquisadas, apesar da expansão dos espaços sócio ocupacionais de trabalho do(a) assistente social nas instituições educacionais de Ensino Superior públicas, por meio dos programas governamentais - Programa de Reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (Reuni) e a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2010, o trabalho profissional do(a) assistente social ainda encontra-se precarizado. A conclusão indica que houve a expansão quantitativa da assistência estudantil e, de forma contraditória sua digressão histórica do seu entendimento no campo político e pedagógico.
04	2019	Batista, Maria do Carmo de Souza – INTITUIÇÃO DE DEFESA: UFU	Políticas de inclusão universitária: permanência estudantil na Universidade Federal do Piauí.	Conhecer a operacionalização da política de permanência adotada na UFPI.	Abordagem epistemológica analítica, interpretativa - O percurso	Evidenciaram que a política de permanência é composta por um conjunto de ações desenvolvidas no contexto do ensino, pesquisa e extensão e geridas pela Pró-reitora de Assuntos Estudantis e Comunitários (Praec), às expensas do Pnaes, envolvendo recursos pecuniários, no formato de bolsas (concedidas por dois

					metodológico envolveu: pesquisa documental e bibliográfica; entrevistas com gestores e responsáveis pela operacionalização da PAE e informações obtidos por questionários semiestruturados aplicados on line à todos os segmentos da comunidade universitária.	anos), isenção de taxas de alimentação nos restaurantes universitários, moradia em residências universitárias e serviços: pedagógico, social, psicológico e odontológico. Os IQ dos cursos constituintes da pesquisa, representados pelos resultados do Enade, do qual participaram concluintes atendidos e não atendidos pela PAE, revelaram que os conceitos dos cursos cresceram ao longo dos ciclos avaliativos e que, a partir do ciclo 2010, todos eles ficaram com média geral e do componente específico acima da média nacional. No entanto, não é possível fazer uma associação entre a PAE e IQ, nos moldes em que esta pesquisa foi realizada.
05	2019	Camenietzki, Carolina Poswar de Araújo – INSTITUIÇÃO DE DEFESA: UFU	Interfaces entre a assistência estudantil e a assistência social: a concepção de assistência em construção na UFMG	Centra-se nas conformações no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre os anos 2014 e 2018. Estabelecer a relação entre a política de assistência estudantil e a política de assistência social, tendo, por fim, o objetivo de compreender de que forma essa interface se dá frente à concepção de assistência em construção na universidade pesquisada.	A pesquisa, de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico e documental.	Permitiu a compreensão de que na UFMG este processo de desenvolvimento da concepção de assistência inscrita no Programa Nacional da Assistência Estudantil (PNAES), caminha para a superação de uma visão mais restrita da assistência estudantil. A FUMP, que nasceu sob preceitos de filantropia, tem uma função histórica para os programas de permanência discente na UFMG, mas o novo perfil de estudantes demanda uma abordagem mais ampliada sobre a questão.
06	2020	Correa, Ramão	O processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e	Análise da efetivação do PNAES nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no	Modelo analítico ancorado teoricamente na abordagem Bottom Up e em uma metodologia que	O estudo demonstrou que os estudantes em situação de vulnerabilidade social vinculados às Políticas de Assistência Estudantil dos três Institutos Federem que atuam no estado do Rio Grande do Sul acessam um conjunto de serviços

			Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul: atores, contextos e quadros normativos.	Estado do Rio Grande do Sul a partir do ano de 2011.	divide a fase de implementação das Políticas Públicas em um conjunto de seis subprocessos.	diferenciados em razão do campus e da Instituição onde estão matriculados. O processo de implementação, ao transformar o planejado em ação, desenhou Políticas singulares e implementou certo grau de desigualdade relacionado diretamente à forma como os atores interpretaram, ressignificaram e adaptaram o quadro normativo orientador aos diferentes contextos organizacionais onde ele se efetiva e aos recursos humanos e materiais disponíveis para sua operacionalização.
07	2020	SOUSA, Letícia Pereira de	A moradia estudantil no processo de afiliação e integração à vida acadêmica	Analisar se e como o tipo de moradia estudantil ofertada nas Universidades Federais de Minas Gerais, Viçosa e Ouro Preto tem influenciado no processo de "integração" (TINTO, 1975) e "afiliação" (COULON, 2008) dos estudantes à vida acadêmica.	A pesquisa é qualitativa e se caracteriza como um estudo de caso, tendo sido adotadas como principais recursos metodológicos a aplicação de questionário e a realização de entrevista semiestruturada, baseada no modelo teórico metodológico da "sociologia à escala individual" desenvolvido por Lahire (2004).	As diferentes modalidades de residência, tomadas como espaços de convivência e trocas, podem exercer distintas influências sobre os percursos acadêmicos. Destaca-se o efeito socializador do contexto em que os estudantes estão inseridos e das relações estabelecidas no interior das moradias estudantis como mobilizadoras, em maior ou menor grau, de sua integração e filiação ao ensino superior.
08	2020	Gois, Juliana Carla da Silva	Trabalho precarizado, política social e Serviço Social: elementos para a análise das condições	Investigar as condições de trabalho dos assistentes sociais, articuladas à precarização do trabalho e das políticas sociais no Brasil,	Os procedimentos metodológicos adotados na investigação foram a pesquisa	O estudo desvelou que no estágio atual do capitalismo o incremento das formas de exploração da força de trabalho tem levado à ampliação da precarização do trabalho, que ocorre tanto no setor produtivo, quanto

			de trabalho dos assistentes sociais na assistência estudantil do Instituto Federal de Alagoas (IFAL)	visando identificar as expressões da precarização no exercício profissional na assistência estudantil do Instituto Federal de Alagoas (IFAL)	bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.	no setor improdutivo, a exemplo dos serviços, ainda que haja particularidades em cada um. os resultados permitem identificar que os elementos que envolvem a particularidade da precarização das condições de trabalho dos assistentes sociais do IFAL são semelhantes aos dos demais trabalhadores.
09	2020	DUARTE JÚNIOR, Nestor Gomes	Assistência estudantil nas universidades estaduais brasileiras: as marcas dos Programas de bolsas e auxílios financeiros na permanência discente	Analisar os determinantes da ampliação dos programas de auxílio financeiro como ferramenta de apoio à permanência discente nas IES estaduais brasileiras a partir do ano 2000.	De caráter bibliográfico e documental.	O estudo demonstra uma prevalência do padrão social-liberal de intervenção estatal, com base no ideário de capitalismo humanizado (CASTELO, 2012), que impactou nas medidas de apoio à permanência estudantil nas IES públicas estaduais em duas dimensões. A primeira relaciona-se às orientações do Banco Mundial/UNESCO para a diversificação de acesso à educação superior, o que respaldou as IES no acolhimento das demandas dos movimentos sociais na implantação de ações afirmativas. O segundo nível avança na estrutura dos programas de apoio à permanência, uma vez que a "solução" para os problemas sociais dentro desse receituário pautou-se pela transferência de renda, com ênfase na focalização das políticas sociais às camadas mais pauperizadas, cujo critério central de seletividade é a renda sócio familiar, alinhado a lógica dos mínimos sociais (PEREIRA, 2013). Conclui-se que a hipertrofia dos programas de bolsas e auxílio financeiros, no rol da assistência estudantil, baseia-as na garantia do acesso às mínimas condições de permanecerem nas IES. Assim, esses programas formam um perfil

						de seletividade focalizado ou com uma universalidade relativa (SILVA, 2014), para assegurar o mínimo aos que têm dificuldades estruturais de permanecer na universidade e que emerge como contradição precípua o desencontro entre a quantidade de vagas ofertadas nos programas e o quantitativo do público-alvo em potencial.
10	2020	Dantas, Maria Conceição Borges	O trabalho de assistentes sociais na Educação Profissional e Tecnológica: desvelando seu processamento no Instituto Federal de São Paulo (IFSP)	Analisar o processamento do trabalho do/a assistente social no Instituto Federal de São Paulo, buscando explicitar seus conteúdos e significados.	O estudo efetivou-se por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com a realização de grupos focais e entrevistas semiestruturadas com profissionais de Serviço Social do IFSP, além do tratamento analítico de documentos institucionais que normatizam e definem diretrizes para a realização do trabalho profissional na instituição.	Identificou-se um duplo reducionismo em relação à Assistência Estudantil, principal requisição institucional, que impacta diretamente no processamento do trabalho do/a assistente social. Esse reducionismo se materializa pela compreensão restrita da Assistência Estudantil voltada para a execução quase que exclusiva do Programa de Auxílio Permanência, com ênfase em atividades burocrático-administrativas em detrimento das atividades de natureza socioeducativa.
11	2021	Dias, Carlos Eduardo Sampaio Burgos	O apoio pedagógico no campo da assistência estudantil no contexto da expansão do ensino superior no Brasil	Compreender como o apoio pedagógico vem se constituindo no âmbito dos serviços de apoio aos estudantes na assistência estudantil em universidades federais brasileiras	Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com levantamento bibliográfico e da legislação e pesquisa de campo,	Concluo que o apoio pedagógico, tanto na modalidade individual quanto coletiva, ao se debruçar sobre as dificuldades individuais dos estudantes no contexto da expansão e das políticas de ações afirmativas, tomando os indicadores acadêmicos como referência, mas não se

					que envolveu observação, conversas informais e entrevistas com profissionais da assistência estudantil de quatro universidades federais: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Federal do ABC (UFABC).	restringindo a eles, constitui-se como uma política de permanência estudantil voltada a apoiar os estudantes em suas aprendizagens, em sua integração ao ensino superior, e em sua afiliação intelectual.
12	2022	Lima, Maria Janete de	Análise das políticas de assistência estudantil: pensando as formas de permanência de estudantes universitários no contexto da governamentalidade neoliberal	Compreender as políticas de assistência estudantil nos cursos de licenciatura e a governamentalidade neoliberal no Brasil contemporâneo quanto à permanência no ensino universitário. Tem como objetivo geral analisar os programas de assistência estudantil enquanto políticas da governamentalidade neoliberal e a construção da permanência qualificada dos estudantes no ensino universitário considerando, os	A perspectiva teórico-metodológica da análise dos dados da pesquisa se fez por meio da análise do discurso foucaultiano, tendo como categorias basais: o sujeito, o enunciado, o dispositivo e o discurso.	O estudo destaca o impacto da "governamentalidade neoliberal", sugerindo que as políticas públicas se reestruturam constantemente através de discursos que enfatizam o controle social. Simultaneamente, evidencia uma tensão entre o controle estatal e as ações de resistência, tanto dos estudantes quanto de entidades como o FONAPRACE e a ANDIFES, que lutam pelo fortalecimento de uma assistência estudantil.

				discursos da “assistência” e da “permanência.		
13	2022	Carvalho, Doracy Dias Aguiar de	Participação democrática discente na gestão da assistência estudantil das IFEs brasileiras: limites e desafios	Desvelar a configuração da participação discente nos espaços de gestão colegiada da assistência estudantil das IFES brasileiras.	Ancorado na abordagem do materialismo histórico e dialético o estudo buscou – por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo – apreender a estrutura e dinâmica da materialidade empírico-histórica acerca da participação discente nos espaços colegiados de gestão da assistência estudantil em 69 universidades federais, ilustrando tal participação a partir da realidade particular da UFT.	A participação discente nesses espaços se configura, tendencialmente, como uma participação funcional à lógica da gestão gerencial, inclinando-se a contribuir mais para legitimar práticas gestionárias incompatíveis com os princípios da gestão democrática do que para assegurar o controle democrático por meio da disputa efetiva do poder de decisão relativo à gestão da referida política.
14	2022	Costa, Zora Yonara Torres	Educação profissional, permanência estudantil e desigualdades raciais e de gênero: o IFB-Gama	Investigar de que modo as dimensões racial e de gênero, identificadas como situação de vulnerabilidade social, se colocam no Auxílio Permanência Presencial, da Política de Assistência Estudantil, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília -	Método materialista histórico-dialético. Abordagem qualitativa. Análise documental.	Observou-se nas leituras realizadas dos documentos pesquisados que não existia, expressamente, uma correlação entre ingressantes por cotas, conforme previsto na Lei 12.711/2012, com a concessão do auxílio permanência. Nas análises, foi identificada, ainda, fragmentação entre ingresso e permanência, sem conexão entre estes dois elementos. Foram identificados os impactos da história de

				campus Gama. m, pretendemos responder como as desigualdades raciais e de gênero, identificadas como situações de vulnerabilidade social, emergem na Política de Assistência Estudantil		desumanização, a constituição da colonialidade-modernidade (QUIJANO, 2005) e a presença do viés racista-sexista-classista frente ao conjunto da sociedade, particularmente sobre as mulheres negras, maiores demandantes da assistência estudantil. constatou que o auxílio permanência contemplou um percentual de mulheres negras, que estavam desempregadas, sem renda ou com uma renda muito baixa.

Fonte: Elaboração própria.

Dissertações:

Nº	Ano	Autor	Título	Objetivo	Metodologia	Resultados
1	2018	Farias, Leonardo Monte Silva Monteiro de	Assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba/ Campus João Pessoa: contradições, limites e desafios para a atenção aos estudantes do ensino superior	Analisar a Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – Campus João Pessoa na percepção dos estudantes quanto ao cumprimento de seus objetivos institucionais.	Estudo de natureza aplicada, por meio do método de abordagem histórico. Estudo de natureza exploratória e com enfoque quantitativo e qualitativo. Trata-se de um estudo de caso desenvolvido. A Política de Assistência Estudantil do IFPB é limitada ao repasse financeiro aos estudantes por meio de programas específicos que reforçam a lógica de repasse de recursos via transferência de renda, presente na maioria das Políticas Sociais Brasileiras. Tal sistemática contribui para a falta de clareza e distinção das peculiaridades existentes entre a Assistência Estudantil e a Política Pública de Assistência Social.	Os resultados deste estudo apontam para um processo de desconhecimento por parte dos discentes dos objetivos da Política de Assistência Estudantil, reduzindo-a ao apoio financeiro de programas de alimentação, transporte e moradia, desconhecendo serviços institucionais que venham a viabilizar de maneira efetiva a sua permanência. Destacamos a inexistência de ações que visem ao acompanhamento pedagógico destes estudantes e a falta de compreensão do papel da Assistência Estudantil em sua trajetória acadêmica. Ficou evidente a preocupação institucional por priorizar o atendimento das demandas materiais postas pelos estudantes, não aparecendo as estratégias para a

						atenção das suas demandas simbólicas, cujo foco está pautado na construção de espaços de sociabilidade. A limitação orçamentária para o desenvolvimento de ações mais efetivas diante do processo de expansão da Instituição e do número de estudantes que tem garantido o acesso se configurou num aspecto merecedor de destaque, dada a realidade socioeconômica e cultural dos estudantes na atualidade, demandando uma melhor atenção.

