



UnB

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

**Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de
Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021.**

Mestranda: Luísa M. R. Baumgarten
Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília, agosto de 2022.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB348e Baumgarten, Luisa
Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021 / Luisa Baumgarten; orientador Evilasio Salvador. -- Brasília, 2022.
106 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Assistência Estudantil. 2. Educação Superior. 3. Programa Nacional de Assistência Estudantil. 4. Política de Ajuste Fiscal. 5. Ajuste Fiscal. I. Salvador, Evilasio, orient. II. Título.

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

**Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de
Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021.**

Luísa M. R. Baumgarten

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Evilasio Salvador.

Brasília, 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Doutor em Política Social (UnB)

Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

Universidade de Brasília (UnB)

Membro interno/Orientador

Profa. Dra. Thaís Kristosch Imperatori

Doutora em Política Social (UnB)

Departamento de Serviço Social (SER/UnB)

Universidade de Brasília (UnB)

Membro interno

Profa. Dra. Carolina Cassia Batista Santos

Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP)

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia (PPGSS)

Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Membro externo

Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutora em Sociologia (FLACSO/UnB)

Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

Universidade de Brasília (UnB)

Membro interno/Suplente

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não tem um fim em si mesmo. Ele é uma passagem, uma oportunidade para que novas reflexões para que a política de educação brasileira seja cada vez mais inclusiva, democrática, acessível, de qualidade, gratuita.

Dito isso, e considerando que a construção de todo texto é composta por diversas e diferentes etapas, inicio meus agradecimentos aos meus pais Soraya e Ervin por todo apoio, carinho, cuidado, dedicação e por me incentivarem em todo meu trajeto acadêmico e estudantil, me fazendo acreditar nas minhas capacidades. Amo vocês! Aos meus irmãos Victória e Pedro e minha sobrinha Aurora também todo meu amor e agradecimento pela paciência nos meus dias mais ansiosos, mais cansados e pouco presente durante esse período.

Agradeço ao meu Professor e Orientador Evilasio Salvador, a quem admiro, gosto muito e está presente em minha formação desde a graduação em Serviço Social, por ter acreditado em meu potencial e ter me dado a chance de trilhar essa jornada sob sua supervisão. O aprendizado foi imenso em um processo leve e tranquilo de produção, mesmo em meio a uma pandemia, aulas e orientações remotas. Foi um privilégio ser sua orientanda!

Agradeço às membras da Banca Examinadora. Professora Doutora Carolina, presente em minha história desde a graduação, passando por minha inserção como profissional na política de assistência estudantil e no incentivo à participação em programas de pós-graduação. Obrigada por estar sempre presente! Professora Doutora Silvia Yannoulas, também na minha história desde o processo de graduação, trocando figurinhas durante minha jornada profissional como assistente social na DDS e parte da minha formação durante a pós-graduação, não só como membra da banca de qualificação e da suplência na banca desse trabalho, mas durante a disciplina de Política de Educação, que me fez aprender demais. Professora Doutora Thaís Imperatori, minha querida Thatha, que me inspirou e me incentivou demais para trilhar o caminho da pós-graduação, agora parte desse processo. Agraço também a sua querida e pequena baby Sofia por dividir um pouco da sua atenção nesse momento!

Agradeço ao Professor Doutor e Decano de Assuntos Comunitários Ileno Izidio da Costa por sempre me incentivar à qualificação profissional, me instigar a buscar novos conhecimentos para desenvolver um exercício profissional de qualidade e por permitir que eu me afastasse das minhas atividades profissionais durante todo o processo do mestrado, tornando essa experiência totalmente imersiva e de forma que eu pudesse me dedicar inteiramente à pesquisa.

Agradeço às minhas colegas de gabinete, que executam um trabalho de forma impecável, permitindo que eu pudesse me afastar para estudar e realizar essa pesquisa.

Agradeço ao corpo docente do PPGPS/UnB, em especial à Professora Doutora Camila Potyara e ao Professor Doutor Reginaldo Gihraldelli que tanto me ensinaram e me estimularam a produzir. Agradeço à Domingas Carneiro, servidora do Programa, que também acolheu todas as dúvidas, incertezas e tranquilizou nos momentos que mais precisei.

Aos colegas do FOHPS por todas as reuniões, pelos momentos de troca de conhecimento, de risadas soltas, de indignação com a conjuntura, das oficinas sobre o SIGA e todas as dúvidas decorrentes de mexer nesse sistema. Agradeço em especial à Manu e Thiago Dutra por estarem sempre presentes e disponíveis para tirarem minhas longas e confusas dúvidas.

À querida colega Mariane Santos de Jesus, você foi um achado nesse processo! Produzimos artigo juntas, apresentamos trabalho em evento internacional, trocamos áudios infinitos, trocamos longas conversas de forma remota, partilhamos angústias, dúvidas, conquistas e dificuldades ao longo desse processo. Ter sua companhia tornou tudo mais tranquilo.

Ao meu amigo da vida, companheiro de aventuras, estudos, trabalho, graduação e pós-graduação Hiury Milhomem. Não sei o que seria de mim sem ter você como meu padrinho durante essa trajetória. Obrigada por me ensinar tanto, por ter paciência em ouvir e sanar meus questionamentos, por ir me avisando que o processo era assim mesmo e que iria passar! Amo você!

Ao meu psicólogo Carlos Eduardo, que me acompanha nesse processo terapêutico há dez longos anos. Obrigada por cada sessão semanal, pelo incentivo, pelos puxões de orelha, pelas reflexões, por todo suporte, por compartilhar comigo também a sua história no processo do mestrado e me fazer enxergar que esse momento poderia ser sem (ou com pouco) sofrimento, e foi!

Aos meus filhos felinos Sky e Chico que estiveram ao meu lado todos os dias dessa produção, assistiram à todas as aulas remotas do Programa, participaram das reuniões do FOHPS, das orientações à distância com Prof. Evilasio passando em frente à câmera nos momentos mais inusitados.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu marido e melhor amigo Marcus Vinicius (Marvin) pelo apoio, pela confiança, parceria, por não me deixar desistir, por cuidar de mim nos momentos mais ansiosos, por me fazer acreditar na minha capacidade, por ser inspiração e amor. Ao meu enteado Tomás, meu agradecimento por compreender todas as vezes que não pude estar ao seu lado para estudar e me dedicar ao mestrado. Amo muito vocês e a nossa família!

RESUMO

O tema principal desta pesquisa relaciona os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre os anos de 2015 e 2021. O principal objetivo foi compreender a repercussão da política de ajuste fiscal permanente em curso no Brasil desde a década de 1990 no orçamento e financiamento do PNAES nos anos supracitados. Para tal, iniciamos um estudo sobre a conformação do Estado capitalista brasileiro, o fundo público e a forma de financiamento das políticas sociais em contexto de austeridade fiscal no país. Também relacionamos o estabelecimento da educação superior no Brasil, sua imbricação com o capital, assim como da assistência estudantil, que não pode ser desvinculada da história da política de educação. Buscamos também, por meio de dados extraídos do SIGA Brasil, deslindar a evolução do orçamento da Função Educação da Subfunção Ensino Superior e da Ação 4002, que corresponde à ação orçamentária de Assistência ao Estudante de Ensino Superior, ao longo da série histórica delimitada nesta dissertação. Há também uma breve demonstração de um caso exemplificativo sobre o financiamento da assistência estudantil na Universidade de Brasília. O método utilizado foi o histórico-dialético da tradição marxista, compreendendo a realidade como um conjunto de processos que se relacionam entre si e se influenciam mutuamente. Os procedimentos metodológicos foram levantamento bibliográfico, levantamento de dados orçamentários e financeiros e análise do conteúdo. Concluiu-se a partir de 2015, considerando o acirramento da política de austeridade fiscal no Brasil que tem como um de seus motes a aprovação da EC nº. 95/2016, houve uma diminuição a cada ano do repasse proporcional de orçamento específico para a política de assistência estudantil nacional e na UnB, ao considerarmos valores autorizados e valores pagos com base no orçamento público federal de cada exercício financeiro aqui estudado na série histórica que compreende os anos de 2015 a 2021. Nossa hipótese, de que houve diminuição do repasse proporcional de orçamento específico para essa política – em valores reais e deflacionados a partir do deflator IPCA – mesmo com orientações de planos e programas para democratização e ampliação do acesso de estudantes nas universidades federais, foi confirmada e há um longo caminho a ser percorrido em busca de uma educação superior de qualidade, acessível e gratuita.

Palavras-chave: Assistência Estudantil. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Educação Superior. Política de Austeridade Fiscal. Ajuste Fiscal.

ABSTRACT

The main theme of this research relates the effects of the fiscal austerity policy on the budget of the National Student Assistance Program (PNAES) between the years 2015 and 2021. The main objective was to understand the repercussion of the permanent fiscal adjustment policy underway in Brazil since the 1990s on the budget and funding of the PNAES in the aforementioned years. To this end, we began a study on the conformation of the Brazilian capitalist state, the public fund, and the form of financing social policies in the context of fiscal austerity in the country. We also related the establishment of higher education in Brazil, its imbrication with capital, as well as student assistance, which cannot be disconnected from the history of education policy. We have also tried, by means of data extracted from SIGA Brazil, to unravel the evolution of the budget of the Education Function of the Higher Education Subfunction and of Action 4002, which corresponds to the budget action of Assistance to Higher Education Students, throughout the historical series delimited in this dissertation. There is also a brief demonstration of an exemplary case on the financing of student assistance at the University of Brasilia. The method used was the historical-dialectical of the Marxist tradition, understanding reality as a set of processes that relate to and influence each other. The methodological procedures were bibliographic survey, budget and financial data survey and content analysis. It was concluded that from 2015 on, considering the intensification of the fiscal austerity policy in Brazil that has as one of its mottos the approval of EC no. 95/2016, there was a decrease every year of the proportional transfer of specific budget for the national student assistance policy and in the UnB, when considering authorized values and paid values based on the federal public budget of each financial year studied here in the historical series that comprises the years 2015 to 2021. Our hypothesis, that there was a decrease in the proportional transfer of the specific budget for this policy - in real and deflated values based on the IPCA deflator - even with the guidelines of plans and programs for democratization and expansion of student access in federal universities, was confirmed and there is a long way to go in search of quality, accessible and free higher education.

Keywords: Student Assistance. National Student Assistance Program. Higher Education. Fiscal Austerity Policy. Fiscal Adjustment.

SIGLAS, ABREVIATURAS E ABREVIACÕES

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

CF/88: Constituição Federal de 1988

CN: Congresso Nacional

CTS: Cursos Superiores de Tecnologia

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DAC: Decanato de Assuntos Comunitários

DACES: Diretoria de Acessibilidade

DASU: Diretoria de Atenção à Saúde da Comunidade Universitária

DDS: Diretoria de Desenvolvimento Social

DEAC: Diretoria de Esporte e Atividades Comunitárias

DF: Distrito Federal

DRU: Desvinculação de Receitas da União

DRU/UnB: Diretoria do Restaurante Universitário

EC: Emenda Constitucional

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FIES: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FOHPS: Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social

FONAPRACE: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação

IES: Instituições de Educação Superior

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC: Ministério da Educação

NRF: Novo Regime Fiscal

OF: Orçamento Fiscal

OGU: Orçamento Geral da União

OSS: Orçamento da Seguridade Social

PDRE: Plano Diretor da Reforma do Estado

PIB: Produto Interno Bruto (PIB)

PLS: Projeto de lei complementar iniciado no Senado Federal

PMDB: Movimento Democrático Brasileiro

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAES: Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE: Plano Nacional da Educação

PROS: Partido Republicano da Ordem Social

PROUNI: Programa Universidade Para Todos

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PT: Partido dos Trabalhadores

RA: Região Administrativa

RAP: Restos a Pagar

REDE: Rede Sustentável (partido político)

REUNI: Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras

RIDE: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SENCE: Secretaria Nacional de Casas de Estudantes

SiSU: Sistema de Seleção Unificada

STF: Superior Tribunal Federal

UnB: Universidade de Brasília

UFCA: Universidade Federal do Cariri

UFESBA: Universidade Federal do Sul da Bahia

UFOB: Universidade Federal do Oeste da Bahia

UNE: União Nacional dos Estudantes

UNIFESSPA: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

Unesco: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UO: Unidade Orçamentária

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Dados sobre Universidades no Brasil em 2020 | 74 |
| Tabela 2 - Dados sobre número de Matrículas em Universidades no Brasil em 2020 | 75 |
| Tabela 3– Dados sobre a divisão de Matrículas em Universidades Públicas no Brasil por esferas de gestão em 2020..... | 75 |
| Tabela 4 – Execução orçamentária da educação no OGU, no período de 2015 a 2021 | 76 |
| Tabela 5 – Variação em percentual dos valores pagos na função orçamentária da Educação | 78 |
| Tabela 6 – Evolução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União | 79 |
| Tabela 7 – Participação da Função Educação no Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social no período de 2015 a 2021 | 79 |
| Tabela 8 – Execução orçamentária da Subfunção Ensino Superior no período de 2015 a 2021.. | 80 |
| Tabela 9 – Variação percentual anual dos valores pagos à Subfunção Ensino Superior no período de 2015 a 2021 | 80 |
| Tabela 10 - Participação da Subfunção Ensino Superior (364) na Função Educação (12) entre 2015 e 2021..... | 81 |
| Tabela 11 – Orçamento da política de assistência estudantil (Ação 4002)..... | 83 |
| Tabela 12 –Execução financeira da Ação 4002 no período de 2015 a 2021 | 84 |
| Tabela 13 – Variação dos restos a pagar no orçamento da assistência estudantil, considerando o deflacionamento pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021 | 84 |
| Tabela 14 – Recursos alocados na Unidade Orçamentária Fundação Universidade de Brasília (26271) no período de 2015 a 2021 | 89 |
| Tabela 15 – Variação percentual anual dos valores pagos à UO 26271 (UnB)..... | 89 |
| Tabela 16 – Execução orçamentária da política de assistência estudantil na UnB no período de 2015 a 2021..... | 90 |
| Tabela 17 – Variação percentual anual dos valores pagos à Ação 4002 na UnB entre 2015 e 2021 | 91 |
| Tabela 18 – Execução financeira da Ação 4002 no período de 2015 a 2021 | 91 |
| Tabela 19 – Variação dos restos a pagar no orçamento da assistência estudantil na UnB, considerando o deflacionamento pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021 | 92 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| CAPÍTULO 1 – Fundo Público e Ajuste Fiscal Permanente no Brasil | 30 |
| 1.1 Apontamentos sobre o Estado capitalista, a conformação do fundo público e política de ajuste fiscal permanente..... | 30 |
| 1.1.1 Da conformação do Estado capitalista ao seu desenvolvimento: as funções do Fundo público, Estado Social, crise capitalista e política de ajuste fiscal permanente. | 34 |
| 1.2 As conquistas da Constituição Federal de 1988 e a ofensiva neoliberal no desfinanciamento dos direitos sociais..... | 39 |
| 1.3 O governo conciliador: conquistas <i>versus</i> manutenção da política de ajuste fiscal..... | 42 |
| 1.4 2016 – 2020: do golpe de Estado ao governo Bolsonaro e o acirramento da política de austeridade fiscal..... | 47 |
| CAPÍTULO 2 – A Política de Assistência Estudantil no âmbito das políticas sociais brasileiras | 52 |
| 2.1 Um breve panorama da educação superior no Brasil..... | 52 |
| 2.2 Processo de redemocratização, Constituição Federal de 1988 e a política de educação como um direito. | 55 |
| 2.3 Assistência Estudantil no Brasil..... | 62 |
| 2.4 Programa Nacional de Assistência Estudantil: instrumento de permanência. | 67 |
| CAPÍTULO 3 – Orçamento e Financiamento do PNAES e da Educação Superior no Brasil | 74 |
| 3.1 Orçamento destinado à Função Educação, à Subfunção Ensino Superior e à Ação 4002 entre os anos 2015 e 2021 | 74 |
| 3.1.1 Dados orçamentários da Função Educação (12) e da Subfunção Ensino Superior (364) | 76 |
| 3.1.2 O orçamento da assistência estudantil..... | 81 |
| 3.2 O orçamento da política de assistência estudantil na UnB | 85 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 93 |
| REFERÊNCIAS | 97 |

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como **objeto** o efeito das políticas de austeridade fiscal no contexto neoliberal para o financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) das universidades federais brasileiras as entre os anos de 2015 e 2021, realizando também um estudo de caso exemplificativo deste financiamento na Universidade de Brasília (UnB). A escolha do marco temporal se iniciar em 2015 se deu a partir do reconhecimento do golpe de estado político-parlamentar-midiático que ocorreu no Brasil em 2016 e que acirrou a política de ajuste fiscal permanente em curso no país desde a década de 1990 (e atualmente em sua face mais recente nomeada como política de austeridade fiscal), especialmente no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais. Cabe já registrar que em 2016, já sob o auspício do governo do presidente Michel Temer, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº. 95¹, que implantou um Novo Regime Fiscal (NRF) no país ainda mais desfavorável ao financiamento das políticas sociais.

Segundo Magalhães (2017, p. 57), a EC nº. 95/2016 “limita as despesas primárias às realizadas no ano anterior, corrigida pela inflação por meio da variação do IPCA²”. As despesas públicas podem ser caracterizadas, segundo Piscitelli e Timbó (2019, p. 177), como um “dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros imediata - com redução de disponibilidades - ou mediata - com reconhecimento dessa obrigação”. Para compreendermos os gastos públicos na estrutura orçamentária brasileira Oliveira (2009, p. 138) explica que a classificação das despesas

obedece a critérios que visam propiciar condições aos Poderes Constituídos - Legislativo, Executivo e Judiciário - e também à sociedade de exercerem controle sobre os seus níveis e sobre a execução das decisões tomadas a respeito de seu destino, bem como para viabilizar as atividades de planejamento, de avaliação de seus impactos sobre a economia como um todo e de controle das contas públicas.

As despesas públicas podem ter classificação **institucional** - que identifica qual a unidade da administração pública é responsável pelo gasto -, **funcional** - que se subdivide em subfunções e permite observar com mais elementos as prioridades de gasto do governo, inclusive comparando-as - e por **categorias econômicas**. Estas últimas se dividem em despesas correntes (gastos de pessoal, como salários, aposentadorias, pensões, materiais de consumo, benefícios) e de capital (obras, compra de imóveis, aquisição de títulos).

¹ Segundo o texto aprovado da emenda (BRASIL, 2016), no primeiro ano - equivalente ao exercício financeiro de 2017 - o limite dos gastos foi vinculado ao que foi pago no exercício financeiro do ano de 2016, incluídos os restos a pagar pagos corrigidos em 7,2%. A partir de 2018 e nos anos seguintes, o valor base para o limite de gastos seria o do exercício do ano anterior corrigido pelo IPCA. O Novo Regime Fiscal tem duração de vinte exercícios financeiros e poderá ser revisado, por iniciativa do Presidente da República, após dez anos de sua vigência.

² Índice de Preços ao Consumidor Amplo, que mede a inflação de diversos produtos e serviços a partir do consumo realizado pelas famílias (IBGE, 2022 – Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=destaques>. Acesso em 25 maio 2022).

Isso quer dizer que para a teoria das finanças públicas a classificação das despesas “se dá especialmente pelos critérios institucional, funcional e segundo sua natureza” que deve evidenciar “o que será implementado; para que os recursos serão alocados; qual o produto (...); quem, na administração pública é responsável pela programação; quais os insumos utilizados ou adquiridos na implementação; e em que área de ação governamental a despesa será realizada” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019, p. 124).

Nas etapas do ciclo orçamentário brasileiro, em conformidade com Piscitelli e Timbó (2019, p. 63), o estabelecimento das metas de resultado fiscal “constitui a primeira etapa do processo de elaboração orçamentária (...) e tem por finalidade assegurar a obtenção de superávit primário (ou reduzir o déficit primário) e garantir a redução gradual da relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB)”. As despesas **primárias**, citadas acima por Magalhães (2017), são referentes aos gastos que o governo realiza para execução de serviços à sociedade, aquelas pela categoria econômica são subdivididas em **gastos correntes ou de capital**. As despesas que se relacionam com o pagamento de juros e amortização da dívida do Estado brasileiro são chamadas de financeiras. Essa classificação entre despesas primárias e financeiras se relaciona com a busca por apurar o resultado primário nas contas do orçamento brasileiro, ou bater a meta de resultado fiscal. Ao passo que há diminuição de despesas primárias (correntes e de capital) e há o resultado superavitário se busca realizar o gasto financeiro com vistas ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o que caracteriza a política de ajuste fiscal.

Segundo Salvador (2012, p. 09), a história das políticas sociais brasileiras é marcada por obstáculos que dificultaram o avanço do exercício da cidadania, ao contrário do que ocorreu nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial em que “o Estado Social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho”. Ainda sobre a existência de um Estado Social no Brasil, Oliveira (2009, p. 161) refere que

a prioridade conferida à acumulação, justificada pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e pela necessidade de garantir seu avanço, como condição para libertar o país da situação de atraso econômico, desemprego e pobreza da população, impediu que nele se construísse um Estado do bem-estar, nos moldes dos países desenvolvidos, onde este já se tornara uma realidade, influenciado pelos laços de solidariedade que se fortalecem após o término da Segunda Guerra Mundial e que encontraram, na teoria keynesiana, justificativa teórica.

No processo de redemocratização brasileira e a elaboração de uma Constituição Federal adjetivada de cidadã nos anos 1980, a prescrição da vinculação de recursos para políticas sociais foi “uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro [que possui estrutura tributária regressiva, ou seja, os mais pobres pagam pelo financiamento do Estado brasileiro], que historicamente serviu para acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 12). Essas despesas com vinculação orçamentária constitucional preveem um gasto mínimo com políticas como saúde e educação, além da canalização de recursos exclusivos para a seguridade social. Entretanto, os mínimos constitucionais estabelecidos para as políticas sociais da saúde e

educação consagrados nos artigos 198 e 212, respectivamente, serão vinculados ao que foi estipulado pelo NRF e não atingirão, dessa forma, o que é previsto pela carta magna a partir dessa investida da política de austeridade fiscal. Ainda em conformidade com Salvador (2012, p. 13), “pelas despesas obrigatórias, a União é obrigada a executar por determinação constitucional ou de lei, não podem ser contingenciadas para realizar superávit primário. Em geral, são sempre as primeiras das listas de ‘reformas’” e é o que podemos observar neste processo.

O argumento que rondou a motivação e aprovação da EC nº. 95/2016 se relaciona com o discurso do restabelecimento da confiança do mercado na economia brasileira, por meio da realização de superávit primário e da sustentabilidade de gastos públicos, bem como do pagamento de juros e da dívida pública do país. Segundo Behring (2021), essas medidas de contrarreforma e ajustes fiscais são basilares para o reposicionamento do fundo público em favor dos processos de acumulação e reprodução do capital. Ainda, de acordo com Ribeiro e Salvador (2018, p. 79) a política de austeridade fiscal tem também como uma de suas manifestações “a busca pela desvinculação dos recursos destinados constitucionalmente para as políticas de seguridade social e educação, o que garantiria a efetivação destes direitos fundamentais mesmo frente a cenários de redução de gastos e cortes no orçamento público”. Nesse mesmo caminho, os autores evidenciam que

as vinculações orçamentárias são barreiras para a expansão ainda maior do capital sobre os direitos sociais, o que fica claro quando intelectuais orgânicos associados às classes dominantes defendem a eliminação das receitas vinculadas, com vistas à ampliação da autonomia e redução da rigidez orçamentária” (RIBEIRO; SALVADOR; 2018, p. 84).

A partir do que já fora brevemente exposto e, considerando que o papel do sujeito é fundamental para a pesquisa e que a nossa área de pesquisa se relaciona com a assistência estudantil, a **questão de partida** que suscitou interesse pela realização deste trabalho foi: quais as implicações da EC nº. 95/2016 no financiamento do PNAES entre os anos de 2015 e 2021?

Para compreendermos a relação que se pretende desenvolver na presente pesquisa, inicialmente é preciso perceber a apropriação dos recursos do Estado para o desenvolvimento de políticas sociais por parte do capital que ocorre por meio de políticas econômicas que são desenvolvidas e apontadas como soluções de equilíbrio econômico, mas em sua essência são instrumentos de controle e apropriação por parte dos capitalistas da riqueza socialmente produzida em um determinado país.

O Estado é a entidade que tem como papel central assegurar e mediar as relações sociais e de produção do sistema capitalista e, desta forma, representa a relação de dominação entre as classes que compõe esse modo de produção; ele não é um ente neutro que media conflitos sem uma orientação específica sendo “a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda sociedade” (OSORIO, 2014, p. 18). Essa relação de exploração entre classes sociais e a apropriação dos meios de produção pela classe dominante é o que permite o desenvolvimento e a perpetuação do sistema capitalista. A exploração da força de trabalho da maior parte da população por poucos detentores

de terra, riqueza e dos meios de produção permite a reprodução econômica, política, cultural e social do sistema capitalista.

O fundo público é uma forma do Estado de se apropriar da riqueza socialmente produzida por meio da arrecadação de tributos (impostos, contribuições e taxas), sendo o orçamento público a parte mais visível do fundo público, que tem como finalidade financiar as políticas, programas, serviços e ações do Estado (SALVADOR, 2020a). Ele é, portanto, um espaço de disputa na sociedade de classes porque tem a capacidade de responder aos anseios do desenvolvimento e da reprodução do sistema capitalista, assim como desenvolver políticas de caráter social, para atendimento das demandas da classe trabalhadora. Para contribuir nesse entendimento, segundo Brettas (2020, p. 210), o fundo público é “o conjunto de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social”.

Segundo Marx e Engels (2005, p. 40), a conformação da sociedade burguesa simplificou a divisão de classes em burguesia e proletariado, lembrando que esta sociedade “brotou das ruínas da sociedade feudal, [mas] não aboliu os antagonismos de classe”. Ainda segundo os mesmos autores, “com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, os quais só vivem enquanto têm trabalho e só têm trabalho enquanto seu trabalho aumenta o capital” (MARX; ENGELS, 2005, p. 46). O que diferencia o capitalismo de outros modos de produção é o excedente e a acumulação. Há uma produção abundante que não é e nem será acessada pela maior parte dos sujeitos e, conseqüentemente, uma acumulação da riqueza por poucos (MARX, 2013).

Esse processo de exploração e acumulação é gerador de crises no próprio sistema, que precisa se reinventar para continuar existindo e se reproduzindo. Essas crises – que são cíclicas e não pontuais ou mesmo terminais para o capitalismo (CARCANHOLO, 2018) – são relacionadas a queda tendencial das taxas de lucro e aumento do desemprego e, portanto, de pouco ou nenhum investimento de capital na economia durante o período que perduram. No capitalismo, o lucro se relaciona com a massa de mais-valia sobre o capital constante (tecnologias) e capital variável (força de trabalho). Segundo Marx (2013, p. 293), mais-valia é “quando o trabalhador opera além dos limites do trabalho necessário, embora constitua trabalho, dispêndio de força de trabalho, não apresenta para ele nenhum valor [no ato de produção de uma mercadoria]. Gera a mais-valia, que tem, para o capitalista, o encanto de uma criação que surgiu do nada”. A tendência aparente, então, é supor que ao aumentar o capital constante e diminuir o capital variável (que necessita ser remunerado para desempenhar sua função), haverá um aumento do lucro. Entretanto, Behring (2021, p. 37) nos explica que “há tendência de queda do valor das mercadorias, na medida em que se expulsa a força de trabalho com a introdução de tecnologias”, considerando que o que agrega valor à mercadoria é o dispêndio da força de trabalho.

Ainda, segundo Behring (2021, p. 39) "o fundo público não se forma (...) apenas com o trabalho excedente (...), mas também com o trabalho necessário, na medida em que os

trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo”. O fundo público tem papel central para reprodução do sistema capitalista, participando do processo de rotação e reprodução do capital - especialmente em momentos de crise -, e é voltado à classe trabalhadora, seja na forma de salários indiretos por meio das políticas sociais ou na promoção de bens e serviços públicos.

Parece-nos claro, então, o que Cardoso e Raimundo (2020, p. 53) apresentam sobre “frente a um momento de elevada incerteza, os agentes privados posterguem suas decisões de gasto e, com isso, ainda que de forma involuntária, diminuem o ritmo de crescimento dos negócios e da própria economia como um todo”. As crises, portanto, também são estruturais porque atingem o capitalismo em sua totalidade; todos os capitais estão envolvidos nesse processo, assim como atingem todas as outras dimensões da vida humana, não só a econômica, mas a social, ambiental e política. E mais: o capitalismo só existe se expandindo, pois segundo Marx e Engels (2005, p. 43) “impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte”. Falar em crise do sistema capitalista é falar de expansão do capital e não de fim ou superação do capitalismo.

Cabe destacar que, contraditoriamente, a expansão do mercado global, segundo Marini (2011, p. 144), “é a base sobre a qual opera a divisão internacional do trabalho entre as nações industriais e as não industriais, mas a contrapartida dessa divisão é a ampliação do mercado mundial”. Nessa divisão, as economias periféricas ou dependentes, que já possuem um histórico colonizado e de exploração, transferem parte do excedente de mais-valia aos países centrais, em um processo caracterizado por Marini (2011) como troca desigual, o que permite a continuidade de acumulação de capital de forma mundial.

Para além da apropriação de parte do que é produzido pela classe trabalhadora (e há um certo limite nessa exploração, pois existe um mínimo necessário para subsistência de um trabalhador e sem os trabalhadores para serem explorados, não há possibilidade de manutenção ou ampliação da riqueza acumulada), o capital também necessita apropriar-se do que é arrecadado pelo Estado e que conforma o fundo público para responder às suas necessidades de reprodução. Segundo O’Connor (1977), todos desejam se apropriar do fundo público³, e isso inclui as diversas e distintas classes sociais, mas não há qualquer interesse em financiá-lo, seja pela criação de novos impostos ou permitindo o aumento dos que já existem. Para que o capital possa se apropriar do que é arrecadado pelo Estado e de maneira a responder como uma “solução” para crises do sistema, os governos são impelidos a executarem políticas de ajuste fiscal, reduzindo gastos do Estado com políticas que atendam à população e buscando o equilíbrio das contas públicas, com o pressuposto de que essas ações promovem o crescimento econômico na medida em que esse cenário

³ Em seu texto utilizado como referência neste estudo O’Connor (1977) não utiliza a categoria fundo público e sim finanças governamentais ou estatais em detrimento de finanças públicas por entender que o foco da observação deve ser o quanto público são os gastos estatais.

superavitário traria novas possibilidades de investimento de capital nessa economia específica em crise. Segundo Behring (2021, p. 174), o superávit primário é um “mecanismo singular da economia política recente [que] produz um resultado positivo nos gastos primários, tendo em vista sinalizar aos credores a saúde econômica e a capacidade de pagamento de dívida de Estados nacionais”.

Há um debate interessante a ser feito neste sentido considerando a Teoria Marxista da Dependência e é preciso observar que este processo de investimento de capital se diferencia a depender do estágio de desenvolvimento da nação a recebê-lo. Inicialmente, cabe destacar que consideramos aqui que

a noção de dependência defendida pela teoria marxista toma isso como base e entende o processo de acumulação em escala mundial como uma unidade dialética entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Ou melhor, entende que esse processo pressupõe desenvolverem-se determinadas economias - no sentido do desenrolar das leis gerais do modo de produção capitalista - em ritmo mais acelerado do que outras (CARCANHOLO, 2013, p. 193).

Ainda de acordo com Carcanholo (2013), o que caracteriza a situação de dependência é o fato de que a maior parte da mais-valia produzida nas nações periféricas não é apropriada pela economia que a produz e sim é remetida às economias centrais para permitir o processo de acumulação de capitais. Para Luce (2018), a dependência se manifesta em diferentes esferas, como comercial, tecnológica e ao observarmos a esfera financeira, o serviço da dívida dos países periféricos expressa de forma clara essa relação entre nações periféricas e centrais. Para expressar o que isso significa, Marini (2011, p. 179) esclarece:

a presença crescente do capital estrangeiro no financiamento, na comercialização e, inclusive, na produção dos países dependentes, assim como nos serviços básicos, atua no sentido de transferir parte dos lucros ali obtidos para os países industriais; a partir de então, o montante do capital cedido pela economia dependente por meio das operações financeiras cresce mais rapidamente do que o saldo comercial.

Neste movimento, podemos observar então o papel crucial que os países periféricos têm na contribuição para o desenvolvimento ocorrido nos países centrais. Ainda, de acordo com Luce (2018, p. 40) em relação ao salto de desenvolvimento, “nos encontramos em posição débil quando ele [o salto] inaugurou uma nova era, engendrando determinações que se impuseram e seguem impondo-se estruturalmente sob a égide do desenvolvimento desigual”. Fernandes (1975, p. 79) explica a relação da burguesia interna no circuito mundial da acumulação de capital:

a lógica do capitalismo dependente fica bastante clara, a ponto de levar os referidos setores [burguesia interna] a defender “fórmulas desenvolvimentistas” que permitem atingir aqueles fins [manutenção da acumulação capitalista a partir de uma dinâmica de repartição do que é explorado e expropriado da nação dependente] mediante rearticulações mais ou menos rápidas com os centros de decisão, localizados nas sociedades hegemônicas.