02	2020	Araújo Júnior, Carlos Alberto Moreira de	Direitos Humanos, financiamento público e ensino superior: orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins	Analisar a trajetória histórica da destinação de recursos durante o período de 2010 a 2018, para a manutenção do PNAES na Universidade Federal do Tocantins (UFT).	Pela natureza de seus objetivos, tratou-se de uma pesquisa aplicada. Pelos procedimentos de coleta de dados e aspectos metodológicos técnicos, este estudo adotou os procedimentos da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. As análises dos dados, as quais alimentaram este estudo, realizadas no fito de atender aos objetivos e ao problema de pesquisa, foram norteadas pelo enfoque crítico-dialético. A análise dos dados contemplou, de forma conjunta, as abordagens das pesquisas quantitativa e qualitativa. A técnica de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2011), foi utilizada em vista de uma melhor compreensão crítica dos dados, para além dos números a respeito do volume de recursos na execução do orçamento destinado ao PNAES na Universidade Federal do Tocantins.	Os dados mostram que, nos últimos anos, houve um aumento significativo no quantitativo de alunos vulneráveis no Ensino Superior público no Brasil, ressaltando-se, com isso, a necessidade do orçamento público para a manutenção desses estudantes na universidade. Os resultados evidenciam, por outro enfoque, que o orçamento público destinado ao financiamento da política de assistência estudantil permite uma maior democratização do acesso ao Ensino Superior, portanto, essencial à realização do direito humano à educação. Por outro lado, numa realidade social de contradições, a agenda política em marcha, favorável à diminuição do Estado e atribui às políticas sociais a responsabilidade pelo desequilíbrio nas contas públicas, suscita um verdadeiro desafio aos direitos humanos e acentua a crise de financiamento às universidades. Esse movimento, alinhado à proposta de universidade operacional, vem ganhando cada vez mais espaço de atuação. Em síntese, a redução do orçamento destinado ao PNAES ameaça o financiamento da assistência estudantil, sinalizando a ampliação da exclusão e de mera relação instrumental.
03	2020	Silva, Fábio Felix Souza da	Diversidade das fontes de financiamento das universidades públicas: empréstimo de			

			amortização condicionado à renda futura - ECR			

Fonte: Elaboração própria.

Apêndice B - Reitores da Universidade Federal de Uberlândia

Período	Reitores
06/09/1969 a 15/08/1970	Prof. Genésio de Melo Pereira
19/08/1970 a 11/12/1971	Prof. Domingos Pimentel de Ulhôa
02/06/1971 a 30/12/1975	Prof. Juarez Altafin
31/12/1975 a 08/05/1976	Prof. José de Paulo Carvalho - *pró-tempore*
08/05/1976 a 09/05/1980	Prof. Gladstone Rodrigues da Cunha Filho
1980/1984 e 1984/1988	Prof. Ataulfo Marques Martins da Costa
13/07/1988 a 13/07/1992	Prof. Antônio Martins da Silva Júnior
13/07/1992 a 07/10/1992	Prof. Luiz Mário Guimarães Gonçalves - *interino*
07/10/1992 a 14/10/1992	Prof. Raimundo Hélio Leita - *pró-tempore*
14/10/1992 a 12/11/1992	Prof. José Carlos de Oliveira - *pró-tempore*
12/11/1992 a 13/11/1996	Prof. Nestor Barbosa de Andrade
13/11/1996 a 13/11/2000	Prof. Gladstone Rodrigues da Cunha Filho
14/11/2000 a 30/11/2000	Prof. Gilberto Arantes Carrijo - *pró-tempore*
2000/2004 e 2004/2008	Prof. Arquimedes Diógenes Ciloni
2008/2012	Prof. Alfredo Júlio Neto
2012/2016	Prof. Elmiro Santos Resende
2016/2020 e 2020/2024	Prof. Valder Steffen Júnior

Fonte: Elaboração própria com base em documentos oficiais arquivados na Secretaria Geral da Reitoria/UFU.

Apêndice C - Entrevista: Gestores Administrativos

Respostas da primeira questão:

Gestor (A) afirma que

> "(...) entendo que financiamento público da educação é a constituição de um fundo público (...) através da Tributação nacional (...) para tentar satisfazer necessidades sociais, de acordo com correlação de força, processos eleitorais.(...) em prol daquilo que reza a Constituição, em pro daquilo que que reza programas de governo, interesse coletivo, interesse social".

O gestor (B)

> "Entendo que o financiamento público(...) é um direito constitucional garantido a partir da nossa própria Constituição como um direito essencial à educação. (...) precisa ser aprimorado. A partir do momento que você tem indicadores, que você tem uma definição de metas a serem alcançadas a partir desse financiamento. (...) que gerem impactos sociais para sociedade. (...) e de corrigir as assimetrias sociais que nós temos na sociedade (...)".

Respostas da segunda questão:

O gestor (A) afirmou que

> "foi a conveniência (...) de que nunca uma política social, ela seria ameaçada. Enfim, eu acho que não fizeram a leitura adequada sobre conjuntura, sobre história, sobre oscilação de poder, que é comum (...). Por exemplo, por que nós nunca revisamos a legislação que trata da eleição de reitor. Porque nós mantivemos a ideia de lista tríplice, nos acomodamos em cima disso, achando que ninguém usa mais essa ferramenta de indicar reitores de acordo com a própria vontade. "

O gestor (B)

> "Minha opinião é que falta força e vontade política (...) sem assistência estudantil, a gente de fato não vai conseguir manter os estudantes. E não só na sua manutenção financeira, mas na sua manutenção de pertencimento à instituição. (...)"

Respostas da terceira questão:

O gestor (A) afirma que

> "Eu acho que a falta de critério de constituição do fundo, do tamanho do fundo, acho que a falta de alinhamento entre o volume de recursos e a demanda. Acho que também há um problema que é operacional (...) e isso produz para quem está lá na ponta, operando com demandas, que às vezes são planejáveis e às vezes não são planejáveis; uma situação quase que dramática. Então, acho que de duas dimensões: tamanho de recurso, vinculação da quantidade de recurso à demanda e a outra é a disponibilização desses recursos. Um terceiro problema (...) é a questão da flexibilidade, do uso do recurso. Em 2017, a PROAE voltou a usar a FAU para receber os tickets do

> RU. Com qual o objetivo dar flexibilidade. (...) não posso contar com fundações de apoio que não são tão transparentes quanto ao serviço público. Se se cria um conjunto de etapas para esse recurso ser usado, você precisa às vezes, negociar isso. As fundações usam taxa de administração. Então, como é que eu vou pagar uma taxa de administração sobre recursos de assistência estudantil? (...)".

Par o gestor (B)

> "o maior desafio para mim é a incerteza, (...)o gestor público, ele atua com planejamento, (...) Quando você começa a trabalhar com uma série de incertezas, de bloqueios, de cortes e de uma série de ações que são realizadas, você vai gerando uma insegurança não só jurídica, mas uma insegurança de execução. (...). Mas não basta hoje ter planejamento, porque você não tem a segurança de que o recurso que o orça, no orçamento é votado na lei orçamentária. Mas o financeiro não chega na mesma proporção. Então você fica num descompasso de execução de atividades, e chega no final do ano muitas vezes nos cobrar da eficiência que é a eficiência na gestão pública é o uso adequado do recurso público, mas também na sua totalidade (...). Você chega também ao final do ano, com às vezes algum recurso ali pendente, não porque você quer, mas porque você não teve condições de fazer a readequação durante o processo (...)".

Respostas da quarta questão:

O gestor (A) informou

> "Eu acho que ele não reflete. A matriz do PNAES que é aquela grande fórmula que é usada para pegar o bolo do orçamento todo da assistência e dividindo entre as universidades, ela foi feita à luz da matriz OCC que as universidades usam. Então foi uma tentativa de espelhar o critério OCC para critério de assistência estudantil. (...). Então eu pego todas essas variáveis que são aquelas relacionadas a produção da universidade, e calculo a distribuição de recursos a partir do que a universidade faz. É um critério. Agora usar isso para assistência estudantil. Não tem cabimento! (...). Porque eu estou pensando num recurso para atender estudantes que têm vulnerabilidade. Então o critério não poderia ser esse. O critério deveria ser do meu ponto de vista, o volume de estudantes vulneráveis e a gravidade da vulnerabilidade desses estudantes. A intensidade da vulnerabilidade. (...). Porque o critério do aluno equivalente, esta nesta fórmula em vários momentos em específico. (...) O que é, do ponto de vista matemático uma sobreposição! Curiosa. (...) eu amplio a capacidade dessa variável de determinar o orçamento. (...) o número de estudantes diplomados não diz para mim, se o volume de demanda por assistência estudantil é maior ou menor. Eu visitei Mossoró uma vez, e fiz o levantamento do número de estudantes vulneráveis, 80%. Então, a Universidade em Mossoró ela não tinha um volume de recursos proporcional a sua demanda. E aí o PNAES é contraditório!! A letra do PNAES é contraditória, porque um dos objetivos do PNAES é combater as desigualdades regionais (...). Não tem uma ação pensada para reduzir as desigualdades regionais. (...) a gente propôs uma nova matriz. A ideia era vincular o volume de recursos ao volume e a intensidade da vulnerabilidade. Essa proposta morreu em 2016. A Andifes não topou. Por quê? Porque algumas universidades tradicionais, grandes, iam perder recurso (...). E aí pesou a política. "

O gestor (B) destaca que

> “Não. Porque o aluno equivalente, na verdade ele é uma métrica para matriz orçamentária da instituição, né. No PNAES, especificamente, a nossa métrica é a vulnerabilidade do estudante (...). Para nós ele não seria uma métrica a ser incorporada na nossa matriz, porque não tem o indicador necessário para que a gente possa atuar. ”

Respostas da quinta questão:

O gestor (A) afirmou que

> “(...) um dos meus maiores desafios era ter acesso ao banco de dados da UFU para fazer o monitoramento, para fazer acompanhamento, para saber o tamanho da nossa demanda. (...) o CTIC sempre foi uma ilha muito bem protegida que não dava para gente acesso a muitos dados. Uma outra quantidade de dados estava na PROGRAD. A Assistência Estudantil tinha o sistema dela, só que o sistema da assistência estudantil era um sistema por demanda. (...) eu só sabia daquele estudante que batia à minha porta, mas eu não conhecia aquele estudante que por ventura não sabia que o serviço existia. Então tem estudante que nem sabe a Assistência Estudantil existe. (...) eu sabia a demanda que bateu a porta, (...) olha só porque os sistemas não dialogavam, até hoje não dialoga. (...). Os sistemas, não dialogavam. Então era impossível. (...) chegar ao final da gestão e dizer: A minha política deu certo. (...). Até hoje não há sistema para isso. Então, a gente tinha indicadores que não eram tão bons, mas a gente usava”.

O gestor (B) salientou que

> “a universidade faz esse controle (...). Mas, a PROAE, faz um paralelo ao da instituição (...) então, a gente tem um recorte, dessas taxas de vasão e retenção dentro da assistência estudantil. (...). A gente tem o painel, (...) vem diminuindo essas taxas a partir da assistência estudantil, mas a gente ainda não faz o cruzamento com um todo. Porque aí teria que ter um sistema mais adequado.”

Respostas da sexta questão:

O gestor (A) afirmou que

> “Infelizmente. (...). Ela dizia, que o orçamento da União, nos anos pós 2016 iam variar de acordo com a inflação, e sempre a partir do marco de 2016. Então, a gente não teria ganho real, em nenhum ano. (...) estava muito claro que, se a gente tinha um orçamento em 2016, que era insuficiente, a Emenda Constitucional nº 95/2016 ia manter a insuficiência eternamente. Se a gente precisasse aumentar a cobertura, não poderíamos fazer, a não ser que a gente sacrificasse outros setores ou outras políticas. (...) 2016 é o pico que a gente tem do orçamento e depois ele começa a cair do ponto de vista absoluto e depois também fortemente do ponto de vista relativo. (...) há uma perda substancial do poder de compra do PNAES (...) a perda em relação à inflação foi enorme. Então, houve sim a perda real em termos de orçamento para assistente estudantil pós o ano de 2016”.

Gestor (B) salientou que

> "Ela é uma grande limitadora de investimentos, porque mesmo que a gente consiga novos investimentos na instituição a gente não consegue utilizar porque fica ali dentro dos limites orçamentários da instituição ou orçamentário ou financeiro".

Respostas da sétima questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Eu não consigo aceitar a justificativa da Emenda (...) entendo como inconstitucional. (...) nós vivemos numa sociedade extremamente desigual. E isso pode implicar maior quantidade de recursos. (...) não faz o menor sentido você engessar o Estado em relação à métrica de 2016, se o Brasil tem um déficit social em termos de política, em termos de cobertura de direitos é enorme (...)".

Para o gestor (B)

> "A fundamentação é que ela está atrelada a arrecadação de impostos do governo. (...) a minha opinião é de que isso não poderia estar atrelado a nenhuma possível lucratividade de arrecadação. Que o Estado tem o dever de manter suas obrigações junto à sociedade".

Respostas da oitava questão:

O gestor (A) afirmou que

> "(...). Eu pude perceber, (...) que algumas políticas começaram a ser interrompidas na UFU. Então, por exemplo, os editais de bolsa, eles eram de fluxo contínuo. (...). A qualquer momento que a pessoa entrasse, podia ser selecionada. (...). Também, começavam a suspender algumas bolsas. A bolsa creche, por exemplo, ela foi interrompida durante um período (...) um conjunto de ações que eram feitas no passado.".

O gestor (B) declarou que

> "A gente teve uma queda significativa orçamentária. E mesmo quando você tem o orçamento com a emenda, você tem a limitação de teto. (...). Limite financeiro destinado para o investimento."

Respostas da nova questão:

O gestor (A) afirmou que

> "O Orçamento Público é sempre um orçamento político. Você monta um fundo e disputa um fundo politicamente (...) a montagem desse fundo diz respeito a um conjunto de demandas, em especial aquelas relativas ao grande Capital, ao capital financeiro(...) para mim, é manter o controle fiscal, garantir o pagamento de juros de dívida, acalmar mercado financeiro, rezar na cartilha neoliberal (...)".

Para o gestor (B)

> "(...) ela busca ali um controle(...) de novos investimentos e dentro das possibilidades que são indicadas, pelo governo. Mas minha opinião é que esse

> não é o papel do governo. E o papel do Estado é garantir que a gente tenha condições de saúde, educação e a todas as áreas ali que são previstas constitucionalmente. ”

Respostas da décima questão:

O gestor (A) afirmou que

> “Acho o PIDE fundamental para a gente pensar em longo prazo (...) não foi uma boa experiência com o PIDE(...).Só depois de passar um ano é que chegava o alerta para gente (...) [para] ver lá se as metas do PIDE foram atendidas (...) via muito pouca organicidade no PIDE. Ele aparecia muito no momento da gestão e ao final para fazer avaliações. (...). Eu acho um pouco uma peça(...) não orienta muito as ações no dia a dia da assistência estudantil. (...) acho que era um jeito ruim da gente lidar com isso. (...). Enfim, eu nunca vi o PIDE tão importante assim. Devia ser.”

Para o gestor (B)

> “(...) acredito que é fundamental. (...). E o que vem dificultando muito a execução do PIDE é exatamente essa insegurança do encaminhamento dos recursos financeiros. (...). E hoje, ele está bem próximo do que nós fazemos bem próximos das atividades que nós entregamos. No entanto, as nossas metas não conseguem ser cumpridas porque o recurso não vem atendendo de fato as nossas necessidades.”.