Brettas (2020, p. 164) também esclarece de que forma a situação incide sobre as nações periféricas:

As desigualdades que assolam as economias dependentes têm por base a transferência, em direção ao centro imperialista do sistema, de boa parte do valor produzido internamente. A parcela que permanece no país concentra-se nas mãos de poucos, viabilizando a reprodução de mecanismos de superexploração da força de trabalho.

Sobre a categoria superexploração da força de trabalho, Amaral (2018) aponta, a partir de Ruy Mauro Marini, os seguintes elementos para delinear-la: a) aumento da intensidade do trabalho; b) prolongamento da jornada de trabalho; c) apropriação, por parte do capitalista, de parcela do fundo de consumo do trabalhador então convertido em fundo de acumulação capitalista, isto é, a queda nos salários a um nível inferior àquele correspondente ao valor da força de trabalho. Carcanholo (2013, p. 200) elucida também que “a superexploração se definiria por uma elevação da taxa de exploração que não passa por elevação da produtividade”.

Esse movimento de superexploração da força de trabalho combinado com políticas econômicas para apropriação dos recursos do Estado em favor do capital (interno e, especialmente, externo) nas nações periféricas traz como resultado um desenvolvimento ainda mais tímido desses países. Segundo Brettas (2020, p. 171) “a superexploração da classe trabalhadora e a precarização das condições de vida decorrentes foram legitimadas como um suposto mal necessário a que todos deveriam se submeter, mesmo que sob promessas falaciosas de que o sacrifício teria um caráter temporário”.

A crise fiscal do Estado tem como justificativa a propensão dos governos a gastarem mais do que as receitas arrecadadas, fazendo com que o Estado desempenhe com mais foco, uma de suas duas funções que O'Connor (1977, p. 19) refere serem básicas e contraditórias - de acumulação e legitimação: “o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social”. Em tempos de crise, a função que é impelida a ser mais desempenhada é a de acumulação. Para superação dessa crise fiscal, também se faz presente ação de endividamento dos Estados e a contratação de empréstimos e outros mecanismos de apropriação do fundo público que aprofundam ainda mais a condição de dependência:

A liberalização do fluxo de capitais, a privatização, o aumento dos endividamentos interno e externo, a prioridade com pagamento de juros em detrimento de gastos com o setor público e com as políticas sociais consistiram em um conjunto integrado de mudanças para servir aos interesses do capital portador de juros e do grande capital internacional. Foram mudanças em total sintonia com a conjuntura externa e com a necessidade de ampliação das fronteiras de rentabilidade financeira dos países imperialistas e aprofundaram significativamente nossos laços de dependência” (BRETTAS, 2020, p. 170).

Todo esse emaranhado de ações voltadas para manutenção da acumulação capitalista desemboca em políticas de austeridade fiscal. Segundo Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 16), “a austeridade é a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e promover o crescimento”. Este termo, inclusive, ganha bastante destaque a partir da crise econômica mundial dos anos de 2008 e 2009. Contraditoriamente, observa-se que a austeridade em tempos de crise não corresponde à expectativa de novos investimentos e representa a imposição dos interesses do capital às custas do atendimento das demandas e necessidades da classe trabalhadora. Ainda, de acordo com Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 28) “no Brasil, a austeridade entrega a ambição de décadas e segmentos políticos mais

conservadores: revogar o contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofundar as reformas liberais”.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é o marco legal de um período de importantes conquistas no campo democrático e para os direitos sociais no Brasil, decorrentes das lutas sociais no país após um longo período de ditadura empresarial-militar (1964 - 1985) e de apropriação da riqueza socialmente produzida num cenário fictício desenvolvimentista que tinha como lema “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”.

A Carta Magna estabelece, em seu artigo 205, a política de educação como direito de todos e dever do Estado. A educação, então, passa a ser reconhecida como um direito social. O artigo 212 assegura que pelo menos 18% das receitas de arrecadação da União com impostos serão destinadas para a manutenção do ensino no país, sendo a esfera federal a que provém a maior parte de recursos para a educação superior. Segundo Salvador (2012, p. 10),

as despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos, contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais.

Para melhor compreensão da arrecadação para financiamento da educação brasileira, os artigos 211 e 212 da CF/88 explicitam que dos 18% arrecadados pelo governo federal destinados à política, 80% serão destinados à educação básica e os outros 20% à educação superior. O financiamento também fica a cargo de estados e municípios, tendo como responsabilidade destinar 25% da arrecadação de receitas para a educação, sendo que os estados são responsáveis pelo ensino médio, ou seja, pelos três últimos anos de formação na educação básica e os municípios se responsabilizam pela educação infantil e pela educação fundamental, que totalizam os 14 anos primeiros anos da educação básica.

É importante observar que, no que tange à educação superior – nível de ensino sob o qual debruçamos nossa pesquisa, ela não é considerada um direito subjetivo, ou seja, o cidadão não pode simplesmente exercê-lo pelo fato de haver previsão legal para tal. Mais do que isso, o direito que é considerado público e subjetivo permite ao sujeito desse direito reclamar ao Estado a garantia de exercício – fato que pode ocorrer em relação aos níveis de ensino fundamental e médio. Nestes casos, o Estado tem a obrigação da prestação do serviço, do oferecimento e acesso à política de educação (SOUZA, 2015). Já em relação à educação superior, ela não é considerada obrigatória, o acesso a este direito está condicionado ao mérito individual e dependente de processos seletivos. Conforme Cezne (2006, p. 122) “há previsão de acesso aos níveis mais elevados de ensino condicionado às capacidades de cada um (conforme o inciso V do art. 208), havendo a necessidade de se tornar pública a forma e os critérios de seleção utilizados, tanto em relação às instituições públicas quanto privadas”.

Cabe também destacar que esse dispositivo de receitas específicas para a Política de Educação configurado na Constituição não tem mais validade desde a aprovação da EC nº. 95/2016, assim como a possibilidade do atingimento de metas do mais recente e em vigência Plano

Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 pela Lei nº. 13.005/2014 que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no Brasil entre os anos de 2014 e 2024 (DUTRA; FREITAS, 2019). Isso pode inclusive ser observado no texto da EC nº. 95 que dispõe no artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na CF/88 que as aplicações orçamentárias para política de educação, a partir do exercício de 2018, seguirão o estabelecido pela emenda e não mais pelo disposto no caput do artigo 212.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, regulamenta a política de educação com base nos princípios constitucionais e reforça o princípio da igualdade em seu texto normativo. A lei prevê a elaboração de um plano nacional da educação (PNE), o qual foi aprovado no ano de 2001. O primeiro PNE estabeleceu como uma de suas metas referentes à educação superior que 30% de jovens entre 18 e 24 anos estivessem matriculados no ensino superior até 2011 (BRASIL, 2001).

Para cumprimento e manutenção da meta, especialmente no que se refere à educação superior pública, foram criados diversos mecanismos legais e institucionais. Destacamos que não é prudente avaliar as transformações da educação superior brasileira na década de 1990 sem considerar a influência das diretrizes do Banco Mundial, que passa a considerar a educação superior um importante mecanismo de enfrentamento à pobreza no discurso e ganha destaque especialmente em países periféricos da América Latina para formação de uma massa de trabalhadores correspondente à necessidade do capital e dos negócios (CISLAGHI, 2010). Além disso, por serem financiadas com recursos públicos, as universidades federais passaram a ser consideradas parte responsável do déficit orçamentário estatal a partir da perspectiva da política de ajuste fiscal permanente, tornando assim uma necessidade pensar sobre a racionalização dos recursos disponíveis nestas instituições.

Para exemplificar sobre alguns mecanismos criados para cumprimento do PNE, começaremos pelo Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI), instituído em 2007 pelo Decreto nº. 6096/2007 e que tinha como objetivo ampliar condições de permanência na educação superior com foco no aproveitamento das estruturas físicas e de recursos humanos já existentes nas instituições. Além do REUNI que, em partes, é um exemplo do reflexo das orientações dadas pelo Banco Mundial nos anos 1990 e que foram seguidas pelos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), programas como o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior)⁴ e o PROUNI (Programa Universidade Para Todos)⁵ direcionaram

⁴ O FIES “é um programa do Ministério da Educação (MEC) destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC”. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/perguntas-frequentes-fies>. Acesso em 08 set 2022.

⁵ O PROUNI “é um programa do Ministério da Educação, criado pelo governo federal em 2004, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior”. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/tire-suas-duvidas-pesquisa/o-prouni>. Acesso em 08 set 2022.

parte das ações para uma educação superior privatizada e para a inserção das instituições públicas na lógica gerencialista do mercado, que relaciona custo *versus* benefício, eficácia e medida de produtividade a partir de números e não da qualidade do trabalho desempenhado (LIMA, 2021).

O REUNI partiu da perspectiva de injeção de recursos nas universidades para aproveitamento de espaços e recursos humanos já existentes; ou seja: podemos inferir que o decreto que institucionalizou o programa já propunha que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) deveriam, nas palavras de Cislighi (2010), racionalizar ainda mais suas estruturas. Combinado a isso, ao propor a expansão de vagas nas universidades, o programa passou a responder por anseios históricos da sociedade brasileira na ampliação do acesso à educação superior. Entretanto, esse aumento de matrículas não correspondeu proporcionalmente ao aumento de docentes nas instituições, observando assim a precarização e superexploração da força de trabalho deste grupo de trabalhadores. Essa superexploração do corpo docente pode ser observada por meio da polivalência que “se expressa na demanda por múltiplas atividades: ensino, pesquisa - dentro do critério produtivista - e extensão - sobretudo por meio da venda de serviços - e administração” e podem ser consideradas “a expressão da reestruturação produtiva para esse segmento da classe trabalhadora” (CISLAGHI, 2010, p. 156 e 157).

Contraditoriamente ao exposto, faz-se mister destacar que o REUNI também apresentou impactos positivos no desenvolvimento da educação superior brasileira, como a expansão e interiorização das instituições no país, permitindo a ampliação do acesso para mais estudantes que antes necessitariam mudar de sua cidade de origem ou região para cursar um curso superior.

Cabe reconhecer que dentre as diretrizes do REUNI também **estava a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil** e, ainda que fosse uma demanda de longa data dos movimentos estudantis e de docentes e demais profissionais em educação das IFES, a perspectiva de disponibilização de mecanismos de assistência estudantil dentro do programa também pode ter contribuído para que outros dispositivos legais fossem instituídos para ampliação das condições de permanência de jovens oriundos da rede pública de ensino e/ou de baixa renda nas universidades federais.

Com objetivo semelhante ao do REUNI em relação ao PNE, o Sistema de Seleção Unificada (SISU) foi criado em 2010 e é um sistema informatizado do Ministério da Educação (MEC) que permite a oferta de vagas pelas instituições federais de ensino superior para aqueles que participam no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), independente da região do candidato. Já a Lei nº. 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas⁶, faz referência à reserva de vagas em 50% das matrículas das IFES para estudantes oriundos das escolas públicas, considerado o percentual mínimo correspondente ao da soma de negros/as e indígenas. Deste percentual,

⁶ A Lei nº. 13.409/2016 atualizou o texto da Lei de Cotas e passou a dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência na educação superior brasileira (BRASIL, 2016).

reserva-se metade das vagas para estudantes com renda per capita familiar igual ou inferior a um salário-mínimo e meio.

Essas ações permitiram o ingresso de novos estudantes na educação superior brasileira, mas não contemplavam ferramentas para possibilitar a permanência e a diplomação de alunos/as na universidade. Ou seja, na aparência, esses programas governamentais pareciam democratizar o acesso à educação superior, mas concretamente apenas ampliaram o quantitativo de matrículas nas universidades sem prever condições de permanência e graduação nas instituições. Além disso, não permitiriam o alcance de metas estabelecidas. Nesse quadro e após mais esforços dos movimentos estudantis e do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) a partir da publicação de pesquisas⁷ que demonstravam a existência de parte significativa de estudantes nas universidades em situação de vulnerabilidade⁸ socioeconômica, em 2007 o Ministério da Educação (MEC) instituiu, mediante a Portaria Normativa nº. 39, o Plano Nacional de Assistência Estudantil, que culminou, posteriormente, na publicação do Decreto nº. 7324 de 2010 que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O Decreto estabelece os objetivos, ações e critérios para participação na assistência estudantil em instituições federais de ensino superior (IFES). O PNAES tem como objetivos explicitados no artigo 2º:

- 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, online).

As ações devem ser desenvolvidas nas áreas de moradia, 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. Cabe ainda a cada instituição de ensino estabelecer as regras e a

⁷ Nos anos de 1997, 2004 e 2011 o Fórum publicou amostras sobre o Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES.

⁸ Segundo Carmo e Guizardi (2018, p. 07), a partir da década de 1990 o termo vulnerabilidade é apropriado pela assistência social a partir de um aprofundamento teórico sobre a “pobreza e suas consequências para além do enfoque nas variáveis puramente econômicas” e se associa “à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social, caracterizando a ocorrência de incertezas e inseguranças ao frágil ou nulo acesso a serviços e recursos para a manutenção da vida com qualidade”. Entretanto, as próprias autoras sinalizam, na conclusão de seu estudo que “pouco se estudou sobre a vinculação dos diferentes conceitos que a palavra vulnerabilidade pode admitir e sua relação com a produção de cidadania no âmbito das políticas públicas” (CARMO; GUIZARDI; p. 10, 2018). O termo vulnerabilidade foi apropriado pelas ciências, inicialmente para designar o que Thomas (p. 36, 2010) observa como um “estado de fragilidade fisiológica”, mas também numa perspectiva de que “os pobres são então desarmados e a pobreza é acolhida e plantada em vulnerabilidade, reduzida à impotência sem capacidade de resistência por um estranho golpe de força que consiste em fazê-los existir como tal e, ao mesmo tempo, retirando-os da ordem social democrática” (p. 29). Nesse sentido, os ditos vulneráveis são, ao mesmo tempo, àqueles que necessitam de intervenção do Estado para sua subsistência, mas também responsabilizados por sua condição e futura emancipação, bem como designados a devolver o que lhes foi concedido. Numa crítica ao uso do termo, podemos sinalizar que ao escolhê-lo se pode descaracterizar as consequências da exploração da classe trabalhadora no modo de produção capitalista.

metodologia de seleção de discentes, sem desconsiderar os critérios estabelecidos na norma: os/as participantes devem ser estudantes oriundos da rede pública de ensino ou com renda per capita familiar de até um salário-mínimo e meio. Este critério de renda per capita, inclusive, determina a caracterização de vulnerabilidade socioeconômica.

A **justificativa** para realização deste projeto de pesquisa tem como base a experiência da pesquisadora no campo da educação superior na Universidade de Brasília (UnB) e prática profissional como assistente social no campo da assistência estudantil desde 2014. Entre os anos de 2015 e 2016, a pesquisadora teve oportunidade de estar à frente da gestão da Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS) do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC), setor responsável pelo planejamento e execução da política de assistência estudantil na UnB. Essa experiência também delinea parte da pesquisa, que tem como a UnB foco de um estudo de caso sobre o financiamento da assistência estudantil. A Universidade supracitada é também lócus do Programa de Pós-Graduação a qual nos vinculamos. Há uma peculiaridade no Distrito Federal em relação às instituições de educação superior: com exceção do estado de Sergipe, é a unidade da federação que conta com apenas uma instituição federal para atendimento da demanda desse nível de ensino, o que acaba por limitar o acesso à educação superior na região, assim como delimita o próprio alcance da política de assistência estudantil. O DF também possui uma particularidade em sua organização administrativa, não sendo dividido em municípios, mas em Regiões Administrativas (RA) e acumula funções de estado e município. Observamos ainda que a literatura que relaciona a política supracitada e seu orçamento/financiamento apresenta lacunas que podem ser minimizadas com o presente estudo.

Encontramos pesquisas que relacionam o Plano Nacional de Assistência Estudantil e o REUNI na ampliação de vagas e a permanência de discentes nas universidades (CISLAGHI, SILVA, 2012); apresentam a política de assistência estudantil como um instrumento de permanência (CAVALCANTI, 2014); a trajetória história da política no Brasil até a implementação Programa Nacional (IMPERATORI, 2017); análises sobre a assistência estudantil sob diferentes olhares epistemológicos (RECKTENVALD; MATTEI; PEREIRA, 2018) e sob diferentes disputas de concepções como direito ou benefício (DUTRA, SANTOS, 2017); e pesquisas que analisam os programas de assistência estudantil a partir de seus critérios de inserção e condicionalidades para permanência nos programas desenvolvidos pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como a de Leite (2012). Todos esses trabalhos e muitos outros desenvolvidos dentro dessa temática contribuíram e continuam contribuindo para o entendimento e a gestão dessa política e serão novamente considerados nesta pesquisa para fins de apreensão da assistência estudantil na educação superior brasileira. Entretanto, o PNAES é um programa financiado com verbas do governo federal, cujo valores repassados para seu financiamento impactam diretamente na execução de programas, projetos e ações que tem como objetivo

contribuir para a permanência e a diplomação de estudantes de baixa renda nas IFES. Assim, compreendemos ser importante para o campo um debate em relação à questão orçamentária.

Segundo Ribeiro e Salvador (2018, p. 80), a “maior parte dos recursos para o seu financiamento [política de Educação] são provenientes dos impostos, e com relação à educação, os impostos esses são agrupados em duas fontes dentro do orçamento público: recursos ordinários e recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)”. Considerando a importância da tributação na conformação do fundo público, é preciso observar que a disputa entre as classes sociais pela incidência de impostos também é significativa para compreensão do financiamento das políticas sociais e do capital. No caso brasileiro, por exemplo, Salvador (2012, p. 10) explica que

Uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária. O sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas.

Diante do exposto, cabe sinalizar o **problema de pesquisa** do presente trabalho: quais implicações da política de austeridade fiscal para o financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil no período de 2015 a 2021? A partir desta questão principal, questões secundárias foram formadas e colaboram para o desenvolvimento da pesquisa. São elas: quais as especificidades do capitalismo para a conformação do fundo público e consequências para a educação superior no Brasil? Como se desenvolve a política de educação superior brasileira no período? Como se conforma a política de assistência estudantil no Brasil? Qual o efeito da EC nº. 95/2016 no financiamento do PNAES entre os anos de 2015 e 2021?

Tendo em vista a questão principal de pesquisa, o **objetivo geral** proposto para este estudo é investigar a repercussão da política de ajuste fiscal permanente em curso no Brasil desde a década de 1990 - e sua face mais recente da austeridade - no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre os anos de 2015 e 2021.

Esta dissertação se estrutura a partir de objetivos específicos da pesquisa, que contribuem para o desenrolar do trabalho. São eles:

1. Compreender a conformação do Estado capitalista brasileiro, do fundo público e o financiamento das políticas sociais em contexto de austeridade fiscal no país;
2. Relacionar a conformação da política de educação superior brasileira e suas imbricações com o capital, especialmente a partir do início do século XX;
3. Identificar a conformação da política de assistência estudantil no Brasil e como ela se relaciona com a política de educação superior no país;
4. Deslindar a evolução do orçamento do PNAES para execução de programas de assistência estudantil no Brasil entre 2015 e 2021 e, em particular, na Universidade de Brasília (UnB).

Parte-se de uma **hipótese** inicial de que a partir de 2015, considerando o acirramento da política de ajuste fiscal permanente, especialmente após a aprovação e implementação da Emenda Constitucional nº. 95 em 2016, houve diminuição do repasse proporcional de orçamento específico

para essa política – em valores reais e deflacionados a partir do deflator IPCA – mesmo com orientações de planos e programas para democratização e ampliação do acesso de estudantes nas universidades federais.

Em relação à **metodologia** e aos **procedimentos metodológicos** que embasam e permitem o avanço deste estudo, segundo Creswell (2010), são três os componentes envolvidos em um projeto de pesquisa: a) concepção filosófica; b) estratégia de investigação; e c) métodos ou procedimentos da pesquisa.

É preciso demonstrar aqui qual a concepção filosófica aqui pretendida, pois de acordo com Netto (2011, p. 23) “a pesquisa da sociedade exclui qualquer pretensão de ‘neutralidade’”. Aqui partimos da perspectiva relacional (complexa e contraditória) abarcada no método histórico-dialético da tradição marxista que compreende a realidade como um conjunto de processos que se relacionam entre si e se influenciam mutuamente. Um dos pressupostos é que, em se tratando de políticas sociais, elas “requisitam da análise exaustiva de suas causas e interrelações, e das razões econômico-políticas subjacentes aos seus dados” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 25).

Nessa perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (...). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora (...). Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses das classes em que se situam (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 43).

De acordo com Boschetti (2009, p. 585), analisar políticas sociais é também “revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social”. Ao passo que o Estado brasileiro institui políticas de democratização de acesso e permanência à educação superior, a agenda política e econômica, especialmente a partir da década de 1990 e a entrada do Brasil no circuito neoliberal, vai na contramão da orientação das políticas sociais: “expandir direitos, reduzir desigualdades sociais e propiciar a equidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 579).

Ainda sobre o método dialético, e a partir disso considerando também como estratégia de investigação que direciona a pesquisa, segundo Miotto e Lima (2007, p. 40):

implica sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica dos conceitos já existentes a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador. Trata-se de chegar à essência das relações, dos processos e das estruturas, envolvendo na análise também as representações ideológicas, ou teóricas construídas sobre o objeto em questão.

Para realizar uma investigação a partir do método marxista é preciso, então, compreender a realidade em um “complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados

por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 582). Ainda, também se deve fazer um exercício de abstração que é um “recurso indispensável para o pesquisador” (NETTO, 2011, p. 44). Nesse sentido, a escolha é de pesquisar o orçamento da assistência estudantil no período determinado (parte abstrata), mas sem desconsiderar os movimentos da realidade que incidem e são também provocados por esse objeto de pesquisa. “O objeto das ciências sociais é histórico [...]. A provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais” (MINAYO, 1993, p. 13).

São muitas as possibilidades para realizarmos a análise, a avaliação ou o estudo de políticas sociais. Boschetti (2009, p. 586) sinaliza pelo menos três: “1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)”. A escolha para esta pesquisa é pelo estudo do financiamento, partindo do indicador de magnitude dos gastos para compreender os investimentos orçamentários na política de assistência estudantil e observar o movimento em relação a crescimento ou diminuição de repasses. Salvador e Teixeira (2014, p. 22) destacam que uma das dimensões que compreendem o estudo do financiamento das políticas sociais é “a financeira, cuja análise da gestão financeira dos recursos permite o estudo das decisões no campo político-administrativo da política, da descentralização e das relações federativas no financiamento dos gastos sociais”.

Os procedimentos metodológicos para execução da pesquisa considerados aqui serão: levantamento bibliográfico, levantamento de dados orçamentários e financeiros e análise do conteúdo, buscando compreender o que foi encontrado com os movimentos apresentados pela realidade nos determinados momentos.

O levantamento bibliográfico é parte contínua da pesquisa. Ocorre desde a inquietação com a questão de partida e tem foco em textos sobre a conformação do Estado capitalista brasileiro, sobre a educação superior no país, as ações de assistência estudantil e também literatura que contribua para a compreensão do contexto neoliberal, de financeirização das políticas sociais, a política de ajuste fiscal permanente em curso desde a década de 1990 e sobre o fundo público.

Obras recentes publicadas por Behring (2021) e Brettas (2020) contribuíram para a aproximação do primeiro objetivo específico de modo a compreender a conformação do Estado capitalista brasileiro e a relação com o fundo público e o financiamento das políticas sociais em contexto de austeridade fiscal no país. Para relacionar a educação superior brasileira e suas imbricações com o capital, utilizamos autores clássicos nessa discussão como Mészáros (2010), Fernandes (1979), Marini (2011) e, mais recentemente, Cislighi (2010) e Laval (2019). Buscamos atingir o terceiro objetivo específico, que relaciona a política de assistência estudantil com a política de educação superior no Brasil, ao mergulharmos em textos publicados em coletâneas, teses, dissertações e artigos científicos, considerando que a produção sobre esse objeto ainda é recente e apresenta algumas lacunas, como a que pretendemos contribuir com esta pesquisa.

Para deslindar qual foi a evolução do orçamento do PNAES para execução de programas de assistência estudantil no Brasil entre 2015 e 2021, os dados orçamentários da Ação 4002 (que diz respeito à assistência ao estudante da educação superior) estudados foram coletados a partir do sistema Siga Brasil, que é um sistema de informações sobre o orçamento federal hospedado no site do Senado Federal. Esse momento foi considerado como uma segunda etapa da pesquisa, levando em conta que para a realização um estudo crítico sobre os dados coletados, fez-se necessário nos aprofundarmos teoricamente sobre categorias, conceitos e conformações da realidade do que compete a assistência estudantil no Brasil.

Os dados coletados necessitaram de tratamento, visto que

na análise da evolução dos gastos orçamentários, bem como das fontes de financiamento [...] é importante o deflacionamento dos valores, isto é, as despesas devem ser atualizadas por um deflator que reflita de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando assim os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 19).

O deflator considerado foi o IPCA, considerando que é o mesmo índice que incide sobre as limitações orçamentárias impostas pela EC nº. 95/2016. A ideia foi trazer os dados em uma análise mais próxima possível do momento da defesa da dissertação⁹.

Como já observado, a classificação orçamentária dos gastos públicos no Brasil pode ser dividida em institucional, funcional e por categorias econômicas e “são essenciais para programação, execução, acompanhamento, controle e avaliação da atividade financeira do Estado” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019, p. 123) Para esta pesquisa, escolhemos a classificação funcional, que se subdivide em subfunções obrigatórias para todas as unidades da federação. Oliveira (2009, p. 142) explica que

com essa classificação do gasto tornou-se possível obter elementos para traçar um retrato do governo que revele suas prioridades nos campos econômico, social, regional, etc. e identificar os grupos, os setores econômicos e as regiões que mais dele se beneficiam.

O caminho percorrido no sistema Siga Brasil para coleta dos dados partiu da função Educação (12), da Subfunção Ensino Superior (364) e da Ação 4002 (Assistência ao Estudante de Ensino Superior), tomando como base o orçamento executado nas Leis Orgânicas Anuais (LOA) dos anos de 2015 a 2021, considerando valores autorizados na aprovação da LOA, valores efetivamente pagos e no caso da Ação 4002 também restos a pagar pagos. Foi necessário filtrar do universo da pesquisa o que foi gasto com refinanciamento da dívida, considerando que procuramos levantar os valores reais gastos com a política de educação, a educação superior e a Ação 4002.

A partir desses dados coletados e deflacionados, pudemos fazer uma comparação a) entre os valores da função, subfunção e ação ano a ano; b) entre os valores destinados à política de educação e a participação da subfunção ensino superior no orçamento; c) a variação percentual

⁹ O ano da defesa foi 2022.

anual dos valores pagos à função, à subfunção e à ação; d) a participação da função educação no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Na terceira e última etapa buscamos relacionar os dados orçamentários encontrados com a literatura revisada e realizar uma interpretação sobre os efeitos das políticas econômicas brasileiras nos anos de 2015 a 2021 no financiamento da política de assistência estudantil. Um estudo de caso exemplificativo focado no orçamento da Universidade de Brasília (UnB) (Unidade Orçamentária 26271) ajudou a compreender como os efeitos da política de austeridade fiscal incidem em uma instituição específica. A intenção foi, para além de compreender a realidade, poder apresentar um estudo que possa de alguma forma transformá-la, pois não se pode desconsiderar que “a teoria social de Marx vincula-se a um projeto revolucionário” (NETTO, 2011, p. 10).

O movimento trilhado na pesquisa encontra o lugar de preencher em partes lacunas do conhecimento sobre o tema, assim como interpela a relação contraditória e dialética da vivência como profissional da área de assistência estudantil há quase dez anos e o cotidiano da escassez e/ou da luta por recursos para planejamento, execução e desenvolvimento contínuo da política pública *versus* o papel de pesquisadora que assimila e compreende os processos dentro da totalidade e vislumbra espaços e possibilidades acima de qualquer realidade que está posta para tornar a educação superior a cada dia mais inclusiva, de qualidade, gratuita, acessível e, compreendendo as limitações do modo de produção capitalista, transformadora.

A trajetória profissional na assistência estudantil permitiu que esta pesquisadora pudesse participar de eventos sobre o tema como reuniões do FONAPRACE regionais e nacionais, em comissões da Universidade de Brasília para construção de novos instrumentos de permanência a partir de programas e auxílios vinculados à assistência estudantil, na criação de normas institucionais internas para ampliação de ações da política, bem como em atendimentos com discentes de graduação e pós-graduação que deslindam o cotidiano da vida estudantil em uma instituição federal de educação superior. O posicionamento a partir do papel de pesquisadora permitiu observar a política de assistência estudantil para além do pragmatismo já tão inerte e inerente nas intervenções sociais ao longo do caminho profissional por esses quase dez anos.

A pesquisa está dividida em três capítulos, além deste texto introdutório e considerações ao final. O primeiro capítulo, intitulado **Fundo Público e Ajuste Fiscal Permanente no Brasil** se desmembra em quatro partes: 1) *Apontamentos sobre o Estado capitalista, a conformação do fundo público e política de ajuste fiscal permanente*, que tem como objetivo inicial construir a base do conhecimento sobre a realidade na qual estamos inseridos e a forma como isso influencia as relações e escolhas econômicas, políticas e sociais que impactam diretamente no cotidiano. A primeira parte do capítulo 01 tem ainda uma subdivisão intitulada *Da conformação do Estado capitalista ao seu desenvolvimento: as funções do Fundo público, Estado Social, crise capitalista e política de ajuste fiscal permanente*, que busca explicitar categorias estruturais e fundamentais para estudos na área de orçamento e financiamento de políticas sociais. A segunda parte do

primeiro capítulo chama-se *As conquistas da Constituição Federal de 1988 e a ofensiva neoliberal no desfinanciamento dos direitos sociais* e tem como finalidade introduzir um estudo sobre a conjuntura política, econômica e social do Brasil a partir da promulgação da Carta Magna, considerando que este é um marco no desenvolvimento de políticas sociais no país. *O governo conciliador: conquistas versus manutenção da política de ajuste fiscal* é o título da terça parte deste capítulo e aponta alguns progressos sociais a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas também faz uma reflexão sobre a manutenção de políticas econômicas neoliberais. A quarta e última parte do primeiro capítulo da dissertação tem o título de *2016 – 2020: do golpe de Estado ao governo Bolsonaro e o acirramento da política de austeridade fiscal* e marca o golpe político-midiático parlamentar ocorrido em 2016 durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, o período de governo de Michel Temer, os primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro e a ofensiva ultraneoliberal que se adensa a cada dia.

O segundo capítulo denominado **A Política de Assistência Estudantil no âmbito das políticas sociais brasileiras** procura apresentar uma compreensão sobre a política de educação superior no Brasil, bem como a institucionalização da assistência estudantil no país. Essa seção se divide também em quatro partes. Nas duas primeiras partes, chamadas de *Um breve panorama da educação superior no Brasil* e *Processo de redemocratização, Constituição Federal de 1988 e a política de educação como um direito* buscamos trazer um histórico sobre esta política no país, traçando uma divisão temporal próxima a que estabelecemos no primeiro capítulo. A terceira parte nominada *Assistência Estudantil no Brasil* traça um histórico dessa política no país para, a partir daí apresentarmos, na quarta e última seção do capítulo 2 o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) como o atual instrumento de permanência estudantil na educação superior com maior força normativa e legal desde a institucionalização da assistência estudantil no país, além de traçar brevemente uma explicação sobre o financiamento das IFES e da assistência estudantil no país.

No terceiro capítulo da dissertação apresentamos os dados pesquisados sobre o **financiamento da assistência estudantil no Brasil entre os anos de 2015 e 2021**, fazendo uma correlação entre o que foi destinado para a Função orçamentária Educação, a Subfunção Ensino Superior, a Ação 4002 (Assistência ao Estudante de Ensino Superior) no Orçamento Geral da União (OGU) e finalizamos com o estudo de caso específico sobre a Universidade de Brasília (UnB), apresentando também informações sobre o Distrito Federal (DF), unidade da federação na qual se insere a UnB, assim como um breve histórico sobre a universidade e dados sobre o orçamento da UnB e ao montante da Ação 4002 vinculado à universidade para compreendermos como o orçamento da assistência estudantil tem se comportado ao longo dos anos e se é possível identificar algum retrocesso ou diminuição de repasse na série histórica traçada pela pesquisa.

CAPÍTULO 1 – Fundo Público e Ajuste Fiscal Permanente no Brasil

1.1 Apontamentos sobre o Estado capitalista, a conformação do fundo público e política de ajuste fiscal permanente

O sistema capitalista tem como base fundante e estrutural a dominação de classes. As relações de exploração são, portanto, fundamentais para perpetuação, manutenção e (re)significação desta sociabilidade. Uma circunstância inicial para o estabelecimento do capitalismo, e que de certa forma o diferencia de outras formas de dominação de classes como a ocorrida no feudalismo, por exemplo, foi a separação entre trabalhadores e meios de produção em um processo de expropriação que, segundo Fontes (2010, p. 22) “é condição inicial, meio e resultado da exploração capitalista”. De acordo com Marx (2013) a separação inicial é chamada de acumulação primitiva e abre alas para a estruturação do capitalismo. Essa separação ocorreu por meio da expulsão dos camponeses de suas terras e ajudou “a liberar a população rural para a indústria, como proletariado” (MARX, 2013, p. 972). Essa expulsão e expropriação não apenas liberou trabalhadores para a indústria e a nova conformação econômica, assim como criou parte do mercado interno ao passo que desapropriou o trabalhador de seus meios de subsistência e de produção, além de principiar a acumulação de terras sob o poder de poucos proprietários, permitindo inclusive o surgimento dos capitalistas rurais.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista também baliza o desenvolvimento de uma classe trabalhadora que naturaliza as leis de produção que envolvem os processos de produção, consumo, distribuição e troca (MARX, 2011). No capitalismo, tudo se transforma em mercadoria, inclusive a força de trabalho considerando que os trabalhadores não possuíam mais seus próprios meios de produção e subsistência. “A força de trabalho é comprada para valorização do capital. O objetivo é que a produção de mercadorias contenha mais valor do que o capitalista paga, que contenha uma parcela de valor que nada custa ao comprador da força de trabalho e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias” (MARX, 2013, p. 841). Com o processo de acumulação primitiva, uma massa de pessoas é jogada nas cidades e não é absorvida pelo mercado imediatamente. A partir disso, parte dessas pessoas passaram a ser consideradas aptas para mendigar, estabeleceu-se um teto para o valor do salário e criou-se o exército industrial de reserva, que deu origem também a um mercado interno de força de trabalho.

Ainda segundo Marx (2013, p. 998), um outro passo importante ocorrido à época da acumulação primitiva foi “a descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para caça comercial de peles negras” que caracterizam a colonização e exploração de algumas nações sobre outras.

Neste cenário, considerando os processos de expropriação, exploração e acumulação não apenas da classe trabalhadora em contexto interno, mas também exploração de outras nações – sendo foco da exploração riquezas naturais ou mesmo a mão-de-obra de sua população, o Estado

é o lócus no capitalismo que tem como papel a reprodução desta estrutura de dominação, que permite que a classe burguesa permaneça no espaço dominante, de acumulação de riquezas e controle da sociedade (não apenas no âmbito econômico que tem como papel estruturante a determinação de outras funções estatais, mas também no campo cultural e de sociabilidade) em relação à classe trabalhadora. Esta sociedade é, então, a arena de produção e reprodução em que se apresentam e representam as relações sociais entre os sujeitos e a relação entre as classes sociais.

Segundo Osório (2014), o Estado condensa e organiza as relações que envolvem laços comunitários, mas, mais do que isso, envolvem força, dominação e poder, essenciais para o estabelecimento da exploração que é fundamental para estruturação e reprodução do sistema capitalista. Há na sociedade capitalista um bloco de poder hegemônico (burguesia) que faz prevalecer seus projetos econômicos e societários sobre os restantes, ou seja, a hegemonia do bloco de poder é necessária para manutenção do lugar de dominação sobre a classe trabalhadora. Num primeiro momento, cabe estabelecer essa divisão dicotômica entre classes sociais relacionando burguesia *versus* classe trabalhadora. Entretanto, sinalizamos que há uma disputa de espaço e poder também dentro desse lugar de dominância, pois o bloco hegemônico é formado por diferentes setores da sociedade – por exemplo: setores da burguesia ou das frações da classe dominante representadas nas áreas agrícola, industrial, comercial e financeira (OSÓRIO, 2014) – que estabelecem alianças políticas e sociais que definem qual grupo se coloca na posição dominante. Conforme Ribeiro (2020, p. 37), “a hegemonia de uma fração dentro do bloco no poder depende de sua força no processo de produção, ao passo em que a construção de hegemonia perante as classes dominadas depende da capacidade de conformar ideologias que sustentem seu lugar de dominação”.

Segundo Fernandes (2008), uma civilização pode ser compreendida como um grupo de sociedades que compartilham um padrão de ordem social e representa a forma de interação humana que determina a organização das relações e da sociedade. Para que a estrutura estatal capitalista fosse possível, a ideia e a configuração do que aqui chamamos de Estado nação foi fundamental. É importante salientar que a consolidação desse ente se deu de maneira diferente se considerarmos diferentes concepções de desenvolvimento de países, sendo eles aqui separados em países centrais e países periféricos. Os países centrais (colonizadores, imperialistas) estabeleceram uma relação de exploração com suas colônias e a partir daí arrecadaram e acumularam riquezas para fundarem e se estruturarem como Estados nações com a capacidade de explorar suas atividades relacionadas ao desenvolvimento econômico ao máximo (FERNANDES, 2008), enquanto países periféricos precisaram, antes de tudo, se tornar independentes ainda que na aparência de suas relações colonizadoras baseadas na economia exploratória e exportadora para a partir daí se estruturarem como um Estado nação inserido no sistema econômico. Consideramos a independência dos países periféricos ser aparente pelo fato de que estes Estados nações permanecem até os dias atuais em uma simbiose de dominação e exploração com os países

centrais, dependendo até mesmo de algum investimento destes para se estruturarem e se adequarem ao sistema econômico e assim se inserirem no circuito da reprodução do sistema capitalista. A partir do exposto, já se percebe que o desenvolvimento do Estado capitalista se deu de maneira diferente e desigual em países centrais e países periféricos.

O desenvolvimento é desenhado a partir dos Estados nações que “comandam o processo civilizatório” (FERNANDES, 2008, p. 148), os já citados países centrais. Então, esse desenvolvimento não ocorre a partir da necessidade de cada Estado nação (ou país), mas sim do que é regido pelas nações mais poderosas dentro do sistema econômico vigente, desconsiderando o que é de interesse ou necessidade de cada um dos Estados pertencentes à civilização, numa relação continuada de exploração das nações dependentes (ou periféricas) para o desenvolvimento do capital nos países centrais. Portanto, a condição de subordinação dos países periféricos foi condição de existência e manutenção de países centrais (RIBEIRO, 2020), inclusive considerando as crises e os impactos recorrentes e estruturais do sistema que funcionam como uma mudança necessária nas bases do processo contínuo de acumulação e parte das leis tendenciais do capitalismo (CARCANHOLO, 2018).

No caso dos países periféricos, que correspondiam à demanda de países que comandavam o processo civilizatório, a classe trabalhadora era (e ainda é) superexplorada, pois além de atender aos anseios das nações centrais, também deveria haver ganho para a burguesia que se estabeleceu nos países periféricos, que realizavam o papel de conduzir a sociedade nos rumos do capital monopolista e industrial e em favor dos países mais ricos. Esse processo ficou conhecido como troca desigual e segundo Marini (2011, p. 146 e 147) “as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas, mas procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio do recurso de uma maior exploração do trabalhador”.

O caso brasileiro se enquadra no que diz respeito ao que dissertamos sobre os países periféricos acima. Retomando Fernandes (2008), destacamos que o Brasil passou por dois ciclos revolucionários durante esse período de desenvolvimento inicial do capitalismo: um primeiro, ocorrido em quase todo século XIX, que “conduziu à extinção do pacto colonial e à constituição de um Estado nacional independente” (FERNANDES, 2008, p. 152) e que Ribeiro (2018, p. 470) também considera como “a primeira grande tarefa da independência (...) a constituição do Estado nacional”. O segundo ciclo é representado pela integração e “expansão interna do capital comercial e financeiro” (FERNANDES, 2008, p. 153).

Para uma melhor compreensão desse processo de desenvolvimento do Estado brasileiro no sistema capitalista, destacamos que, de acordo com Fernandes (1975, p. 45) na América Latina “a acumulação de capital institucionaliza-se para promover a expansão concomitantemente dos núcleos hegemônicos externos e internos”; porém, essa “depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de

sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalistas” (FERNANDES, 1975, p. 45), o que não significa que parcela da burguesia nacional precise necessariamente dividir seus ganhos com a burguesia externa e exploradora. Ainda assim, isso não significa que há uma soberania nacional por parte dos setores dominantes internos. Cabe destacar que a revolução burguesa a qual ocorre nas economias dependentes e que transforma, por exemplo, o produtor rural em um burguês grande ou pequeno comerciante, não é transformadora de um sistema econômico, como ocorrera nas economias centrais na transição do feudalismo ao capitalismo, mas perpetuam o modo de produção capitalista já engendrado e para além disso, não rompem inicialmente com estruturas coloniais, porque estas são importantes para manutenção do processo de expropriação interno e externo para reprodução do sistema capitalista de acumulação de riquezas. (FERNANDES, 1975)

O crescimento econômico brasileiro é associado a uma dependência das relações exteriores com os países centrais e essa cultura imperialista é arraigada nas relações sociais, estatais e econômicas no Brasil. Acerca dessa relação dependente, Fernandes (1975, p. 61) explica que “o capitalismo dependente gera, ao mesmo tempo, o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos, ele une o arcaico ao moderno e suscita seja a arcaização do moderno seja a modernização do arcaico”. Ainda sobre essa dominação econômica e cultural, consideramos destacar Ianni (2019, p. 98), que refere que

é profunda e generalizada a penetração do capital estrangeiro na economia brasileira. O imperialismo, sob a forma estadunidense, japonesa, alemã ou outra, está atuando em praticamente todos os campos da atividade econômica – inclusive na indústria cultural. Além do mais, está presente nos modos de pensar dos governantes e seus tecnocratas.

Resgatamos aqui o sentido de imperialismo em Wood (2014, p. 17), que não está mais condicionado a uma dominação territorial, mas sim na compreensão do imperialismo capitalista na “predominância da coerção econômica, que se distingue da coerção ‘extraeconômica’ - política, militar ou judicial - direta. (...) Contudo, mais particularmente, mesmo nessa forma mais madura o imperialismo capitalista exige apoio extraeconômico. A força extraeconômica é claramente essencial para a manutenção da coerção econômica em si”. Também sobre imperialismo, Fernandes (1975, p 22) sinaliza que

a erupção do moderno imperialismo iniciou-se suavemente, através de empresas corporativas norte-americanas ou europeias, que pareciam corresponder aos padrões ou às aspirações de crescimento nacional auto-sustentado, conscientemente almejado pelas burguesias latino-americanas e suas elites no poder ou pelos governos. (...) Assim que elas se tornaram um polo econômico ativo das economias latino-americanas, revelaram sua natureza, como uma influência estrutural e dinâmica interna e como um processo histórico-econômico.

O Estado capitalista brasileiro foi responsável por políticas desenvolvidas em meio a uma estrutura administrativa que combinou elementos patriarcais, escravocratas e patrimonialistas sob forte influência da estrutura portuguesa e que também permite perceber a participação do Brasil no circuito do desenvolvimento inicial do capitalismo. Segundo Souza Filho (2006, p. 127), “o Brasil colônia entra no circuito do mercantilismo mundial, alimentando o processo de acumulação primitiva dos países centrais” (...) [e] “irá sustentar a elite dominante portuguesa e participar do

desenvolvimento capitalista mundial”. Inicialmente, a estrutura administrativa brasileira era baseada no patrimonialismo e serviu para articular lideranças locais (proprietários rurais) com a coroa. Entretanto, conforme Souza Filho (2006) a dimensão burocrática existente na estrutura administrativa portuguesa ainda não era parte dessa estrutura na colônia, podendo ser observada sua entrada apenas a partir de 1808. Ainda de acordo com o mesmo autor, “a burocracia brasileira nasce devido à necessidade de especialização apresentada pelo projeto de integração nacional e de expansão da economia mercantil, porém se afasta da dimensão de impessoalidade requerida por uma estrutura efetivamente burocrática” (SOUZA FILHO, 2006, p. 158)

Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 75),

o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. O desenvolvimento da política social entre nós, como se verá, acompanha aquelas fricções e dissonâncias e a dinâmica própria da conformação do Estado.

Cabe destacar que o elemento burocracia era (e continua sendo) um facilitador para organização e manutenção da hegemonia burguesa no país. Ainda de acordo com Souza Filho (2006, p. 156 e 157)

A gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia (...) devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da sociedade colonial para uma sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e um sistema capitalista emergente articulados intensivamente.

Essa compreensão inicial da conformação do Estado capitalista de forma generalizada, mas também em relação ao caso brasileiro neste estudo serve como base para que possamos discorrer sobre os processos de mutação do capitalismo ao longo do século XX que desembocaram no período neoliberal, momento de acirramento de políticas de ajuste fiscal para o financiamento de políticas sociais.

1.1.1 Da conformação do Estado capitalista ao seu desenvolvimento: as funções do Fundo público, Estado Social, crise capitalista e política de ajuste fiscal permanente.

A conformação do desenvolvimento do sistema capitalista é permeada pelo debate da teoria da liberdade econômica clássica, que se consolida principalmente ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX. O liberalismo tem como marca a teoria do mercado autorregulável, a partir da ideia de que este mercado, criado a partir da acumulação primitiva, expropriação fundiária e separação dos meios de produção e produtores poderia conduzir a vida econômica sem a interferência do Estado, não sendo este um ente que poderia intervir na economia, inclusive considerando que “qualquer intervenção na economia é nociva, por romper a competição” (MINDLIN, 2010, p. 14). Para os liberais clássicos, a economia deveria funcionar por si, com suas próprias regras, o que desenhou a ideia de uma "mão invisível". A participação do Estado deveria se limitar a funções de defesa de inimigos externos, a proteção dos indivíduos e da propriedade privada e providenciar

obras públicas que não seriam executadas pela iniciativa privada, utilizando para isso o fundo público.

A ideia da crença teórica dos economistas liberais clássicos de que haveria uma força invisível que controlaria todo o processo de produção e reprodução do capitalismo, sofreu seu primeiro grande impacto quando a ideia de racionalidade econômica não conseguiu alcançar as expectativas sob a perspectiva de que “produtores maximizam seu lucro e os consumidores maximizam a utilidade” (MINDLIN, 2010, p. 13) ou de que há um equilíbrio no capitalismo quando se trata de oferta e demanda, também muito difundida por esses teóricos. O não desenvolvimento do capital ao que era considerado em teoria gerou instabilidades do sistema econômico – como a primeira grande crise capitalista no início do século XX, em 1929, conhecida como a Grande Depressão. Além disso, a expansão do capitalismo mundial e, conseqüentemente, a ampliação da exploração da classe trabalhadora (visto que para expandir é preciso explorar para maior acúmulo de mais-valia) acirrou conflitos na sociedade, na medida em que, na busca da maximização do desenvolvimento e da taxa de lucro, a remuneração paga aos trabalhadores não era suficiente para a subsistência destes e suas famílias.

Como já mencionado, a primeira grande crise do capital ocorre no século XX (1929 – 1932) e se relaciona com desemprego generalizado, diminuição do consumo e queda na taxa de lucro e, por conta disso, como afirmam Behring e Boschetti (2008), o fundo público será fundamental para intervenção nesse cenário, pois a superação da crise teve a ver com reativar o emprego e o consumo da população, estratégias que não seriam possíveis sem a intervenção e o financiamento estatal.

O fundo público é aqui entendido como a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos da sociedade para então planejar e executar políticas públicas. Entende-se também que o fundo público exerce esse papel estrutural no capitalismo considerando que o capital se apropria de grande parte desses recursos angariados pelo Estado e levando em conta que contribui para a execução do papel de mediador que o Estado deve ter para exercer o controle da classe trabalhadora na luta de classes. Segundo Behring (2021), esse papel central para reprodução capitalista é também voltado à classe trabalhadora, seja na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou em bens e serviços públicos.

De acordo com Salvador e Teixeira (2014, p. 16), "o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social", ou seja, o fundo público atende às necessidades do capital em períodos de crise e também assegura a oferta de políticas sociais que não só garantem o consumo da classe trabalhadora, como também servem como uma resposta às demandas desse grupo (acesso à saúde, educação, assistência social, entre outras políticas), para manutenção e reprodução do próprio sistema. Serve como um controle da classe trabalhadora, ao passo que também permite que ela se mantenha ativa e respondente com sua força de trabalho, conforme a necessidade incessante de exploração da força de trabalho do capital.

Portanto, o fundo público se faz fundamental para garantir ao capital infraestrutura, consumo de massa, controle de ciclos econômicos, políticas fiscais e atinge “globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 08) e “não se forma (...) apenas com o trabalho excedente (...), mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta, e sobretudo, indiretamente por meio do consumo” (BEHRING, 2021, p. 39).

Como mencionado, a crença na autorregulação do mercado foi posta à prova e no pós-Guerra as primeiras mudanças estruturais do capitalismo começaram a ser notadas. Esse período conhecido como os “anos gloriosos” teve duração de três décadas. O teórico que ganhou destaque e propôs uma mudança nos rumos para superação da crise do capital foi John Maynard Keynes (1883-1946), que defendia a intervenção estatal na economia para retomada da produção, da geração de emprego, renda e conseqüentemente, das taxas de lucro e do investimento do capital – uma intervenção em termos econômicos. Ao observar que a mão invisível do Estado não seria capaz de equilibrar os interesses dos agentes econômicos como considerado pelos economistas clássicos na ideia do mercado autorregulado, Keynes passou a considerar que o Estado poderia atuar como um interventor econômico e que poderia “disponibilizar meios de pagamentos e dar garantias ao investimento, até mesmo contraindo déficit público” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 85). O teórico, então, colocou em xeque a visão dogmática do liberalismo clássico, considerando inclusive que a previsão do déficit orçamentário estatal em momentos de crise poderia ser superada a partir da arrecadação tributária nas fases de prosperidade, criando assim um acúmulo de recursos a ser novamente utilizados com políticas anticíclicas em caso de novos períodos depressivos da economia e de crise do capital.

A intervenção estatal com base na teoria keynesiana e o aumento da capacidade tecnológica – consequência do desenvolvimento durante a guerra –, a instituição de políticas sociais para aumentar a capacidade de consumo da população e, conseqüentemente, uma melhora na qualidade de vida da classe trabalhadora, apaziguaram o conflito entre classes e permitiram a retomada das taxas de lucro para desenvolvimento do capital. Cabe destacar que a teoria keynesiana não percebia como problema o processo de acumulação de renda e riqueza, mas sim o fato de ela estar concentrada nas mãos (e contas bancárias) de poucos indivíduos e/ou famílias, para além do que era factível para reprodução do sistema capitalista (SALVADOR, 2010).

Em associação com o fordismo¹⁰ – que gerou mudanças técnicas na produção, mas também na “forma de regulação das relações sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86), o desenvolvimento da macroeconomia baseada na teoria keynesiana promoveu um *boom* de produção e consumo de bens duráveis, o que permitiu uma retomada do crescimento econômico, da rotação do capital e do processo de acumulação. Segundo Bering e Boschetti (2008, p. 89),

houve, naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores

¹⁰ Apesar do método de Ford ter sido desenvolvido no início do século, é após a segunda guerra que ele é adotado, incluindo essa direção da criação de um novo ser humano, com uma nova face consumidora (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

fora da fábrica, com acessos ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego (...) diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade.

Podemos considerar aqui é a realização de um pacto como estratégia de saída da crise, que contou com apoio de setores da burguesia, da classe trabalhadora e do Estado, que inclusive intermediou parte dos conflitos de classes existentes em decorrência da Grande Depressão e das duas Guerras Mundiais.

A conformação do Estado Social no pós-guerra, então, instituiu um novo padrão de financiamento público a partir do momento em que o fundo público se expandiu e passou a ter papel estrutural como financiador do modo de produção capitalista da época. O fortalecimento das políticas sociais se deu como resposta ao crescente movimento operário (que ganhou forças nesse período), mas fundamentalmente para responder aos processos de acumulação e reprodução do capital. Salvador (2010, p. 64) aponta que “a regulamentação da força de trabalho e da proteção social espelha a correlação de forças na sociedade e conta com a participação fundamental da intervenção do Estado”.

A oferta de políticas sociais teve um caráter de salário indireto: “transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa” (OLIVEIRA, 1998, p. 10). Observamos que as políticas sociais serviram (e servem) também como uma forma de compensação à exploração capitalista – ou uma forma de “exploração civilizada” – e não têm como finalidade a superação do sistema ou rompimento com a lógica do capital. Behring (2016, p. 8) nos lembra que “as políticas sociais, financiadas pelo fundo público, estão no circuito do valor: reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, realizam compras de mercadorias, fazem rotar o capital e geram contratendências à queda tendencial da taxa de lucros”. Em obra mais recente, Behring (2021, p. 111) ainda desenvolve que “as políticas sociais vêm sendo também um importante impulso para a rotação do capital em contexto de crise estrutural, impulsionando o consumo com a ênfase na transferência monetária, desde que não ‘desestimule’ o trabalho”.

Ainda sobre política social, é importante destacar que ela é

um processo histórico típico da sociedade burguesa, é produto da luta de classes (portanto, marcada por contradições), se articula ao processo de acumulação como mecanismo de gestão da força de trabalho (política e econômica) e reprodução ampliada do capital, responde a necessidades de reprodução de força de trabalho - donde é disputada pelos trabalhadores -, sendo financiada pelo fundo público (...) e altera-se ao longo dos ciclos do capital” (BEHRING, 2021, p. 253).

No período de desenvolvimento da economia nos moldes keynesianos, o avanço tecnológico e a incorporação cada vez maior do capital constante¹¹ na produção na crença da

¹¹ O aumento da composição orgânica do capital significa aumentar a tecnologia em detrimento da força de trabalho visando o aumento da produtividade para geração de lucro. Num primeiro momento, essa tática funciona, porém, o elemento central da crise ocorre quando a taxa geral de lucros começa a apresentar uma queda e quando o prejuízo passa a ser socializado no conjunto dos capitalistas. Esse processo corrobora com o aumento do desemprego e a consequente diminuição do consumo e que não se resolve com o aumento dos salários, por exemplo. O movimento então passa a ser o de redução de investimento na produção e joga-se o que se tem acumulado para o capital especulativo por conta da tendência de poupança em momentos de recessão.

automatização e do aumento de lucro na produção de mercadorias, tendencialmente aumentou também o exército industrial de reserva (MARX, 2013), desembocando em um desemprego estrutural. Ao final dos anos 1960, esta nova forma de reprodução do capital começou a dar sinais de esgotamento. Ainda em relação às forças produtivas, algumas funções antes desenvolvidas por trabalhadores, começaram a ser realizadas por maquinário, diante tanto do avanço tecnológico e do (menor) custo que isso representava ao capital na produção – aqui identificados como reestruturação produtiva. Com o aumento do desemprego, houve desaceleração econômica, pois isso significou redução da capacidade das famílias consumirem. A redução das taxas de lucro combinadas com a elevação das taxas de desemprego e inflação e a queda da taxa de investimentos do capital nas indústrias foram elementos catalisadores da crise que estava novamente se instaurando.

Como já observado, as crises do e no capital são estruturais, e conforme nos explica Carcanholo (2018), elas o são porque é a partir da crise que o capital consegue se reinventar para prosseguir com seu projeto político e com a manutenção do poder na sociedade. Nesse sentido, a estrutura (base) do capitalismo precisa ser modificada de tempos em tempos para que haja perpetuação dessa sociabilidade a partir das crises que ela mesma impulsiona em sua reprodução, não se caracterizando como momentos terminais do sistema.

A mudança na lógica de apropriação e acumulação do capital na transição do capital industrial para o capital portador de juros também não ocorreu de uma hora para outra. A preparação para essa nova lógica já acontecia antes mesmo da década de 1960. Segundo Chesnais (2005, p. 38), “em 1958 (...) um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólares, chamado “mercado de eurodólares” (...) foi a primeira base de operação internacional do capital portador de juros”. A expansão desse mercado, conforme Brettas (2020, p. 68) “representou uma considerável ampliação do sistema bancário privado, fato que acentuou o processo de transnacionalização do sistema capitalista”.

De acordo com Mendes (2012), um segundo momento para estabilização desse novo modelo de acumulação e reprodução do capitalismo ocorreu quando bancos internacionais abriram crédito para os países da América Latina se desenvolverem nos marcos civilizatórios do capital. Com isso, a dívida externa desses países (já sinalizados como dependentes ou periféricos) consumia quase todo orçamento estatal, prejudicando ainda mais as políticas sociais em um momento de crise generalizada. É importante sinalizar que o capital produtivo está relacionado à produção de mais-valia e o capital portador de juros que vai financiar a produção, sem deixar de se apropriar de parte da mais-valia, mesmo sem participar efetivamente do ciclo de produção.

Elementos como o fim do acordo de Bretton Woods e o famoso choque do petróleo no início da década 1970 são outras expressões desta crise¹² e são estruturantes para a emergência do

¹² Puello-Socarrás (2015) também sinaliza o golpe de Estado sofrido pelo governo de Salvador Allende no Chile em 1973 como um dos momentos cruciais para a formação da fundação da reinvenção do capital.

neoliberalismo (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017) que não é apenas uma ideologia, mas sim um projeto societário que

não procura tanto a "retirada" do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação capitalista quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas (DARDOT; LAVAL, 2016, p 272).

Ainda sobre o neoliberalismo como um projeto estratégico de retomada de poder político e econômico pela burguesia, segundo Harvey (2008, p. 27)

podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas.

A compreensão sobre essa fase do capitalismo que se instaurava e que é pauta da próxima subseção deste capítulo permitirá que façamos uma breve análise sobre as conquistas de direitos sociais advindas a partir da Constituição Federal de 1988 no movimento de redemocratização do país após 21 anos de um regime ditatorial comandado pelas Forças Armadas brasileiras em conjunto com a burguesia empresarial e de que forma essa nova ofensiva capitalista desfinanciou e/ou subfinanciou¹³ os direitos sociais logrados.

1.2 As conquistas da Constituição Federal de 1988 e a ofensiva neoliberal no desfinanciamento dos direitos sociais

Para iniciarmos o debate acerca do neoliberalismo no Brasil é preciso desmistificar a ideia de que não há intervenção estatal nesta quadra do capitalismo. Para o neoliberalismo, diferente do liberalismo clássico, não só é possível, como é necessária a intervenção estatal na economia, desde que seja para ser alicerce na reprodução do capital, no processo de acumulação e que se submeta a regras de mercado, em um equivalente ao ideal empresarial, mas com recursos e poderes que apenas o Estado pode ter. Há uma redefinição do papel do Estado e a procura incessante da eficiência¹⁴ por parte dos agentes estatais e na reprodução das políticas públicas se torna mantra na busca de maximizar os “ganhos”, para que os recursos do Estado sejam direcionados à acumulação capitalista e, para o capital portador de juros e fictício. Isso significa dar prioridade no destino dos recursos do fundo público ao pagamento de juros, encargos e da amortização da dívida pública e criar uma estrutura de financeirização das políticas sociais. Ainda sobre o neoliberalismo, Behring (2021, p. 263) afirma que “foi uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual foi posta em curso uma contrarreforma do Estado com fortes impactos nos direitos e nas políticas públicas, especialmente nas sociais”.

13 Buscamos em Couri (2021) os conceitos de desfinanciamento e subfinanciamento para contribuir no debate no nosso trabalho. Segundo a autora, pensar em desfinanciamento é considerar que há retirada de recursos para uma política específica em comparação ao que é destinado a outra; subfinanciar está relacionado à insuficiência de recursos para a operacionalização de uma política social conforme sua previsão constitucional. No subfinanciamento há possibilidade de aumento de recursos destinados, mas em proporção não equivalente ao aumento de serviços e número de pessoas a serem atendidas.

14 Aqui no sentido de alcançar metas e objetivos com o menor custo econômico possível.

Dardot e Laval (2016, p. 320) também sinalizam que “a reestruturação neoliberal transforma os cidadãos em consumidores de serviços que nunca tem em vista nada além de sua satisfação egoísta, o que faz que sejam tratados como tais por procedimentos de vigilância, restrição, punição e responsabilização”. O fundo público passou a ser peça-chave em diferentes formas de acumulação capitalista: seja por meio da dívida pública, privatizações do Estado, desmantelamento de movimentos sindicais e outros movimentos sociais que dificultam os processos de luta e enfatizaram a lógica individualista e meritocrática e de mercantilização da sociedade. As políticas sociais passaram a ser cada vez mais focalizadas e fragmentadas e não asseguravam direitos de forma ampla e satisfatória, mesmo em países nos quais a legislação – como é o caso brasileiro – tem previsão constitucional para tal. Porém, é preciso atentar para as nuances trazidas pelo neoliberalismo para as políticas sociais e para além do olhar sob o desmonte, é preciso perceber o que de fato estava sendo montado e de que forma.

As perspectivas focalizadora e privatizadora não são novidades nas políticas sociais brasileiras. Brettas (2020) observa inclusive que esses contornos contribuem para o fortalecimento da receita neoliberal brasileira; entretanto, a financeirização das políticas é uma característica a ser considerada neste momento, pois ela assume contornos da forma como a apropriação do fundo público serve para transferência de valores para o protagonista da vez no cenário neoliberal: o capital financeiro. O neoliberalismo apresentou, de certa forma, algum espaço para as políticas sociais, mas com foco para manutenção do modo de produção capitalista e atendimento da financeirização.

Ainda sobre o neoliberalismo, destacamos a partir de Brettas (2020, p. 159) algumas especificidades em relação aos países periféricos:

O avanço [do neoliberalismo] em direção às economias dependentes se deu por meio da incorporação das grandes burguesias destes países ao projeto neoliberal e pela imposição, por parte dos organismos multilaterais, de políticas de estabilização econômica que conduzissem às alterações necessárias. (...) Aos Estados dependentes, cabia uma reconfiguração que passava pelo aumento da dívida pública como forma de justificar sucessivos ajustes fiscais, alimentando a rentabilidade financeira e legitimando a canalização de recursos do fundo público para o capital, a condução de contrarreformas e a contenção de gastos sociais.

No caminho da afluência de recursos ao capital e na busca da eficiência e eficácia (termos que ganham lugar eloquente na cultura neoliberal) por parte do que é de responsabilidade do Estado ofertar, o gerencialismo tornou-se a expressão do neoliberalismo na administração pública brasileira e é o braço operacional deste projeto, propondo a lógica do mercado em todas as áreas da vida. O processo de mundialização do capital, que ganhou forças especialmente com o desenvolvimento do capital portador de juros, contribui para disseminação dessa ideia. “O gerencialismo é, portanto, a matriz teórico-ideológica que oferece o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal” (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, p. 192) e foi apontado inclusive como possível superação da estrutura burocrática do Estado.

Sobre a Constituição Federal de 1988, texto permeado por disputas de projetos políticos e contradições, Mendes (2012, p. 71) destaca que a Carta Magna “fez avançar na consagração de novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais pelo menos às suas definições, modificaram alguns pilares básicos do sistema anterior de proteção social”. Podemos considerar que seus ideais, refletidos em seu texto, apontaram para o que se pode examinar como uma espécie de Estado de Bem-Estar Social, pois consagrou alguns direitos sociais, para além dos direitos de primeira geração como os civis e políticos que englobam, por exemplo, o direito à propriedade. Mas, devemos observar que esse movimento ocorre no Brasil na contramão de outro importante movimento que ocorria mundialmente:

assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulamentação, pela flexibilização e pela privatização - elementos inerentes à mundialização (globalização) operada sob comando do grande capital (NETTO, 2003, p. 77).

Enquanto mundialmente a agenda neoliberal se entranhava nas décadas de 1970 e 1980, o movimento de redemocratização brasileiro moveu-se na contramão e atrasou a aderência do Brasil na agenda, que começa a se solidificar nos anos 1990 já com uma força tendencial a revogar e não permitir a consolidação do que foi estabelecido pelo texto constitucional.

Assim, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 podemos observar dois movimentos antagônicos no país: um de caráter liberal, a partir de uma orientação privatista e que busca deslegitimar as conquistas advindas da classe trabalhadora e de outros movimentos sociais, especialmente a partir da redemocratização; e um outro movimento de ampliação e fortalecimento sobretudo de direitos sociais e de controle democrático a ser exercido pela população. O governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) já ensaiava essa ruptura com conquistas da Carta Magna e de revisão do estabelecimento de direitos sociais, mas foi interrompido pelo processo de impeachment.

Podemos observar com veemência a investida neoliberal no Brasil especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e sua equipe que contou com Bresser-Pereira (economista e ministro em duas pastas durante os mandatos de FHC - Administração Federal e Reforma do Estado e Ciência e Tecnologia) e a formatação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). Observa-se a entrada com força no modo gerencialista da administração pública e de gestão dos governos a partir dos recursos do Estado e conforme explica Cardoso (2020, p. 65) “por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público”.