Respostas da décima primeira questão:

O gestor (A) afirmou que

> “(...) o PIDE não era uma peça que a gente consultava com frequência(...). Eu acho que a UFU, ela talvez não leve o planejamento de longo prazo, pensando nas unidades acadêmicas, nos três segmentos, o planejamento de longo prazo tão a sério!! E por quê? Porque veja a gente planejava de cinco em cinco anos. Mas quando um curso ia surgir, o curso nem ligava para as metas que estavam no PIDE. (...). Então a universidade se expandia fora da lógica do PIDE(...). Uma lógica de contingência, de trabalhar com imediato, falta de cultura, de planejamento! (...). Ela [UFU] não faz um planejamento adequado(...) Eu estou pensando da UFU como instituição, ela não consegue olhar para o futuro, (...) hoje porque, a gente tem uma Emenda Constitucional que foi aprovada, e que exige que toda política pública tenha seu mecanismo de avaliação e acompanhamento. Mas isso não dá tanto conforto hoje porque as políticas continuam sendo produzidas sem mecanismos de avaliação e acompanhamento. O PNAES tem esse como um dos vários “calcanhares de Aquiles”. A Portaria Normativa nº 39, o Decreto nº 7.234/2010, e agora a Lei Federal 14.914/2024. Nenhuma dessas três normativas do PNAES trazem bem descrita qual deve ser o procedimento de monitoramento e avaliação. Nas três peças, a regra é a mesma. A universidade tem autonomia para monitorar e avaliar do jeito que ela quiser. (...). Eu fico sem a possibilidade de fazer comparações regionais, nacionais. (...). Eu saí em 2016, dias depois a CGU chegou, e pediu a lista de todos os indicadores que a gente usava(...). Ela nos avaliou, falou: vocês avaliam, vocês monitoram. Mas eu vou dizer para você. Se eu tivesse na CGU, eu iria disser não! Porque o indicador, para mim, ele não pode ser um indicador de uma universidade sem comparação, sem parâmetro(...). Eu podia apontar na minha gestão dezenas de problemas nos indicadores de monitoramento e de acompanhamento. (...). Eu estimulei a

> equipe a pensar a criação de indicadores à época. E vou dizer para você, foi uma luta de quatro anos para sair um indicador, para sair dois indicadores. Hoje, a PROAE tem painéis bem mais sofisticados, mas eu vou dizer para você se eu não tiver parâmetros regionais, nacionais para fazer comparações, me servem muito pouco. "Então eu acho que esse é o calcanhar de Aquiles, e o MEC ajuda".

Para o gestor (B)

> "Foram afetadas negativamente. PNAES, eu acredito que praticamente todas, porque nossas métricas são relacionadas ao investimento realizado, é muito atrelado ao público vulnerável, não todo o público vulnerável, mas grande parte dele é acessado pelas cotas sociais pelas nossas cotas de ingresso. Se nós estamos crescendo desde 2016, a gente estava com 24% (vinte e quatro por cento de cotistas); hoje nós estamos ali em 2022 em 38% (trinta e oito por cento), e (...). E se esse público está sendo ampliado, não tem a mesma correlação do investimento que é feito para o PNAES, na mesma proporção que o investimento deveria chegar para instituição. Inevitavelmente, você vai ter um impacto, porque você vai atender menos estudantes, sendo que sua demanda está ampliada. E a grande justificativa de não se ampliar PNAES é o teto de gastos. De que o governo não teria condições de ampliar mais seus investimentos, porque está limitado ao teto que foi colocado (...) especificamente o PIDE de 2016 a 2021 ele tinha uma particularidade que ele era junto com a extensão e cultura (...) as métricas que foram colocadas, não necessariamente nós executávamos também, ou era métrica que já não tinha mais. Programas que já não tinham mais ações, ou que não eram mais feitas. Então houve um descompasso ali do PIDE 2016 a 2021, com o que de fato a Pró-reitoria iria começar a desenvolver. Então em o PIDE 2022 A 2027, está mais alinhado com o PNAES, com o Decreto, com as dez áreas, com as atividades. (...) e ele está mais próximo do que nós de fato realizamos. Então por isso que ele está para mim mais correto. (...) como eu não participei [da construção] de 2016-2021 nessa área da Assistência Estudantil, a gente não consegue entender assim, qual que era a lógica de raciocínio na hora que ele foi feito, da forma que ele foi feito. (...) Então, por exemplo, uma meta que nós tínhamos de "ampliar o apoio e a participação de sempre em eventos que envolvam viagens e deslocamentos'. Não era nenhum tipo de ação que nós fazíamos. "Ampliar para cinco, mil e quinhentos estudantes do programa PROSSIGAM". O programa prossiga, parou de funcionar a partir de 2015. "Estruturar e ampliar duzentos e cinquenta atendimentos de psicologia escolar". A gente não tinha um profissional que atuava nessa área quando nós entramos. Então assim tinha várias métricas que não condiziam com o que de fato a gente realizava. Então o de 2022 a 2027, nós já fizemos essas correções.

Respostas da décima segunda questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Eu não acompanhei fielmente os relatórios de gestão e o PIDE. Não conseguiria responder [depois que sai do órgão, como a assistência estudantil se comportou]. "

Para o gestor (B):

> "O PIDE [2022-2027], eu acho, que ele de uma certa forma, ele assentou ao que nós fazemos, (...). Lógico que ele pode ser aprimorado com o tempo. (...) mas é a partir de uma base posta que é executada. E que não fica no campo das ideias, no campo dos sonhos. Uma coisa que a gente percebeu quando nós entramos é porque como o PIDE [2016-2021] foi pensado no contexto do REUNI [concluído oficialmente em dezembro de 2012] (...). Então tinham muitas ações e atividades que eram sonhos, não que elas existiam, mas que eram vontade de existir(...). E a gente teve até um apoio muito grande da procuradoria nesse momento. (...). A gente fez um grande mapeamento em todas as divisões, em todas as áreas. O quê que nós fazemos de fato?! (...). Então, as métricas elas mudam a cada área. (...). E esse é o PIDE que nós temos 2022-2027. E depois um outro momento a gente começou a trabalhar com os sonhos, porque a gente também precisa sonhar, né? (...). Aí a gente começou a validar. (...) E se fosse possível, a gente começou a incorporar dentro do nosso cotidiano. Se não for possível, está ali guardado no documento, que assim que tiver recursos e condições vai ser a equipe vai ser acionada para atuar. "

Respostas da décima terceira questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Olha de 2017 a 2022 eu não acompanho tão de perto. Via os contingenciamentos de fora e vi a reclamação dos estudantes de fora. Mas eu não tive proximidade com a gestão, a ponto de saber acompanhar e saber exatamente o que foi feito. Eu seria irresponsável se eu dissesse. "

E o gestor (B) respondeu que

> "Entre 2016 e 2022, nosso maior bloqueio que nós tivemos foi em 2021, foi o maior bloqueio que nós tivemos dentro do PNAES. Os outros (...) a gente conseguiu ter uma ação mais estratégica para que **a gente pudesse ir trabalhando os recursos em empenhos de restos a pagar**. (...) mas uma forma que a PROAE atuou, e diferente de algumas outras IFES durante a pandemia, **a gente trabalhou muito com a condução de uma poupança**. **Eu vou falar desse jeito**. (...) **como a gente não teve uma ação do RU, principalmente não estava em execução**. A gente **poupou** alguns investimentos porque a gente já sabia do impacto que teríamos no retorno da pandemia, e a gente não sabia qual que seria o recurso que receberíamos, e para não ter que partir para a iniciativa de ter que cancelar auxílios, que foi o que aconteceu em várias IFES(...) **A gente foi trabalhando muito com os Resto a Pagar, que é uma ação de gestão**. Mas é uma ação que gera também muitas dificuldades, porque a gente sabe que o Resto a Pagar podem ser solicitados a qualquer momento. Mas foi uma aposta que nós fizemos naquele momento. Uma decisão de gestão para que a gente conseguisse. **Foi essa gestão toda**. A gente trabalhou dessa forma, porque a gente já sabia que era inevitável o aumento do RU. A gente teria que licitar de novo. A gente estava com o encerramento de contrato. (...) já sabia que a gente não teria um aumento significativo no recurso (...). Então, para gente não ter que suspender auxílios e nem suspender o RU ou ter alguma limitação, ou ter que aumentar o valor do restaurante universitário, que foi a estratégia que muitas IFES acabaram utilizando. E como gestão a gente tinha feito um compromisso ali com os estudantes de não mexer no valor do auxílio e do acesso ao R U, **a gente trabalhou com essa poupança. Durante ano a ano até fechar a**

> **gestão, até esse ano**, **nós fomos realocando recursos a partir da necessidade de investimento que a gente ia identificando**. (...). **Mas talvez tenha sido a decisão mais assertiva que a gente tomou**. Porque, diferente de outras IFES a gente conseguiu conduzir até o final da gestão, conseguiu entregar. (...) sem déficit hoje na instituição, e a gente vai conseguir de alguma forma ter conduzido a assistência estudantil sem ter que sofrer grandes impactos ou grandes cortes ou cancelamentos, e fechamentos de atividades e ações. (...). Mas vai **ser um grande desafio para próxima gestão**, porque a próxima gestão, de fato, ela vai ter um recurso que é deficitário para demanda que nós temos, e **não vai ter essa reserva**. Então, eles vão ter ali um grande desafio pela frente. ".

Respostas da décima quarta questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Eu reputo a lei da Emenda Constitucional nº 95/2016, emenda do corte de gastos, e ao que aconteceu depois do golpe, passamos a ter uma gestão Temer e uma gestão Bolsonaro alinhada com uma ideia muito mais fiscalista e muito menos social, muito menos guardada nos direitos. "

Para o gestor (B)

> "(...) sempre foi vontade política. Assim, porque eu acho que quando politicamente você está alinhado a uma pauta específica, todo sistema se movimenta. A gente presenciou muitas questões até dentro da instituição, até com a própria UFU. (...). **Há uma necessidade muito grande de termos parlamentares, das cidades e da região onde nós temos os campi, para fazer essa atuação direta, essa cobrança direta junto ao governo**. (...). **Porque o PNAES[enquanto Decreto], sempre teve uma insegurança jurídica muito grande**(...). (...)quero ter esperanças de que agora com a política sendo institucionalizada, a gente de fato vai conseguir recompor, vai conseguir ter um o olhar talvez mais aguçado dos nossos parlamentares (...) para refazer as matrizes orçamentárias e destinar o recurso mais significativo para PNAES. Até porque agora, [com a nova Lei] nós temos a entrada da pós-graduação do ensino técnico [no PNAES] que não estava marcando, antes era só graduação (...)".

Respostas da décima quinta questão:

O gestor (A) afirmou que

> "(...). A gente teve uma história bem pouco consolidada de política de assistência estudantil no Brasil. Antes de ser Decreto de 2010, ele foi uma portaria normativa em 2007(...). Mas tanto na portaria Normativa de nº 39 de 2007, quanto no decreto nº 7.2734/2010 em nenhum dos dois documentos a gente tinha resguardado um fundo público, ainda que fosse sem valores absolutos, e nem valores relativos. Não havia qualquer métrica, qualquer tipo de menção há um volume de recursos necessários para atuação na área da assistência estudantil.(...). Agora, nós temos uma política Nacional de Assistência Estudantil a PNAES, mas nela também NÃO há menção sobre a vinculação de qualquer mecanismo de financiamento da assistência estudantil. (...). Hoje está em tramitação um projeto de lei para fazer a revisão da PNAES

da Política Nacional, que tem como objetivo vincular PNAES àquele Fundo social que trata dos royalties do petróleo. (...). *Esse era um dos maiores desafios das políticas de assistência estudantil*. Nós nunca tivemos na história do país qualquer tipo de reserva. *Insisto nem absoluta*, nem relativa, nem vinculada, por exemplo, a número de pessoas que precisam, nem vinculadas a volume de vulneráveis, Nada. Então, todo ano, vivíamos o mistério da formulação da LOA, PLOA, em termos de volume, a gente não sabe como o MEC, desde 2007 até hoje, ele calculava o volume necessário de recursos. (...). Mas nem o aumento, nem o decréscimo eles eram anunciados, a partir de qualquer lógica, de qualquer critério, então a gente podia ter uma elevação do número de estudantes que precisavam. Ou em 2013. Primeira turma de cotistas, não houve qualquer tipo de acréscimo proporcional ao aumento da demanda. (...). Em 2014, se eu não tiver enganado, eu visitei o MEC (...). E eu levei para ele um conjunto de gráficos que mostrava o crescimento do orçamento da UFU em assistência estudantil, para e passo com o crescimento da demanda por assistência estudantil a partir das cotas. Então os gráficos tinham curvas desproporcionais. Então, enquanto a curva de demanda era bem mais inclinada, a curva de orçamento era bem menos inclinada. (...). Então, foi chocante naquele momento, perceber como que a burocracia do MEC, não tinha noção sobre o volume da demanda (...) em 2015, o MEC aí sob controle do Mercadante propôs um novo programa de assistência estudantil. Então o PNAES já existia e foi criado o Programa Bolsa Permanência - PBP. A ideia do Mercadante, no primeiro momento, era criar um programa de bolsa para estudante cotista (...). Que ficou no PNAES. O PNAES, não dava conta dos estudantes cotistas. (...). Então o MEC teve a ideia de criar um programa de ação estudantil que fosse específico para estudantes cotistas (...). Quando Mercadante viu o tamanho da demanda, a quantidade de estudantes cotistas, ele deu um passo atrás. Então antes, antes do PBP, se transformar numa realidade, ele reduziu o escopo do PBP para que ele atendesse exclusivamente cursos integrais, que são aqueles cursos que tem mais de cinco horas de aula dia. Na UFU, em 2015, eram dois cursos Medicina e Biomedicina, os únicos dois que tinham. (...) as licenciaturas ficaram de fora. Cursos que tinham mais estudantes pobres ficaram de fora. Cursos que tinham mais estudantes pretos ficaram de fora. Curso de tinham mais estudantes indígenas ficaram em fora. (...). Esse programa é vigente até hoje, e está incorporado na lei da Política Nacional de Assistência Infantil. Eles fizeram um Ctrl C Ctrl V, e embutiram na lei da Assistência Estudantil. (...). Quando o PNAES virou um decreto em 2010, o governo começou a propor uma Política Nacional de Assistência Estudantil. (...) enfim, em 2018 (...) 2019, a gente tinha 12 (doze) PL's para fazer uma Política Nacional. Em 2024, esse ano até julho, a gente tinha 24 (vinte e quatro PL's) todos eles tentando produzir uma Política Nacional, todos eles desencontrados. (...). Então tinha um PL, (...), Professora Dorinha, que propunha a criação de um fundo, um fundo para ser gerido, como todo fundo é, exclusivamente para atender a assistência estudantil. (...). E quando no final de 2024. A deputada Alice Portugal foi convocada para relatar todos os PL's, porque eles foram pensados, (...). Então ela, sentiu um pouco de dificuldade, tinha que aprovar com pressa. Foi, foi feito a toque de caixa, então ela juntou o que foi possível. Ele tramitou na Câmara dos Deputados e depois no Senado. Quando chegou na mão do presidente da República, o Lula ainda vetou um artigo que falava sobre a questão orçamentária, que era um artigo que vinculava o volume do orçamento, a quantidade de estudantes vulneráveis. Então, mesmo com esse artigo, ele foi vetado. Então, hoje, qual é a situação que nós temos? Muito parecida com a de 2007, e com a de 2010, não há qualquer normativa que garanta recursos mínimos para a assistência

> infantil. Ela é discricionária. Depois da PLOA bater o martelo, virou LOA. É aquilo lá que nós temos agora, de onde eles tiram? Qual é a métrica? A gente não sabe.”.