Como já observado, esse modelo não passa de um braço do neoliberalismo, que vai ao encontro ao desenvolvimento e à análise de políticas sociais a partir da perspectiva de eficiência e eficácia, tornando-as assim mais suscetíveis às privatizações e à responsabilização da sociedade

civil, considerando que não trazem retorno ao Estado no sentido financeiro, em uma análise bem superficial e aparente. De acordo com Brettas (2020, 169), “as privatizações no período FHC e a intensidade do ajuste mostraram quanto foi preciso muito Estado para criar o mercado “livre” do século XXI, (...) a exigência de um Estado forte para a condução do ajuste direcionado à expansão do mercado”.

Conforme Behring (2021), ainda que observemos que desde o fim da ditadura empresarial-militar tem sido realizado um debate sobre uma política de ajuste fiscal no Brasil. Salvador (2020b, p. 32), aponta que ela ganha forças a partir do governo FHC:

Essa política de ajuste fiscal tem sua viabilização e fortalecimento a partir de 1993, quando da elaboração do Plano Real, por meio do seu tripé macroeconômico: política monetária, baseada em elevadas taxas de juros; política de câmbio livre, sem controle de entrada e saída de divisas; e política fiscal, fundada no elevado superávit primário.

Um primeiro momento de controle inflacionário a partir da realização do Plano Real transpareceu certa estabilidade econômica e até mesmo uma falsa percepção distributiva (até pela retomada do poder de consumo das famílias), mas a política desenvolvida por FHC e sua equipe não tardou a encontrar um desgaste, o que permitiu que atores de oposição, como o PT, a CUT e outros movimentos sociais do movimento de redemocratização se tornassem uma via alternativa, afinal o direcionamento de uma política econômica voltada para privatizações, desvinculações orçamentárias e pagamento de juros e amortização da dívida tomou conta do financiamento das políticas do Estado brasileiro (BEHRING, 2021).

Podemos observar que o movimento do Estado brasileiro durante o governo FHC funcionou, conforme Netto (2003, p. 80):

de uma parte, uma forte redução do papel empresarial estatal - donde a selvagem dilapidação (privatização) do patrimônio público; de outra, a pretexto da redução do déficit público e em nome do ‘ajuste estrutural’, a redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais voltadas para a massa dos trabalhadores.

Essa redução não teve a ver apenas com cortes de receitas, mas também com a manipulação e remanejamento de valores do orçamento para as políticas sociais – acessadas em sua grande maioria pela classe trabalhadora – para áreas de interesse do capital, em especial o capital portador de juros e sua relação com a dívida pública brasileira.

1.3 O governo conciliador: conquistas *versus* manutenção da política de ajuste fiscal

Behring (2021) considera que a eleição do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2002 e a manutenção da política fiscal que era desempenhada pelo governo anterior (FHC) marcam uma segunda etapa do neoliberalismo no Brasil. Brettas (2020) também ajuda a esclarecer esse momento, explicando que o que ocorreu a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil não se relacionou com uma ruptura com o neoliberalismo e permitiu um aumento do poder da burguesia nacional, que de alguma forma apresenta resistência nas relações imperialistas, porém sem autonomia ou mesmo uma relação de oposição.

É preciso reconhecer que "houve uma expansão de empregos de baixa remuneração - até 1,5 salário mínimo" (BEHRING, 2021, p. 178) nos governos petistas (limite de renda per capita familiar estabelecido para participação nos programas de assistência estudantil, inclusive); e, ainda que isso sinalize alguma contenção da desigualdade social no país e a autora demonstra isso a partir da análise de pesquisas que referem o índice de Gini no Brasil, pesquisas recentes com dados da PNAD e da Fundação Getúlio Vargas já demonstram que desde o golpe de 2016, temos novamente um agravamento da desigualdade social no país.

Fagnani (2011, p. 3 e 4) aponta diferenças nos dois governos de Lula: no primeiro (2003 – 2006), o autor observa a “manutenção da ortodoxia econômica” que “limitou o crescimento, a melhoria do mercado de trabalho e o financiamento da política social” e a convivência com atores defensores do Estado Mínimo, o que transpareceu que “a estratégia social de Lula permaneceu indefinida”. Em relação ao segundo mandato (2007 – 2010), “o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo” e “a crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia neoliberal, e a agenda do ‘Estado Mínimo’ perdeu força”. Inclusive, esse colapso da economia mundial a partir da crise instaurada em 2008 permitiu uma readequação do papel do Estado que “conjugou-se com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania” (FAGNANI, 2011, p. 16).

Para Demier (2017, p. 62):

os quatro mandatos petistas no governo federal (ou melhor, três mandatos e meio) combinaram a manutenção dos eixos centrais da política econômica levada a cabo por F. H. Cardoso (superávit primário, pagamento das dívidas interna e externa, juros altos, apoio ao agronegócio, etc.) com uma significativa redução do desemprego, um sensível aumento do salário mínimo, a ampliação do mercado consumidor e uma expressiva expansão das políticas sociais compensatórias.

Isso quer dizer que, mesmo a partir da observação de que houve melhoria significativa na vida da população brasileira, em especial da classe trabalhadora e com um possível baque da hegemonia ideológica neoliberal a partir da crise de 2008, Iamamoto (2008, p. 36) constata que

no Governo Lula da Silva, ao manter a continuidade da política econômica, consagra a ortodoxia econômica monetarista recomendada pelos organismos internacionais como a única possível: só há “gestão responsável” com a política neoliberal, que mantenha o ajuste fiscal duro, o juro real elevado, a política monetária concentracionista [SIC], o câmbio flutuante e a livre movimentação de capitais.

Mesmo com a crise econômica instaurada, a conjuntura ao final do segundo mandato de Lula era favorável. Segundo Anderson (2019, p. 140, tradução nossa) “quando Lula deixou o governo em 2010 (...) a economia registrou um crescimento de 7,5%, a pobreza havia sido cortada pela metade, novas universidades haviam se multiplicado, a inflação estava baixa, o orçamento e as contas do governo eram superavitários e seus índices de aprovação eram superiores a 800.

Porém, assim que Dilma Rousseff assumiu a presidência no ano seguinte (2011), o preço das commodities começou a cair, o que impactou diretamente no crescimento econômico brasileiro:

“a balança de pagamentos deteriorou-se. Inflação subiu. Os anos de bonança e prosperidade haviam acabado”¹⁵ (ANDERSON, 2019, p. 141, tradução nossa).

Ainda assim, conforme observa Behring (2021), o aumento do quadro de empregos de remuneração de até 1,5 salário mínimo tem relação com uma combinação de políticas econômicas e sociais (principalmente as de transferência monetárias¹⁶) durante os governos petistas, especialmente até o ano de 2013, referentes a formalização e aumento de postos de trabalho, aumento do poder de compra e valorização do salário mínimo (o que expande o mercado interno), a expansão do crédito, ampliação do Programa Bolsa Família e de benefícios da Previdência Social. É preciso reconhecer avanços ocorridos durante os governos petistas em relação à redução das desigualdades sociais, mas ainda de acordo com Behring (2021, p. 183),

o deslocamento induzido pelo Estado brasileiro não operou na reversão da heteronomia, embora tenha atuado sobre parcela de outra face do drama crônico brasileiro da desigualdade, qual seja, a miséria. Porém, incrementou amplamente os lucros empresariais e os juros bancários das instituições financeiras.

No mesmo período (governos petistas), em relação ao fundo público e sua face mais visível, “o orçamento público brasileiro, ocorreu um constrangimento *permanente* do financiamento dos investimentos e das políticas sociais, em função do superávit primário, da DRU e do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, diga-se mecanismos de ajuste fiscal” (BEHRING, 2021, p. 185).

Essa coalizão entre classes forçada pelas escolhas políticas, ideológicas e macroeconômicas ocorridas durante os governos do PT, começou a demonstrar desgaste a partir da segunda metade do primeiro mandato de governo da presidenta Dilma Rousseff (PT, 2011 – 2014). Conforme explica Demier (2017, p. 84) “os índices econômicos começaram a cair abruptamente, o desemprego aumentou e a inflação começou a corroer fortemente o poder de compra dos trabalhadores (...) e dos setores médios, estrangulados (...) pela alta carga tributária do país, profundamente regressiva”. O alto custo de vida se refletiu em um descontentamento social generalizado e crescente.

O que se observou do PT no poder, segundo Demier (2017, p. 87) é que este governo “esteve longe de construir um modelo de cidadania social-democrático, assentado na efetivação de direitos sociais expressos em serviços públicos universais e de qualidade”. Sobre a construção da cidadania nesse período dos governos de Lula e Dilma, o autor também destaca que

o aumento do emprego formal não qualificado, a valorização do salário mínimo, as políticas sociais compensatórias, a ampliação do ensino superior (público e privado), a abertura de concursos públicos em todos os níveis e o crédito consignado produziram, sem dúvida, alterações na pirâmide social brasileira – mesmo que não tenha diminuído a obscena desigualdade social no país (DEMIER, 2017, p. 87 e 88).

15 “The balance of payments deteriorated. Inflation picked up. The years of buoyant and prosperity were over” (ANDERSON, 2019, p. 141).

16 Em artigo recente, Behring e Boschetti (2020) questionam o termo transferência de renda, que batiza programas assistenciais, considerando que os recursos não são oriundos necessariamente da renda, mas sim do fundo público. Diante do exposto, Behring (2021) sinaliza que os chamados programas de transferência de renda devem ser considerados programas de transferência monetária.

Ainda assim estava dada a cidadania pelo consumo, que aparentemente reflete alguma dignidade e senso de pertencimento nos moldes da ideologia neoliberal. Entretanto, ao abdicar de uma reforma social mais profunda e trabalhando a mobilidade social de maneira mercadológica “o PT não foi capaz de ganhar, com solidez, o apoio dos amplos setores populares cujas vidas melhoraram durante as gestões petistas no governo federal” (DEMIER, 2017, p. 92). Anderson (2019, p. 142, tradução nossa) também apresenta uma análise sobre a relação do consumo e de desenvolvimento de políticas sociais: “Lula injetou dinheiro – com aumento do salário-mínimo, créditos mais baratos, transferência monetária – para o consumo privado ao invés de investir em serviços públicos, tendo a maioria destes permanecido ruim”¹⁷.

As jornadas iniciadas em junho de 2013, que tiveram como início manifestações do Movimento Passe Livre contrárias ao aumento tarifário do transporte público precário na cidade de São Paulo “se bateram contra os nefastos produtos sociais do regime político vigente (serviços públicos caros e/ou altamente precarizados), e até mesmo contra alguns de seus traços constitutivos (falta de participação popular, repressão, corrupção, etc.)” (DEMIER, 2017, p. 66). Inicialmente a grande mídia utilizava seu espaço no noticiário para disseminar informações contrárias ao movimento. A partir da forte repressão policial aos manifestantes, escancarada pelas redes sociais, cresceu a solidariedade à luta e, depois de anos de contrarreforma do Estado e políticas neoliberais de ajuste fiscal permanente, milhares de pessoas saíram às ruas e se juntaram aos primeiros grupos de manifestantes, reivindicando saúde, educação e transporte de qualidade e baixo ou nenhum custo.

A partir dessa crescente, a burguesia brasileira precisou reagir e, conforme Demier (2017) três grandes eixos conduziram a estratégia. O primeiro deles teve a ver com o movimento da grande imprensa de não mais condenar as manifestações e sim saudá-las a ponto de instruir suas pautas a partir do que era noticiado. A partir daí “setores da esquerda que haviam iniciado as mobilizações viram-se rapidamente diluídos em meio a uma enorme massa policlassista e politicamente heterogênea” (DEMIER, 2017, p. 71). Ainda, a disseminação do discurso anticorrupção que ganhou espaço na agenda das manifestações a partir da pauta burguesa produziu o que Demier (2017) chama de *desqualificação da política*. O segundo eixo que se relaciona com essa desqualificação da política foi a propagação da ideologia antipartidária “na qual a divisão da sociedade ‘em partes’ (os partidos) é vista como nociva ao ordenamento social e ao bom funcionamento da vida nacional” (DEMIER, 2017, p. 73). Essa conotação negativa atrelada aos partidos e a incitação de que não houvesse bandeiras partidárias a serem levantadas nas manifestações que seguiu contribuiu para desorganização política do movimento e permitiu a disseminação de grupos de ultradireita. O crescimento da participação de movimentos de direita e a apologia à ideologia antipartidária voltou-se especialmente contra o PT, conforme explica

17 “Lula had pumped Money – increased minimum wages, cheaper credits, cash transfers – for the poo into private consumption, rather public services, most of which remained dire” (ANDERSON, 2019, p. 142).

Anderson (2019, p. 142, tradução nossa): “Com o aumento da participação da direita e o apoio da poderosa mídia do país, estes rapidamente tornaram-se um vale-tudo contra os políticos em geral e o PT em particular”¹⁸.

A partir daí, o que se observa é uma classe trabalhadora que se fez presente nos movimentos, mas como cidadãos, de forma individualizada e não como “um grupo social coeso e possuidor de interesses históricos opostos ao do capital” (DEMIER, 2017, p. 76). O terceiro eixo foi a “divisão dos manifestantes entre ‘pacíficos’ e ‘vândalos’/ ‘baderneiros’/ ‘mascarados’ operada pelo discurso midiático [que] procurou criar um consenso que legitimasse a repressão policial nas manifestações” (DEMIER, 2017, p. 78). A resposta dos poderes Executivo e Legislativo aos movimentos iniciados em junho de 2013 foram na contramão do que fora apresentado como demanda social, como a manutenção da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o aumento da repressão policial e criminalização dos movimentos de luta por direitos. Ainda segundo Demier (2017, p. 81)

não seria equivocado dizer, portanto, que o modo pelo qual o regime democrático blindado, então dirigido pelo governo petista de Dilma Rousseff, reagiu às Jornadas de Junho se encontra entre as raízes explicativas do surgimento da onda conservadora que assolaria o país pouco tempo depois e que, como se sabe, resultaria no golpe de 2016 e na consequente intensificação da marcha contrarreformista direcionada contra os trabalhadores.

As eleições realizadas em 2014, em que a vitória de Dilma Rousseff aconteceu em uma votação apertada contra seu oponente Aécio Neves, demonstraram o avanço da onda conservadora no país, inflada especialmente pela Nova Direita brasileira (DEMIER, 2017), que passou a ocupar as ruas vestida de verde e amarelo em protestos contra o governo. O terreno estava pronto para a derrubada do governo de Dilma e a queda a partir do golpe travestido de impeachment justificado pelo cometimento de crime de responsabilidade fiscal logrou êxito a essa Nova Direita reacionária e conservadora em ascensão. Nas palavras de Demier (2017, p. 91)

o golpe no governo teve como objetivo precípua trocar os atuais mandatários por outros mais reacionários, os quais, não constangidos por qualquer passado combativo e sindical, podem, agora, realizar o ajuste fiscal, aplicar as contrarreformas e calar o movimento social, tudo isso no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pelo capitalismo brasileiro em crise.

Ao que destacamos aqui, concordamos com Behring (2021), que divide o neoliberalismo brasileiro em três etapas, das quais estaríamos vivenciado a terceira que inicia-se após o golpe de 2016 e está em sua fase mais acirrada no avanço contra os direitos sociais e a classe trabalhadora, especialmente combinado com a crise sanitária que vivemos desde 2020 com a pandemia de Covid-19. A segunda etapa, como demonstramos acima, foi uma mistura de manutenção de algumas pautas neoliberais combinadas com um governo de coalizão entre classes (governos petistas) e a primeira foi a entrada do neoliberalismo no Brasil tendo como marco o Plano Real e os governos FHC.

18 “With increasing right-wing participation and backing from the country’s powerful establishment media, these swiftly became a free-for-all against politicians in general and the PT in particular” (ANDERSON, 2019, p. 142).

A resignificação, a radicalização e o aprofundamento dos pressupostos neoliberais pós-golpe de 2016 é o que baseia Cislighi (2020) a caracterizar esse novo momento como de ultraneoliberal. A radicalização do neoliberalismo questiona os pressupostos da democracia liberal e dos direitos sociais, antes parte do aparato neoliberal em sua fase de cooptação, no que Behring (2021) chamou de segunda etapa. Ainda segundo Cislighi (2020, p. 300), “o sistema se aproveita dos questionamentos à democracia liberal, gerados pela própria razão neoliberal, e se apropria das tendências nacionalistas, autoritárias e xenófobas, assumindo um caráter absolutista e hiperautoritário para impor uma melhor lógica do capital sobre a sociedade”.

1.4 2016 – 2020: do golpe de Estado ao governo Bolsonaro e o acirramento da política de austeridade fiscal

Inicialmente faz-se necessário compreender que o que aconteceu em 2016 não foi um golpe de regime, mas assim um golpe dado contra o governo de Dilma Rousseff. Segundo Demier (2017, p. 95) “a classe dominante brasileira se viu dispensada da tarefa de executar um golpe no regime propriamente dito, logrando cassar o sufrágio universal de 54,5 milhões de brasileiros sem ter que recorrer a um golpe militar, bonapartista, violento”. O clima de instabilidade política já estava instaurado desde o resultado das eleições de 2014 e com a recusa da direita brasileira em aceitá-lo¹⁹, de acordo com Demier (2017, p. 97) se “enxergou na crise econômica uma oportunidade para reaver o poder que perdera em 2002” após a primeira eleição de Lula. Ainda segundo o mesmo autor,

gradativamente, ao longo de 2015 e 2016, o Partido dos Trabalhadores, aos olhos do conjunto das frações da burguesia brasileira, passou a ser visto – não obstante todos os seus vis esforços em provar o contrário – como um partido incapaz de implementar as contrarreformas e o ajuste fiscal no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pela crise econômica nos quadros de um capitalismo periférico e dependente (DEMIER, 2017, p. 96)

A vinculação sindicalista de base combinada com o não controle do levante das jornadas de junho de 2013 reforçaram essa ideia de incapacidade. E foi a partir dessa ofensiva neoconservadora e ultraneoliberal que o país começou “a se despedir do Estado de Bem-estar Social, com a curiosa particularidade de que ele nunca o vivenciou de verdade” (DEMIER, 2017, p. 98). Para além do desmonte de direitos sociais, também ficou cada vez mais evidente que

a classe dominante pôs em movimento forças sociais destrutivas, reavivando, com isso, alguns dos preconceitos e opressões ancestrais da formação social brasileira – mas não só dela, por suposto -, como o machismo, o racismo, a homofobia, o militarismo e o apoliticismo tecnocrático, tudo isso coadunado, como não poderia deixar de ser por aqui, com o secular ódio de classe destilado por uma burguesia umbilicalmente divorciada do povo (DEMIER, 2017, p. 99).

A partir da posse de Michel Temer na presidência do país após o golpe de 2016 “abre-se o terceiro momento de nítido aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, com o novo regime fiscal ultraneoliberal” (BEHRING, 2021, p. 166), considerado aqui como uma política de austeridade

19 “PSDB pede ao TSE auditoria para verificar ‘lisura’ da eleição”. Portal G1, 30 de outubro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>.

fiscal. Um exemplo da concretude dessa política no país é a aprovação da EC nº. 95, que de acordo com Behring (2021, p. 192) é equivalente a um

abre-alas do Novo Regime Fiscal (...), aprovada sob forte repressão em Brasília, em 2016. O discurso da EC 95 foi realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, responsabilizando os gastos públicos, sobretudo como direitos trabalhistas e previdenciários, como sempre.

A autora também observa o movimento de disputa pelo fundo público no acirramento e aprofundamento de políticas econômicas de ajuste fiscal para além da EC n.º 95/2016, como a Emenda Constitucional nº. 93/2016 (que prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023 e em até 30% do arrecadado), e as contrarreformas trabalhista e da Previdência, que vão na direção da construção do mundo do trabalho precário e sem direitos, sendo “o capitalismo em estado puro, exaurindo a força de trabalho como forma de recompor suas taxas de lucros” (BEHRING, 2021, p. 211).

Em publicação datada de 2011, Fagnani já advertia, a partir da observação da movimentação de desmonte das bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela CF/1988 que “eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento significa ampliar o poder discricionário da área econômica. A sociedade dará um cheque em branco para a ortodoxia econômica. Sabemos todos que nos momentos de aperto fiscal os gastos sociais são os mais penalizados” (FAGNANI, 2011, p. 23).

Reconhecemos que desde a Constituição Federal de 1988 os governos mantiveram políticas e posturas neoliberais, porém é preciso destacar que o que passamos desde o golpe de 2016 não é apenas uma reprodução do que vinha sendo prática nos últimos quase 30 anos:

Novo Regime Fiscal, tendo em vista sinalizar ao mercado um ambiente de negócios que assegura ‘trabalhadores livres como pássaros’ para aceitarem qualquer trabalho precarizado; e, de outro lado, assegurar o saque ao fundo público, como um suporte imprescindível para o grande capital em tempos de crise - destacadamente os detentores de títulos da dívida pública. Este processo se combina ao saque do patrimônio público, com a retomada das privatizações, com destaque aos interesses imperialistas sobre as riquezas do país, destacadamente a água, o petróleo e a Amazônia” (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020, p. 105).

Em uma análise da conjuntura à época das eleições presidenciais de 2018, Anderson (2019) refere que naquele momento logo após o *impeachment* de Dilma Rousseff, o avanço da operação Lava Jato e a prisão de Lula, o PT estava enfraquecido. O PSDB pretendeu concorrer com Geraldo Alckmin, ex-governador de São Paulo e adversário derrotado por Lula nas eleições de 2006. Alckmin tinha apoio de Michel Temer, mas o político já não tinha mais tanta moral quanto antes, especialmente após os escândalos de corrupção envolvendo a empresa JBS²⁰ à época em que assumiu a presidência do país pós-golpe em 2016.

Jair Bolsonaro (PSL) apareceu como um possível candidato na disputa em 2018, mas já vinha fazendo grande alarde desde a época do *impeachment* ao homenagear torturadores da

20 “A delação da JBS devasta Temer”. El País, 20 de maio de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/20/politica/1495236202_492795.html. Acesso em 18 jul 2022.

ditadura empresarial militar no Brasil, entre outras falas racistas, machistas, misóginas e LGBTQfóbicas durante participação em programas de TV sensacionalistas²¹. Mas a história de Bolsonaro na política brasileira é mais antiga que suas aparições como um possível nome à candidatura à presidência da República para as eleições de 2018. Bolsonaro iniciou sua carreira política ainda no ano de 1988, quando se candidatou e venceu para o cargo de vereador na cidade do Rio de Janeiro. Mattos (2020) refere que, especialmente a partir de 2010, Bolsonaro ganhou espaço em programas de televisão ao proclamar discursos de ódio, conforme os citados acima, sem sofrer punições mais severas diante de tal comportamento, aumentou sua base de apoio, ao encontrar parte da população brasileira reacionária.

Segundo Mattos (2020), a vinculação de Bolsonaro com a bancada evangélica no Congresso Nacional tem início, ainda durante sua carreira como parlamentar, em um combate comum às políticas de educação sexual, que relacionam temas de gênero, sexualidade, direito ao aborto etc. Além da força encontrada pelo bolsonarismo entre os religiosos evangélicos, também devemos observar o movimento da crise econômica que se adensou a partir de 2013 e que diminuiu o acesso ao consumo da classe trabalhadora brasileira, que especialmente nos dois primeiros governos do PT com Lula, teve acesso a bens e conforto material (MATTOS, 2020). As redes sociais também cumpriram papel importante para a ascensão da extrema direita, a vitória de Bolsonaro, aos ataques contra intelectuais e políticos de esquerda e a disseminação de notícias falsas que serviam e ainda servem como um condutor para o fortalecimento e a manutenção das chamadas milícias virtuais. Mattos (2020, p. 202) sinaliza:

O cimento ideológico dessa base social do bolsonarismo foi justamente uma combinação, como demonstram as interações nas redes sociais, entre discursos anticorrupção/antipetismo; conservadorismo moral de fundo religioso, misógeno e LGBTQfóbico; liberalismo econômico; militarismo e pregação do tipo “bandido bom é bandido morto”.

A participação de Jair Bolsonaro no primeiro debate entre candidatos presidenciais mostrou seu despreparo para concorrer ao cargo, mas o atentado ocorrido em 6 de setembro de 2018²², em que o candidato levou uma facada durante atividade de campanha em Minas Gerais, o afastou de outros momentos de debate e entrevistas a respeito de seu plano de governo e ainda comoveu parte da população. Fernando Haddad foi o candidato escolhido pelo PT, mas entrou tarde na disputa. O partido tentou até o último minuto tornar Lula o candidato para concorrer contra Bolsonaro e não havendo mais possibilidade, declarou o nome de Haddad, ex-prefeito de São Paulo, ministro da Educação nos governos petistas por seis anos, tendo como um de seus

21 Reportagens que exemplificam as condutas de Bolsonaro: “Veja nove vezes em que Bolsonaro atacou os direitos das mulheres”. Brasil de Fato, 08 de março de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/08/veja-nove-vezes-em-que-bolsonaro-atacou-os-direitos-das-mulheres>. Acesso em 23 maio 2022; “Bolsonaro diz que família é ‘sagrada’ e insinua que LGBTQI+ vão para o inferno”. Correio Braziliense, 17 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4978076-bolsonaro-diz-que-familia-e-sagrada-e-insinua-que-lgbtqi-vaopara-o-inferno.html>. Acesso em: 23 maio 2022.

22 Jair Bolsonaro leva facada durante ato de campanha em Juiz de Fora. Portal G1, 06 de setembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml>. Acesso em 23 maio 2022.

grandes feitos a expansão da educação superior no país, uma das políticas sociais inclusive que marcou positivamente os governos do PT no país²³.

A análise de Anderson (2019, p. 172, tradução nossa) ajuda-nos a compreender o que sucedeu naqueles dias de campanha eleitoral, antes da realização do pleito em primeiro turno:

A campanha que se seguiu foi estranhamente assimétrica. Iniciando tarde, Haddad estava limitado pelas circunstâncias de sua indicação. Faltando menos de um mês para o primeiro turno das eleições, ele teve que estabelecer um perfil nacional próprio, contra as acusações de que era um mero fantoche para Lula, ao mesmo tempo em que aproveitava o quão fosse possível a popularidade e o prestígio ainda vigentes de Lula. Rapidamente ficou claro que eram ele e Bolsonaro que se enfrentariam no segundo turno, mas não houve confronto entre os dois²⁴.

Segundo Mattos (2020), a conformação do governo Bolsonaro perpassa três grandes núcleos: o militar, o ideológico - fortemente influenciado por Olavo de Carvalho e que tem divergências com o primeiro núcleo citado - e o núcleo dos economistas ultraneoliberais. Com uma equipe composta por Hamilton Mourão, Sergio Moro e Paulo Guedes, Bolsonaro agradou a parcelas significativas da sociedade para emplacar sua vitória na corrida eleitoral à presidência em 2018. Mourão representava a parte militar, o ex-juiz Moro era a personificação do antipetismo e da Lava Jato (do discurso de luta contra a corrupção) e Paulo Guedes, economista que acalentou capitalistas, pois no seu discurso, segundo Anderson (2019, p. 181, tradução nossa) “seus principais remédios para os males econômicos do Brasil são a privatização de todas as empresas e ativos estatais para pagar a dívida nacional, e a desregulação de todas as transações em questão”²⁵ – ou seja: a manutenção de uma política de ajuste fiscal permanente e mais do que isso, o seu recrudescimento.

Mattos (2020, p. 205) chama atenção

para além dos conflitos - reais ou artificiais - entre esses núcleos, a cobertura sempre positiva das propostas privatistas e de retirada de direitos do receituário austericida de Guedes expressa o fundamental: o sentido de classe da sustentação do governo pela grande burguesia, que se foca na transferência de fundo público para a órbita do lucro privado e na redução do custo dos salários via elevação brutal da (super)exploração da força de trabalho, secundarizando todo o resto.

A vitória de Bolsonaro à presidência em 2018 escancarou a mais nova face do neoliberalismo: o ultraneoliberalismo, podendo ser observada não só no Brasil, mas também em outros países, como a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016 com início do mandato em 2017. A crise econômica de 2008, assentada no setor privado financeiro, que foi socializada como uma crise de Estado e que cooptou recursos do fundo público, não quebrou o

23 “PT anuncia Haddad como candidato a presidente após justiça impugnar Lula”. Brasil de Fato, 11 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/11/pt-anuncia-haddad-como-candidato-a-presidente-apos-justica-impugnar-lula>. Acesso em 23 maio 2022.

24 “The ensuing campaign was a strangely asymmetric one. Starting late, Haddad was cramped by the circumstances of his appointment. With less than a month to go before the first round of the election, he had to establish a national profile of his own, against charges that he was a mere dummy for Lula, while at the same time drawing as effectively as possible on Lula’s continuing popularity and prestige. It rapidly became clear that it was he and Bolsonaro who would face off in the second round, but there was no confrontation between the two” (ANDERSON, 2019, p. 172).

25 “His chief remedies for Brazil’s economic ills are privatization of all state enterprises and assets to pay off the national debt, and de-regulation of Every transaction in sigh” (ANDERSON, 2019, p. 181).

neoliberalismo, mas o radicalizou. Segundo Behring, Cislaghi e Souza (2020, p. 106), no ultraneoliberalismo,

o discurso é muito semelhante ao dos anos 90: a crise é do Estado e é necessário que ‘cada um faça a sua parte’ no processo de socialização dos seus custos. Mas no mundo real, ontem e hoje ainda mais, quem paga a conta são os(as) trabalhadores(as), o que se evidencia no recrudescimento dos indicadores sociais brasileiros, destacadamente nos últimos quatro anos.

Behring (2021) também analisa o quadro e faz uma correspondência entre a Alemanha nazista e o Brasil governado por Bolsonaro como uma “metáfora para expressar esse momento histórico”. Há um ódio à classe trabalhadora, à cultura, à ciência entranhado em pessoas que criaram coragem para manifestá-lo com a observância das posturas anticonstitucionais do presente, que usa de espaços nas redes sociais para conclamar manifestações que “ordenam” o fechamento do Congresso Nacional e do STF num claro movimento antidemocrático e que tem o apoio das forças armadas. E isso se traduz no planejamento governamental, conforme estudo produzido por Behring, Cislaghi e Souza (2020, p. 112) a partir do Plano Plurianual 2020 – 2023, que corrobora com a face do ultraneoliberalismo nessa quadra da história:

dentre as principais diretrizes do planejamento orçamentário sinalizadas no texto do PPA estão a modernização do Estado, a eficiência do gasto público (com redução da ingerência do Estado na economia), o equilíbrio das contas públicas, a ênfase na educação básica (sem citar o ensino superior), o estímulo ao empreendedorismo. (...) Em linhas gerais, o orçamento para os próximos quatro anos caracteriza-se como parte da política ultraneoliberal em seu explícito apelo à redução da atuação estatal no campo social e afirma seu cariz conservador pela sua visão conservadora de família, patriarcal e mononuclear, sem remissão à função do Estado no campo dos direitos atinentes à sua proteção.

Para além da política econômica e fazer coro e ganhar força teórica e filosófica, como já sinalizamos acima, Bolsonaro escolheu Olavo de Carvalho como representante de sua ideologia, ainda que desde a década de 1980 já estivesse sendo ridicularizado por acadêmicos, especialmente de esquerda. O tom bélico da escrita e a defesa de valores conservadores contribuíram para essa aliança (MATTOS, 2020). Nesse sentido, para Mattos (2020, p. 174) “o ‘olavismo’ permitiu a Bolsonaro, ainda, justificar todo tipo de teoria conspiratória e anticientífica” e isso é fácil observar nos cortes de financiamento para pesquisa e ciência e na conduta de Bolsonaro em relação à pauta ambiental e à pandemia de Covid-19: “a atitude obscurantista em relação à educação e à ciência teve repercussões materialmente concretas, com a intensificação dos cortes de verbas às instituições de ensino superior e às agências de apoio à produção científica e programas de pós-graduação” (MATTOS, 2020, p. 213).

Este sintético estudo sobre o Estado capitalista brasileiro contribui para partirmos a um breve estudo da conformação da política de educação no Brasil, sua relação com a Constituição Federal e o Estado capitalista brasileiro, assim como a identificação da configuração e o desenvolvimento da política de assistência estudantil no Brasil.

CAPÍTULO 2 – A Política de Assistência Estudantil no âmbito das políticas sociais brasileiras

2.1 Um breve panorama da educação superior no Brasil

Como já apontado neste estudo, a relação de exploração entre classes é estruturante para a reprodução do capital e o Estado capitalista é a instituição que exerce o papel de manutenção dessa relação. Segundo Offe (1984, p. 27) o “Estado pode mobilizar papéis sociais tradicionais a fim de utilizá-los para a finalidade da regulação quantitativa do mercado de trabalho”. Ao passo que ter trabalhadores não incluídos no processo produtivo do sistema capitalista é desfavorável para o capital porque essa população não inserida no contexto da exploração da força de trabalho e remuneração salarial precisa de meios para sua subsistência, o que demandaria mais intervenções a partir de políticas sociais, ou seja, apropriação do fundo público para responder a esta demanda específica.

Ainda em conformidade com Offe (1984, p. 27),

a fim de combater a necessidade de formas de socialização alheias ao mercado, o Estado ainda pode mobilizar outra maneira os recursos culturais e simbólicos para o controle dos desempregados. (...) Os jovens podem ser retidos em instituições do sistema de ensino, o que permite reduzir a oferta de força de trabalho. O Estado, neste caso, não está lidando com desempregados, mas com escolares e universitários. A manutenção dos trabalhadores potenciais em instituições do sistema educacional tem ao mesmo tempo a vantagem de que nelas pode ser exigida uma certa forma de comportamento disciplinado, que em geral corresponde à exigida no processo de trabalho.

Ou seja, parte do excedente da força de trabalho é absorvida pelas escolas e universidades que ainda disciplinam para inserção do mercado de trabalho por meio do ensino e para perpetuação da cultura capitalista. Garcia e Yannoulas (2017, p. 24) identificam que “Marx faz uma crítica contundente à caracterização desse Estado como instrumento de sustentação da sociedade burguesa. Sob o manto da universalidade, realiza e legitima a exploração de uma classe pela outra”. Ao mesmo tempo que a ideia de universalidade reflete sobre o alcance de todos, no sistema capitalista ela também é vinculada à manutenção dos interesses da burguesia, refletindo assim contradições inerentes a essa forma de sociabilidade.

A política de educação também é colocada em um lugar de resolução de problemas como a desigualdade social e se torna um espaço de luta de classes para ampliação de acesso e universalidade; entretanto, é preciso refletir sobre o papel que a educação assume no sistema capitalista, não só como uma ferramenta para cumprir com a função estatal de legitimação do sistema, mas também de que forma ela se imbrica nas relações com outras políticas sociais que também cumprem o papel de legitimação e de manutenção da acumulação (GARCIA; YANNOULAS, 2017).

Ao mesmo tempo que a educação cumpre um papel de legitimação do sistema capitalista, ela também é transformadora, espaço de luta e de mudança social. É importante observar em relação ao papel da educação que “não há que esperar que ela ou, principalmente, que a partir dela

se construa uma nova ordem social. A educação pode constituir-se em uma tática, mas não é a estratégia política em si” (GARCIA; YANNOULAS, 2017, p. 27)

Entre o fim do século XIX e a década de 1930, a política educacional brasileira, especialmente no que se refere à educação superior, atendia às demandas das elites regionais e da classe burguesa do país. As primeiras escolas de ensino superior só foram fundadas em 1808, com a chegada da família Real no país (CAVALCANTI, 2014). Nos primórdios da educação superior no Brasil “o caráter científico era pouco desenvolvido e o ensino tinha uma orientação meramente profissional, de cunho técnico, visando o atendimento das necessidades imediatas do império” (CAMPÊLO, 2021, p. 243). Foi a partir de 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde, que o sistema de educação passou a ser uma questão nacional e voltada para a corrente desenvolvimentista (ARAÚJO, 2011).

Observamos em Silva (2016) que os rumos da educação superior brasileira nesta época já estavam voltados aos interesses estrangeiros, no sentido de buscar adequação econômica e cultural à correspondência do desenvolvimento capitalista mundial.

A certificação de que havia uma crise universitária à época do regime militar tem relação com um legado do desenvolvimento de uma política educacional anterior ao golpe, que não acompanhava a ampliação da urbanização e crescimento das cidades e da indústria, bem como da modernização da economia brasileira e sua entrada cada vez mais significativa na divisão internacional do trabalho, que demandava por mão de obra qualificada; (SILVA, 2016)

Após o golpe empresarial-militar, as primeiras ações do governo golpista e antidemocrático estiveram relacionadas à prisão de estudantes e à demissão ou aposentadoria de professores universitários. Ainda de acordo com Silva (2016, p. 466),

o tema do financiamento da educação era um verdadeiro desafio para os governos militares. Existia no discurso das autoridades a necessidade de investimento na educação para qualificação da mão de obra em prol do desenvolvimento do país. No entanto, a crise econômica dos primeiros anos de regime afetava a capacidade estatal de melhorar a estrutura educacional.

A reforma universitária implementada pelos militares durante o período da ditadura derrubou o sistema de cátedras e instituiu a organização por departamentos, a contagem de semestre como tempo letivo e o sistema de créditos. A reforma também teve relação com uma modernização da educação superior que não condizia com a realidade brasileira, pois ocorreu a partir da ação de consultores e técnicos americanos, numa relação de manutenção dos interesses do país imperialista com o Brasil e a subordinação econômica aos interesses da burguesia estrangeira (SILVA, 2016).

Para Neves e Martin (2018), a Reforma Universitária de 1968 tinha como finalidade a formação de recursos humanos para criação de um potencial científico no Brasil com a intenção de internacionalizar a economia. De acordo com Gomes (2015, p. 24) “a reforma universitária de 1968, implementada pelo regime civil-militar em alinhamento com os Estados Unidos da América, teve como objetivo a racionalização e modernização da educação superior, visando a atender as

demandas de uma economia que rapidamente se diversificava e ampliava o setor de serviços”. Neste período, não houve capacidade de absorção de quem demandava por vaga na educação superior; diante disso, o Ministério da Educação, contrariando a própria reforma universitária, permitiu a expansão de mais vagas a partir de estabelecimentos da iniciativa privada.

É preciso observar que, de acordo com Imperatori (2017), entre as décadas de 1970 e 1980, essa significativa ampliação da educação superior brasileira correspondeu a um aumento do número de matrículas de 300 mil para um milhão e meio. Porém, Silva (2016, p. 472) esclarece sobre essa ampliação no período:

a proximidade com instituições internacionais que fomentaram diversas universidades e projetos de pesquisa, a noção de racionalização dos gastos com dispêndio mínimo de recursos, o aumento do vertiginoso das instituições privadas, o financiamento público no ensino privado, a educação superior como privilégio de classe, os pagamentos de mensalidades e/ou anuidades nas instituições públicas, a despolitização do movimento estudantil e o pragmatismo na formação (ênfase na técnica em detrimento da produção científica ou humanista) foram elementos que convergiram na política educacional dos governos militares.

A exigência do mercado de trabalho brasileiro pensado para o desenvolvimento do país nos moldes do capitalismo e o aumento na busca pela formação em nível superior privilegiou os empresários do setor educacional. Ao mesmo tempo, conforme Cunha (2014), isto possibilitou que as universidades federais se estabelecessem em relação à pesquisa, pós-graduação e mesmo no envio de estudantes e docentes ao exterior de forma mais pacificada, sem sentir tanto a demanda por vagas. Entretanto, foi neste momento que se observou de forma acentuada a diferença de acesso entre os tipos de educação superior no país: “mais do que nunca a estrutura discriminatória do ensino superior ficou aparente: universidades públicas para os estudantes de mais elevado capital cultural, universidades e faculdades isoladas privadas para os outros” (CUNHA, 2014, p. 363).

As décadas de 1960 e 1970 marcam o fortalecimento dos cursos superiores de tecnologia no Brasil, o que faz parte desse aparato de ampliação da oferta de cursos de educação superior no país. Segundo Hora, Araújo e Gonçalves (2015, p. 53) “o desenvolvimento da educação superior tecnológica tem suas raízes na Reforma Universitária de 1968, a qual teria dado origem aos CTS [Cursos Superiores de Tecnologia] ao propor a instalação e o funcionamento de cursos profissionais de curta duração”. Neste caso, o foco principal era o atendimento das demandas empresariais e do desenvolvimento da indústria na economia brasileira por mão-de-obra qualificada e currículos flexíveis na formação de trabalhadores, em comparação ao modelo universitário.

Com o fim da ditadura empresarial militar e o início da redemocratização, um novo movimento para tratar sobre uma nova reforma universitária ascendeu no governo de transição, mas, conforme Gomes (2015), o resultado disso não considerou o setor privado como parte de uma crise vislumbrada inicialmente no sistema de educação superior e focou apenas com o setor federal e questionava, entre outros fatores, a autonomia das universidades federais, a carreira

universitária e a gestão e as fontes de financiamento das instituições vinculadas ao setor público. Entretanto, o projeto de lei que carregava essas recomendações

terminou por ser removido do Congresso Nacional pelo governo Sarney (1985 - 1990), o que representou uma vitória do movimento docente nas universidades federais. Cabe lembrar que a vivência da democracia e da participação social passara a constituir valores sociais fundamentais no Brasil pós-ditadura, tornando-se parâmetro fundamental para a formulação e implementação de políticas públicas” (GOMES, 2015, p. 27).

Nessa mesma época, as mobilizações sociais de redemocratização desaguaram na Assembleia Nacional Constituinte em 1987, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela estão garantidos um conjunto de direitos sociais, incluindo o direito à educação, parte do nosso objeto de investigação, como já mencionamos anteriormente nesta pesquisa. Aqui buscamos em Duarte (2013, p. 72) a compreensão de que “a positivação do direito à educação, conforme sua orientação legal, exige a prestação de serviços educacionais de qualidade a toda a população, indistintamente”. Ainda que a autora trate de educação básica no trabalho mencionado e que possui caráter universal de abrangência do direito, acreditamos que há correspondência ao pensarmos sobre a educação superior e o papel desta política na sociedade. Todavia, antes de passarmos para a próxima sessão, cabe destacar que Sousa (2013) chama atenção para o fato de que não se pode homogeneizar a educação superior brasileira, como é de costume fazê-lo ao referenciar e englobar todo este nível de ensino como “universidade brasileira”, pois é preciso considerar uma ampla diversidade de instituições e de desenvolvimento dessa política no país, especialmente ao considerarmos a relação público/privado, como destacamos acima.

2.2 Processo de redemocratização, Constituição Federal de 1988 e a política de educação como um direito.

Como já observado, ainda que com um arcabouço constitucional referendando direitos sociais, alguns destes nem chegam a iniciar um processo de estruturação e realização, pois a política econômica com direcionamento neoliberal no Brasil logo após a promulgação da CF/88 orientou as ações do Estado para um lócus oposto ao do que fora previsto em relação a efetivação de direitos: de desmonte das conquistas referendadas na Carta Magna. Desde a década de 1990, portanto, observamos uma política de ajuste fiscal permanente em um processo continuado de contrarreforma do aparelho do Estado brasileiro (BEHRING, 2021). Há uma constante modificação da conformação e direção para as políticas sociais no país e que não se caracteriza com o que foi alçado nos marcos regulatórios da Constituição. Mesmo com a garantia na letra constitucional, a efetividade de políticas sociais previstas encontrou dificuldade para sua implementação; entretanto, conforme Brettas (2020, p. 214) “importantes alterações foram implementadas ao longo dos anos 1990 e 2000”.

Nesse cenário contraditório, o avanço do neoliberalismo no Brasil ocorre em um período de implementação de políticas sociais previstas no texto constitucional, como o Sistema Único de Saúde (1990) e a Lei Orgânica de Assistência Social (1993). Consideramos aqui o que Brettas

(2020) chama atenção em relação a este cenário: não significa dizer que o neoliberalismo no Brasil desenvolve políticas sociais com a finalidade de atender a anseios sociais. É preciso observar que, em um espaço de disputa entre classes, ainda que enfrentando uma classe trabalhadora investida na perspectiva redemocratizadora, participativa do debate e da construção de um arcabouço legal que prevê a implementação de políticas sociais que resgatem o enfrentamento às expressões da questão social, a nova roupagem do capital para intervir na crise e revitalizar o sistema levou a melhor.

Ferreira (2020, p. 512) nos lembra que “a trajetória da democratização da educação brasileira durante a década de 1990 se revelou muito mais uma expansão quantitativa de matrículas em contextos escolares desiguais e empobrecidos, com trabalhadores desvalorizados como categoria profissional”. No governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995 – 2002) observamos o sucateamento da educação superior pública e a expansão das instituições privadas e, conforme aponta Cislighi (2010, p. 102) “a contrarreforma do ensino superior torna-se parte importante da contrarreforma do Estado em curso”. Traina-Chacon e Calderón (2015) apresentam dados da expansão das instituições de ensino superior privadas, destacando o crescimento de 110,8% no período de 1995 a 2002. Segundo Carvalho (2015, p. 74), nesta quadra da história, “o Estado regulador foi materializado, em termos econômicos, na privatização das empresas estatais, e, em termos administrativos, na reforma gerencial que pretendia superar o modelo burocrático da administração pública federal”.

Em relação à política de educação, o Ministério responsável pela pasta do governo FHC desenvolveu uma política voltada aos ideais da ideologia mercadológica e neoliberal de base desse governo ao ser diagnosticada uma crise na educação superior que, de acordo com Carvalho (2015, p. 75), relacionava “a baixa escolaridade líquida [e isso significa um baixo número de jovens entre 18 e 24 anos inseridos na educação superior] e os graves problemas na qualidade do ensino ofertado”.

A política de educação no governo FHC focou na abertura de cursos à distância e cursos tecnológicos de curta duração, com atenção na formação voltada à profissionalização e ao mercado de trabalho, o que Carvalho (2015, p. 79) denominou como diversificação de cursos. Já em relação às instituições,

a política pública de FHC defendeu que não havia necessidade de criação de novos estabelecimentos federais, sobretudo universidades, pois sua expansão deveria ocorrer de forma intensiva pelo aumento do número de alunos em sala de aula e pela oferta de cursos noturnos. Como se poderia esperar, nenhuma universidade federal foi criada até o último ano do segundo mandato.

Sobre o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no Brasil neste mesmo período e em conformidade com todo o movimento de aprofundamento do neoliberalismo no país, destacamos que as ações voltadas à essas áreas

adotam a ideologia da sociedade do conhecimento e buscam adequar o Brasil aos ditames dos organismos internacionais, numa posição de subordinação que tem como objetivo importar conhecimentos produzidos no exterior e adaptá-los a realidade local, e produzir

Um desses organismos é o Banco Mundial²⁶, que tem forte influência no desenvolvimento das políticas de educação superior na América Latina. Os documentos “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” (1995) e “La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas” (2000) serviram como norteadores na formulação de contrarreformas da educação superior no Brasil²⁷ e Borges (2010) nos ajuda a compreender de que maneira ocorreu essa influência. Em relação ao primeiro documento, há uma análise de uma crise relacionada à educação superior de países em desenvolvimento. Há uma interpretação limitada desta crise, visto que considera apenas aspectos econômicos relacionados a questões financeiras em decorrência da crise fiscal dos Estados.

Ainda, de acordo com Borges (2010), as recomendações do Banco Mundial para enfrentamento da crise da educação superior nos países em desenvolvimento perpassavam sobre: reforma da educação superior; diferenciação institucional - que diz respeito a constituição de instituições de educação não universitárias, que teriam custo menor e o foco voltado às necessidades do mercado de trabalho; diversificação do financiamento das universidades, buscando inclusive fundos na iniciativa privada; redução do gasto público por aluno; eficiência, qualidade e equidade. Todas as recomendações eram voltadas a uma diminuição da atuação do Estado na política de educação superior. Naquele momento, a redução da pobreza na concepção do Banco deveria ser enfrentada por meio da educação básica e a educação superior ainda não era um pilar a ser considerado para intervenção no sentido de atenuar desigualdades e promover desenvolvimento.

O segundo documento, datado dos anos 2000, foi construído em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e “o Banco assume o discurso de que é necessário priorizar a educação superior, pois esta é fundamental para o desenvolvimento econômico, no contexto de uma sociedade pautada no conhecimento” (BORGES, 2010, p. 372). Há novamente a indicação de um sistema de financiamento por parte do Estado e da iniciativa privada; o primeiro, ficaria responsável pela garantia do direito à educação, enquanto o segundo teria papel na ampliação do acesso e no financiamento de pesquisas.

Sobre os dois documentos, Cislighi (2010, p. 108) aponta que

esse documento do Banco Mundial de 1994 refere-se, porém, ao primeiro período de mudanças na formação do trabalho intelectual, que se estendeu até o final dos anos 1990, e tinha como objetivo o desmonte do sistema de educação superior então vigente, através de mudanças no seu arcabouço jurídico e incentivo ao setor privado. Nos anos 2000, a “reforma” do ensino superior entra numa nova fase caracterizada pela busca de uma nova

²⁶ Segundo Borges (2010, p. 368) “o Banco Mundial nasce juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), na Conferência de Bretton Woods, realizada nos Estados Unidos da América, em 1944, tendo como objetivo inicial a reconstrução das economias europeias arrasadas pela Segunda Grande Guerra, objetivo este que, junto com o Plano Marshall, fez do Banco, desde 1947, uma organização voltada, sobretudo, para a promoção do desenvolvimento”.

²⁷ Entre 1994 e 2005 o Banco focou em formular parâmetros para a realização de contrarreformas não apenas na área de educação, mas também voltadas à questão fiscal, abertura econômica, privatização e programas sociais voltados aos mais pobres (BORGES, 2010).

organicidade ao novo modelo que vinha sendo implementado, através da definição de novos parâmetros, estruturas curriculares e expansão mais acelerada do acesso a esse nível de ensino.

Ainda sobre os governos FHC, é preciso destacar um movimento que foi considerado o sucateamento da política de educação superior pública brasileira, que para além dos cortes orçamentários para as universidades, os quadros de pessoal docente e técnico-administrativo foram estimulados a aderirem à aposentadoria, porém não houve qualquer ação relacionada a realização de concursos públicos para preenchimento dessas vacâncias, esvaziando o quantitativo de trabalhadores as IFES e sobrecarregando servidores que permaneceram compondo esses quadros, o que também impactou diretamente na qualidade do ensino e das pesquisas (SOUSA, 2013).

A partir de 2003, nos governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores (2003 – 2016), observamos uma ampliação do acesso à educação superior e de programas de permanência, que responderam à parte da demanda da classe trabalhadora para acesso à educação, mas não chegaram perto de romper com a lógica neoliberal, especialmente se observarmos a implementação e continuidade de programas como o PROUNI e o FIES²⁸, o que demonstra, em partes, o caráter contraditório dessas ações em um governo considerado progressista e um reflexo da disputa pelo fundo público na educação brasileira.

No período inicial do governo Lula, o diagnóstico de que a taxa de escolaridade líquida na educação superior ainda estava abaixo da meta estipulada pelo PNE 2001 - 2010 se manteve. Algumas medidas realizadas pelo governo FHC, à época criticadas por Lula e sua equipe, não deixaram de serem executadas já no governo petista, como a diversificação de cursos no ensino superior, visto que já havia se tornado um nicho de mercado específico dentro da educação e romper com essa estratégia encontraria resistência tanto do lado de quem ofertava a educação superior dessa maneira, quanto das camadas da população que acessaram esse formato de formação em nível superior (CARVALHO, 2015).

Em relação às instituições de educação superior, o governo de Lula “estabeleceu critérios mais rigorosos para Universidades e Centros Universitários, pretendendo atingir, sobretudo, o segmento particular e realçou a importância das universidades públicas que haviam sido preteridas e desprestigiadas no governo FHC” (CARVALHO, 2015, p. 85)

Apesar do governo liderado por Lula não ter rompido com a lógica neoliberal, essa perspectiva de ampliação de acesso à educação superior aparece na contradição do avanço neoliberal no Brasil, incluindo partes do país que muitas vezes eram desconsideradas ou mesmo esquecidas, como explica Carvalho (2015, p. 86):

²⁸ Cislighi (2010, p. 149) nos lembra que “a transferência do fundo público para instituições privadas no ensino superior brasileiro não foi inaugurada no período neoliberal [com o FIES e o PROUNI]. Os governos militares já se utilizavam de incentivos e isenções fiscais, o que explica o boom do ensino privado naquela época. A Lei nº. 5172/66 determinava, por exemplo, que impostos sobre renda, patrimônio e serviços não incidiriam sobre quaisquer instituições de ensino”.

A política de expansão extensiva e intensiva federal no governo Lula tinha por objetivo reduzir distâncias geográficas e as desigualdades regionais na educação superior. O programa de governo materializou-se em ação concreta, à medida que as universidades federais abriram novos campi no interior dos estados no âmbito dos projetos de expansão pactuados com o Ministério da Educação (MEC) por intermédio do Reuni. Além disso, novas universidades federais criadas em cidades interioranas.

Se observarmos a concepção do Plano Plurianual da educação para 2004 – 2007, período do primeiro mandato de Lula, Fagnani (2011, p. 13) ressalta que “ações estruturais formuladas nessa quadra, que serão maturadas posteriormente - destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a reforma da educação superior” e esta merece destaque, pois já vislumbrava a ampliação do orçamento para as instituições federais e a expansão da rede pública. Outro ponto importante a ser destacado diz respeito sobre a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 já no segundo governo petista que, por iniciativa do Poder Legislativo, estabeleceu que a DRU deixou de incidir sobre os recursos federais para educação até o que se considerava a extinção do mecanismo, previsto para 2011. Naquele momento, segundo Fagnani (2011, p. 20) “o ministério da Educação estima que o setor tenha perdido cerca de R\$ 100 bilhões desde 1996, quando a DRU foi instituída”.

A temática de políticas afirmativas também fez parte do projeto de governo de Lula. Rosa e Fonseca (2015, p. 142) observam que a partir do ano de 2008 “ocorreu uma proliferação de propostas políticas de ação afirmativa nas universidades federais, que até então estavam bem atrás das universidades estaduais no que toca a adoção desses programas”. E, para além de mecanismos de acesso de estudantes negros, estudantes pobres e egressos de escola pública nas instituições públicas de ensino, o PROUNI e o FIES também foram uma extensão de ações afirmativas se entendermos que os programas possibilitaram que jovens pobres também acessassem a educação superior em instituições privadas.

Os governos da presidenta Dilma Rousseff foram marcados por uma agenda que mostrou continuidade da política de educação desenvolvida pelo governo anterior. Os programas REUNI e PROUNI continuaram em andamento e “em 2013, foram criadas as universidades federais do Sul da Bahia (UFESBA), do Oeste da Bahia (UFOB), do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) e do Cariri (UFCA)” (FAGNANI, 2011, p. 89). Cabe destacar também que a partir da adoção de ações afirmativas pelas universidades e da constatação, por meio de estudos das próprias universidades, de que o rendimento acadêmico de estudantes cotistas era igual ou melhor do que o de não cotistas, evidenciou-se a efetividade dessa política no campo educacional e que foi no governo de Dilma que foi sancionada a já citada Lei de Cotas (Lei nº. 12.711/2012, atualizada pela Lei nº. 13.409/2016), mais um ponto fundamental para ações afirmativas, especialmente considerando a democratização do ingresso nas instituições federais. O que observamos é que existem impactos verdadeiramente positivos em relação a ampliação de instituições, do corpo docente, técnico e discente na educação superior, especialmente considerando o REUNI, ainda que também possamos perceber aspectos gerencialistas na sua execução, como a racionalização

das estruturas já existentes e o estabelecimento de uma relação contratual entre governo e instituições ao propor uma combinação do estabelecimento de metas e indicadores de desempenho reiterando a reprodução da lógica de mercado em termos de eficiência e eficácia.

Ao final do governo de Dilma houve a aprovação do PNE 2014 – 2024, que segundo Santos e Ferreira (2015, p. 56) “foi o resultado possível dos embates travados na sociedade política e civil em que estavam em disputa diferentes projetos educativos. Assim, as metas e as estratégias para a educação superior exprimem as contradições das diferentes concepções de mundo, de homem, de sociedade e de educação”. Entre as metas deste plano, em relação à educação superior, destacamos as de número 12 e 13 que correspondem a elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos e elevar a qualidade da educação superior considerando a ampliação da proporção de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício (BRASIL, 2014).

Em pesquisa realizada sobre as transformações mais recentes da educação brasileira, Martins e Vieira (2018, p. 56) sinalizam que nos últimos anos, especialmente a partir dos governos petistas,

o Brasil viveu um forte processo de crescimento e deu passos importantes no tocante à inclusão social. O impacto dessas medidas e programas mostra um crescimento, ainda que gradual, do percentual de estudantes oriundos das camadas mais pobres da população. Houve um grande investimento do governo federal no sistema de IES públicas federais. Novas universidades e novos campi universitários foram criados. Do mesmo modo, Institutos Federais Tecnológicos foram implantados, como resultado de uma reorganização de unidades pré-existentes ou de investimentos em novas unidades.

Na era pós-golpe ocorrido no ano de 2016, um impacto que pode ser sentido em tempos de uma política de austeridade fiscal no país foi a publicação do documento intitulado “Uma Ponte para o Futuro” (2015) que foi elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao PMDB do à época vice-presidente Michel Temer. Segundo Lima (2020), “o documento criticava as despesas públicas aprovadas com a Constituição Federal de 1988, especialmente as despesas obrigatórias ou vinculações constitucionais e os benefícios previdenciários e anunciava a pauta política do governo Temer” que já articulava o golpe político-midiático-parlamentar ocorrido em 2016 com o impedimento de Dilma Rousseff.

É preciso lembrar que o texto constitucional brasileiro sofreu diversas modificações ao longo desses mais de trinta anos, alterando o que havia sido garantido na letra da lei na aplicação efetiva à realidade. Um dos exemplos mais recentes é a Emenda Constitucional 95 (EC 95) que reduz a possibilidade de atuação do Estado por meio das políticas sociais e desestrutura o financiamento destas em um período avassalador de 20 anos de transferência do fundo público para o mercado financeiro e, conforme Salvador (2020b), essa é a pedra fundamental da entrada do Brasil na era da austeridade fiscal. Segundo Rocha e Macário (2016, p. 447),

a abrangência desta Emenda Constitucional alcança todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da seguridade social. A ideia é limitar os gastos das despesas primárias de um exercício ao valor do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Salvador (2020a, p. 377) também explica a conformação deste Novo Regime Fiscal (NRF) “inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação”.

Considerando a política de educação e analisando estudo recente sobre o impacto da EC 95 apresentado por Salvador (2020a, p. 381), observamos que “o orçamento federal da educação, em 2019, ficou, pela primeira vez desde 2016, abaixo dos 100 bilhões de reais pagos” e tal situação já havia sido projetada anteriormente. Em um estudo técnico realizado por Mendlovitz (2016) no ano de aprovação da emenda, uma simulação da aplicação do disposto na EC 95 entre os anos de 2011 e 2016 já mostrava que o piso constitucional de 18% de recursos da receita de impostos não seria alcançado para financiamento da educação brasileira. No mesmo estudo, uma projeção considerando o interstício entre os anos de 2016 e 2025 demonstrou que a partir de 2018 haveria perda na aplicação de recursos para esta política específica. Ou seja: o projeto em curso é de desmonte de uma política que pode ter um caráter emancipador da classe trabalhadora, ao formar cidadãos cada vez mais autônomos e independentes; ou mesmo o desmonte de uma política que serve para formar sujeitos adaptados às necessidades do capital.

Todo esse processo ocorrido a partir dos anos 1990 é caracterizado como um momento de reconfiguração e atualização das direitas no Brasil e de aparatos doutrinários da burguesia brasileira para manutenção da sua hegemonia em conformidade com o processo de transformação econômica em curso diante do avanço do neoliberalismo e que tem, especialmente a partir do golpe de 2016, o avanço do conservadorismo e de uma agenda ultraneoliberal, evidenciando novos contornos na luta de classes no Brasil.

Casimiro (2020, p. 31 e 32) nos ajuda a compreender de que forma a burguesia brasileira se capilariza cada vez mais, podendo ser observado inclusive no ambiente das universidades federais, considerando que o espaço universitário é um divisor de águas na produção de conhecimento e consenso na sociedade:

destaca-se nesse processo a atuação doutrinária desses aparatos da burguesia brasileira, mirando a produção de consenso e a naturalização dos pressupostos do capital: formam-se/educam-se novos quadros de intelectuais orgânicos, propõem-se políticas públicas, costumam-se ou mediam-se conflitos interburgueses, assim como se amplia e capilariza a difusão de valores para outros espaços estratégicos que de outra forma estariam fora de seu alcance institucional.

O levantamento aqui apresentado sobre a educação superior no Brasil e a incidência de políticas de ajuste fiscal permanente no seu financiamento, especialmente a partir do período neoliberal no Brasil, nos permite compreender também a trajetória da assistência estudantil no país e de que forma o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é um instrumento de permanência na educação superior pública brasileira e sofre impactos das políticas econômicas desde a sua concepção até ao seu financiamento e as possibilidades de atingimento dos objetivos previstos.

Em acordo com Garcia e Yannoulas (2017, p. 31):

o reconhecimento de que a educação é fundamental para retirar as pessoas da condição de pobreza está nas leis, nos planejamentos governamentais, no discurso político e intelectual, no discurso de senso comum. Não sem motivo, constitui-se em uma condicionalidade para o recebimento de um recurso que, para muitos, significa a própria possibilidade de viver. Entendemos que a educação não tem esse “poder”, mas defendemos sua importância nos processos de luta e transformação social.

Mas é importante frisar que garantir condições de acesso à educação - seja em nível infantil, fundamental, médio ou mesmo superior - não significa contribuir para uma possível transformação; é preciso que mecanismos de permanência sejam relacionados e o Programa Nacional de Assistência Estudantil pode ser considerado um desses mecanismos.

2.3 Assistência Estudantil no Brasil

Não é possível desvincular a trajetória da assistência estudantil brasileira da história da educação superior no país. Segundo Kowalski (2012, p. 88),

a marca de nascença da assistência estudantil no Brasil advém do nascimento da universidade e será conservada em toda a história da educação superior brasileira, persistindo na estrutura universitária que incorpora as transformações impingidas por um contexto social em constante processo de transformação.

Kowalski (2012) também lança em sua tese uma divisão histórica da assistência estudantil em três fases que vamos adotar nesta pesquisa para fins didáticos e melhor compreensão. A primeira tem como marco inicial a criação da primeira universidade no país e vai até o período de redemocratização do país. A segunda fase ocorreu no período pós-Constituição de 1988, que marca no país um momento quente para debate e criação de leis relacionadas à permanência estudantil na educação superior. A terceira fase, que se inicia com a expansão das universidades, tendo como referência o REUNI e a instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil pela Portaria MEC nº. 39/2007 e que se seguiria até o que a autora chamou de dias atuais, mas cabe aqui destacar que a tese fora defendida no ano de 2012, dez anos atrás. Considerando o disposto e partir de outras leituras realizadas sobre o tema, consideramos aqui que a institucionalização do PNAES a partir do Decreto nº. 7.234/2010 inicia a quarta fase da política de assistência estudantil no Brasil e consideramos ser o período que vivenciamos atualmente.

No Brasil, “as primeiras práticas de assistência estudantil remontam à década de 1930 atrelada à consolidação das primeiras universidades brasileiras do século XX, sob o governo de Getúlio Vargas” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 150). Entretanto, observa-se já em 1928, durante o governo de Washington Luís, a inauguração da primeira Casa do Estudante Brasileiro localizada em Paris, a qual servia de apoio aos estudantes brasileiros que estudavam na França e encontravam dificuldade em estabelecer moradia na capital francesa (COSTA, 2010).

O Decreto nº 19.851/1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras) estabeleceu a primeira tentativa de regulamentar a assistência estudantil no Brasil, quando vinculou a “Caixa do Professor Universitário” como fonte orçamentária para custear medidas de previdência e beneficiárias e “bolsas de estudo, destinadas a amparar estudantes reconhecidamente pobres” (BRASIL, 1931),

previstas no artigo 100, parágrafo 4º do decreto. Posteriormente, em 1934, esse normativo ganhou status constitucional.

Segundo Maciel, Silva e Veloso (2015), podemos considerar como marco legal e institucional da assistência estudantil até a década de 1960 o que estava disposto: *i*) na Constituição Federal de 1934, que dispunha no §2º, artigo 157 que parte dos fundos reservados para a educação deveriam ser aplicados em auxílios para “alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica”; *ii*) na Constituição de 1946, “que tornou a assistência estudantil obrigatória em todos os níveis de ensino” (MACIEL; SILVA; VELOSO, 2015, p. 262); e *iii*) na LDB aprovada em 1961, que estabeleceu a assistência estudantil como um direito.

Na década de 1960, a discussão sobre assistência estudantil ganhou força, especialmente após o fortalecimento desse debate na União Nacional dos Estudantes (UNE) e com a publicação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, que instituiu a assistência social escolar como um direito aos estudantes brasileiros prevendo, no artigo 91, prover serviços de “assistência social, médico-odontológico e de enfermagem aos alunos” (BRASIL, 1961). Entretanto, esses avanços foram freados e silenciados pelo golpe militar de 1964, tendo entre os anos de 1968 e 1975 seu momento de maior acirramento antidemocrático deixando suspensos movimentos sociais devido à forte censura, perseguições, prisões ilegais e outras formas de violência e violações de direitos. Nos anos 1970, por exemplo, houve a criação do Departamento de Assistência Estudantil vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, mas ao final da década de 1980 foi extinto, fragmentando as ações de assistência estudantil nas instituições (IMPERATORI, 2017). Nesse mesmo período, as Casas de Estudantes serviram como refúgio para dezenas de perseguidos pela ditadura, o que contribuiu para a criação e tornou a Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (SENCE) um movimento estudantil fortalecido, em defesa da educação e da assistência estudantil até os dias atuais (MACIEL; SILVA; VELOSO, 2015).