E o gestor (B) respondeu

> (...). Primeiro, o avanço estrutural, quando nós assumimos a pró-reitoria ela era uma proposta, ela existia institucionalizada pelo Conselho Universitário, mas ela não existia na sua estrutura. Na sua concepção. (...). Então, o nosso papel foi, no primeiro momento fazer essa estruturação. Que a gente entende de estruturação? Então é desde estipular um organograma mais adequado, trabalhar com financiamento, entender qual seriam as rubricas que seriam destinadas para pró-reitoria da assistência estudantil. Um exemplo, nós não tínhamos rubrica de funcionamento. (...), e conseguimos ali na matriz orçamentária de nossa instituição separar um recurso para a assistência estudantil e, determinar que algumas rubricas seriam específicas de uso da PROAE, que aí especificamente é um recurso do PNAES, que ainda havia algumas discussões internas, de onde que é esse recurso? Quem poderia ter acesso a esse recurso? e de que forma que ele seria utilizado? Então nós organizamos essa situação. Depois a questão de espaço físico. Então na primeira gestão, nós ficamos muito focados em estruturar o espaço físico da pró-reitoria.(...). Então nós iniciamos fazendo todo um rearranjo, para reacomodar a pró-reitoria, acomodar suas diretorias, e se acomodar aqui na reitoria. Mas, também reestruturando setores? Porque a PROAE é diferente de outros setores que são concentrados. A PROAE ela é fragmentada, ela é dispersa nos campus, ela fica junto às suas atividades. Então, por exemplo, a divisão de restaurantes universitários fica juntos aos RU’s, aos restaurantes. A divisão de esporte e lazer fica junto com o esporte e lazer, fica no campus educa. As equipes de assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, ficam em outro setor, mais intimista, mais reservado, para que os estudantes possam ter acesso com mais facilidade.(...). E nós começamos a trabalhar uma reestruturação administrativa, porque o que aconteceu na separação da PROAE, e da PROEX. E vieram para a PROAE a equipe técnica especializada. (...). Mas a parte administrativa não veio. A gente não tinha a parte administrativa, então nós fomos criar a assessoria da Assistência Estudantil, que hoje ela é responsável por todo o planejamento, organização administrativa e prestação de contas de um recurso que é suntuoso. (...). Nós conseguimos também recompor a equipe (...). Nós iniciamos aqui com 33 servidores. Hoje nós somos 52 servidores na PROAE, ainda precisaríamos de mais 14 para ter uma equipe mínima. (...). Enfim, de novos cargos, novas vagas, eu acredito que a gente conseguiu praticamente dobrar a pró-reitoria de servidores. Então, isso foi um grande ganho. E de avanços, a gente também trabalhou agora na segunda gestão. Então, se na primeira gestão a nossa missão foi estruturar (...). Na segunda, a gente iniciou uma normatização. O que a gente percebeu aqui que a PROAE atua em muitas áreas. São as dez áreas do PNAES (...). Então a gente começou também a fazer uma organização do que de fato era a nossa atribuição,

> e do que de fato a gente teria que atuar, e que seria a responsabilidade de outras pró-reitorias, e não especificamente da nossa. Então nós fizemos uma série de normatizações. Hoje nós temos dez programas institucionalizados que passaram pelo Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis. Estamos atualizando a Política da Assistência estudantil, para que ela também fique mais alinhada com o que nós fazemos, e a gente também fez um movimento de reformulação do nosso PIDE. Porque nós percebemos que a gente fazia muitas coisas, mas que não estava no PIDE, e o que estava no PIDE nós não fazíamos. Então era até frustrante para a própria equipe na hora de fazer a prestação de contas. (...) e outra linha de frente foi à criação dos Núcleos de Assistência Estudantil - NAE'S e Normatização. Então isso é a criação da Assistência Estudantil e das ações, e outra linha de frente a gente criou o Observatório da Assistência Estudantil, que é a divulgação dos nossos atos. Porque uma das coisas que a gente percebeu também. Primeiro, que muita gente não sabia nem o que era a assistência estudantil, nem que existia PROAE. A gente também não publicizava muitas das nossas ações e atividades. [O Observatório] é responsável por sistematizar dados, compilar dados, mas divulgar esses dados: via nosso site, via redes sociais, via comunica o que de fato a PROAE produz, e tem interesse de mostrar para sociedade, mas principalmente para nossa comunidade estudantil para que ela tenha acesso. Eu acho que esses seriam os principais avanços assim. Agora desafios, eu posso falar um. Eu vou falar só um recurso financeiro e recurso pessoal, porque nós tivemos bloqueios, nós tivemos cortes. Foram assim, oito anos bem complicados para administrar um recurso que em tese, ele é suntuoso. Hoje é a pró-reitoria que mais recebe recurso. Porque todo o PNAES é direcionado para pró-Reitoria. (...) com auxílios diretamente ao estudante e o funcionamento do restaurante universitário, que hoje ronda com 17 mil estudantes acessando, não tem como a gente chegar aos estudantes e falar: Olha, aguarda um pouquinho que daqui a pouco a gente vai te pagar. (...). Gera sim uma atenção muito grande, porque são estudantes extremamente vulneráveis, estudantes que eles não têm outra opção. (...). Nossos estudantes não têm outra opção. (...). Ou é levá-lo à evasão, caso a gente não consiga fazer seus pagamentos. Então é uma linha que assim, gerou muitas, muitas tensões. Aqui. "Eu acho que foi o maior desafio que nós tivemos."

Respostas da décima sexta questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Em 2016 a gente criou a PROAE. Ela era uma demanda antiga da burocracia, da assistência estudantil da UFU. Então, funcionários e funcionárias da UFU demandavam isso(...). Era uma demanda antiga do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assistência Estudantil do Brasil todo, porque (...) Uberlândia foi historicamente uma referência para pensar a assistência estudantil no Brasil. (...). As pessoas diziam como é que a UFU tão importante para nós no FONAPRCE, não tinha uma pró-reitoria de assistência estudantil??! (...) resolvi encampá-la e contei com o apoio de boa parte da gestão. Não havia

> consenso, mas a maioria das pró- reitorias tinham pessoas que estavam encabeçando elas, e davam apoio. Era uma gestão dividida, a gestão que eu participei, (...). Então, havia divisões razoáveis no interior dela. Conflitos, inclusive ideológicos, muito claros, resistências(...). O projeto tramitou no CONSUN, e ele teve a aprovação do CONSUN. Foi um misto de êxtase por ter garantido uma pró-reitoria como esta. Por quê o êxtase, porquê a pró-reitoria garante primeiro visibilidade para uma questão da assistência estudantil! A assistência estudantil ficava diluída na extensão[expressão de lástima, menosprezo]. (...). A gente pensa a universidade também como mecanismo de mobilidade social, de inclusão social, de fazer com que as pessoas ingressem no nível e saia em outro nível de vida. Então, pensando nisso, dar visibilidade a essas políticas, pôr a assistência estudantil dentro do CONSUN, só as pró-reitorias têm assento no CONSUN. Então isso era importante porque ia discutir questões que envolviam estrutura física, envolvia evasão, envolvia milhões de coisas que estão relacionadas a vida do estudante. E a PROAE estava sempre de fora. (...). E mais do que isso, uma coisa que talvez soe, a Justiça a PROAE fazia gestão de 20 milhões de reais(...). 1/5 (Um quinto do orçamento estava na mão da Assistência Estudantil, que era uma diretoria. E, por que não a elevar a condição de pró-reitoria, se tanta coisa dependia dela. (...). Isso deu assento nos conselhos, isso deu protagonismo. Isso permitiu que ela tivesse uma equipe própria. Ela não tinha uma equipe própria, ela tinha que depender das equipes, da extensão. Eu tinha que pedir sempre a benção para extensão, a autorização da extensão para poder tomar algumas decisões. Eu não tinha autonomia. (...). Então foi realmente uma grande vitória ter colocado a pró-reitoria de pé em 2016. ”

O gestor (B) destacou que havia

> “(...) um grande pleito da instituição. Já tinha, pelo menos, que conhecia essa discussão mais ou menos quinze anos, que era trabalhada aqui na instituição e eu acredito que para o estudante foi um dos maiores ganhos que ele teve, porque hoje a PROAE. (...) A Pró-Reitoria é na verdade a grande ponte entre a instituição e os estudantes. E é aonde a gente consegue fazer os elos, os vínculos, as linhas de confiança e consegue de fato, chegar aos estudantes que mais precisam de algum apoio e auxílio. (...) e hoje eu me questiono, como que a PROEX conseguia rodar assim. Porque a PROAE envolve muitas ações, muitas atividades. (...). Hoje, se a gente pensa nossas últimas pesquisas, que 70% do nosso público tem necessidade de algum auxílio da assistência estudantil. A gente está falando aqui em quinze mil pessoas, dezesseis mil pessoas(...) acredito que foi fundamental a separação. Para mim, a instituição fez um acerto fantástico, e para os estudantes, acredito que eles encontraram um lugar que eles possam chamar de casa, também(...). ”.

Respostas da décima sétima questão:

O gestor (A) afirmou que

> “Olha os diretos, a gente consegue contá-los nos dedos de uma mão. Mas os indiretos não. Os indiretos são muito numerosos. (...). Mas a gente tinha um conjunto de bolsas[benefícios diretos]. E essas bolsas tomavam um volume grande do orçamento. Elas só não superavam o próprio RU. Porque o restaurante Universitário, quando eu era gestor dos 20 milhões, a gente

consumiu em torno de nove milhões, dez milhões só com o restaurante Universitário. Então, em torno de metade do Orçamento ia para isso. O resto era consumido com as bolsas e, aí sobrava muito pouco ao final, para que a gente pudesse fazer a gestão. Agora os indiretos, são muitos, porque eles envolviam não só os restaurantes universitários. A moradia estudantil, enquanto serviço. Então porque as charangas cresciam e cresciam de maneira desordenada, e em muitas delas com pegada homofóbica, sexista. Então nós pensamos num jeito de fazer esse combate por dentro. Então nós contratamos uma equipe de percursionistas (...) para que a gente pudesse discutir questões que envolvia direitos humanos, que envolvia a questão da sexualidade, direito das mulheres. Então, assim se for contar e enumerar são muito os serviços. Essas ações indiretas, e que não chegam a transferência de recursos, né! ". (...) a gente [a UFU] tinha o CEPAE, [que] era o centro responsável na UFU, há muito tempo, pela política de acessibilidade tanto para docente, estudante quanto para técnico administrativo (...) nos aproximamos do CEPAE e tentamos trabalhar juntos, em parceria. Então, o que era mais de estudantes a gente tentava bancar, financiar. Havia políticas dentro do CEPAE para estudantes com deficiência auditiva, deficiência visual, deficiência motora e intelectual. (...). Isso acabou, nos levando a ficar nesta condição, a não ter protagonismo nesta ceara".

Para o gestor (B)

"Hoje a UFU, particularmente, ela é uma das únicas instituições que a gente consegue atuar nas dez áreas do PNAES. E não da forma como a gente gostaria. De uma forma intensa, mas a gente consegue pincelar algumas áreas. Então de benefício direto, a nossa maior atuação hoje é na moradia. O auxílio moradia. Depois, antes da pandemia, era o transporte. Pós-pandemia é a inclusão digital. Hoje é o nosso segundo recurso mais investido na instituição, é a inclusão digital. (...) E nós temos outras frentes também que são diferentes que não são PNAES, que aí são programas específicos, que é o PROMISSAES, que é um programa específico para estudantes internacionais, e temos a PERMANÊNCIA, que é específica para estudantes indígenas e quilombolas. E temos o AUXÍLIO MOBILIDADE, que é específico para estudantes vulneráveis, mas que vão para outro país fazer uma parte da sua graduação (...) que a gente às vezes trabalha com recursos extras PNAES. Então, em pecúnia, é isso o que a gente chama de direto. O indireto a gente trabalha todas as frentes, aí as dez frentes do PNAES. (...). O nosso maior beneficiário indireto com certeza, é o restaurante universitário, porque todo estudante que acessa o Restaurante Universitário ele é subsidiado. Hoje ele é subsidiado 80% do valor da refeição. E temos os que a gente chama, que é o beneficiário 100%, que ele não arca com nenhum custo. Depois do Restaurante Universitário é o esporte a nossa segunda a área com mais investimento de benefício indireto, por todas as atividades que nós fazemos, indireto. (...) a UFU não tinha quando nós assumimos, ela não tinha essa cultura mesmo de investimento do PNAES diretamente nas ações culturais. (...) é algo que os estudantes nos solicitaram um investimento é ainda muito tímido. (...) a gente faz para que os estudantes façam ações culturais, eles sejam promotores das ações culturais..". "(...) a gente tem um auxílio acessibilidade. E que hoje a gente fornece para os estudantes PcD, e temos os profissionais da área de saúde, né? Psicólogos que atuam, tanto psicólogos, mas também pedagogos que atuam ali, com algum tipo de apoio e auxílio aos estudantes durante o processo de aprendizagem. Nós não temos especialistas, essa é uma grande dificuldade. A gente tem questões de altas habilidades, a

> gente tem de autismo, a gente tem hoje também crescendo de uma forma significativa, o TDH, só que aí não é só o profissional, né? Ele precisa ter outras habilidades ali dentro da sua formação. E não necessariamente nós temos. E aí na UFU Especificamente. Ela tomou uma decisão de criar um setor específico, que é o da SIM, que hoje está lá na PROGRAD, que é uma divisão para a educação especial.(...). Então ficou uma divisão com o nome de: Divisão Acessibilidade e Inclusão.(...). E aí essa divisão está assumindo muito dessas questões. Especificamente hoje eles têm lá uma assistente social, tem psicólogos. Então eles estão construindo outras ações e atividades para poder atender os estudantes, e a PROAE vem trabalhando com auxílio acessibilidade."