O esgotamento do regime ditatorial reforçou o processo de redemocratização do país englobando a discussão da democratização da educação brasileira. Como já mencionado anteriormente, surge neste período o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) encarregado de “discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção e Apoio ao Estudante” (FONAPRACE, 2012, p. 15).

Com o objetivo de oferecer subsídios sólidos para a formulação de uma política de assistência ao estudante em esfera nacional, o Fonaprace empenhou-se na década de 1990 no desenvolvimento de um trabalho sistemático nas IFES para determinação do perfil socioeconômico e cultural dos seus discentes. Com isso, buscava-se identificar dados confiáveis considerados elementos indispensáveis ao debate, formulação e implantação de políticas sociais que pudessem garantir a permanência dos estudantes em suas Instituições. (...) Os resultados dessas pesquisas terão um importante papel no processo de legitimação da assistência estudantil em âmbito governamental. A partir dos resultados dos primeiros levantamentos, o Fonaprace elabora o Plano Nacional de Assistência Estudantil, cuja versão final foi encaminhada à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) em 4 de abril de 2001, tornando-se o documento base para todas as ações concernentes ao tema” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 155).

O documento em questão foi revisado e atualizado pelo FONAPRACE, em 2007, e passou a ser discutido juntamente com o MEC, desembocando na Portaria Normativa nº. 39/2007, que aprovou o Plano Nacional de Assistência Estudantil e iniciou o processo de institucionalização da política de assistência estudantil nacionalmente. Destacamos então que uma nova fase de desenvolvimento da assistência estudantil no Brasil tem como marcos legais e institucionais a criação do FONAPRACE em 1987, a promulgação da Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996, o PNE de 2001, o REUNI, o FIES, o PROUNI e a Portaria Normativa nº 39 do MEC de 2007.

Segundo Leite (2012), a CF/1988 impulsionou as políticas sociais no Brasil de uma maneira que pode referir de forma bem aparente a construção de um Estado Social no ordenamento jurídico do país, reflexo de uma mediação na relação entre sociedade civil e Estado. Assistência Social, por exemplo, passa a ser política pública, “admitida como dever do Estado e um direito de cidadania” (p. 458) e a Educação também é alçada ao status de política pública a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da leitura de autores que tratam sobre assistência estudantil, para Imperatori (2017, p. 292) “a trajetória da assistência estudantil está conectada com a trajetória da assistência social, sendo as duas resultantes de lutas e movimentos sociais no contexto do fim da ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988”.

Cabe ainda destacar, segundo Souza (2006, p. 26):

Pode-se então resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Neste sentido, consideramos nesta pesquisa as ações de assistência estudantil desenvolvidas pelas IFES no Brasil como uma política pública, ainda que a norma vigente que dispõe sobre a sua execução seja um decreto do Poder Executivo Federal, tendo uma fragilidade jurídica em relação a outros dispositivos legais de outras políticas sociais, como Assistência Social e a Educação citadas anteriormente. Nosso entendimento parte do pressuposto de que, conforme Souza (2006), a partir do desenho de uma política pública há o desenrolar de um programa, plano, projeto, ação - a depender de aprovação de nova legislação ou não.

Muller e Surel (2002, p. 13) contribuem para essa noção de que a política pública está para além de delimitações normativas ou legais:

contrário às aparências, a operação que consiste em delimitar as ‘fronteiras’ de uma política pública é sempre um tanto aleatória, não devendo os contornos de uma política ser considerados como um ‘dado’. Ao contrário, eles são sempre suscetíveis de serem postos em questão, através de um processo constante de redefinição da estrutura, e, portanto, dos limites dos campos políticos.

Ainda sobre a relação da assistência estudantil com outras políticas sociais, destacamos o disposto por Imperatori (2017, p. 295):

a assistência estudantil é composta por uma variedade de eixos de atuação. Percebe-se, então, que a proposta do PNAES é articular diferentes áreas e, conseqüentemente,

diferentes políticas sociais, visando garantir um padrão de proteção social amplo. É interessante observar que são definidas as ações e não as formas de se executar as ações, o que resulta na diversidade de projetos e serviços implementados em cada Ifes.

Considerando a autonomia das universidades garantida pelo artigo 207 da CF/88, pode-se considerar o PNAES uma política de execução descentralizada, ainda que seja de âmbito federal ligada ao Ministério da Educação, pois cada universidade tem autonomia para gerir os recursos vinculados à assistência estudantil, atendendo ao disposto no decreto em relação ao acesso às ações da política desenvolvidas por cada universidade.

A investida neoliberal no Brasil especialmente a partir da reconfiguração do modo de acumulação capitalista a partir dos anos 1990 manteve a educação no lugar de direcionar o conhecimento para atendimento das demandas do mercado na formação de trabalhadores, mas também como um negócio a ser gerenciado. Para que a educação pudesse ser ferramenta nesse processo de reconfiguração do ordenamento de uma nova sociabilidade também “é necessário que a população permaneça com a ilusão de ascensão por meio da educação, mas apática em suas reivindicações por melhorias no ensino público” (LEITE, 2012, p. 460).

Leite (2012) sinaliza que a reforma da educação superior em curso no Brasil desde 1995 tem no REUNI tratando no artigo 2º, inciso V a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. O Plano Nacional de Assistência Estudantil publicado pela ANDIFES no mesmo ano que a implantação do REUNI, como uma medida para iniciar a materialização das ações de assistência estudantil já apresentava como objetivo a garantia de acesso, permanência e conclusão de curso de estudantes das IFES e para isso deveria ser garantido recurso específico da matriz orçamentária do Ministério da Educação exclusivos à assistência estudantil a ser desenvolvida nas universidades e nos institutos federais. A instituição do Plano Nacional de Assistência Estudantil pelo MEC, por meio da Portaria Normativa n.º 39, culminou, posteriormente, na publicação do decreto que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

A publicação do PNAES por meio do Decreto do Poder Executivo Federal n.º. 7.234, em 2010, marca uma nova fase da assistência estudantil no Brasil. Para Dutra e Santos (2017, p. 162), “a instituição do PNAES representou um marco e um importante avanço no que diz respeito à afirmação da política de assistência estudantil no país, possibilitando uma acepção mais próxima de direito social”.

O PNAES desenhado pelo Decreto n.º. 7234/2010 tem como objetivo democratizar condições de permanência na educação superior brasileira, minimizar efeitos das desigualdades sociais e regionais que impactam na permanência estudantil, reduzir taxas de retenção e evasão e contribuir para inclusão social a partir da educação superior. Esses objetivos devem ser alcançados a partir de ações que, articuladas entre elas e com o tripé da educação superior – pesquisa, ensino e extensão, tem por finalidade ampliar as condições de permanência e diplomação de estudantes matriculados nas IFES brasileiras (BRASIL, 2010).

As ações previstas pelo Decreto nº. 7.234/2010 englobam as áreas de moradia, 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). Aqui podemos observar a intersetorialidade dessas áreas na perspectiva de atendimento a estudantes voltado para a permanência nas IFES, para além de ações voltadas apenas para questões de conhecimento e desenvolvimento acadêmico ou mesmo apenas para o atendimento de necessidades básicas. Entendemos que as ações previstas pelo PNAES

são imprescindíveis para a permanência de estudantes que vivenciam situação de pobreza na universidade, visto que as famílias não possuem condições de rendimento para efetuar essa promoção. Assim, moradia, alimentação, bolsas, entre outras são decisivas na conclusão do ensino superior para àqueles que advêm da realidade de privação (CAMPÊOLO, 2021, p. 247).

Entretanto, cabe sinalizar que, mesmo com esse leque de ações que aqui consideramos como sendo intersetoriais, o decreto sinaliza que as IFES deverão agir preventivamente “nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de **condições financeiras**” (BRASIL, 2010, s/p, grifo nosso), dando ênfase a questões voltadas a questão da renda, tornando-o possível um aspecto central e reducionista das condições de permanência nas universidades, para além de outros fatores que também impactam na vida de estudantes ao longo da trajetória na educação superior.

O mesmo documento refere que a política de assistência estudantil executada pelas IFES deverá considerar as especificidades instituições, bem como corpo discente, permitindo assim a cada uma delas a definição de metodologia de seleção para inclusão nos programas e ações da política, dentro do direcionamento mais geral apresentado pela norma, como a prioridade no atendimento a estudantes oriundos da rede pública de educação básica e/ou o corte de renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio.

Em 2013, para complementar a política de assistência estudantil desenvolvida nas IFES brasileiras, foi criado o Programa Bolsa Permanência (PBP/MEC) por meio da Portaria nº 389²⁹, com critérios semelhantes e mais específicos que os apresentados pelo PNAES para participação de estudantes a serem beneficiados. No caso do PBP/MEC, o atendimento é direcionado à concessão de auxílios em dinheiro para estudantes indígenas, quilombolas e estudantes matriculados em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias. As IFES são responsáveis por cadastrarem e acompanharem a situação de cada discente participante do Programa e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)³⁰ é responsável pelos pagamentos.

29 Esta mesma portaria é que faz referência à possibilidade de acúmulo de bolsas/auxílios de assistência estudantil, desde que a soma destes não ultrapasse o valor de 1,5 salário-mínimo.

30 O FNDE é uma autarquia federal ligada ao MEC que é responsável pela execução das políticas educacionais no Brasil, especialmente pela educação básica e tem como fonte arrecadação impostos e tributos (FNDE, 2020).

A partir do exposto, é preciso estabelecer sobre qual assistência estudantil falamos neste trabalho: a concepção aqui é de direito social, relacionado ao exercício da cidadania pela educação. Para Dutra e Santos (2017, p. 162):

a luta pela incorporação da assistência ao estudante na agenda da educação do Governo Federal se deu, em grande medida, no embate pela superação de conceitos como o entendimento das ações de assistência ao discente como gasto desnecessário, e também como medida assistencialista, fundamentada na ideia de concessão ou favor. Em oposição a isso, houve um grande empenho por parte dos grupos sociais organizados, sobretudo a UNE e o Fonaprace, em defender uma concepção de assistência estudantil como investimento e como um direito.

Diante do que apresentamos, a próxima sessão tem como finalidade tratar sobre a política de assistência estudantil a partir da publicação do Decreto n.º. 7.234/2010 e busca explicar de que forma ocorre o financiamento nas IFES, bem como do PNAES, para que possamos compreender de que maneira os recursos impactam na efetivação do direito de permanência na educação superior.

2.4 Programa Nacional de Assistência Estudantil: instrumento de permanência.

O PNAES permanece sendo o principal instrumento norteador da política de assistência estudantil no Brasil e define com critérios de corte de renda o público a ser atendido. Considerar que fatores socioeconômicos impactam no acesso, permanência e diplomação de estudantes na educação superior é um ponto importante e segundo Imperatori (2017, p. 298) “isso é um avanço ao se compreender que o desempenho acadêmico não é resultado do binômio capacidade-oportunidade, mas que inclui outros elementos, tais como a situação socioeconômica expressa por moradia, alimentação, transporte, entre outros”. Conforme Santos, Abrantes e Zonta (2017, p. 19), o PNAES:

demarcou uma importante mudança paradigmática na assistência estudantil no contexto das universidades federais em todo país, impactando das mais diferentes formas sobre a atuação dos profissionais e problematizando a necessidade de revisão e reformulação das antigas práticas cotidianas de atendimento ao estudante público-alvo da política.

Na política de assistência estudantil a condicionalidade ao acesso às ações que visam a permanência e diplomação esteve inicialmente vinculada ao trabalho - e aqui não se relacionada à categoria fundante do ser social, mas com uma série de atividades e tarefas que não se vinculavam necessariamente ao conhecimento desenvolvido pelo estudante em sua formação e trajetória acadêmica. Essas atividades deveriam ser executadas para que os discentes pudessem receber os valores das bolsas disponibilizadas, numa perspectiva inclusive de barateamento de mão-de-obra e execução de atividades administrativas e burocráticas nas universidades. Atualmente, a partir de um debate mais maduro especialmente em decorrência da atuação de movimentos estudantis, do FONAPRACE e da participação de servidores técnicos especializados - como assistentes sociais, psicólogas e pedagogas - nos campos de atuação profissional da assistência estudantil nas IFES, não encontramos mais a vinculação do trabalho administrativo e com pouca contribuição para

formação crítica e cidadã de discentes³¹. Ainda assim, mantém-se a ideia de contrapartida quando as IFES exigem o cumprimento tempo máximo de permanência na universidade em menor tempo do que os regulamentados pelos regimentos internos das instituições para discentes que não são vinculados à assistência estudantil, a não reprovação em disciplinas ou mesmo a não permissão para troca de curso ao longo da jornada acadêmica para estudantes que participam de programas da assistência estudantil manterem-se vinculados à política.

A construção do PNAES ao longo dos anos e a partir das experiências com a política de assistência estudantil desenvolvida nas universidades levou em consideração diversos fatores que envolvem a noção de permanência estudantil no contexto universitário, para além de necessidades básicas a serem atendidas:

a política de assistência estudantil no contexto universitário não deve contemplar apenas as necessidades básicas de alimentação, moradia e transporte, mas, do ponto de vista de uma formação ampliada dos estudantes, deve possibilitar o desenvolvimento de ações de caráter universal através de programas e projetos de atenção à saúde física e mental; incentivo à formação de cidadania e à cultura; esporte e lazer; acessibilidade; inclusão digital; ensino de línguas estrangeiras e apoio pedagógico, colaborando para uma formação acadêmica plena, despertando a consciência crítica e cidadã, para além da formação técnica e profissional” (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 170).

Além disso, consideramos que a política deve se articular com atividades de pesquisa, ensino e extensão para que haja a vivência acadêmica em toda formação.

Mocelin (2019, p. 243) sinaliza que podemos considerar a assistência estudantil como parte da rede de proteção social ampliada e intersetorial:

ao longo da vida diferentes tipos de proteções sociais serão requeridas, assim como diferentes sujeitos a demandarão, como crianças, adolescentes, gestantes, nutrízes, idosos, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, ciganos, povos ribeirinhos, pessoas em situação de rua, desempregados.

Pensar o caráter de permanência da assistência estudantil a partir do PNAES como um instrumento que institucionaliza uma política social com essa finalidade é também considerá-la parte dessa intersetorialidade como sinalizamos acima e conforme explica Mocelin (2019, p. 255):

a intersetorialidade apresenta-se como uma ferramenta de articulação entre as políticas sociais que objetivam o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, mas também ao enfrentamento das expressões da questão social. Por isso, torna-se imprescindível pensar a assistência estudantil como política de proteção social, como uma segurança para que as situações de retenção, evasão e abandono não venham a ocorrer em razão das condições concretas de vida dos/as estudantes.

A intersetorialidade relaciona mais de uma política social para o exercício do direito de cidadania e tornou o PNAES um instrumento que contribuiu para a mudança de paradigma da assistência estudantil no Brasil. Oliveira e Braga e Dal Prá (2021, p. 12) referem que

a assistência estudantil sendo derivada da necessidade de permanência do estudante na instituição de ensino, se dinamiza pelas condições concretas de subsistência dos discentes o que implica na conjuntura da realidade social e de acesso aos direitos como a proteção

³¹ Em pesquisa realizada no ano de 2012 com 14 universidades federais que executavam ações de assistência estudantil, Silveira (2012, p. 83) destacou que em algumas das instituições havia exigência de "contrapartida de realização de atividades de pesquisa, ensino, extensão ou administrativas semanais" para recebimento de auxílio para permanência.

ao trabalho, habitação bem como a presença efetiva de serviços sociais que garantam de fato uma materialização do direito à seguridade social.

Consideramos ainda que projetar e executar a assistência estudantil como uma política social de caráter ampliado deve contemplar, segundo Dutra e Santos (2017, p. 165):

uma política de assistência estudantil [que] não deve limitar-se à elaboração e execução de mecanismos destinados apenas à população de baixa renda, mas deve, também, se preocupar com princípios de atendimento universal. Entretanto, no cenário atual, não tem sido possível atender a demanda de forma universalizante, nem mesmo para aqueles ditos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Um dos grandes desafios para implementar uma política de assistência estudantil de perspectiva ampliada, considerando também essa característica intersetorial, passa pelo fato de os quadros técnicos não corresponderem à quantidade de demanda de trabalho apresentada e pelo fato de o orçamento destinado para política não ser suficiente para o atendimento mesmo de necessidades básicas daqueles considerados em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Segundo Oliveira e Braga e Dal Prá (2021, p. 6), políticas de inclusão e acesso à educação superior como o REUNI e a ampliação da política de assistência estudantil escancararam ainda mais “a necessidade de garantir a permanência por meio de dotação orçamentária, de ampliação da estrutura física das IFES e do corpo de servidores”.

Santos, Abrantes e Zonta (2021, p. 217) referem que “o balanço dessa realidade traz o questionamento que, apesar dos avanços advindos com o PNAES, as políticas voltadas para assistência estudantil ainda são residuais, estabelecidas por meio de programas governamentais, com orçamento insuficiente para cobrir a crescente demanda”.

Outro ponto a ser considerado é forma como a política acaba sendo instrumentalizada e executada nas IFES a partir da realidade orçamentária reduzida. Concordamos com Machado (2017, p. 250) ao referir que “a política é operacionalizada de forma seletiva, focalizada e condicionada. Uma lógica cada vez mais comum nas políticas sociais, mas que aparecem enquanto retrocesso, contrariando aspectos universalizantes e de promoção de justiça social”. Dutra e Santos (2017, p. 164) fazem uma correspondência deste fato considerando a intersetorialidade ao sinalizarem que “a implementação da assistência estudantil reduzida a benefícios focalizados, emergenciais, dirigidos a um público específico é resultado do modo de como se configurou o assistencial no Brasil, no contexto de sua formação social”.

Isso exposto e a partir da leitura de estudiosos do tema supracitados nesta pesquisa, percebemos que a execução da política de assistência estudantil permanece distante do que é disposto no seu instrumento legal mais recente. Campêlo (2021, p. 252) revela:

Diante da disparidade entre os alunos ingressos, legalmente beneficiários do programa, e os recursos empregados, é necessário a realização de uma triagem entre os estudantes, escolhendo os mais vulneráveis entre os vulneráveis. Com um número maior de estudantes nas universidades federais e o mesmo valor empregado no programa, muitos alunos ficam desassistidos, fato este que conforma a política de permanência como focalizada e seletiva.

Em relação aos recursos orçamentários para implementação da política de assistência estudantil nas IFES, o Decreto nº. 7234/2010 se limita a informar que eles serão repassados às instituições e que, conforme o artigo 8º:

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 ou financeira vigente (BRASIL, 2010, s/p).

Isso significa que o montante de recursos a ser destinado para assistência estudantil nas IFES brasileiras não é considerado a partir da demanda específica da política apresentada a cada ano e sim a partir da disponibilidade ofertada, portanto, do orçamento disponível e sujeito à política de ajuste fiscal do governo. Assim, pode-se dizer que os recursos da assistência estudantil entram na disputa do fundo público, pois não contam com recursos vinculados nem gastos mínimos obrigatórios.

Machado (2017, p. 233) explica que

não há determinação de uma parcela específica do orçamento a ser destinado para tal programa [PNAES]. Destacamos, então, que a questão do financiamento aparece como um limite para a abrangência da política. Ou seja, tal política somente se efetiva se houver dotação orçamentária e seu alcance é delimitado pela quantidade de recursos disponibilizados para tal.

Para apreendermos o aspecto do financiamento da assistência estudantil que será desenvolvida no próximo capítulo, é premente compreendermos como os recursos orçamentários são destinados à essa política. Segundo Dutra e Santos (2017, p. 172),

a atual configuração da Política Nacional de Assistência Estudantil reserva ao Estado a responsabilidade pelo financiamento da assistência ao estudante, e responsabiliza às IFES pela implementação, acompanhamento e avaliação do Programa, definindo as áreas em que suas ações serão executadas, com base nas necessidades de seus discentes.

Faz-se necessário compreender que no planejamento atual e na execução orçamentária em curso “a quantia de recursos orçamentários a ser destinada às universidades federais é definida pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que delimitam, por meio de um cálculo, o percentual ou valor que deve ser direcionado para cada instituição de ensino” (MACHADO, 2017, p. 241). Esse cálculo é realizado por uma fórmula elaborada pela Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e, após ser negociada com o MEC, foi transformada no Decreto nº. 7.233/2010 que, dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Essa fórmula que está atualmente em vigor é conhecida como “Matriz Andifes”.

Corbucci e Marques (2003, p. 10) explicam que “o financiamento público por fórmulas envolve a combinação de variáveis relativas à manutenção da instituição, desde o número de docentes e alunos, até indicadores tidos como de desempenho, de modo que se obtêm índices de eficiência”. As fases para definição do orçamento das IFES são divididas da seguinte forma: o Ministério da Educação estabelece um teto de recursos a serem destinados para as instituições; em seguida, esse montante é distribuído entre as IFES, a partir do cálculo da fórmula estabelecida pela

Andifes; após isso, cada instituição é informada sobre o valor destinado, que realizam a alocação orçamentária e repassam ao MEC para consolidar a proposta final que vai basilar o orçamento do próximo exercício orçamentário-financeiro (CORBUCCI; MARQUES, 2003).

A matriz³² utilizada como critério para alocação de recursos nas IFES privilegia a produtividade das instituições e desconsidera algumas diferenças importantes entre as universidades, como por exemplo, as instituições mais recentes, criadas a partir do REUNI e que ainda não apresentam números (quantidade de docentes, produção científica, número de patentes) tais quais universidades já consolidadas no país. Esse sistema continua, de alguma forma, corroborando com a diferença entre essas instituições e tornado disparate inclusive a alocação de recursos orçamentários públicos de maneira contínua.

A disponibilização de recursos referentes à assistência estudantil tem relação com outra matriz orçamentária, chamada de Matriz PNAES, que Machado (2017, p. 244) nos ajuda a compreender: “a fórmula de cálculo do índice estudante equivalente considera o número de diplomados; a duração média do curso; o coeficiente de retenção; o número de ingressantes; o bônus por curso noturno; e o bônus por curso fora de sede”. A autora revela que a distribuição de recursos na Matriz PNAES, assim como a Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários adotada pelo MEC, também “privilegia aspectos e indicadores que valorizam o caráter produtivista da universidade, em detrimento de um processo democrático, universalizante, participativo e que considere as reais necessidades das instituições” (MACHADO, 2017, p. 249).

Entretanto, essas matrizes para alocação de recursos só fazem sentido se houver disponibilidade orçamentária e financeira para a política de educação e assistência estudantil. Destacamos aqui que as fontes de financiamento para a política advêm de “recursos expropriados da classe trabalhadora. Ou seja, se o trabalhador passou a entrar na universidade, é porque ele mesmo, via exploração, formou a riqueza necessária para compor o fundo público que financia (de forma muito residual) as políticas sociais” (MACHADO, 2017, p. 248). Todas as políticas de inclusão e ampliação de acesso e permanência na educação superior são financiadas pela classe trabalhadora, que passa a usufruir desse direito de forma um pouco mais ampliada a partir de programas como REUNI, o SISU e a política de cotas

Cabe destacar que, mesmo as instituições que aderiram ao SISU e a previsão de injeção de recursos a partir desse assentimento, “o acréscimo orçamentário para as IFES (...) não significa necessariamente um aumento real de orçamento, podendo significar, inclusive, um incremento de demandas muito superior ao acréscimo dos recursos” (MACHADO, 2017, p. 245). Isso porque o programa em questão permite que estudantes de outras unidades da federação possam se

32 A origem da matriz encontra-se no modelo apresentado pelo documento que tem como propósito informar como é feita a alocação de recursos para financiamento da Educação Superior na Inglaterra nomeado “Funding higher education in England” (Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/ModeloIng%C3%AAsMatriz.pdf>. Acesso em 08 ago. 2022). O documento A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários (BRASIL, 2006) explica que a metodologia para alocação de recursos no Brasil utiliza diversos indicadores a partir de uma base de dados das IFES.

matricular em cursos de graduação, o que pode gerar uma demanda maior por assistência estudantil, considerando a questão da rede de apoio, impacto na renda das famílias ao ter uma pessoa morando fora de sua cidade/região para inserção da política de educação superior.

Ainda em relação à interiorização das universidades, em pesquisa realizada sobre a realidade de IFES no Rio Grande do Sul, Kowalski (2012, p. 60) refere que “a expansão por meio da interiorização das universidades públicas gera um acréscimo discente, promove a diversificação dos perfis e possibilita o acesso de jovens que vivem em zonas rurais bastante afastadas dos centros urbanos ou ainda em outros estados”. Essa é uma das demonstrações da repercussão que a política de assistência estudantil tem na expansão das universidades federais no país, compreendendo que grande parte desses jovens, como também observado pela pesquisadora, vivem em dificuldades socioeconômicas que não permitiram sua permanência na educação superior sem ações de permanência estudantil.

Para além dos recursos repassados às instituições por meio da previsão orçamentária da LOA em cada exercício financeiro, em relação ao financiamento da educação superior a partir da arrecadação de recursos próprios das universidades, Corbucci e Marques (2003, p. 7) sinalizam uma contradição:

esse instrumento vem sendo objeto de críticas frequentes, sob o argumento de que constitui o primeiro passo para a privatização da educação superior pública. Por outro lado, há os que defendem a geração de Recursos Próprios como importante fonte alternativa de financiamento para a sobrevivência da universidade pública e gratuita.

Machado problematiza que o financiamento da assistência estudantil por meio da arrecadação própria das IFES acaba corroborando com a lógica neoliberal de desresponsabilizar o Estado no financiamento das políticas sociais e inserindo mais uma forma mercadológica para arrecadação de recursos. Para a autora:

Além dos recursos destinados pela União pelo MEC, as universidades financiam as ações da assistência estudantil por meio de arrecadação própria, mediante prestação de serviços e cursos pagos, produção de bens, convênios com instituições públicas e privadas e/ou com aluguel de patrimônios imobiliários (MACHADO, 2017, p. 247).

Também destacamos, em consonância com Machado (2017, p. 250), que a forma de execução das ações da política de assistência estudantil atende, em partes, às necessidades do capital, ao deslocar para o mercado o acesso a bens e serviços, a partir da operacionalização da assistência estudantil que

se efetiva, em grande parte, com ações de transferência de renda. Ou seja, recursos diretamente depositados nas contas dos estudantes que recorrem aos serviços privados para garantirem o suprimento de suas necessidades básicas, contribuindo para o processo de monetarização em substituição à construção de equipamentos e serviços públicos (MACHADO, 2017, p. 250).

Mocelin (2019) também apresenta uma crítica a respeito da transferência de recursos financeiros aos estudantes participantes da assistência estudantil e destaca que essa forma de operacionalizar a política,

além de fomentar um processo de bolsificação da assistência estudantil, o Estado desresponsabiliza-se pelos serviços de caráter contínuo e permanente. Isso pode ser

observado com a escolha da ‘bolsa moradia’ que favorece o capital imobiliário em detrimento da construção de moradias estudantis ancoradas como um direito dos/as estudantes (MOCELIN, 2019, p. 253).

Apesar dos avanços na política de assistência estudantil ao longo dos anos, especialmente a partir da publicação do Decreto nº. 7.234/2010, Oliveira e Braga e Dal Prá (2021) propõe uma demarcação para assistência estudantil como sendo “limitada”, a partir de 2016. Isso ocorre pelo fato que, a partir do golpe que retirou a presidenta Dilma Rousseff do Palácio do Planalto, vem avançando no país as políticas econômicas marcadas pela austeridade fiscal, como é o caso da EC nº. 95, a que nos referimos anteriormente.

A ideia de assistência estudantil limitada encontra respaldo, segundo Oliveira e Braga e Dal Prá (2021, p. 14),

no cotidiano da realidade social na conjuntura da educação superior federal [em que] notam-se os rebatimentos na condição de vida dos estudantes e de suas famílias devido aos cortes orçamentários na educação pública, às contrarreformas administrativas do Estado e à limitação de gastos públicos intencionados pelo governo federal desde o mandato de Michel Temer (2016-2018) e intensificados pelo governo de Jair Bolsonaro iniciado em 2019.

Diante do exposto, nosso foco a partir de agora será o de apresentar e analisar os dados orçamentários sobre a educação superior brasileira e a assistência estudantil para compreendermos de que forma a política de austeridade fiscal e o acirramento do neoliberalismo no Brasil incidem sobre a execução dessas políticas no país.

É importante destacar mais uma vez o papel das IFES na condução da política de assistência estudantil, considerando que no decreto que regulamenta a política há competências para definição de metodologia, critérios e direcionamento do orçamento específico por parte das instituições, para além do que está definido no instrumento normativo. Sendo assim, essa pesquisa tem interesse em analisar especificamente o caso da Universidade de Brasília (UnB) na evolução de seu orçamento e financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), para além do estudo a ser realizado considerando o montante geral do orçamento nacional.

CAPÍTULO 3 – Orçamento e Financiamento do PNAES e da Educação Superior no Brasil

3.1 Orçamento destinado à Função Educação, à Subfunção Ensino Superior e à Ação 4002 entre os anos 2015 e 2021

O terceiro capítulo desta dissertação busca apresentar e analisar os dados levantados durante toda a pesquisa sobre o financiamento da assistência estudantil no período de 2015 a 2021. Cabe destacar que, para compreendermos o espaço que a assistência estudantil tem no fundo público brasileiro, precisamos também demonstrar qual é o montante destinado à política de educação, o que dentro dessa função foi destinado ao nível de ensino superior, para daí, dentro de todos esses recortes, perceber qual é o real valor atribuído à assistência estudantil.

Compreendemos ser de suma importância apresentarmos alguns dados do Censo da Educação Superior de 2020 (INEP, 2020), para que possamos ter uma ideia de qual é o perfil de estudantes e de instituições dessa política atualmente. No Brasil há 2.457 instituições de educação superior, sendo 203 universidades e neste universo 112 são públicas, se dividindo entre federais (68), estaduais (39), municipais (05) e privadas (91), conforme destacado na tabela 1.

Tabela 1 – Dados sobre Universidades no Brasil em 2020

| Universidades | | | | |
|---------------------|----------|-----------|------------|---|
| Tipo de instituição | Federais | Estaduais | Municipais | |
| Pública | 112 | 68 | 39 | 5 |
| Privada | 91 | - | - | - |
| Total | 203 | - | - | - |

Fonte: INEP - Sinopse Estatística da Educação Superior 2020.
Elaboração própria.

Se considerarmos o número total de instituições de educação superior no país que engloba universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais e centros federais de educação tecnológica, que somam 2.457 instituições, conforme citado acima, e, dentro desse universo, destacarmos as universidades federais, descobrimos que as universidades federais compõem apenas 2,75% do universo de IES no Brasil.

Em relação aos números de matrículas, em 2020, foram contabilizadas no total 8.680.354 na educação superior brasileira, sendo 4.741.434 vinculadas às universidades. Dentro desse universo, 3.112.285 são matrículas privadas e 1.602.149 matrículas públicas (INEP, 2020), o que representa 33,79% do total, conforme a tabela 2.

Tabela 2 - Dados sobre número de Matrículas em Universidades no Brasil em 2020

| Matrículas | |
|---|------------------|
| Tipo de instituição / Total de matrículas | |
| Públicas | 1.602.149 |
| Privadas | 3.112.258 |
| Total | 4.741.434 |

Fonte: INEP - Sinopse Estatística da Educação Superior 2020.
Elaboração própria.

Para demonstrar dentro do espectro que se selecionamento nesta pesquisa, 1.030.513 (64,32%) das matrículas públicas estão vinculadas às universidades federais, conforme demonstrado na tabela 3 que, apresenta a divisão entre as matrículas públicas no país por esfera de gestão.

Tabela 3– Dados sobre a divisão de Matrículas em Universidades Públicas no Brasil por esferas de gestão em 2020

| Matrículas Públicas | |
|--|------------------|
| Cobertura regional / Total de matrículas | |
| Federal | 1.030.513 |
| Estadual | 540.201 |
| Municipal | 31.435 |
| Total | 1.602.149 |

Fonte: INEP - Sinopse Estatística da Educação Superior 2020.
Elaboração própria.

Sobre as matrículas, os dados mostram que se relacionarmos a quantidade de matrículas nas universidades federais com o total de matrículas em educação superior no país - 8.680.354 (INEP, 2020), 11,87% de discentes no Brasil estavam vinculados a uma universidade federal em 2020.

Os dados acima permitem fazermos uma breve análise em relação a privatização da educação superior no país. O número de universidades privadas no país corresponde a 44,83% do total de universidades no Brasil e as matrículas privadas nessas instituições correspondem a 65,64% do total de matrículas em universidades. Mais da metade das matrículas em universidades estão vinculadas a uma instituição privada. Lima (2021) já apontava que a expansão da educação superior no Brasil ocorre sempre com a vinculação de um projeto de expansão do setor privado e os dados do Censo de 2020 corroboram com essa tese.