Respostas da décima oitava questão:

O gestor (A) afirmou que

> "A gente tem os relatórios de gestão. Todo ano a PROAE, e a DIRES produziu um relatório de gestão. Então de cabeça eu não tenho. (...) O que eu posso dizer é que a demanda era infinitamente superior à nossa capacidade em termos de estrutura física, e em termos de pessoal (...)A gente tinha 70% de estudante com ansiedade. A gente acompanhava o estudante com ideação suicida. Tinha psicóloga nossa dedicada exclusivamente para atender estudante com ideação suicida. (...). Se eu tiver, sei lá dez por cento de pessoas com algum nível de sofrimento. São duas mil e seiscentas pessoas, para doze [psicólogas]. (...) O que tem do serviço público nos municípios, são os Centros de Atenção Psicossocial- CAPS. Mas, as os CAPS não têm um serviço personalizado. (...). Então, a gente tentava fazer convênio com redes privadas para tentar dar suporte. Mas ficava muito caro. É um enxugar o gelo. (...) Viver dentro da assistência estudantil, é viver o tempo inteiro uma situação de consumo interno, de sofrimento, porque o orçamento é insuficiente, a quantidade de servidores é insuficiente, o sofrimento dos servidores é enorme. (...). Então, o quadro é sempre desesperador. Quem trabalha lá na assistência estudantil, vive isso o tempo todo, seja aqui em Uberlândia, e em outras universidades do país. Só muda o endereço, mas é talvez um dos pontos de maior tensão dentro das universidades, é o ambiente interno da assistência estudantil. ". (...). Não era muito comum. Era uma reivindicação [quanto ao uso de recursos extra para a instituição] que eu fazia. Eu defendia na gestão que a gente tivesse recursos da gestão para além do PNAES, porque os recursos do PNAES eram insuficientes. (...) eu convivia com colegas de outras universidades no FONAPRACE(...), por exemplo como um caso ilustrativo, a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, tinha um recurso do PNAES e a reitoria, aportava o mesmo valor igual do PNAES. (...). Então, em algum momento, manutenção em RU, a gente conseguia colocar na conta da manutenção. Mas eles queriam que a gente colocasse na conta da assistência infantil. Mas eu não posso, porque é equipamento que eu preciso é garantir transferência de renda. Enfim, era uma discussão muito difícil de ser feito, muito dura e em vários momentos, aqui em Uberlândia, e no resto do país, a gente assistia outras áreas querendo usar os recursos do PNAES para outros fins. (...). Lembro que o critério que a gente mais usava, era o pareamento com bolsas de iniciação científica. Então se havia uma bolsa de quatrocentos reais para a iniciação científica, a gente pareava com a bolsa. O critério era bom? Não, não era. Mas o orçamento era tão pequeno, que qualquer outro critério que a gente usasse ia ser tão desproporcional, tão pouco razoável. (...). Para você ter uma ideia, a gente

começou em 2013 atendendo estudantes que tinham renda de até um salário mínimo e meio. Em 2015 eu já não consegui atender todo mundo que tinha renda de até um salário mínimo e meio; muito embora o PNAES permitisse, eu tive que reduzir para um salário. (...). Hoje seria setecentos reais, mas é um critério que eu diria para você, arbitrário pouco razoável e desproporcional em relação a demanda social. ” (...) “Eu acho que nós não usamos [Resto a Pagar], (...), sobretudo porque a gestão financeira era compartilhada com a PROEX. Então, eu não tinha autonomia. ”. (...) “Olha, a minha gestão começou em 2013, primeiro ano de execução da Lei de Cotas, então a lei foi aprovada em 2012. Em 2013 quando nós entramos, já entramos com a primeira turma de cotista, e a UFU fez uma opção, que eu achei correta, que era ao invés de fazer o ingresso, respeitando a lei de cotas de maneira parcelada, [A UFU, fez] de maneira integral. (...). De um dia para a noite, A gente já começou a ter uma demanda enorme de estudantes cotistas! E a Lei de Cotas, ela não deu para gente o suporte para que a gente acolhesse. (...) o que eu sabia em termos de política de acolhimento para indígenas em universidades? Nada. A lei não me dava condição, não me preparava. A lei também, não dava ao PNAES, nenhuma obrigação de ampliar recursos para dar contrapartida a esse aumento da demanda. O PNAES e a Lei de Cotas não dialogavam (...). O PNAES não tinha nenhuma linha sobre política de ação afirmativa para pessoas negras, para pessoas pardas, para pessoas indígenas, como é que eu posso ter uma política de assistência estudantil que não tem política específica, para pessoas pretas, pardas e indígenas? A lei de cotas conferia acesso, mas a permanência do PNAES, estava muito mais focada em dois critérios (...) são estudantes que tem origem em escola pública e ou renda de até um salário mínimo e meio. O critério era a origem escolar e o nível de renda, não a cor da pele, não a origem étnica. Então, esse foi o problema. Eu acho”

Para o gestor (B)

“(...). Todo ano a gente inicia o ano com uma consulta pública validando o que nós fazemos. (...). E uma coisa que a gente vem conversando muito com as equipes também é porque sempre surgiam novas demandas, mas a gente não conseguia fechar as demandas antigas. Então, uma das coisas que nós acordamos com a equipe era primeiro fechar as antigas, depois a gente iria inserir novas metas. (...). Em 2020 (...) as equipes começaram a avaliar também o que valia a pena, o que tinha condições! O que a gente poderia se comprometer ou não. Porque havia muito uma cultura de: “Ah, recebemos as metas e vamos fazer todas as metas que nós recebemos, e isso sobrecarregava a equipe, a equipe adoecia (...). Tinha uma série de fatores que geravam numas consequências, bem difíceis, bem desafiadoras com as equipes. (...). E nos fóruns a gente alertaria os estudantes. (...). Olha! Apesar da gente reconhecer que são metas importantes, infelizmente nós não temos capacidade técnica nesse momento para poder atender. E aí a gente começou a filtrar quais metas a gente iria fazer o atendimento. Em 2022, 21.749 (vinte e um mil setecentos e quarenta e nove matriculados) a gente já atendeu 11% por cento em benefícios diretos, e 75%(setenta e cinco por cento) em benefícios indiretos; muito em decorrência do RU. O RU hoje é um [benefício] que a gente mais atende. Mas, de benefício direto, em pecúnia, [foram] 11%(onze por cento) em pagamentos. ”. (...). Vou tentar explicar como que a gente mapeia as demandas hoje. Nós temos o fórum de assuntos estudantis. Então, nós realizamos os fóruns estudantis no primeiro semestre, e no segundo semestre. No primeiro semestre, esse fórum composto pelas

representatividades das entidades estudantis. (...). Todas as entidades estudantis que tem na UFU, e lá a gente trabalha o orçamento participativo. Então nós apresentamos para eles o recurso que nós temos. E as demandas que chegam até nós. E lá nós discutimos como que a gente vai fazer essa distribuição, seja por área de atuação, seja por campus. Primeiro, com a finalidade primeira para que eles façam parte desse planejamento, e se sintam corresponsáveis. Então, essa é a nossa principal iniciativa. Mas também para que eles tenham informações do que eles podem cobrar, e de que forma eles podem cobrar, porque senão a demanda é infinita. Então naquele momento a gente faz um alinhamento com os estudantes (...) durante o ano. A gente faz uma espécie de um pacto, olha a partir de agora nós vamos atuar dessa forma, e caso haja alguma discordância no segundo fórum do segundo semestre, nós fazemos realinhamentos, em comum acordo, discutido. (...) junto com os estudantes. Então, de demanda que a gente recebe muito é os restaurantes universitários. (...). A gente sempre fala que hoje, por exemplo, nós atendemos o público até um salário mínimo, renda per capita familiar. Mas teríamos demanda, para até um e meio [salário mínimo per capita]. Até 2014 a UFU atendeu até um e meio [salário mínimo per capita], depois de 2014 para frente um salário mínimo, renda per capita familiar. Desde 2015 que a gente atua só no um [salário mínimo per capita]. (...). Mas, assim, teríamos uma demanda ali para atender, caso fosse possível atender até um e meio [salário mínimo per capita], que era conforme estava previsto no Decreto.". Nós fizemos um aporte em 2017 em torno de 2,5 milhões de complementação. E depois, em 2019, a gente teve uma complementação, também, em torno de dois milhões. Acho que foi um milhão e oitocentos se não me engano. Após isso, mesmo que a gente quisesse, porque, assim o nosso recurso da 20RK, que é de funcionamento, ela também foi reduzida de forma significativa. Então, infelizmente, a gente não conseguiu fazer mais aportes fora, o PNAES. (...) Mas, a demanda é maior do que a nossa capacidade técnica. (...). Mas, a maioria das divisões tem uma pessoa apenas. Então, é muito insuficiente, (...). [Quanto a questão] Orçamentária, só para você ter uma ideia (...) depois de 2016 a situação complicou muito. A gente foi perdendo recurso ano a ano. Então, a gente passou para vinte e um milhões para dezenove milhões para dezessete. Sendo que a demanda em tese com a implementação das cotas sociais, a ideia era que os grupos sociais (...) adentrar a universidade. Então, nós chegamos ali a 44% da universidade com cotas, com estudantes cotistas. Mas, em compensação, a permanência ela foi decaindo. O recurso que deveria ampliar, para poder atender esses grupos na sua permanência, ele acaba sendo diminuído. E aí a gente teve um período ali muito tenso, que foi o período de 2019 a 2020, onde nós tivemos ali um ministro da Educação que implementou uma situação muito complexa para nós, que foi a separação do PNAES em duas rubricas, e uma rubrica sendo liberada imediatamente no início do ano. E uma outra rubrica que dependia de uma aprovação do Congresso Nacional e que acontecia no segundo semestre[isso foi feito assim em agosto, setembro]. (...). Então, só para você ter uma ideia, 2019 ele separou quatro milhões no início do ano e doze milhões no segundo semestre. Depois, ele trabalhou com oito milhões no início e doze milhões no segundo. E a gente não sabia se ia ter dinheiro para o próximo mês [para] arcar com os contratos, arcar com os compromissos (...). Então, em 2020, foi a era Weintraub [Abraham Bragança de Vasconcelos Weintraub -Ministro da Educação entre 2019 e 2020]. (...) por exemplo, eu não tinha o aval, nem jurídico e nem administrativo para firmar novos contratos. Porque a gente nem sabia se teria o recurso (...). No ano de 2021, a situação ficou pior, porque eles inverteram a proporcionalidade. Então o

> menor valor ficou no início do ano, que foi sete milhões e pouco. E o valor condicionado de dez milhões, no segundo semestre que foi aprovado lá em setembro. E aí que eu falo dessa insegurança do gestor. Porque mesmo chegando o recurso, se a gente não tinha feito as licitações, não tinha feito os contratos, se a gente não tinha se preparado para poder receber o recurso. O recurso chega, mas você não tem, onde alocar o recurso. Então, gerou ali uma insegurança administrativa, jurídica, mental, psicológica, emocional de todo mundo aqui na instituição. Começou em 2020 e 2021. Aí (...) entra um outro, retorna da forma como a gente sempre tinha feito né, que é o valor integral no início do semestre, no início do ano. Só que como nós temos o teto de gastos, mesmo recurso integral, chegando ali fevereiro, março, nós não conseguimos empenhar ele na sua plenitude, porque aí tem outros investimentos na instituição. Então, a gente tem que ir negociando ali, mês a mês, quanto que a gente pode fazer o empenho deste recurso." (...), a universidade precisaria de trinta e dois milhões, no mínimo, para conseguir só [para] atender. O que a gente já tem que atender. Porque hoje a gente fica fazendo um jogo ali. A gente atende um pouco aqui, sai um pouco de cá, né, fica fazendo. Às vezes faz algumas mexidas, em rubricas. Mas o ideal seria que a universidade recebesse em torno de trinta e dois milhões para gente conseguir fazer o mais adequado que nós fazemos. (...) nessa última gestão(...), se a gente não tivesse feito o resto a pagar, provavelmente a gente teria que ter cancelado auxílios, ter ampliado os valores da RU ou ter fechado alguns RU's, a gente não teria condições de ter mantido a assistência estudantil da forma como ela foi mantida. ". (...) a gente tem um projeto chama PRÓ-ITINERANTE para fazer o acolhimento desses estudantes. E grande parte do nosso público, dentro da assistência estudantil são os estudantes cotistas. Ele não é específico aos exames cotistas, porque a gente também tem estudante vulnerável, que acessa a instituição via ampla concorrência. (...), se eu não me engano, a gente está em torno de 68% dos nossos exames assistidos são cotista. São oriundos de cotas! Em 2023, 68% (sessenta e oito por cento) dos estudantes são de cotas, em 2016 era 41% para você ter uma noção assim de tempo.". "Sim, fazemos[acolhimento específico para cotista]. (...). Então primeiro (...) a gente ranqueia por renda per capita. Então, as menores rendas são atendidas primeiro, dependendo do limite do orçamento. Se a gente tiver orçamento, para entender todo mundo, a gente atende todo mundo. Se temos que limitar, a gente faz com as menores rendas. Agora a gente vai fazer um segundo ranqueamento, que é as menores rendas e oriundos de cotas. Eles vão ter prioridade neste atendimento. ".

Respostas da décima nona questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Não, eu não acho. Eu acho que o PNAES foi hiper [focado]. A atual política é mais aberta, ela tem outros critérios. Então, se o estudante for cotista, se o estudante for deficiente, (...) então ela ampliou. A nova PNAES DE 2024, ela tem uma ampliação do escopo do público alvo em relação ao velho PNAES. (...). O velho PNAES era hiper focado na questão de renda barra origem escolar(...). Então, critérios de vulnerabilidade não existiam ali claramente desenhados. O que que eu acho que faltou? A gente tinha uma lei anterior que é a Política Nacional de Assistência Social, não a de assistência estudantil, é a de Assistência Social. Lá há um quadro bem definido do que são as vulnerabilidades no Brasil. (...). Se o PNAES tivesse bebido nessa fonte, ele poderia ter absolvido os critérios de vulnerabilidade e inserido dentro da sua

> política. Seria muito melhor. Então eu acho eles inadequados. (...). Há falha (...) que envolve a falta de um critério nacional. (...) é preciso que o governo federal dê a política uma abrangência nacional. (...). E dentro dessa moldura, estabeleça quais são as autonomias. O que ele fez foi só dar autonomia, e aí cada instituição seleciona do jeito que quiser, com os documentos que quiser, no prazo que quiser".

Já o gestor (B) respondeu

> "Eu acredito que sim, porque, assim, toda nossa análise socioeconômica, diferente de outras IFES tudo. A UFU sempre, teve uma tradição de fazer via análise socioeconômica e não análise de renda. (...). Por exemplo, nós aqui trabalhamos com oito indicadores [com base na Portaria PROAE nº 18/2020 são sete]. Então, uma delas é a renda. A gente tem a composição familiar, procedência escolar, condição de moradia, situação de residência dessa moradia, os bens patrimoniais financeiros e a situação dos membros de ocupação dos membros da família. Então, é a composição desses indicadores que se chega à condição de vulnerabilidade socioeconômica que eles estejam naquele momento. Então na UFU, eu sinto um entendimento muito adequado, porque sempre foi feito dessa forma. (...). Tem IFES, que faz sua análise de renda, tem IFES que usa só o CAD único (...). Mas essas ferramentas não são capazes de indicar outras vulnerabilidades que envolvem, às vezes, questões de gênero, de raça, de diversidade, que envolve questões de violência e de abandono(...) e como que sempre foi feito pelo serviço Social. Então, eu sinto assim muita tranquilidade nesse aspecto de que a gente consegue encontrar essas vulnerabilidades no contexto como nós fazemos". (...). [Portanto] não acredito que seja uma falha. Eu acredito que seja uma falta de detalhamento. Porque como ele ficou muito aberto para que cada universidade tomasse essas decisões, logicamente a partir dessa autonomia. Mas eu acho que gera um descompasso nacional entre todas as IFES. Porquê, às vezes algumas IFES vão tomando algumas decisões que impactam as demais. (...). Porque quando uma saía desse compasso, logicamente que os movimentos estudantis (...) cobram daquela ação. A gente sentiu isso muito na pandemia, porque na pandemia, algumas instituições (...) começaram a criar uma série de benefícios de auxílios. E gerou (...) um caos, né! (...). Porque os demais estudantes começam a cobrar, e a gente começou a perceber também uma migração de estudantes. A partir do momento de que, o benefício da universidade é maior ou tem um valor mais significativo. (...). Então, detectado isso o próprio Fórum, tem um papel de diálogo, de alinhamento; e a gente tenta ali buscar, um consenso entre nós".

Respostas da vigésima questão:

O gestor (A) afirmou que

> "Essa eu acho que é uma questão bem polêmica. Se a gente deve ou não eleger os representantes da assistência estudantil. Eu, nos anos noventa defendia (...) que o representante da assistência Estudantil fosse eleito por estudante. Mas hoje eu tenho uma concepção diferente. (...) mas em tese, o reitor ou reitora, eleita, vem com um pacote de projeto de propostas para universidade. Se eu descolo a eleição da reitoria da

> eleição da Assistência estudantil, eu posso ter políticas que são contraditórias, que são chocantes, que não representam o interesse geral da universidade. Então eu acho, muito difícil que a gente produza um processo de representação tão claro, tão legítimo. Já tivemos eleições. A própria do Gabriel que era aquilo que o movimento estudantil queria. Mas em outros momentos (...) é legítimo que uma gestão eleita por três segmentos, diga qual é a política que ela quer dar para universidade. (...) e eu acho que a gente perde a noção de totalidade. Hoje eu tenho um pouco mais de dificuldade de apoiar as ideias de uma eleição para pró-reitor de assistência estudantil. (...). Por exemplo, no caso do hospital na UFU, a gente tem a direção eleita por técnicos, técnicas pela comunidade. E eu vejo que nem sempre há uma identidade. (...). As eleições aqui para assistência estudantil deram identidade, mas eu não sei se hoje isso continuaria funcionando da mesma maneira".

Já o gestor (B) respondeu

> "(...). Eu também acredito que sim, porque, por exemplo, o meu nome foi uma escolha da comunidade estudantil, da chapa que concorreu. Foi uma escolha definida pelos estudantes da chapa. E eu acredito que grande parte do sucesso ou das boas condições que a gente conseguiu foi porque exatamente meu nome era o nome que eles queriam. Então, a gente conseguiu ter muito diálogo, fazer muito acordos. (...) junto com o movimento estudantil. E eu sempre tive uma posição de sempre tomar uma decisão, consultando o movimento estudantil (...). Eu acho que isso deu muita tranquilidade para gestão, tanto que nós não tivemos uma ocupação na reitoria (...), durante nossas gestões, (...) E, de uma certa forma, a gente criou laços de confiança. Então, (...) a gestão que não tiver a sensibilidade, que não tiver esse olhar, que não conseguir compreender que é essa uma forma mais assertiva, terá muitas dificuldades de atuação. (...) e isso pode gerar muitas tensões durante toda a gestão (...). Agora, o que eu vejo que a instituição precisa modificar com muita intensidade, a forma de participação dos estudantes na nossa própria eleição. Que em tese tem que ser paritária. Mas que está tendo muitas questões ali envolvendo a fórmula que é utilizada aqui na instituição, para que de fato, eles tenham também uma participação de um terço das decisões dos próximos gestores do alto escalão da gestão. (...). Talvez seria um trabalho com a Estatuinte ou com o Regimento Interno de determinar que esses pró-reitores que assumam a assistência estudantil seja também uma escolha da comunidade estudantil. Acho que é possível. Mas aí depende muito também da iniciativa, e da força política da gestão que vai estar assumindo".

Apêndice D - Entrevista: Representante Estudantil

Primeira resposta do representante estudantil:

> "(...) A gente tinha alguns esforços de busca por uma assistência estudantil mesmo antes da própria criação da Pro Reitoria de Assistência Estudantil - PROAE. (...). Mas, foram ações muito isoladas. Umas ações pontuais que foram isoladas, a UFU tinha alguns apoios específicos, então a gente tinha bolsa de assistência e pequenas ajudas financeiras em pecúnia, para esses estudantes que estavam em situação de vulnerabilidade social. (...) a gente tem a primeira ação que faz com que a UFU consiga estruturar um pouco mais essa assistência, que é a criação dos Núcleos de Assistência Estudantil - NAES que eram basicamente tentativas para criar uma estrutura de atendimento para os estudantes, mas acabava que a assistência que eles conseguiam considero muito limitada. Ela era principalmente focada em ações específicas de saúde mental, alimentação e moradia. (...) inclusive surgem, primeiro para os estudantes dos cursos de saúde, de medicina, de Enfermagem, até hoje inclusive a gente tem específicos para esses cursos. E NAES que não são abertos para todos. (...). Já em 2010 (dois mil e dez) a gente passa pela própria implementação do PNAES, e também com isso, uma consequente expansão das ações de assistência estudantil. (...) a UFU começou a estruturar a sua própria política de assistência estudantil, porque tinha necessidade de expandir os auxílios que a gente fornecia para os estudantes. (...) E a partir do momento que a gente teve um maior repasse de verba para o financiamento do PNAES, as universidades conseguiram ir ampliando e diversificando esses auxílios. (...) em 2014 (dois mil e catorze) a gente 2016 (dois mil e dezesseis) é um momento que as universidades federais, passam a receber muito orçamento e depois tem o orçamento cortado basicamente na metade. [ao mesmo tempo] (...) gente consegue ampliar não só as vagas de assistência estudantil, mas, as vagas das universidades federais como um todo. E a implementação da Lei de Cotas também foi muito importante para isso. E na UFU o que acabou ajudando muito a consolidar também a ampliação e a implementação da assistência foi a DIRES. (...). Teve uma certa centralização dentro das pautas, e também na importância que a universidade ia dar para essa pasta em si, porque a gente sabe dentro da gestão superior, nas duas gestões, a assistência estudantil sempre teve que bater muito diferente para conseguir e se manter sem corte orçamentário! E sendo uma prioridade dentro do Orçamento da universidade. E aí, eu acho que a gente passa por um momento assim de crise econômica no país. Então, o PNAES também foi muito afetado por isso depois de 2016, acho que de 2016 ao fim de 2018 (dois mil e dezoito) quase comecinho de 2019 (dois mil e dezenove) e cortes de verbas sucessivos. E priorização e redução dos benefícios também, a gente pelo menos teve que reavaliar quais eram as prioridades que seguiria dentro desses oito tipos de auxílios que ela concedia e ajustar alguns. Então a gente teve que diminuir o valor em pecúnia dos Auxílios alimentação e moradia, por exemplo, durante a pandemia isso também aconteceu porque, como os estudantes não estavam frequentando a universidade. A universidade precisava entender onde que ela conseguia reduzir os gastos para conseguir fazer a manutenção de outros mecanismos. Por exemplo, o RU(...) o movimento estudantil passou a buscar nacionalmente a ampliação e a manutenção, desses auxílios e o reforço do Orçamento para PNES na época desses movimentos estávamos no governo Bolsonaro, então era uma coisa muito complexa de se lidar (...) o movimento estudantil naquela época era

> muito ligado ao PT, ao Partido dos Trabalhadores, e começaram a reivindicar essa ampliação dos auxílios justamente para reforçar a importância da assistência estudantil no combate à evasão. (...). Um pico de evasão muito grande nesse momento de crise econômica. Então, sempre foi visto como uma coisa que andava lado a lado. E ainda mais na UFU que a gente tem mais de 45% (quarenta e cinco por cento) dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a assistência ela é muito importante. (...) de 2020 a 2022 (dois mil e vinte a dois mil) a gente teve na UFU, especialmente, esforços para implementação de dois auxílios que não existiam que são os auxílios concedidos de forma emergencial. A inclusão do auxílio de inclusão digital para atender os a estudantes que eram afetados pela pandemia (...) E também alguns projetos com os próprios estudantes da UFU para fornecer apoio psicológico para os estudantes do projeto Proteger-se[282] que é realizado pela DISAU[283]. E isso era um foco muito grande na UFU. E a gente teve um aumento de demanda muito grande de busca por esse serviço. Então a UFU acabou tendo que intensificar esse apoio psicológico, e junto a um acompanhamento social para esses estudantes. E a partir do fortalecimento do projeto que está aí até hoje, com mais de cinco mil atendimentos. (...), mas nessa volta das atividades presenciais, a gente teve que fazer uma readaptação. Tanto dos auxílios alimentação, para que você conseguisse, além de utilizar o mecanismo do restaurante Universitário, conseguisse também se alimentar o fim de semana com o valor que é pago em pecúnia, quando o RU não abre. O auxílio moradia também em questão de valor, teve reajuste e o auxílio transporte também. E aí aqueles outros auxílios que já tinham sido criados durante a pandemia a inclusão digital, saúde mental eles continuaram sendo mantidos. (...) desde 2020 (dois mil e vinte) a gente conseguiu ter uma intensificação interna desses debates sobre a necessidade primeiro, de uma política de assistência estudantil que fosse mais sustentável dentro da universidade, que envolvesse mais os estudantes, e aí foi por isso que tivemos a criação do Fórum de Assuntos Estudantes junto à PROAE. O/A X[pró-reitor/a] não cansa de medir esforços para que a gente consiga ter um contato com todas as entidades de base. (...) Porque, de certa forma, querendo ou não, muita coisa acaba chegando na gente, e tendo depois que levar isso para PROAE. (...) [sobre as principais áreas críticas] eu acho que os dois principais e que acabam afetando mais o dia a dia do estudante seria primeiro, o Restaurante Universitário e a quantidade de bolsas. (...) Mas, os dois estão diretamente ligados à questão orçamentária, né? Para que a gente tenha um restaurante universitário que funcione plenamente sob a coordenação da universidade, a gente precisa ter um restaurante que não seja terceirizado. E para se ter um restaurante que não seja terceirizado. Porque a terceirização já abre brecha para que muitos problemas aconteçam. (...). Então, a gente não tem uma qualidade no serviço. (...). Os estudantes reivindicam muito isso. A gente percebe, por conta das redes sociais que a acaba que por mais que não, é um meio de comunicação oficial. E inclusive é por isso que a gente busca muito a fazer com que os estudantes denunciem, façam essas reclamações nos meios oficiais. E não usem Spotify, essas páginas que a gente tem no Instagram de comunicação entre os estudantes (...). É bicho que é encontrado, parafuso que é encontrado, pedra que é encontrada. E em relação às bolsas.

---

[282] É uma ação emergencial de enfrentamento ao covid-19, um serviço de atendimento psicossocial multiprofissional on-line da UFU.

[283] Divisão de Saúde (DISAU) é um órgão subordinado à Diretoria Qualidade de Vida do Estudante (DIRVE).

> Acho que está em consonância a questão orçamentária do restaurante Universitário. A gente não tem um financiamento pleno do PNAES. A gente não tem um orçamento que é suficiente para que a gente contemple todo mundo que precisa. (...) E essa política de contingenciamento dificulta a atuação da universidade, a gente tem dez milhões guardados, e esses dez milhões a gente não pode usar. Então, a gente vai ter que reformular todas as nossas atividades para que elas caibam dentro de um orçamento menor. Enquanto a gente tem milhões ali, que vão ficar guardados sem uso, e provavelmente o ano acaba, esse dinheiro não vai ser usado, e essa é uma das dificuldades que a assistência tem. Mas eu acho que o Orçamento insuficiente no geral, ele acaba afetando todos os setores no sentido de qualidade e quantidade. foi algo que foi muito implementado durante o governo Bolsonaro e a gente acreditava que o Lula não fosse dar continuidade a essas políticas de contingenciamento (...) A PROAE, eu posso trazer o nome da Elaine assim sem problemas, porque a Elaine foi de fato alguém que esteve à frente desse processo. Dessa construção de um relacionamento próximo com os estudantes, justamente com o esforço de ter uma comunicação melhor. (...) A gestão superior tem muita dificuldade de se comunicar com os estudantes no Geral. (...) acho que essas iniciativas do fórum de Assuntos estudantis, que está acontecendo hoje, é de certa forma de tentar promover uma comunicação um pouco mais ampla. (...). Então, acho que existe uma tentativa de comunicação mais direta e plena com o estudante, mas ela sempre vai ser limitada, Eu acho que a instituição é limitada, de certa forma, para se comunicar com o os segmentos que tem dentro dela. (...) acho que a assistência estudantil, por mais que tenha os seus problemas. Ela é, inegavelmente, um mecanismo que faz com que os estudantes consigam permanecer dentro da universidade. A gente tem um índice muito crescente de pessoas que vão para o mercado privado em busca de conseguir trabalhar e pagar a faculdade."

Segunda resposta do representante estudantil:

> "(...) acho que sempre existiram esforços para que tivesse acolhimento. (...) e depois da formalização da pró-reitoria de Assistência Estudantil, eu acho que isso é pleno. (...). Tanto no primeiro dia de aula com o PROAE itinerante que passa em todos os campi que a universidade tem, tendo um diálogo com os estudantes, apresentando a assistência estudantil, apresentando a importância da assistência, e como os estudantes podem conseguir ter acesso a ela, além de outras informações que são muito importantes. (...) E além dessas iniciativas temáticas, e mensais que também visam de certa forma um certo tipo de acolhimento. A periodicidade dos editais [para elegibilidade às ações do PNAES] é um problema seríssimo que a assistência estudantil enfrenta dentro da UFU. (...) os editais eram semestrais, então os estudantes entravam, e normalmente, um mês e meio depois era aberto um edital. Os estudantes faziam o cadastro. E era feito todo um processo um tanto quanto demorado. Eu acho que as universidades federais carecem também de um sistema que seja mais integrado, para que a gente consiga fazer as análises socioeconômicas de forma mais rápida. A documentação que acaba tendo que ser enviada em retrabalho, porque a maioria da documentação que a gente apresenta para assistência estudantil é uma documentação que a gente já apresenta para universidade, quando a gente faz a matrícula. Mas a gente sabe que tem problemas com sistemas, eles não são nada integrados. (...). Tem muita gente que está necessitada, e não consegue ser atendida, porque não conseguimos fazer a análise socioeconômica e as a entrevista com a assistente social. (...) ao longo entre 2010 e 2022 (dois mil e dez e dois mil e vinte e dois)