De maneira geral, em relação ao financiamento das instituições de ensino superior (IES), considerando aqui que há nesse grupo universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais e centros federais de educação tecnológica, as instituições federais são financiadas pelo fundo público, a partir da arrecadação de tributos que conformam o orçamento da União. As

universidades estaduais, que também ofertam educação de forma gratuita, são financiadas pelos recursos das unidades da federação também a partir do que é arrecadado pela tributação, especialmente de impostos de circulação de mercadorias, como o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)³³. Já as instituições privadas dependem largamente do pagamento de mensalidades e taxas de matrículas, porém também devemos considerar uma parte do financiamento público dessas instituições a partir de programas como o FIES e o PROUNI (NEVES; MARTINS, 2018).

Netto (2003, p. 82) apresenta um estudo que aponta uma evolução decrescente nos valores autorizados para a política de Educação entre os anos de 1995 e 1998 e observa também que a redução contínua observada foi em relação a valores autorizados “que não correspondem necessariamente ao que foi efetivamente aplicado; a aplicação, em geral, tem sido menor que a dotação” orçamentária autorizada. Essa constatação referenda o que apresentamos nos capítulos anteriores em relação à política econômica e social desenvolvida pelo governo FHC, conforme marco temporal delimitado no estudo de Netto (2003). Entretanto, com base em experiência profissional, na experiência como pesquisadora no FOHPS e mesmo a partir da análise dos dados desta pesquisa, não é incomum observar a ocorrência da prática da aplicação de recursos para uma política ser menor do que a previsão de gasto a cada ano. Esse cálculo que revela a diferença entre o que foi autorizado e o montante efetivamente pago é chamado de execução orçamentária.

3.1.1 Dados orçamentários da Função Educação (12) e da Subfunção Ensino Superior (364)

Podemos constatar o que foi acima descrito ao analisarmos o orçamento da função educação entre os anos que delineiam nossa pesquisa, conforme a tabela 4:

Tabela 4 – Execução orçamentária da educação no OGU, no período de 2015 a 2021
Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021.

| Ano | Autorizado | Pago | Execução orçamentária (pago/autorizado) |
|------|----------------------|--------|---|
| | Função Educação (12) | | |
| 2015 | 174,11 | 133,56 | 76,71% |
| 2016 | 149,69 | 129,65 | 86,61% |
| 2017 | 147,52 | 130,48 | 88,45% |
| 2018 | 142,29 | 118,99 | 83,62% |
| 2019 | 142,06 | 113,36 | 79,79% |
| 2020 | 127,28 | 101,32 | 79,60% |
| 2021 | 132,12 | 105,72 | 80,02% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

³³ Destacamos que ICMS é um imposto regressivo, incidindo proporcionalmente mais sobre as rendas dos mais pobres, portanto, da classe trabalhadora.

Na tabela 4, que apresenta dados orçamentários da Função Educação e a sua execução orçamentária ao longo dos anos de 2015 a 2021, observamos que o orçamento pago que atingiu o percentual mais próximo do valor que foi autorizado na LOA ocorreu no exercício financeiro de 2017, isto é, executou 88,45% do orçamento autorizado para ser pago na função educação. Os dados da tabela 4 revelam que o ano de 2015 teve a execução orçamentária mais baixa do período em conteúdo, com o pagamento de 76,71% do orçamento federal autorizado para a função educação. Isso se deve, possivelmente, ao contexto da conjuntura política, econômica e social que marcou o início do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff. O segundo mandato foi caracterizado já no seu início por uma conjuntura turbulenta, sob a pressão do questionamento de sua vitória nas urnas por seus adversários, aumento do desemprego, índices econômicos em queda. Cabe recordar que a presidenta Dilma Rousseff cedeu aos apelos do mercado e escolheu como Ministro da Fazenda Joaquim Levy, que era diretor da Bradesco Asset, para suceder Guido Mantega no ministério. Sob a batuta do novo ministro, a política econômica retomou com força o ajuste fiscal, impondo naquele ano um contingenciamento³⁴ de recursos orçamentários na ordem de R\$ 69,9 bilhões³⁵. O contingenciamento de recursos ocorreu sobre valores discricionários no orçamento e atingiu os gastos não obrigatórios da política de educação

Podemos inferir, portanto, que os aportes financeiros às políticas sociais foram diminuídos nesse período, considerando que à época a presidenta executou uma política que buscava pelo resultado primário das contas públicas com uma política de ajuste fiscal, a fim de agradar ao mercado e manter alguma aliança para ter governabilidade.

Outro ponto importante a observarmos nessa primeira análise orçamentária é a incidência da EC nº. 95/2016, já sob o comando do governo Temer, que vamos poder observar também ao longo de todas as outras análises exibidas. Apresentamos a tabela 05, que tem como objetivo mostrar a variação percentual anual (em valores deflacionados pelo IPCA) dos valores pagos à Função Orçamentária Educação no período estudado.

³⁴ Segundo INESC (2017, p. 58) “o contingenciamento é quando uma programação da LOA é adiada ou cancelada por conta da insuficiência de receitas ou para gerar o chamado superávit primário”.

³⁵ “Contingenciamento do orçamento veio no valor adequado, diz Levy”. Estado de Minas, 25 de maio de 2015. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/05/25/interna_politica,651077/contingenciamento-do-orcamento-veio-no-valor-adequado-diz-levy.shtml. Acesso em: 11 ago 2022.

Tabela 5 – Variação em percentual dos valores pagos na função orçamentária da Educação
Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021.

| Ano | Valores pagos | Variação percentual |
|----------------|----------------------|---------------------|
| | Função Educação (12) | |
| 2015 | 133,56 | - |
| 2016 | 129,65 | -2,93% |
| 2017 | 130,48 | 0,64% |
| 2018 | 118,99 | -8,80% |
| 2019 | 113,36 | -4,73% |
| 2020 | 101,32 | -10,62% |
| 2021 | 105,72 | 4,35% |
| var. % (15-21) | -20,85% | - |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Podemos notar na tabela 5, que a educação, com exceção dos anos de 2017 e 2021, este já sob influência da pandemia de COVID-19, teve decréscimo de recursos em termos reais. Com isso, após a EC nº. 95, vem ocorrendo um **desfinanciamento da educação superior** com uma perda real de 20,85%, isto é, em 2015 o orçamento pago na educação federal foi de R\$ 133,56 bilhões, mesmo com contingenciamento de recursos, decrescendo para R\$ 105,72 bilhões, em 2021. Em seis anos de funcionamento da EC nº. 95, a educação já perdeu R\$ 27,8 bilhões, o que representa mais de 23 vezes o orçamento anual da política de assistência estudantil.

A tabela 6 mostra os dados de valores autorizados e pagos no montante do Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que configuram, juntamente com o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o montante de recursos a ser distribuído pela LOA no OGU³⁶. O objetivo é identificarmos a participação da Função Educação no montante da parcela do fundo público representada pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social no período de 2015 a 2021.

³⁶ Como não é possível utilizar recursos do Orçamento de Investimento para financiar a política de Educação, desconsideramos esse dado para fins de comparação.

Tabela 6 – Evolução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União
Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago |
|------|----------------------|----------|
| | Consolidado OF + OSS | |
| 2015 | 3.302,59 | 2.556,18 |
| 2016 | 3.046,15 | 2.612,84 |
| 2017 | 3.303,14 | 2.584,42 |
| 2018 | 3.093,03 | 2.702,05 |
| 2019 | 3.119,52 | 2.680,66 |
| 2020 | 3.940,66 | 3.234,72 |
| 2021 | 3.199,97 | 2.709,20 |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Exclui os recursos destinados ao orçamento extraordinário da COVID-19.

Para entendermos a participação da Função Educação no Orçamento total destinado nos anos de 2015 a 2021, apresentamos a tabela 7, que faz esse comparativo percentual dos valores autorizados e pagos para a educação:

Tabela 7 – Participação da Função Educação no Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social no período de 2015 a 2021

| Ano | Autorizado | Pago |
|----------------|--|---------|
| | Participação Função Educação no OF + OSS | |
| 2015 | 5,27% | 5,23% |
| 2016 | 4,91% | 4,96% |
| 2017 | 4,47% | 5,05% |
| 2018 | 4,60% | 4,40% |
| 2019 | 4,55% | 4,23% |
| 2020 | 3,23% | 3,13% |
| 2021 | 4,13% | 3,90% |
| var. % (15-21) | -21,68% | -25,32% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

De acordo com a tabela 7, a participação da Função Educação vem caindo ao longo dos anos no orçamento total para financiamento das políticas públicas brasileiras, tanto no que diz respeito à sua previsão autorizada quanto ao efetivamente pago. O ano com menor participação no valor autorizado do total do orçamento da União (fiscal mais seguridade social) foi o de 2020, tendo a Educação uma fatia de apenas 3,23% do orçamento. Em relação à valores pagos, não foi diferente: 2020 também foi o ano em que a parte da educação recebeu menos recursos para executar suas ações: apenas 3,13% do total das despesas, executadas pela União, estavam vinculadas à política de educação. Se analisarmos a variação percentual anual de valores autorizados, ao longo da série histórica, a participação da função educação decresceu em 21,68%. Em relação aos valores pagos, a queda é ainda maior: o decréscimo foi de 25,32% na participação no orçamento fiscal e da seguridade social.

No tocante à Subfunção Ensino Superior, os dados iniciais de execução orçamentária nos mostram que não há uma grande diferença do que ocorreu com a Educação ao longo dos anos estudados, conforme mostra a Tabela 8:

Tabela 8 – Execução orçamentária da Subfunção Ensino Superior no período de 2015 a 2021
Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | Execução orçamentária (pago/autorizado) |
|------|---------------------------------|-------|--|
| | Subfunção Ensino Superior (364) | | |
| 2015 | 51,92 | 44,71 | 86,11% |
| 2016 | 45,78 | 40,26 | 87,94% |
| 2017 | 44,32 | 39,34 | 88,77% |
| 2018 | 42,90 | 36,92 | 86,05% |
| 2019 | 42,80 | 36,51 | 85,28% |
| 2020 | 39,76 | 33,50 | 84,24% |
| 2021 | 36,72 | 31,72 | 86,38% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Assim como na Função Educação, em relação à Subfunção Ensino Superior, o ano de 2017 também correspondeu ao exercício financeiro que mais se aproximou os valores pagos dos valores autorizados pela LOA, correspondendo a uma execução orçamentária de 88,77% do autorizado. A média dos valores pagos ao longo da série história delimitada pela pesquisa foi de 86,11% dos valores autorizados. Ainda assim, cabe destacar a variação anual que demonstra a perda de valores ao longo do período em tela, conforme mostra a tabela 9:

Tabela 9 – Variação percentual anual dos valores pagos à Subfunção Ensino Superior no período de 2015 a 2021

Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Valores pagos | |
|----------------|---------------------------------|---------------------|
| | Subfunção Ensino Superior (364) | Variação percentual |
| 2015 | 44,71 | - |
| 2016 | 40,26 | -9,96% |
| 2017 | 39,34 | -2,28% |
| 2018 | 36,92 | -6,16% |
| 2019 | 36,51 | -1,12% |
| 2020 | 33,50 | -8,25% |
| 2021 | 31,72 | -5,30% |
| var. % (15-21) | -29,06% | - |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2021.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Aqui também observamos com os dados da tabela 9 que houve uma variação negativa de 29,06% no repasse em recursos para Subfunção Ensino Superior entre os anos de 2015 e 2021. A análise da variação percentual anual também permite que em todos os anos, após a EC nº. 95, a educação superior perdeu recursos. Entre os anos de 2015 e 2016 a queda foi a mais significativa, tendo uma variação negativa de 9,96% entre os anos supracitados. Se formos considerar em

valores não pagos em reais, entre os anos de 2015 e 2021, a variação negativa de 29,06% corresponde a um não repasse de R\$ 12,9 bilhões para a educação superior nesse período.

Ao calcularmos a participação da Subfunção Ensino Superior na Função Educação, encontramos os seguintes dados da tabela 10:

Tabela 10 - Participação da Subfunção Ensino Superior (364) na Função Educação (12) entre 2015 e 2021

| Ano | Autorizado | Pago |
|------|--|--------|
| | Participação da Subfunção Ensino Superior na Função Educação | |
| 2015 | 29,82% | 33,48% |
| 2016 | 30,58% | 31,05% |
| 2017 | 30,04% | 30,15% |
| 2018 | 30,15% | 31,03% |
| 2019 | 30,13% | 32,20% |
| 2020 | 31,24% | 33,06% |
| 2021 | 27,79% | 30,00% |

Fonte: SIGA Brasil.
Elaboração própria.
Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Observamos na série histórica que a subfunção tem em média 31,05% de participação nos recursos destinados à Educação sem grandes alterações dentro dessa análise da fatia orçamentária paga. Porém, essa não alteração de participação na Função não significa estabilidade de recursos. Conforme observamos na tabela 9, há uma diminuição em relação a valores no repasse para manutenção das ações relacionadas à Educação Superior. Informamos que, de acordo com dados levantados em pesquisa do SIGA Brasil aplicando o filtro que designa todas as subfunções vinculadas à educação, a outra parte do orçamento no ano de 2015, por exemplo, foi dividida entre, majoritariamente, as subfunções Serviço Financeiros (694), Transferência para a educação básica (847), Ensino profissional (363), Administração geral (122), Assistência hospitalar e ambulatorial (302), Educação básica (368), Alimentação e nutrição (306) e Proteção e benefícios ao trabalhador (331). Nessa análise identificamos que a subfunção Ensino Superior tem a maior participação na divisão dos recursos pagos para a função Educação.

3.1.2 O orçamento da assistência estudantil

A Ação 4002 corresponde ao que podemos chamar do orçamento da política de assistência estudantil na educação superior brasileira. Nesta seção da dissertação vamos destrinchar os dados orçamentários no período de 2015 a 2021.

Cabe esclarecer que há uma prática comum entre as universidades que é a utilização dos recursos de **restos a pagar** (RAP) para o financiamento do orçamento da política de assistência estudantil. Para entendermos o que são os restos a pagar, é preciso compreender que o orçamento brasileiro tem como um de seus princípios a anuidade. Isso significa que, a cada ano, apenas uma lei orçamentária tem validade e está em vigor para alocação e distribuição de recursos. Quando os

recursos são empenhados³⁷ ao longo do exercício financeiro e não são utilizados até o fim desse período – que compreende o intervalo entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano – esses compromissos relativos ao exercício financeiro que finaliza podem ser classificados como restos a pagar ou cancelados.

Muitas das vezes essa ação de empenho e não pagamento está relacionada com a prática de contingenciamento de recursos que é um dos instrumentos da política de ajuste fiscal em curso. Isso obriga que a gestão do orçamento da política de assistência estudantil sofra ao longo do exercício financeiro o bloqueio de recursos que estavam previamente autorizados. Conforme o Inesc (2017), isso tem sido uma política fiscal recorrente que leva ao congelamento ou o adiamento, ou até mesmo o cancelamento de recursos que deveriam ser gastos no orçamento das políticas sociais e acabam sendo destinados para a composição do resultado primário das contas públicas, a fim de honrar o pagamento de juros da dívida pública (INESC, 2017).

Para Salvador (2010, p. 186), “o contingenciamento orçamentário é um recurso que vem sendo bastante utilizado nos últimos anos como meio de assegurar metas de superávit primário, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal”. Nessa mesma direção, Behring (2021) compreende que a busca pelo resultado primário é o cerne do ajuste fiscal permanente em curso no país, desde o plano real. Podemos considerar que a fase mais recente e radical do ajuste fiscal tem sido a política de austeridade, e indica uma medida econômica implacável que prejudica a execução de políticas sociais para atendimento da sociedade brasileira, como acaba sendo o caso da política de assistência estudantil. Tudo isso, em contexto de financeirização que impõe a captura do fundo público pelo capital financeiro, que suga parcelas consideráveis do orçamento para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

O que apresentamos até o momento em relação aos recursos destinados para Função Educação e Subfunção Ensino Superior foi a execução orçamentária. Sobre o orçamento da assistência estudantil, além de apresentarmos os dados da execução orçamentária - que como já explicado tem como foco principal a relação entre o valor pago e o valor autorizado - também iremos investigar e analisar os dados da execução financeira. Isso significa que para tal, iremos considerar todos os pagamentos desembolsados ao longo do exercício financeiro, para além dos valores orçamentários anuais de cada LOA, incluindo os valores dos restos a pagar dispendidos com a política de assistência estudantil ano a ano. Em nossa pesquisa no SIGA Brasil utilizamos como filtro restos a pagar pagos³⁸, considerando que os dados levantados fazem jus ao que realmente foi gasto financeiramente com a Ação 4002.

³⁷ O empenho é a fase de comprometimento da administração pública sobre a reserva de recursos para cobrir alguma despesa prevista (INESC, 2017).

³⁸ Existem outras 13 classificações de restos a pagar, de acordo com o SIGA Brasil, que relacionam desde restos a pagar processados, não processados, inscritos, cancelados, pagos e não pagos.

A tabela 11 apresenta a execução orçamentária do orçamento da política de assistência estudantil consignado na Ação 4002 no período de 2015 a 2021. Os valores agora estão em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021.

Tabela 11 – Orçamento da política de assistência estudantil (Ação 4002)
Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | Execução orçamentária (pago/autorizado) |
|------|------------|----------|--|
| | Ação 4002 | | |
| 2015 | 1.485,61 | 1.037,10 | 69,81% |
| 2016 | 1.371,17 | 1.103,42 | 80,47% |
| 2017 | 1.271,75 | 1.039,31 | 81,72% |
| 2018 | 1.197,01 | 1.017,23 | 84,98% |
| 2019 | 1.272,95 | 1.040,75 | 81,76% |
| 2020 | 1.182,85 | 922,41 | 77,98% |
| 2021 | 935,27 | 734,65 | 78,55% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Ressaltamos que os valores referentes à Ação 4002 estão apresentados nas tabelas desta seção em milhões de reais, diferente do que vínhamos exibindo nas outras análises que apresentaram valores em bilhões de reais. Essa diferença ocorre considerando que os recursos da assistência estudantil não apresentam dados que ultrapassem um bilhão de real nos exercícios financeiros. Essa forma de demonstração e análise dos dados orçamentários nas tabelas desta seção permite uma melhor visualização estética do levantamento que fizemos no SIGA Brasil, tornando assim a leitura mais confortável.

À primeira vista, ao avaliarmos a coluna da execução orçamentária e notar que ela mantém uma média 80% de execução orçamentária, conforme a tabela 11, a indicação pode ser de uma gestão orçamentária-financeira melhor do que o conjunto do orçamento da educação, conforme o analisado anteriormente. Contudo, precisamos analisar os dados para além da aparência; assim, com um olhar mais atento nos valores desagregados do orçamento autorizado e pago, conforme a tabela 13, podemos notar que há uma diferença significativa nos valores autorizados pagos.

Isso nos revela preliminarmente que o orçamento da assistência estudantil vem sendo executado a base dos restos a pagar, indicando que a gestão das universidades públicas e das outras instituições de educação superior sofre o impacto das medidas de austeridade fiscal, como o contingenciamento dos recursos. Assim, a execução orçamentária difere da chamada execução financeira. Segundo o Inesc (2017, p. 63), a execução orçamentária é “uma forma de monitorar o desempenho orçamentário (...) e é feito por meio da divisão do valor pago pelo valor autorizado em uma determinada política ou no conjunto das despesas orçamentárias daquele ano”. Já a execução financeira “é aquela que abarca todos os pagamentos desembolsados em um determinado exercício financeiro (...) [considerando] além do que foi executado em um ano, os valores gastos para quitar os restos a pagar relativos a orçamentos de anos anteriores” (INESC, 2017, p. 65).

Na tabela 12 apontamos os dados da execução financeira da Ação 4002 a cada ano, considerando também os restos a pagar pagos, no âmbito da política de assistência estudantil:

Tabela 12 – Execução financeira da Ação 4002 no período de 2015 a 2021
Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | RAP Pago | Execução financeira (pago + RAP pago/autorizado) |
|------|------------|----------|----------|--|
| | Ação 4002 | | | |
| 2015 | 1.485,61 | 1.037,10 | 132,39 | 78,72% |
| 2016 | 1.371,17 | 1.103,42 | 181,66 | 93,72% |
| 2017 | 1.271,75 | 1.039,31 | 153,49 | 93,79% |
| 2018 | 1.197,01 | 1.017,23 | 165,41 | 98,80% |
| 2019 | 1.272,95 | 1.040,75 | 149,04 | 93,47% |
| 2020 | 1.182,85 | 922,41 | 165,37 | 91,96% |
| 2021 | 935,27 | 734,65 | 193,00 | 99,19% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Nesta parte do estudo podemos concluir que a parcela de restos a pagar pagos tem um montante significativo na aplicação de recursos para assistência estudantil ao longo dos anos. Enquanto na execução orçamentária observamos em 2018 o percentual mais alto de repasse em relação aos valores autorizados, que correspondeu à 84,98% do total, quando observamos a execução financeira, apenas o ano de 2015 tem um repasse de recursos abaixo de 90%, sendo o ano de 2021 o que representa a execução financeira mais alta, tendo 99,19% de repasse.

Entretanto, cabe observar o que significam esses números em relação à variação dos valores repassados. Em uma análise aparente, apenas ao observar a tabela 12, podemos notar que o ano em que houve a maior execução financeira – 2021, é também o ano que apresenta valores autorizados e pagos pela LOA abaixo de um bilhão de reais. O mesmo ocorreu na análise dos dados da tabela 11.

A tabela 13 tem como finalidade apresentar a variação percentual dos valores pagos, dos restos a pagar pagos e da soma dos valores pagos com os restos a pagar pagos entre 2015 e 2021:

Tabela 13 – Variação dos restos a pagar no orçamento da assistência estudantil, considerando o deflacionamento pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Var. % pago | Var. % RAP | Var. % pago + RAP |
|------|-------------|------------|-------------------|
| 2015 | - | - | - |
| 2016 | 6,40% | 37,22% | 9,88% |
| 2017 | -5,81% | -15,50% | -7,18% |
| 2018 | -2,12% | 7,76% | -0,85% |
| 2019 | 2,31% | -9,89% | 0,60% |
| 2020 | -11,37% | 10,95% | -8,57% |
| 2021 | -20,36% | 16,71% | -14,72% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Os dados da tabela 13 revelam queda expressiva nos valores pagos no orçamento da política de assistência estudantil no Brasil, especialmente entre os anos de 2019 e 2020 e entre 2020 e 2021. O ano de 2017 sofreu uma queda no repasse tanto em relação aos valores pagos quanto em relação ao recebimento de restos a pagar. Mesmo com a soma dos valores executados no exercício financeiro, notamos que há uma queda no repasse de recursos para assistência estudantil ao longo da série histórica delimitada por esta pesquisa.

Os recursos destinados à assistência estudantil têm diminuído a cada ano. Em que pese as análises de execução financeira que mostram um repasse expressivo de valores quando consideramos o montante que foi destinado em cada LOA, é notório os valores reais, em termos de orçamento do próprio ano. Em paralelo, vem ocorrendo uma maior dependência de orçamentos pretéritos, fazendo uso de restos a pagar. Tal fato vem maquiando o orçamento da assistência estudantil, pois de fato os valores autorizados em cada LOA não estão sendo para a política de assistência estudantil.

A prática do uso de restos a pagar para financiar a política de assistência estudantil é fatos de incertezas para a gestão do orçamento anual. Isso se deve ao fato de que esses recursos são mais instáveis e podem ser cancelados por Decretos do poder Executivo, pois tratam-se de recursos advindos de exercícios financeiros anteriores.

É oportuno destacar, segundo Piscitelli e Timbó (2019, p. 190), que “sistematicamente, o Poder Executivo tem prorrogado o prazo de vigência de Restos a Pagar além do exercício subsequente a sua inscrição, infringindo o disposto no art. 68 do Decreto nº 93.872/86, competindo com os créditos próprios desses exercícios”. Isso significa que os governos publicam decretos de contingenciamento para assegurar resultados primários ao longo do exercício financeiro, esses decretos reduzem a capacidade da execução orçamentária e financeira ao longo do ano vigente e tenta ser compensada com recursos de restos a pagar, que foram comprometidos com o orçamento de anos anteriores.

Na próxima seção iremos apresentar e analisar os dados referentes ao financiamento da política de assistência estudantil na Universidade de Brasília, discorrendo também uma breve história sobre a universidade e alguns dados sobre o Distrito Federal, unidade da federação em que se encontra a UnB para compreendermos a importância desta instituição para a região e para a educação superior pública.

3.2 O orçamento da política de assistência estudantil na UnB

Como já sinalizado anteriormente, esta pesquisa tem como foco também desvelar dados a respeito do financiamento da assistência estudantil na Universidade de Brasília, considerando que nos inserimos nesta realidade. Há de se considerar também que, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2020, em relação a outras regiões e estados do país – com exceção do estado do Sergipe – o Distrito Federal é a única unidade da federação brasileira que conta com apenas

uma universidade pública, o que torna esta instituição a principal referência no local e grande centralizadora das demandas de educação superior e de assistência estudantil³⁹.

Antes de destrincharmos os dados orçamentários referentes à realidade da UnB, introduziremos uma pequena história da Universidade e sua importância para a educação superior no Brasil e no Distrito Federal para situar a realidade que focamos pesquisar de maneira mais aproximada. Quando se pensa em processos de modernização, especialmente na sociedade latino-americana,

a ampliação do acesso à educação em todos os níveis é uma proposta permanente na maioria dos debates, reflexões e projetos utópicos ocorridos em toda a América Latina. Em virtude de uma configuração sócio-histórica favorável, um desses projetos ocorreu no Brasil, com a construção de Brasília e a fundação da Universidade de Brasília (VELOSO, 2018, p. 132).

A UnB, analisados os depoimentos de seus idealizadores Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro,

surgiu no horizonte do ensino superior brasileiro como promessa de mudança do sistema de organização do ensino como um todo, por isso surgiu nova, inteiramente planejada e concebida como uma totalidade acadêmica integrada, apresentando bases mais flexíveis capazes de abrir perspectivas para todo o ensino superior no Brasil (VELOSO, 2018, p. 135).

Isso pode ser observado pelo fato de que a UnB foi a primeira instituição a abolir o sistema de cátedra e em estabelecer o currículo ao sistema de créditos, adotado até hoje pela instituição. Segundo Veloso (2018) a criação da UnB representou a renovação dos modelos organizacionais das instituições de educação superior no Brasil, inclusive buscando uma maior vinculação com a pesquisa acadêmica e a proximidade com a realidade social e política. Ainda de acordo com Veloso (2018, p. 136), o Professor Jayme de Abreu, o qual trabalhou por longos anos ao lado de Anísio Teixeira, “procurou associar a importância de uma universidade próxima às instituições de poder, pois possibilitaria por meio do conhecimento e da pesquisa melhor colaborar com o Estado”.

É preciso também compreender a conjuntura em que se realizou a constituição da UnB e, segundo Gustavo Biachi Silva (2016, p. 462),

a fundação da Universidade de Brasília, no mesmo ano da LDB [1961], representou um modelo de instituição que simbolizou o anseio de mudanças de diversos educadores (...). Isso evidencia a ambiguidade que perpassava o governo de Goulart. Enquanto a LDB representava um passo distante para a modernização das instituições, a construção da Universidade de Brasília convergia elementos modernizantes que negavam a estrutura universitária existente” (p. 462).

E o impacto da criação da UnB não se deu apenas no cenário da educação superior brasileira, mas na vida e no desenvolvimento capital federal também:

a presença da universidade na cidade de Brasília é muito significativa e contribui de forma decisiva para a constituição, desenvolvimento e dinamização da cultura local. Além disso, contribui para formar quadros para a burocracia de Estado, como também forma professores para a rede pública e privada de ensino médio e superior (VELOSO, 2018, p. 148).

39 Em relação à expansão da educação superior pública no DF, em 2001, a Escola Superior de Ciências da Saúde foi criada no DF, sendo a segunda instituição de educação superior da unidade federativa, ofertando os cursos de medicina e enfermagem. Já em 2008 foi criado o Instituto Federal de Brasília, compreendendo a terceira IES da região.

Nos dois primeiros anos de ditadura civil-militar, a UnB sofreu com duas invasões militares; a demissão de professores, a manifestação de estudantes contrários a essas demissões, que também fortaleceu o movimento estudantil como um todo no país, a prisão de docentes e discentes, o contexto tornou-se de “forte repressão político-policia e a universidade torna-se silenciada” (VELOSO, 2018, p. 155) e assim como para o Brasil, a década de 1980 foi de renascimento para a Universidade de Brasília, que teve em 1985 seu primeiro reitor eleito pela comunidade acadêmica - Cristóvão Buarque - após os anos de regime militar.

A universidade também foi impactada pelas políticas neoliberais dos governos pós redemocratização na década de 1990, assim como com as políticas de inclusão e acesso à educação superior dos governos petistas e como já desenvolvemos sobre esse assunto no Capítulo II⁴⁰ desta dissertação sobre esse tema, vamos nos atentar sobre alguns dados do Distrito Federal para compreender a importância da política de assistência estudantil na UnB.

De acordo com pesquisa realizada por Vasconcelos, Costa e Cesar (2018), os dados do Censo Demográfico de 2010 – o último realizado no país – mostraram que em torno de 460 mil jovens entre 18 e 24 anos residiam na área metropolitana de Brasília. Desses, 64% residiam no que as autoras consideraram como as localidades de mais baixas rendas na região. Considerando que o PNAES trata como prioritário no atendimento jovens de baixa renda e que o PNE de 2001 estabeleceu como uma de suas metas que 30% de jovens entre 18 e 24 anos estivessem matriculados no ensino superior até 2011 (BRASIL, 2001).

Entretanto, do número total de jovens entre 18 e 24 anos, apenas 28% estavam cursando ou haviam concluído algum curso de ensino superior; destes, 74% frequentaram instituições privadas de educação superior, respaldando o dado apresentado por Vasconcelos, Costa e Cesar (2018) de que o Distrito Federal conta apenas com a Universidade de Brasília, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília e a Escola Superior de Ciências da Saúde (vinculada ao Governo do Distrito Federal e não ao governo federal) como instituições públicas de ensino superior na região. Dos 26% restantes 22,6% estavam vinculados à Universidade de Brasília. Essas informações reforçam a importância e relevância da UnB na região, como instituição de acesso à educação superior pública, ainda que em grande maioria os jovens que estavam matriculados em instituições de educação superior estivessem vinculados às instituições privadas.

A partir de 2006, verifica-se uma alteração na forma de crescimento da universidade, com a inauguração do campus da Faculdade UnB Planaltina. A justificativa da criação dos novos campi [Faculdade UnB Ceilândia e Faculdade UnB Gama] foi também vinculada ao desenvolvimento regional do DF (VASCONCELOS; COSTA; CESAR, 2018, p. 305).

Quando delineamos a expansão da educação superior pública ocorrida a partir dos governos Lula no DF, podemos observar o que se considera como a interiorização da UnB, o

40 A UnB também foi largamente impactada por políticas de inclusão social e ampliação da educação superior, com a criação de novos campi e a abertura de cursos noturnos e foi pioneira no que diz respeito às ações afirmativas, especialmente considerando o ingresso de estudantes negros e negras e indígenas, instituindo em 2004 o primeiro vestibular com vagas específicas para cotas e firmando convênio com a Funai prevendo o ingresso de dez indígenas por semestre (SOUSA, 2013).

ocorrido nas Regiões Administrativas (RA) de Ceilândia, Gama e Planaltina e atendeu, além de moradores dessas áreas, residentes de regiões vizinhas, além de cidades próximas localizadas no estado de Goiás, na fronteira com o DF. Destacamos que um dos programas de assistência estudantil desenvolvidos pela Universidade de Brasília compreende o Auxílio Transporte⁴¹, que tem como finalidade atender estudantes residentes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) que não acessam o programa Passe Livre Estudantil⁴² do Governo do Distrito Federal por não serem residentes no DF.

A Universidade de Brasília, portanto, tem um forte impacto para o acesso à educação superior pública na região, não apenas do Distrito Federal, mas também em cidades vizinhas de outros estados. Programas de inclusão como o REUNI e o SISU⁴³, que tiveram adesão da universidade ao longo dos anos 2000, e a efetivação do disposto na Lei de Cotas permitiram uma mudança no perfil discente que passou a frequentar a UnB, requerendo inclusive políticas focadas na permanência estudantil, como as desenhadas pelo PNAES.