também em todas as greves que a gente teve em 2017 (dois mil e dezessete) isso também aconteceu, e o edital ficou parado por quase sete meses, ou se eu não tiver enganado quase oito. Então são coisas que assim a gente acaba ficando refém também. (...). Eu acho que o processo ele sempre foi demorado, e a periodicidade dos editais, por mais que seja duas vezes ao ano (...) E isso é uma coisa que a gente deve rever urgentemente. (...). Na UFU a gente, de certa forma, tem a implementação dessas dez áreas prioritárias da assistência estudantil desde da criação da Diretoria de Assuntos Estudantis (DIRES) até a formalização oficial da PROAE. (...). Na alimentação aqui na UFU, a gente tem RU. A UFU oferece também para os estudantes que são contempladas refeições que são subsidiadas nos restaurantes universitários. Para os estudantes de baixa renda, em caso de vulnerabilidade comprovada. (...). Existem tipos de auxílio que você vai receber uma quantia mensal para custear essa alimentação no RU e nos fins de semana, especialmente e principalmente também no campus, que não tem RU porque a gente não tem RU em todos os campos, (...). Na moradia estudantil, a mesma coisa tem auxílio direto e indireto. A UFU tem a disponibilização do auxílio moradia para os estudantes que residem longe do campus. (...) que seria setecentos reais, ou então a concessão da moradia. (...). Em transporte a UFU tem, além do auxílio transporte para os estudantes que moram longe da universidade para custear esse deslocamento. A UFU também oferece o transporte intercampi, que é o transporte que faz esse trajeto entre os campi da universidade, em horários específicos. (...). Hoje em dia, ele é basicamente delimitado a parte de demanda, mas a gente sabe que tem uma dificuldade orçamentária para implementação plena do intercampi, justamente porque é pago por quilômetro rodado. (...) E nas áreas de saúde, a UFU também tem o fornecimento de atendimentos à saúde física e mental por meio dessa equipe multiprofissional que existe dentro da DISAU, Psicólogos, Assistentes sociais, médicos também, que fazem consulta com esses estudantes. (...) a forma de concessão, o serviço é aberto a todos os estudantes. Tem prioridade basicamente em questão de vulnerabilidade socioeconômica. (...). De inclusão digital. A gente tem desde a pandemia a implementação desse auxílio de inclusão de duas formas. O primeiro é um auxílio para você conseguir em pecúnia, para que você consiga a internet. E o outro auxílio pode ser concedido para aquisição de computadores ou tabletes. (...) esse é um auxílio que sai muito pouco, porque é um auxílio um pouco mais caro, mas é um auxílio que ainda ajuda muita gente na UFU. (...) Para Cultura, a gente tem uma parceria muito grande (...) tanto a PROAE quanto a PROEX estão conjuntamente sempre promovendo oficinas, trabalhos artísticos, eventos culturais, atividades de grupos de teatros. (...). Algumas atividades são subsidiadas. (...). Então, a gente tem essa parceria entre PROAE e PROEX que que consegue (...) inclusive o edital, acho que é PIAC - programa de incentivo a ações culturais. É uma parceria entre as pró-reitorias que fazem com que os estudantes possam buscar e possam executar atividades culturais. (...) E para questão de esporte, a gente tem bolsas específicas para os estudantes que vão competir, e em campeonatos, de forma individual (...) as Olimpíadas universitárias, que ficaram muitos anos sem acontecer (...) o esporte acaba reduzindo muito essa vontade de evasão que os estudantes têm. Justamente porque ele traz um senso de pertencimento muito maior. (...) A creche (...) só tem a concessão de um tipo de auxílio específico, que é o pagamento de quatrocentos reais para estudantes [pais e mães] que têm filho de zero a cinco anos (...) de apoio pedagógico (...) DIPAE, principalmente, que é a Divisão de Promoção e

> Igualdades e Apoio Educacional[284]. Eles fazem também iniciativas junto a assistentes sociais e as pedagogas que trabalham para a PROAE com atividades de monitoria, de reforço acadêmico em disciplinas que os estudantes têm maior dificuldade. (...) de acessibilidade e inclusão para pessoas com deficiência, a universidade vem investindo de certa forma, há um tempo ali, em certas adaptações de infraestrutura, só que isso definitivamente, não está sendo suficiente. A UFU também não tem dinheiro para fazer todas as reformas que são necessárias e a acessibilidade, a gente fala de mobilidade e também acessibilidade nas atividades acadêmicas. E também não tem auxílios em pecúnia que são pagos para questão de acessibilidade e inclusão. (...) a gente vem pensando em tecnologias assistivas. (...) os desafios e as limitações sempre vão estar presentes. E eles são especialmente de origem orçamentária. (...). Enquanto a gente estiver nessa lógica de teto de gastos do neoliberalismo. Enquanto o neoliberalismo estiver aí assolando a política de assistência estudantil, não tem muito o que fazer. (...) o governo também precisa de uma boa vontade (...) A gente sabe que a assistência estudantil não é querida por todos.

Terceira resposta do representante estudantil:

> (...) Primeiro o teto de gasto vem como uma resposta que vai limitar o crescimento das despesas primárias do governo federal. E isso inclui o gasto com a educação, que é uma despesa primária. Acho que a assistência estudantil ela acaba ficando muito limitada. Porque toda vez que a gente tem essa correção anual só pela inflação do IPCA do ano anterior, a gente impede que consiga alcançar um orçamento que de fato vai conseguir cobrir as atividades que são realizadas. (...) a gente tem cada vez mais a redução do poder de compra. Se a gente mantém a mesma coisa das bolsas. Se a gente mantém há dez anos uma bolsa de quatrocentos reais, uma hora os estudantes não vão conseguir fazer nada com essa bolsa (...) ela vai levar a priorização de alguns auxílios em detrimento de outros. E isso vai acabar, prejudicando uma certa abrangência e integração da Assistência Estudantil. E isso é somado também, o aumento da demanda da assistência nos últimos anos. (...) a gente tem um recurso desproporcional em relação para esse aumento. O perfil do estudante nas universidades federais. Ele mudou muito nos últimos anos. (...) E isso se dá também justamente pela política de cotas, que possibilitou a entrada de novos estudantes de diferentes classes. E hoje, a gente tem esse perfil de estudante de classes mais baixas. E com esse orçamento congelado, as universidades vão ter que distribuir esses recursos entre esse número crescente, o que muitas vezes vai resultar ou na redução do valor individual dos auxílios ou em corte de determinadas áreas. (...) implementação da EC nº 95/2016 (Emenda noventa e cinco de dois mil e dezesseis) (...) acho que responde diretamente a interesses econômicos, advindo das políticas de austeridade, de manutenção de um certo grau de subdesenvolvimento no país. (...) . A gente tem que fazer uma peneira para selecionar quem é o mais pobre dentre os mais pobres (...). É isso que é o problema da assistência estudantil no Brasil, vontade, política e orçamento. (...). Na UFU, por exemplo, a gente tem desde a pandemia um certo fundo que fica guardado especificamente para assistência estudantil, caso qualquer problema aconteça. E para muita gente isso é visto como um gasto desnecessário, que poderia ser dez milhões que seja; ter esses dez milhões de reais anuais ali investidos em outras atividades, em outras ações. Especialmente, a galera da pesquisa, vê a assistência

[284] Órgão subordinado à DIRES/PROAE.

> estudantil dessa forma. Então eu acho que é isso. Falta é vontade política e subsídio. Não é bem um fundo (...). É só um acordo que existe dentro da matriz orçamentária da universidade, que como a gente convive com o contingenciamento. Se o orçamento do PNAES dentro de um ano, não for liberado. Porque foi contingenciado. A gente tem um dinheiro reservado. É um fundo de nove milhões de reais dentro do orçamento da matriz orçamentária da OCC da Universidade que pode ser direcionado para o pagamento das bolsas. Só que aí, assim RU teria que fechar. Mas o pagamento das bolsas dos estudantes, as bolsas de permanência seriam pagas durante um ano, caso qualquer coisa acontecesse. (...) E durante o governo Bolsonaro foi o período de maior preocupação em relação a esse fundo. (...). Então, pelo menos por um ano a gente teria como atuar na assistência estudantil, mas não é um fundo oficial, mesmo um fundo formalizado. Entendeu? (...). Foi aprovado dentro do Conselho Diretor, que isso seria resguardado. (...) é algo que a gente separa em torno de nove bilhões, dez milhões de reais. (...). Eu acho que dentro da UFU a principal dificuldade que os estudantes têm de cobrar a assistência estudantil de demonstrar os problemas que acontecem e de ter uma mudança efetiva é na área do restaurante Universitário. Justamente por essa lógica de terceirização. (...) Só que é difícil a gente interferir nisso, porque muita coisa que a gente leva para pró-reitoria de assistência estudantil carece de formalização dos estudantes, que por mais que cheguem na gente, o estudante não faz a sua parte para eu ter em que me respaldar na hora de cobrar, e o estudante não formaliza. (...) falta uma certa iniciativa discente para as questões que de fato nos afetam, que de fato a gente tem dificuldade para conseguir. Na questão dos auxílios é um contato mais próximo. Mais na questão do Restaurante Universitário, da moradia estudantil e de intercâmbio, são coisas que dificilmente consegue expandir, consegue melhorias palpáveis a partir do que a gente está reivindicando, justamente por essa lógica de terceirização, baixo subsídio, a gente fica travado. (...) o problema da moradia é em relação a burocracia excessiva que existe. (...) . Mas, carece de espaço. A gente só tem vinte e poucas vagas na moradia. E quantas pessoas precisam, né? É muito pouco. São quase mil que recebem o auxílio pecúnia para moradia. E nem trinta que conseguem o apartamento. Acho que são vinte e sete apartamentos. ”

Quarta resposta do representante estudantil:

> (...). Eu acho que a assistência estudantil e a lei de cotas, elas sempre vão estar lado a lado. Ao passo que a Lei de cotas consegue fazer com que mais pessoas entrem na universidade, a assistência estudantil consegue fazer com que essas pessoas na maioria dos casos, que são os estudantes que entram pelas cotas, que são os estudantes que vêm de escolas públicas ou estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica é para a permanência. Eu acho que as atividades que são feitas para conseguir de fato alcançar isso, além da implementação e da concessão dos auxílios que a gente já debateu, são as atividades temáticas de acolhimento. Não só mensalmente, mas todas as atividades de acolhimento para que se construa um senso de pertencimento dentro da universidade. (...) E a gente sabe que sala de aula é um negócio maçante, é um negócio chato, que hoje em dia nem todo mundo tem ainda [paciência]. Ainda mais a gente que tem essa questão de hiperatividade, questões com a atenção, e ninguém consegue ficar dentro de sala. Então, essas outras atividades, esporte, cultura, lazer dentro da universidade, são muito importantes. E acho que fomenta essa troca, entre pertencimento. Especificamente [em relação a cotistas], **a gente sabe que essa nova lei deu**

prioridade aos cotistas na assistência estudantil. Não é nem criticando, não. Não diria que é criticando, mas essa lógica ainda está dentro daquela questão de a gente precisa escolher. Como a gente não consegue contemplar todos. A gente precisa escolher **o mais pobre dentro dos mais pobres**. (...). Eu não acho que uma coisa exclui a outra. (...). Mas eu acho que os esforços ainda devem ser no sentido de a gente precisa buscar a concessão de auxílios de forma plena para todo mundo que precisa. (...) e sabemos que uma bolsa não é suficiente para uma pessoa conseguir se manter. Normalmente você vai conseguir a bolsa, mas vai ter que trabalhar ainda, então você vai ter que conciliar estudos e trabalho. (...). Eu acho que o foco é isso, continuar buscando ainda a uma implementação plena, integral para todo mundo. (...). Eu acho que essas ações [atividades como tutoria, grupo de estudos, atividades de integração social] sistematizadas, elas de certa forma acontecem. (...). Eu acho que uma das atividades que busca englobar não só as entidades de representação estudantil, mas também os alunos que são assistidos estão no Fórum. O Fórum ele gera um relatório; não só de questões mais técnicas de quantidade de alunos assistidos para cada um dos benefícios. Mas, o que vem sendo demandado. (...) E acho que a participação dos estudantes assistidos é algo que é meio complexo. Eu não diria que é inexistente, mas é porque assim os estudantes assistidos, em si, eles têm um certo afastamento em relação a atividades. Porque isso é um tipo de assistência. Existe a assistência pedagógica e escolar. A DIPAE que é uma das diretorias da PROAE, realiza esse tipo de ações. Então, tutoria para auxílio nas disciplinas que você tem no seu curso; disciplinas tanto individuais quanto em grupo. Ações da DIPAE e da DIASE[285] que buscam essa convivência entre os estudantes assistidos. Só que por parte das entidades, a gente tem essa presença. A gente tem esforços, de levar as nossas a partir do fórum. Mas, os estudantes assistidos em si não gostam de participar dessas atividades. E é algo que é visível! Eles não gostam de participar dessas atividades, porque eu acho que reforça um estigma em relação ao estudante que passa por vulnerabilidade socioeconômica, e que é assistido de certa forma, porque parece que a gente discute eles como se fossem objetos. (...) por exemplo, o DCE já cansou de fazer iniciativa com os estudantes assistidos, em especial os da moradia estudantil, para conseguir melhorias para eles. Conseguimos doze novas máquinas de lavar para moradia estudantil, a partir de uma Emenda Parlamentar que a gente articulou, e a gente chegou lá faltou a gente ser escorraçado, os estudantes não gostam de serem tratados como estudantes assistidos. é uma coisa que é complexa! Então eles não pretendem participar das ações que são construídas pela assistência estudantil. Mas sempre tem, inclusive estudantes que são assistidos, que são monitores das atividades, mas no geral, os estudantes não gostam muito dessa visão paternalista em relação a eles, não. Nem que seja de nós, que também somos estudantes. Mas enquanto representantes estudantis, que tenhamos essa visão paternalista em relação as pautas que é a vida deles ali diariamente. Então, quem mora na moradia estudantil, não gosta que a gente fique indo lá, perguntando qual o problema deles. A gente passa por muitos problemas também internamente. Eles têm muitos problemas em questão de receptividade. Isso é maior do que a gente, do que a PROAE. (...) [sobre experiência de acolhimento "sombra amiga" na Universidade do Minho - Braga/Portugal"] (...) Isso inclusive é algo até comum da UFU na verdade a gente não tem esse nome, de sombra [amiga]. Mas é algo que é feito por parte dos diretórios, e de Centros acadêmicos, normalmente a cada semestre em

[285] A DIASE é um órgão subordinado à DIRES.

parceria com a turma de veteranos. (...). Mas não é uma ação sistematizada, não. É uma iniciativa discente por parte dos diretórios e centros acadêmicos, muitos cursos, inclusive que não tem DA ou CA acabam nem tendo recepção. Para você ter noção, acaba sendo complexo também. Mas, se fosse sistematizado a partir dessa forma, como você disse, esse projeto de Portugal, do estudante de sombra [amiga], acho que seria interessante. (...). É cabulosa [perigosa- teve ao responder uma reação hesitosa] essas perguntas. Mas, acho que é complexo, sabe porque a gente não tem uma experiência muito longa na assistência estudantil dentro da UFU em si. E hoje em dia quem define quem vai cuidar da pasta, quem vai ser pró-reitor e consequentemente a equipe é o reitor. (...). Acho que a ausência de escolher alguém por parte dos estudantes, vai influenciar na relação porque pode ser que seja colocada uma pessoa que não dê tanta importância para essa relação tão próxima com os discentes. Mas, acho que é um pouco da essência do que é assistência estudantil. E de ter um contato próximo. A assistência estudantil é para o estudante, é pelo estudante. Então não faz sentido ser afastado dele. Mas, pode ser que sim. Pode ser que essa ausência na escolha influencie as tratativas da pró-reitoria de Assistência Estudantil. A gente não teve isso ainda, justamente por conta desse diálogo próximo de conseguir levar as nossas demandas, as nossas reivindicações, não necessariamente ser atendido. (...) Eu acho que pode acabar influenciando sim. Já se tem até algumas conversas de possivelmente quem vai assumir a PROAE agora. E se for quem a gente pensa, a gente sabe que vai ser uma pró-reitoria de assistência estudante um pouco mais distante dos estudantes (...) nos Conselhos Superiores é onde os professores conseguem calar os estudantes, de certa forma, por conta dessa paridade que não é paritária. (...) acho que a falta de um contato próximo, a falta de uma escuta ativa para com as entidades de representação estudantil e com os estudantes, acaba gerando um desgaste e uma certa desmobilização. E isso é um método político, é um método estratégico político que vem sendo aplicado, em outras pastas, digamos assim, não na PROAE, mas em outras pastas dentro da universidade. (...). Porque o DCE não conseguiria fazer esse contato próximo e as pessoas entendem normalmente que se uma coisa em relação a uma pauta discente, não é tratada, não é vista normalmente é o DCE e que não está agindo como deveria. Então, acho que sim, pode ser que gere uma certa desmobilização com essas pautas. (...) mas a gente sempre consegue chegar em dois grandes problemas. Que é vontade política e questão orçamentária especialmente para desenvolver essas atividades."