A política de assistência estudantil na UnB é vinculada ao Decanato de Assuntos Comunitários (DAC), estrutura administrativa da universidade ligada à Reitoria. Estão vinculadas ao Decanato cinco diretorias que executam, entre outras atividades, ações de assistência estudantil financiadas com recursos da Ação 4002. São elas: Diretoria de Atenção à Saúde da Comunidade Universitária (DASU), Diretoria de Acessibilidade (DACES), Diretoria de Esporte e Atividades Comunitárias (DEAC), Diretoria do Restaurante Universitário (DRU/UnB) e Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS), sendo esta última o setor principal em matéria de execução de ações de assistência estudantil. Os recursos da política de assistência estudantil destinados pela Ação 4002 à universidade servem para o financiamento e execução de programas e ações de permanência, principalmente considerando o pagamento de auxílios à discentes

Com isso, passamos agora a investigar e analisar os repasses orçamentários à UnB. Na Tabela 14 dados mostram os repasses anuais de recursos recebidos pela UnB, a partir da LOA, no período de 2015 a 2021, como escopo delimitado desta dissertação.

41 Além do Auxílio Transporte, atualmente a UnB também desenvolve programas como Moradia Estudantil, Auxílio Socioeconômico, Alimentação, Auxílio Saúde Mental, Tutoria para estudantes com deficiência, Auxílio Creche, entre outros.

42 De acordo com a Lei nº. 4.462/2010 do DF, no Passe Livre Estudantil é assegurado a estudantes de ensino superior, médio, fundamental, de cursos técnicos e profissionalizantes com carga igual ou superior a 200 horas e que residam ou trabalhem a mais de um quilômetro da instituição em que estejam matriculados acesso ao transporte público coletivo gratuitamente (DISTRITO FEDERAL, 2010).

43 Destacamos que desde 2019/2020, a UnB não participa mais do SISU, utilizando o acesso ENEM, baseando-se na nota do referido exame. “UnB deixará de adotar SISU como ferramenta de seleção”. UnB Notícias, 05 jul 2019. Disponível em: <https://noticias.unb.br/76-institucional/3017-unb-deixara-de-adotar-o-sisu-como-ferramenta-de-selecao>. Acesso em 09 set 2022.

Tabela 14 – Recursos alocados na Unidade Orçamentária Fundação Universidade de Brasília (26271) no período de 2015 a 2021

Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | Execução orçamentária (pago/autorizado) |
|------|----------------|------|---|
| | UO 26271 (UnB) | | |
| 2015 | 2,75 | 2,19 | 79,68% |
| 2016 | 2,40 | 2,08 | 86,54% |
| 2017 | 2,26 | 2,10 | 93,27% |
| 2018 | 2,25 | 2,00 | 89,02% |
| 2019 | 2,28 | 1,97 | 86,49% |
| 2020 | 2,19 | 1,89 | 85,96% |
| 2021 | 2,16 | 1,81 | 84,09% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

A partir dos dados da tabela 14, observamos que a execução orçamentária da UnB mais significativa do período delimitado pela pesquisa ocorreu em 2017, quando 93,27% do orçamento autorizado foi de fato executado. Entretanto, quando observarmos os valores autorizados e pagos a cada ano, podemos perceber uma diminuição no repasse de recursos à universidade, conforme demonstra a tabela 15 com a variação percentual anual dos valores pagos à UO 26271 (UnB):

Tabela 15 – Variação percentual anual dos valores pagos à UO 26271 (UnB)
Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Valores pagos | Variação percentual |
|----------------|----------------|---------------------|
| | UO 26271 (UnB) | |
| 2015 | 2,19 | - |
| 2016 | 2,08 | -5,10% |
| 2017 | 2,10 | 1,28% |
| 2018 | 2,00 | -4,77% |
| 2019 | 1,97 | -1,73% |
| 2020 | 1,89 | -4,18% |
| 2021 | 1,81 | -3,80% |
| var. % (15-21) | -17,09% | - |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Considerando o exposto, temos uma variação negativa de repasse de recursos para UnB em 17,09% durante os anos pesquisados. Essa variação corresponde a uma perda estimada de R\$ 373,9 milhões que a UnB deixou de receber para o desenvolvimento de suas ações de ensino, pesquisa e extensão, além de impactar o custeio de outras despesas importantes para manutenção da universidade. Lembramos aqui que desde o governo de Jair Bolsonaro há um avanço da política de austeridade fiscal, bem como a ofensiva ultraneoliberal, que retira recursos das políticas sociais. A política de educação sofreu e ainda sofre fortes ataques do governo federal desde 2018, não

apenas no que diz respeito ao desfinanciamento da política, mas ataques ao desenvolvimento da ciência e do conhecimento⁴⁴.

Em relação aos repasses para a política de assistência estudantil, consubstanciados na Ação 4002, para Universidade de Brasília, daremos sequência a trilha metodológica que estamos adotando neste capítulo da dissertação. Inicialmente, apresentamos a comparação entre os valores autorizados e valores pagos. Assim, podemos minimamente compreender o que vem ocorrendo no tocante ao repasse dos recursos orçamentários dessa ação para a universidade conforme apresentamos na tabela 16:

Tabela 16 – Execução orçamentária da política de assistência estudantil na UnB no período de 2015 a 2021

Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | Execução Orçamentária (pago/autorizado) |
|------|------------------|-------|---|
| | Ação 4002 na UnB | | |
| 2015 | 42,74 | 21,37 | 50,00% |
| 2016 | 42,22 | 17,91 | 42,42% |
| 2017 | 39,29 | 19,29 | 49,11% |
| 2018 | 38,56 | 25,43 | 65,95% |
| 2019 | 40,96 | 26,90 | 65,67% |
| 2020 | 37,96 | 29,44 | 77,55% |
| 2021 | 33,73 | 27,11 | 80,36% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública

Os dados da tabela 16 revelam, que somente após o ano de 2018, a execução orçamentária da política de assistência estudantil vem apresentando uma melhora, em que pese o contexto de ajuste fiscal que marca a política do governo federal. De acordo com a tabela em tela no período de 2015 a 2017, a execução orçamentária ficou abaixo de 50%, isto é, a relação entre o valor autorizado na LOA e aquele efetivamente pago no orçamento. A partir de 2018, há uma melhor execução orçamentária dos recursos, chegando em 2021, a um percentual de 80,36%.

Os dados podem revelar, em que pese a política econômica do governo federal, a gestão da universidade vem conseguindo driblar as restrições orçamentárias na execução da política de assistência estudantil. Cabe notar, que a execução do ano de 2021 está diretamente relacionada com as ações desenvolvidas pela universidade no sentido da inclusão e de medidas de apoio aos estudantes em virtude da Pandemia de COVID-19.

A tabela 17 mostra a variação percentual anual de valores pagos no âmbito da política de assistência estudantil na UnB, no período de 2015 a 2021, considerando a Ação 4002.

⁴⁴ “MEC cortará verba de universidade por ‘balbúrdia’ e já enquadra UnB, UFF e UFBA. O Estado de São Paulo, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>. Acesso em: 12 ago 2022.

Tabela 17 – Variação percentual anual dos valores pagos à Ação 4002 na UnB entre 2015 e 2021
Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Valores pagos | |
|----------------|------------------|---------------------|
| | Ação 4002 na UnB | Variação percentual |
| 2015 | 21,37 | - |
| 2016 | 17,91 | -16,18% |
| 2017 | 19,29 | 7,72% |
| 2018 | 25,43 | 31,82% |
| 2019 | 26,90 | 5,76% |
| 2020 | 29,44 | 9,43% |
| 2021 | 27,11 | -7,91% |
| var. % (15-21) | 26,86% | - |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

A tabela 17 mostra um crescimento real de 26,86%, isto é, acima da inflação medida pelo IPCA no período de 2015 a 2021. Interessante notar que há uma contradição entre os dados do orçamento, apresentados na tabela em comento, que são valores extraídos do SIGA Brasil e deflacionados, com as informações apresentadas pelo Relatório de Gestão da DDS/DAC/UnB de 2017. Conforme esse relatório, ocorreu um aumento de participantes nos programas de assistência estudantil em torno de 17% entre os anos de 2015 e 2016 (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017), apesar do repasse de valores pagos apresentar uma variação negativa de 16,18%.

Seguindo no que descobrimos na análise da política de assistência estudantil a nível federal, quando afirmamos anteriormente que há um predomínio do uso de recursos de restos a pagar, observa-se na UnB uma prática similar. A tabela 18 abaixo apresenta os dados de execução financeira da Ação 4002 na UnB, que reforçam esse entendimento:

Tabela 18 – Execução financeira da Ação 4002 no período de 2015 a 2021
Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Autorizado | Pago | RAP Pago | Execução financeira (pago + RAP pago /autorizado) |
|------|----------------------------|-------|----------|---|
| | UO 26271 (UnB) + Ação 4002 | | | |
| 2015 | 42,74 | 21,37 | 12,52 | 79,28% |
| 2016 | 42,22 | 17,91 | 17,50 | 83,87% |
| 2017 | 39,29 | 19,29 | 22,28 | 105,82% |
| 2018 | 38,56 | 25,43 | 18,95 | 115,08% |
| 2019 | 40,96 | 26,90 | 13,28 | 98,10% |
| 2020 | 37,96 | 29,44 | 10,77 | 105,93% |
| 2021 | 33,73 | 27,11 | 8,52 | 105,62% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

O estudo de caso da UnB e a análise dos repasses considerando os restos a pagar demonstram mais uma vez a importância que esses valores têm para o financiamento da assistência estudantil, inclusive ultrapassando o montante autorizado anualmente pela LOA, como

observamos nos anos de 2017, 2018, 2020 e 2021. Com a soma dos valores pagos com restos a pagar, a menor execução financeira do PNAES na UnB foi de 79,28%. Comparado aos dados da tabela 16 que não inclui os valores de restos a pagar pagos para a universidade, 80% foi a maior execução orçamentária na série histórica.

A tabela 19 mostra a variação percentual dos valores pagos, dos restos a pagar pagos e da soma dos valores pagos com os restos a pagar pagos entre 2015 e 2021 para Ação 4002 na UnB.

Tabela 19 – Variação dos restos a pagar no orçamento da assistência estudantil na UnB, considerando o deflacionamento pelo IPCA, a preços de dezembro de 2021

| Ano | Var. % pago | Var. % RAP | Var. % pago + RAP |
|------|-------------|------------|-------------------|
| 2015 | - | - | - |
| 2016 | -16,18% | 39,80% | 4,50% |
| 2017 | 7,72% | 27,33% | 17,41% |
| 2018 | 31,82% | -14,96% | 6,75% |
| 2019 | 5,76% | -29,90% | -9,46% |
| 2020 | 9,43% | -18,89% | 0,07% |
| 2021 | -7,91% | -20,93% | -11,40% |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Exclui o refinanciamento da dívida pública.

Notamos que, especialmente após o ano de 2017, a variação do total de recursos repassados (pago somado a restos a pagar pagos) diminuiu. Relembrando o texto da EC nº. 95/2016, é a partir do ano de 2017 que passa a valer o congelamento dos gastos com as políticas sociais e esse impacto pode ser observado nos dados coletados e tratados na pesquisa, seja na Função Educação, na Subfunção Ensino Superior, na Ação 4002 de forma geral e no repasse específico para UnB e mesmo no orçamento destinado à universidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui apresentados confirmam nossa hipótese de que a partir de 2015, considerando o acirramento da política de austeridade fiscal no Brasil que tem como um de seus motes a aprovação da EC nº. 95/2016, houve uma diminuição a cada ano do repasse proporcional de orçamento específico para a política de assistência estudantil, ao considerarmos valores autorizados e valores pagos com base na LOA de cada exercício financeiro aqui estudado na série histórica que compreende os anos de 2015 a 2021.

O que coletamos ao longo da pesquisa também permitiu perceber que a Função Educação e a Subfunção Ensino Superior também tiveram perdas ao longo desses anos. A Universidade de Brasília, sendo a instituição pesquisada neste trabalho, também teve sua execução orçamentária impactada de forma decrescente. Fica claro, portanto, que desde 2015 há um desfinanciamento da política de educação, impactando diretamente a execução de suas ações.

Uma das contradições, categoria inerente ao sistema capitalista, fica clara ao referenciar as políticas de ampliação de acesso e inclusão na educação superior, com metas de ampliar as taxas de matrícula no segmento público, asseguradas a qualidade da oferta e da expansão, como apresenta a meta 12 do PNE publicado em 2014 com validade de dez anos (BRASIL, 2014) e a diminuição nos repasses orçamentários-financeiros para a política de educação como um todo.

Ao observarmos os levantamentos feitos ao longo da pesquisa e costurarmos com os estudos do levantamento bibliográfico que nos permitiu uma aproximação com a realidade, citamos Harvey (2004, p. 111):

O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajoso para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito.

Este mesmo Estado que, em resposta aos movimentos da luta de classes, assume algumas demandas da classe trabalhadora para ampliação do acesso à educação, e com isso também se vincula com políticas de permanência estudantil, é também a entidade que executa políticas econômicas austeras, que limita recursos para as políticas sociais em favor da reprodução e da acumulação capitalista. É importante destacar que, dentro da contradição, a expansão da educação superior brasileira se relaciona com as alterações ocorridas ao longo dos anos na divisão social do trabalho, considerando que há uma correspondência entre o investimento de recursos nesta política e uma expectativa em satisfazer às necessidades de expansão e acumulação do capital.

Contudo, ao longo deste estudo pudemos notar que, apesar da constante ofensiva do capital, especialmente a partir dos anos 1990, consideramos que há ganhos para a classe trabalhadora. Conforme Brettas (2020, p. 172), “a Constituição de 1988 não alterou as bases da produção e reprodução da riqueza capitalista, entretanto, estabeleceu um potencial distributivo em virtude do tratamento que deu às políticas sociais e às recomendações para a estrutura tributária” e isso se reflete no fortalecimento da política de assistência estudantil, a partir de movimentos como o de

estudantes e o FONAPRACE, reconhecendo esta política como um direito e não mais parte de uma estrutura caridosa ou de benesse, reforçando suas bases a partir de conquistas com a institucionalização de uma série de instrumentos legais ao longo dos anos, desembocando atualmente no PNAES.

De toda forma, é preciso que estejamos atentos/as para a manutenção e a constante ampliação da política de assistência estudantil no país, considerando que ter sua base legal estabelecida por um decreto do Poder Executivo Federal não a torna uma política pública de Estado. Um exemplo claro da fragilidade de políticas que não possuem legislação correspondente, com força jurídica equivalente à uma lei, é o estabelecimento do fim do Programa Bolsa Família pelo governo de Jair Bolsonaro em 2022 e a sua substituição pelo Auxílio Brasil, num claro movimento eleitoral⁴⁵. O PNAES tem em tramitação no Congresso Nacional (CN) pelo menos 12 projetos de lei sobre assistência estudantil ou que de alguma forma impactam essa política.

Para citar alguns desses projetos, o PL nº. 7.200/2006 é anterior ao PNAES e de autoria do Ministério da Educação. De acordo com Crosara et al. (2020, p. 41), esse projeto perdeu “vigor e relevância” nos últimos anos e surgiu com o propósito de estabelecer normas gerais para educação superior brasileira. Em relação à temática da assistência estudantil, “a cobertura das ações seria guiada pela lógica da inclusão social, articulada ao processo de democratização do acesso” (CROSARA et al., 2020, p. 44). Já o Projeto de Lei Complementar de origem no Senado Federal (PLS) nº. 214/2010, de autoria dos senadores Paulo Paim (PT) e Randolfe Rodrigues (REDE), observa a assistência estudantil “como ferramenta fundamental para tornar mais iguais as oportunidades acadêmicas” (CROSARA et al., 2020, p. 52) e foi feito como um espelho do texto do PNAES, entretanto o decreto possui seus objetivos mais amplos do que o projeto de lei. É preciso observar que o PLS possui um componente considerado aqui como um retrocesso, referindo poder exigir atividades de contrapartida para acúmulo de auxílios (CROSARA et al., 2020). O PL nº. 3474/2015, de autoria do deputado federal Reginaldo Lopes (PT) considerou “quase toda formulação do Fonaprace” (CROSARA et al., 2020, p. 86) a partir de minuta elaborada em encontro do Fórum no ano de 2015. Em relação ao disposto no PNAES, esse projeto também amplia a assistência estudantil para as modalidades de pós-graduação e de ensino à distância (EAD).

Na Câmara dos Deputados também tramita o Projeto de Lei nº. 1270/2015, de autoria do deputado Orlando Silva do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) do estado de São Paulo e já conta com outros 16 projetos apensados, para institucionalizar o programa por meio de lei ordinária, trazendo assim mais segurança regulatória para a política. Porém, desde 2018 não há uma movimentação no processo significativa que não seja desarquivamento de proposições ou apensamento de novos projetos que tratam sobre o tema. Os projetos de lei nº. 6086/2016, de

45 “Cenário de incertezas marca o fim do Bolsa Família e a criação do Auxílio Brasil”. Brasil de Fato, 04 de novembro de 2021. Disponível em: brasildefatoba.com.br/2021/11/04/cenario-de-incertezas-marca-o-fim-do-bolsa-familia-e-a-criacao-do-auxilio-brasil. Acesso em 09 ago 2022.

autoria do deputado federal André Amaral (PROS) e PL nº. 6164/2016, de autoria do deputado Danilo Cabral (PSB) trazem textos praticamente idênticos ao do que já está disposto no decreto do PNAES. Mesmo com todas esses projetos em andamento em comissões e a mobilização social, especialmente a partir do FONAPRACE, para regulamentação da assistência estudantil como uma política de Estado, até o momento não há previsão para que haja algum movimento institucional por parte do Congresso Nacional no sentido de fortalecer a base jurídica-normativa-legal da política de assistência estudantil no Brasil.

As ações de assistência estudantil no Brasil, desde os primórdios, remontam a uma política social focalizada; mas é preciso reconhecer que durante o período de expansão das universidades federais no país durante os governos petistas (2003 – 2016), houve uma ampliação desta política e até mesmo a sua materialização mais concreta por meio da publicação de portarias e do Decreto nº. 7.234/2010, além de programas voltados à permanência estudantil nas universidades. Entretanto, em tempos de crise do capital e de acirramento da política de ajuste fiscal, hoje em sua face mais austera, podemos observar um retrocesso na perspectiva da permanência ao revelarmos cortes no financiamento da assistência estudantil. O neoliberalismo, e atualmente a sua fase mais radical, o ultraneoliberalismo, é a maior ameaça à democracia, porque ele corrompe a ideia de coletividade, sentimento de solidariedade social, busca por uma sociedade mais justa, afasta aspectos éticos e morais.

Com base na análise dos dados e a percepção de que a Função Educação, entre os anos de 2015 e 2021, sofreu uma variação negativa de 20,85% que corresponde a um não repasse de R\$ 27,8 bilhões e que em valores deflacionados, entre os mesmos anos, a Ação 4002 tem uma média de recursos autorizados na casa de R\$1,2 milhão, **a EC nº. 95/2016 retirou 23 anos de orçamento da assistência estudantil** apenas ao analisarmos as perdas da Função Educação nesse montante.

Cabe também destacar que as agências de fomento à pesquisa científica no Brasil, assim como órgãos como o Ministério de Ciência e Tecnologia vem perdendo recursos, não só por meio de contingenciamentos, mas pela diminuição de repasses, há pelo menos sete anos e chegam ao montante de R\$ 83 bilhões considerando cálculos até o ano de 2021. Seguindo o mesmo caminho, o orçamento do ano de 2022 para ciência e tecnologia é o menor nos últimos dez anos (AMARAL, 2022).

Indicadores e dados demonstram a necessidade de uma contínua pesquisa sobre o tema para ampliação dos estudos e para que sirva como objeto de luta em defesa de uma política de educação universal, inclusiva, de qualidade, gratuita, laica e que contribua para a formação de cidadãos e cidadãos críticos. Compreendemos, dentro dos limites do sistema capitalista, que a educação pode e deve ser transformadora, permitindo a ampliação de instrumentos de luta por meio do conhecimento. Conforme aponta Behring (2021, p. 267)

a luta por reformas democráticas, na qual se incluem direitos e políticas sociais, no mundo do capital em crise, mas, particularmente, num país como o Brasil, pode significar uma fusão de contradições e a radicalização do processo, fortalecendo a luta dos trabalhadores no sentido da transição para a emancipação humana.

Entendemos que essa transição para emancipação humana, ainda que de alguma forma possa ser fortalecida a partir da luta da classe trabalhadora pela ampliação de direitos no sistema capitalista, só ocorrerá a partir da **superação da exploração entre classes e precisa ser articulada com a superação da desigualdade de gênero e racial**. A luta e a mobilização social devem ter sentido a uma coalização da classe trabalhadora para uma ofensiva frente ao capital e sua exploração.

Esperamos contribuir para estudos de pesquisadores/as de diferentes áreas das ciências sociais, econômicas e para grupos sociais de luta por direitos na e para política de educação e de assistência estudantil e, de maneira geral, nas políticas sociais do nosso país.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Marisa Silva. Ainda a categoria superexploração da força de trabalho: mais reflexões sobre novas e velhas controvérsias. **6º Encontro Internacional de Política Social**. 13º Encontro Nacional de Política Social. Vitória/ES, 4 a 7 de jun. 2018.

AMARAL, Wesley. Orçamento da pesquisa científica perdeu mais de R\$ 80 bilhões nos últimos sete anos. **Câmara dos Deputados**, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/883070-orcamento-da-pesquisa-cientifica-perdeu-mais-de-r-80-bilhoes-nos-ultimos-sete-anos/>. Acesso em: 09 set 2022.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o estudar”. Curitiba: **Educar em Revista**, n. 39, p. 279 - 292, jan/abr. 2011.

BANCO MUNDIAL/BIRD. **La Enseñanza Superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington:[s.n.], 1995. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>. Acesso em 07 jun 2022.

BANCO MUNDIAL/BIRD/UNESCO. **La Educación en los Países en Desarrollo**: peligros y promesas. [s.l.]: [s.n.], 2000. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/630041467998505995/pdf/2018210educaci1países0en0desarrollo.pdf>. Acesso em 07 jun 2022.

BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Editora Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. “Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda. **Esquerda Online**, 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-criticade-esquerda/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. Porto Alegre: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, UFRGS, v. 26, n. 2, p. 367 - 375, maio/ago, 2010

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **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. Brasília-DF, 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília, 20 dez 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 20 dez 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 09 jan 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 08 jun 2022.

BRASIL. **Lei nº 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, 29 ago 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 25 jun 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 08 jun 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 28 dez 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13409-28-dezembro-2016-784149-publicacaooriginal-151756-pl.html>. Acesso em: 08 set 2022.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro 11 abr 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>/ Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 24 abr 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, 19 jul 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Ministério da Educação, 12 dez 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013**. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação, 9 maio 2013. Disponível em: http://sisbp.mec.gov.br/docs/Portaria-389_2013.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília, DF: Ministério da Educação, nov. 2006. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf>. Acesso em: 08 ago 2022.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CAMPÊLO, Millena Rivânia Brilhante. A importância da assistência estudantil na garantia do direito à educação: o avanço neoliberal no Brasil como ameaça às políticas de permanência universitárias. In: MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro; FÉRRIZ, Adriana Freire Pereira; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de Almeida (org.). **A permanência estudantil na educação em tempos neoliberais e as estratégias de resistências**. 1. ed. Aracaju, SE: Criação Editora, 2021.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. Rio de Janeiro: **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 11, n. 1, p. 191 - 205, jan./abr, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, E. et al. (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. Fortaleza: Ed. UECE, 2018.

CARDOSO JR, José Celso. Política e planejamento no Brasil Contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais em 30 anos da CF (1988-2018). In: CARDOSO Jr, José (Org.). **Planejamento Governamental para Céticos: Evidências Históricas e Teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

CARDOSO JR, José Celso; RAIMUNDO, Lício da Costa. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 10, n. 1, p. 50–65, 2020.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de Expansão da Educação Superior nos Governos Democráticos Brasileiros (1995 - 2013). In: SOUSA, José Vieira (org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fino Traço/Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015.

CASIMIRO, Flavio Henrique Calheiros. **A tragédia e a farsa: a ascensão das direitas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

CAVALCANTI, Rosangela Wojdela. A política de assistência estudantil no Brasil como instrumento de democratização das universidades públicas federais. In: 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento: Planejamento Territorial, políticas públicas. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, 2014.

CEZNE, Andrea Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. Educação, **Santa Maria**, v. 31, n. 01, p. 115-132, 2006.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do Reuni**: uma expressão da contrarreforma universitária brasileira. Orientadora: Elaine Rossetti Behring. 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CISLAGHI, Juliana Fiuza; SILVA, Mateus Thomaz da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas *versus* garantia de permanência. Brasília: **SER Social**, v. 14, n. 31, p. 489-512, jul-dez. 2012.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. In: REBUÁ, Eduardo et al (Orgs.). **(Neo)Facismos e educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil**. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **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).

COSTA, Simone Gomes. **A Equidade na Educação Superior**: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

COURI, Joseane Rotatori. **Os impasses no financiamento do Sistema Único de Saúde na era da mundialização do capital**. Orientador: Evilasio da Silva Salvador. 2021. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília: Universidade de Brasília, 2021.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROSARA, Daniela de Melo et al. Análise dos Projetos de Lei. In: CROSARA, Daniela de Melo; SILVA, Leonardo Barbosa e (org.). **A assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

CUNHA, Luiz Antonio. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr.-jun. 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Manual, 2017.

DISTRITO FEDERAL, **Lei nº. 4.462, de 13 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 13 jan 2010. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62189/Lei_4462_13_01_2010.html. Acesso em: 10 ago 2022.

DUARTE, Natalia de Souza. Uma crítica da relação entre educação e pobreza. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (org.). **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liber Livro, 2013.

DUTRA, Maria de Fatima da Conceição; FREITAS, Renan Moura de. Os impactos da emenda constitucional 95 na educação pública. Recife: **Revista Semana Pedagógica**, v. 1, n. 1, p. 165-167, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistasemanapedagogica>. Acesso em: 16 out. 2021.

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

FAGNANI, Eduardo. **A Política Social do Governo Lula (2003-2006): perspectiva histórica**. Texto para Discussão (Campinas), v.192, jun, 2011.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A consolidação do direito à educação como desafio para um Estado de bem-estar no Brasil. In: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

FONAPRACE: **REVISTA COMEMORATIVA 25 ANOS: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia - UFU, 2012. Disponível em: <http://www.proae.ufu.br/central-de-conteudos/documentos/2012/10/revista-comemorativa-25-anos-de-fonaprace>. Acesso em: 19 maio 2021.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o Capital Imperialismo – teoria e história**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ-EPSJV e UFRJ, 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (Brasil). **Institucional**. Ministério da Educação, 08 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em 03 ago. 2022.

GARCIA, Adir Valdemar; YANNOULAS, Silvia Cristina. Educação, pobreza e desigualdade social. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 30, n. 99, p. 21-41, maio/ago. 2017.

GOMES, Alfredo Macedo. Expansão e privatização da educação superior: do período civil-militar ao neoliberal-popular. In: SOUSA, José Vieira de (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: formatos, desafios e novas configurações**. 1ª. Edição. Belo Horizonte: Fino Traço; Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2015.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IANNI, Octávio. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade** (São Paulo), n. 129, p. 285-303, 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento e Direitos**. OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; BEGHIN, João Antônio Moroni; BEGHIN, Natalie. Brasília/DF: INESC. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2020**. Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>. Acesso em: 30 jun 2022.

LEITE, Janete Luzia. Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos? Brasília: **SER Social**, v. 14, n. 31, p. 453-472, jul-dez. 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. A educação no Brasil em tempos de ofensiva da direita. In: MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro; FÉRRIZ, Adriana Freire Pereira; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de Almeida (org.). **A permanência estudantil na educação em tempos neoliberais e as estratégias de resistências**. 1. ed. Aracaju, SE: Criação Editora, 2021.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Florianópolis: **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 37-45, 2007.

MACHADO, Fernanda Meneghini. Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 33, jan/jun, 2017.

MACIEL, D. A Crise atual no Brasil: conjuntura pós-eleitoral. **Marxismo 21**. Publicado em 14 de Maio de 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/05/Conjuntura-David-Maciel.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

MAGALHÃES, Matheus. Sistema da dívida e os novos pacotes de ajuste fiscal no Brasil. Dossiê Dívida Pública. Rio de Janeiro: **Revista Advir**, n. 36, p. 51 - 62, jul. 2017.

MARINI, Rui Mauro. **Sobre a dialética da dependência, 1973**. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. (Orgs.). Rui Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2011

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, Karl. **Grundrisse**. Manuscritos econômicos de 1857 - 1858. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011

- MARX, Karl. ENGELS, Frederich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MATTOS, Marcelo Badaró. **Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil**. São Paulo: Usina Editorial, 2020.
- MENDES, Áquilas. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. São Paulo: Hucitec, 2012.
- MINAYO, Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 6a edição. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- MISOCZKY, M. C.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A Trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 184-193, 2017.
- MOCELIN, Cassia Engres. Assistência estudantil como política de proteção social: uma possibilidade de seguridade social ampliada e intersetorial. **O Social em Questão**, v. 22, n.º 45, set, 2019.
- MULLER, Pierre. SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. Transformações recentes no ensino superior brasileiro. *In*: MARTINS, Carlos Benedito; VIEIRA, Maria Manuel. **Educação superior e os novos desafios no novo século: contextos e diálogos Brasil-Portugal**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

- OLIVEIRA E BRAGA, Glauco Pereira de; DAL PRÁ, Keli Regina. Assistência Estudantil: delimitações históricas e o novo quadro na conjuntura brasileira. **Cadernos Cajuína**, Brasília, v. 6, n. 3, 2021.
- OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 14 edição. São Paulo: Atlas, 2019.
- PUELLO-SOCARRÁS, José. Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo: episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015). In: VILLAGRA, L. R. (Coord.). **Neoliberalismo en America Latina: crisis, tendencias y alternativas**. Buenos Aires: Clacso, 2015.
- RECKTENVALD, Marcelo; MATTEI, Lauro; PEREIRA, Vilmar Alves. Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. Campinas: **Avaliação**, v. 23, n. 02, p. 405-423, jul. 2018.
- RIBEIRO, Isabela Ramos. **Burguesia dependente, bloco no poder e a conformação da hegemonia no Brasil entre 2003 e 2018**. 2020. 254 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- RIBEIRO, Isabela. Estado, planejamento e fundo público no capitalismo dependente brasileiro. **Revista de Política Públicas** (UFMA), v. 22, p. 465-482, 2018.
- RIBEIRO, Isabela Ramos; SALVADOR, Evilasio da Silva. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. **Revista Katálisys**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, jan./abr. 2018.
- ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes; MACÁRIO, Eptácio. O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira. **Ser Social** (Brasília), v. 18, n. 39, p. 444-460, 2016.
- ROSA, Aline Anjos da; FONSECA, Marília. A Política de Inclusão Social na Educação Superior: A nova lei de cotas nas Instituições Federais de Ensino. In: SOUSA, José Vieira de (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: formatos, desafios e novas configurações**. 1ª. Edição. Belo Horizonte: Fino Traço; Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2015.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da Austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020a.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e financiamento da política de saúde em tempos de austeridade fiscal. In: ANDRADRE, Roberta Ferreira Coelho de; PINHEIRO, Hamila Assunção; VALLINA, Kátia Araújo Lima. Campo Minado: as investidas do capital contra a Seguridade Social Brasileira. São Paulo: Alexa Cultural, Manaus: EDUA, p. 29 - 51 2020b.

SANTOS, Carolina Cassia Batista; ABRANTES, Patrícia Paulino Muniz de; ZONTA, Rafael. O trabalho de equipes multidisciplinares na assistência estudantil: análise de experiência profissional na UnB. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (org.). **O trabalho das equipes multiprofissionais na educação - 10 anos do grupo de pesquisa TEDis**. 1ª edição. Curitiba: CRV, 2017.

SANTOS, Carolina Cassia Batista; ABRANTES, Patricia Paulino Muniz de; ZONTA, Rafael. Limitações orçamentárias: desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. **Cadernos Cajuína**, Brasília, v. 6, n. 3, 2021.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04 - 22, jan/jun, 2012.

SILVA, Gustavo Bianch. A educação superior no regime militar: rupturas ou continuidades? In: **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 17, n. 27, 2º sem. 2016.

SILVEIRA, Miriam Moreira da. A Assistência Estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras. Orientadora: Mara Rosange Medeiros. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SOUSA, José Vieira de. **Educação superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo**. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, Evaldo de. A educação como direito público subjetivo. **Revista Jus Navegandi (Online)**, Teresina, 2015. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/38504/a-educacao-como-direito-publico-subjetivo-artigo-208-vii-1-cf-88#_Toc412327122. Acesso em 24 maio 2022.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Orientador: José Paulo Netto. 2006. Tese (Doutorado) - Escola de Serviço Social/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

TRAINA-CHACON, José-Marcelo; CALDERON, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Rev. iberoam. educ. super**, México, v. 6, n. 17, p. 78-100, 2015.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Relatório de Gestão da Diretoria de Desenvolvimento Social da UnB de 2016 e 2017. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.dds.dac.unb.br/images/Documentos-DDS/Relatrio_de_Gesto_da_DDS_-_2016_e_2017.pdf. Acesso em: 09 ago 2019.