ANEXOS

Anexo A - Portaria MEC nº 748/2021

Parâmetros utilizados na elaboração da Matriz "Outros Custeios e Capital – OCC"

h_1 e h_2: são pesos que terão valores definidos pela comissão paritária, satisfazendo a seguinte condição: $h_1 > 0$, $h_2 > 0$ e $h_1 + h_2 = 1$

3. O total de alunos equivalentes da *j*-ésima IFES (TAE_j) será definido pela soma dos alunos equivalentes por nível de ensino:

$$TAE_j = TAEg_j + TAErm_j + TAEm_j + TAEd_j \quad (1.2)$$

Em que:

$TAEg_j$: Total de alunos equivalentes de graduação presencial da *j*-ésima IFES.

$TAErm_j$: Total de alunos equivalentes das residências médica e multiprofissional da *j*-ésima IFES.

$TAEm_j$: Total de alunos equivalentes dos cursos de mestrado da *j*-ésima IFES.

$TAEd_j$: Total de alunos equivalentes dos cursos de doutorado da *j*-ésima IFES.

3.1. a) O total de alunos equivalentes de graduação presencial consolidados da *j*-ésima IFES ($TAEg_j$) será obtido por meio da seguinte expressão:

$$TAEg_j = \sum_{i=1}^{n} \left\{ \left[NACg_i \times (1 + R_i) + \frac{(N_i - NACg_i)}{4} \right] \times Pg_i \times Dg_i \times BT_i \times BFS_i \right\} \quad (1.3)$$

Sendo para a *j*-ésima IFES:

$NACg_i$: Número de alunos concluintes no *i*-ésimo curso de graduação;

N_i: Número de alunos ingressantes no *i*-ésimo curso de graduação;

Dg_i: Duração-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

Pg_i: Peso do grupo do *i*-ésimo curso de graduação;

R_i: Retenção-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

BT_i: Bônus por turno noturno do *i*-ésimo curso de graduação; e

$$TAEg_j = \sum_{i=1}^{n} \{NMg_i \times Pg_i \times BT_i \times BFS_i\} \quad (1.4)$$

Sendo para a *j*-ésima IFES:

NMg_i: Número de alunos matriculados no *i*-ésimo curso de graduação presencial;

Pg_i: Peso do grupo do *i*-ésimo curso de graduação presencial;

BT_i: Bônus por turno noturno do *i*-ésimo curso de graduação presencial; e

BFS_i: Bônus pelo *i*-ésimo curso de graduação presencial fora de sede.

Os cursos de graduação presencial **novos** são aqueles criados há menos de 10 anos, contados a partir da data da coleta dos dados. O bônus por turno (*BT*) será igual a 1,0 se o curso for ministrado no período diurno e 1,15 se o curso for ministrado no período noturno. O bônus fora de sede (*BFS*) será igual a 1,0 se o curso for ministrado na sede da IFES e 1,10 se o curso for ministrado fora de sede.

3.1. c) O total de alunos equivalentes de graduação ($TAEg_j$) que não apresentarem ingressantes (N_i=0) e cursos de graduação que apresentarem número de ingressantes menor que o número de diplomados (N_i< $NACg_i$), da *j*-ésima IFES, será obtido por meio da seguinte expressão:

$$TAEg_j = \sum_{i=1}^{n} \{[NACg_i \times (1 + R_i)] \times Pg_i \times Dg_i \times BT_i \times BFS_i\} \quad (1.5)$$

Sendo para a *j*-ésima IFES:

$NACg_i$: Número de alunos concluintes no *i*-ésimo curso de graduação;

R_i: Retenção-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

Pg_i: Peso do grupo do *i*-ésimo curso de graduação;

Dg_i: Duração-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

BT_i: Bônus por turno noturno do *i*-ésimo curso de graduação; e

BFS_i: Bônus pelo *i*-ésimo curso de graduação fora de sede.

3.2 O total de alunos equivalentes dos cursos de residências médica e multiprofissional ($TAErm_j$) da *j*-ésima IFES será

$NACd_i$: Número de alunos concluintes no *i*-ésimo curso de doutorado;

Dd_i: Duração-padrão do *i*-ésimo curso de doutorado;

Pd_i: Peso do grupo do *i*-ésimo curso de doutorado;

3.4 b) O total de alunos equivalentes dos cursos **novos** de doutorado ($TAEd_j$) da *j*-ésima IFES será calculado de acordo com a seguinte expressão:

$$TAEd_j = \sum_{i=1}^{n} \{NAMd_i \times Pd_i\} \quad (1.10)$$

Em que:

$NAMd_i$: Número de alunos matriculados no *i*-ésimo curso de doutorado, que não completou o prazo de consolidação do curso;

Pd_i: Peso do grupo do *i*-ésimo curso de doutorado;

Cursos **novos** de doutorado são aqueles criados há menos de 8 anos, contados a partir da data da coleta dos dados.

4. Os indicadores de eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES.

A dimensão da eficiência e qualidade acadêmico-científica da *j*-ésima IFES (DEQ_j) será dada pela expressão:

$$DEQ_j = DEAe_j + DQg_j + DQm_j + DQd_j \quad (1.11)$$

4.1 A dimensão da eficiência das atividades de ensino da *j*-ésima IFES ($DEAe_j$) será dada pela expressão:

$$DEAe_j = FRAp_j \quad (1.12)$$

Em que:

$FRAp_j = \frac{RAp_j}{RAp^*}$.

RAp_j: Razão entre aluno equivalente e professor equivalente da *j*-ésima IFES; e

RAp^*: *RAP* média das IFES, $RAp^* = \frac{\sum_{j=1}^{N} RAp_j}{N}$.

4.2 A dimensão qualidade dos cursos de graduação da *j*-ésima IFES (DQg_j) será dada pela expressão:

4.3 A dimensão qualidade dos cursos de mestrado da *j*-ésima IFES (DQm_j) será dada pela expressão:

$$DQm_j = \frac{TFQm_j}{NCm_j} \quad (1.14)$$

Em que:

NCm_j: Número de cursos de mestrado da *j*-ésima IFES;

$TFQm_j$: Total do Fator qualidade acadêmico-científica dos *n* cursos de mestrado da *j*-ésima IFES, dado por: $TFQm_j = \sum_{i=1}^{n} FQm_i$.

FQm_i: é Fator qualidade acadêmico-científica do *i*-ésimo curso de mestrado da *j*-ésima IFES, dado por: $FQm_i = \frac{CCm_i}{CCm_i^*}$.

CCm_i: Conceito Capes do *i*-ésimo curso de mestrado da *j*-ésima IFES; e

CCm_i^*: Conceito Capes médio, no conjunto das IFES, dos cursos da área de conhecimento na qual se enquadra *i*-ésimo curso de mestrado.

4.4 A dimensão qualidade dos cursos de doutorado da *j*-ésima IFES (DQm_j) será dada pela expressão:

$$DQd_j = \frac{TFQd_j}{NCd_j} \quad (1.15)$$

Em que:

NCd_j: Número de cursos de doutorado da *j*-ésima IFES;

$TFQd_j$: Total do Fator qualidade acadêmico-científica dos *n* cursos de doutorado da *j*-ésima IFES, dado por: $TFQd_j = \sum_{i=1}^{n} FQd_i$.

FQd_i: Fator qualidade acadêmico-científica do *i*-ésimo curso de doutorado da *j*-ésima IFES, dado por: $FQd_i = \frac{CCd_i}{CCd_i^*}$.

CCd_i: Conceito Capes do *i*-ésimo curso de doutorado da *j*-ésima IFES; e

CCd_i^*: Conceito Capes médio, no conjunto das IFES, dos cursos da área de conhecimento na qual se enquadra *i*-ésimo curso de doutorado.

Fonte: Diário Oficial da União – Seção 1, p. 61 e 62 (nº 182, sexta-feira, 24 de setembro de 2021).

Anexo B - Matriz PNAES

A Matriz PNAES terá como parâmetro o estabelecido no Anexo I da Portaria MEC nº 748/2021 e será dividida em 2 partes iguais:

1. 50% de Alunos Equivalentes de Graduação da IFES – TAEG (desconsiderado o peso do grupo do curso de graduação); e

2. 50% de Alunos Equivalentes da Graduação da IFES – TAEG (desconsiderando o peso do grupo do curso de graduação e o bônus por curso de graduação fora de sede e com a inclusão do IDH do município do curso).

A parte 1 obedecerá à equação abaixo e equivale a 50% da Matriz do PNAES:

$$TAEg_j = \sum_{i=1}^{n} \left\{ \left[NACg_i \times (1 + R_i) + \frac{(N_i - NACg_i)}{4} \right] \times Dg_i \times BT_i \times BFS_i \right\} \quad (2.1)$$

A parte 2 obedece à equação abaixo e equivale a 50% da Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil –

$$TAEg_j = \sum_{i=1}^{n} \left\{ \left| NACg_i \times (1 + R_i) + \frac{(N_i - NACg_i)}{4} \right| \times \frac{Dg_i \times BT_i}{IDHm_i} \right\} \quad (2.2)$$

Em que:

$TAEg_j$: Total de alunos equivalentes de graduação presencial da *j*-ésima IFES (vide expressões do Anexo I desta Portaria).

$IDHm_i$: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal onde *i*-ésimo curso de graduação da *j*-ésima IFES se encontra.

$NACg_i$: Número de alunos concluintes no *i*-ésimo curso de graduação;

R_i: Retenção-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

N_i: Número de alunos ingressantes no *i*-ésimo curso de graduação;

Dg_i: Duração-padrão do *i*-ésimo curso de graduação;

BT_i: Bônus por turno noturno do *i*-ésimo curso de graduação; e

BFS_i: Bônus pelo *i*-ésimo curso de graduação fora de sede.

Fonte: Diário Oficial da União – Seção 1, p. 62 (nº 182, sexta-feira, de 24 de setembro de 2021)

Anexo C - Protocolo SIC (Evasão e Retenção)

Corresponde à pergunta: “solicito a taxa de evasão e retenção da Universidade Federal de Uberlândia no período de 2010 a 2022. Bem como a taxa de evasão e retenção dos discentes matriculados como PPI (Pretos, Pardos e Indígenas) no período de 2012 a 2022”.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Reitoria
Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
Diretoria de Planejamento
Divisão de Apoio ao Planejamento Institucional
Av. João Naves de Avila, 2121, Bloco 3P, 2º andar - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4921/4919 - diapi@reito.ufu.br

OFÍCIO Nº 261/2023/DIAPI/DIRPL/PROPLAD/REITO-UFU

Uberlândia, 03 de novembro de 2023.

Ao(À) Diretoria de Administração e Controle Acadêmico

Assunto: Responde protocolo SIC (Evasão e Retenção)

Senhora Diretora,

1. Em atendimento à solicitação do SIC, encaminhamos abaixo, as taxas de evasão e retenção calculadas para o Relatório de Gestão UFU (Relatório de gestão | UFU).

2. Informamos que a metodologia de cálculo das taxas sofreu alterações ao longo dos anos. Dessa forma, visando a padronização de eventuais análises por parte do solicitante, informamos os exercícios de 2019 à 2021, com valores calculados por meio da metodologia FORPLAD e de 2022, seguindo a metodologia vigente e aprovada pela PROGRAD no PIDE 2022-2027.

3. Ainda, informamos que não calculamos a taxas específicas para PPI, mas passamos a calcular, a partir do exercício de 2022, as taxas de evasão e retenção de alunos cotistas, que incluem as demais modalidades de ingresso.

Indicador	2019	2020	2021
% Evasão de alunos não cotistas (graduação presencial)	**9,82**	**19,37**	**12,39**
Metodologia	FORPLAD $Ev = \left(1 - \frac{M_p - I_p}{M_{p-1} - C_{p-1}}\right) \times 100$ em que: M_p o de matriculados e I_p o de ingressantes no período$p$; e M_{p-1} e C_{p-1} representam o número de matriculados (matrículas ativas) e o de concluintes no período anterior.	FORPLAD $Ev = \left(1 - \frac{M_p - I_p}{M_{p-1} - C_{p-1}}\right) \times 100$ em que: M_p o de matriculados e I_p o de ingressantes no período$p$; e M_{p-1} e C_{p-1} representam o número de matriculados (matrículas ativas) e o de concluintes no período anterior.	FORPLAD $Ev = \left(1 - \frac{M_p - I_p}{M_{p-1} - C_{p-1}}\right) \times 1$ em que: M_p o de matriculados e I_p o de ingressante e M_{p-1} e C_{p-1} representam o número de (matrículas ativas) e o de concluintes no per
% Retenção de alunos não cotistas (graduação presencial)	**68,89**	**89,9**	**93,79**
Metodologia	$IRt_a = \frac{M_{a,i}}{I_i} \times 100$ em que: a é o ano base da consulta; d é a duração padrão do curso adotada pela SESU/MEC; $i = a - d$; I_i é o número de ingressantes no ano$i$; $M_{a,i}$ é o número de alunos matriculados ou trancados no ano de referência do cálculo e ingressantes no ano base	$IRt_a = \frac{M_{a,i}}{I_i} \times 100$ em que: a é o ano base da consulta; d é a duração padrão do curso adotada pela SESU/MEC; $i = a - d$; I_i é o número de ingressantes no ano$i$; $M_{a,i}$ é o número de alunos matriculados ou trancados no ano de referência do cálculo e ingressantes no ano base	$IRt_a = \frac{M_{a,i}}{I_i} \times 100$ em que: a é o ano base da consulta; d é a duração p adotada pela SESU/MEC; $i = a - d$; I_i é ingressantes no ano$i$; $M_{a,i}$ é o núme matriculados ou trancados no ano de cálculo e ingressantes no ano base
% Evasão cotistas nos cursos de graduação presenciais	**Não calculado**	**Não calculado**	**Não calculado**
Metodologia	-	-	-
% Retenção cotistas nos cursos de graduação presenciais	**Não calculado**	**Não calculado**	**Não calculado**
Metodologia	-	-	-

4. Reiteramos que a DIAPI efetua o cálculo do indicador, a partir de dados disponibilizados pelo CTIC, mas que a gestão desses indicadores (metodologia, periocidade, etc) é de responsabilidade da Pró-Reitoria de Graduação.

Atenciosamente,

LUCAS SILVA BARRETO
Coordenador da Divisão de Apoio ao Planejamento Institucional
Portaria de Pessoal UFU nº 4929, de 30 de setembro de 2022

Documento assinado eletronicamente por **Lucas Silva Barreto**, **Coordenador(a)**, em 03/11/2023, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Fonte: Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) - Protocolo: 23546.088699/2023-64.
Fala.br (https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6379557).