



Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

A PERMANÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM TEMPOS DE AJUSTES NEOLIBERAIS (2013-2023)

SAMARA SANTOS SILVA¹

RESUMO:

O presente artigo analisa em qual medida a ofensiva neoliberal sobre a educação ecoa na permanência de estudantes no ensino superior público. Colige aproximações entre o debate que envolve o orçamento do ensino superior público e a disputa pelo Fundo Público no compasso do capital financeirizado, tendo em perspectiva as relações sociais de gênero, raça-etnia, classe e deficiência.

Palavras-chave: Permanência Estudantil; Fundo Público; Ensino Superior Público.

ABSTRACT:

This article analyzes the extent to which the neoliberal offensive on education impacts the retention of students in public higher education. It draws connections between the debate involving the budget for public higher education and the dispute over the Public Fund in the context of financialized capital, taking into account the social relations of gender, race-ethnicity, class and disability.

Keywords: Student Retention at University; Public Fund; Public Higher Education.

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta os resultados parciais da pesquisa em andamento no mestrado e utiliza a abordagem quali-quantitativa, sendo sua concepção metodológica a do materialismo

-

¹ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

histórico-dialético a partir de uma perspectiva de análise interseccional². Nesse sentido, apresenta-se, após essa introdução, uma breve retomada histórica da trajetória do acesso e da permanência estudantil, as quais resultaram em estratégias de assistência estudantil que tiveram seu corolário com o Decreto nº 7.234/2010². Elucida-se, na terceira parte do estudo, um esboço da proposta do orçamento público destinado para o ensino superior público, evidenciando as contradições e os projetos antagônicos em disputa na especificidade do período histórico escolhido (2013-2023). E conclui-se evidenciando a mercantilização da educação com sua passagem para o setor de serviços através do repasse público para as instituições privadas.

PERMANÊNCIA E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: breves marcos de suas trajetórias

Oh senhor cidadão, Eu quero saber, eu quero saber Com quantos quilos de medo Com quantos quilos de medo Se faz uma tradição? [...]³

O ensino superior brasileiro é, historicamente, marcado por exclusão, elitização e seletividade (Favato e Ruiz, 2018; Schlesener et al., 2016; Souza, 2001). Tal trato elitista somado ao interesse das corporações privadas implicou em escassas formulações de estratégias que ampliassem as possibilidades de acesso e permanência da população brasileira. Esse processo excludente traz o seguinte questionamento: "Com quantos quilos de medo se faz uma tradição?" e leva a entender que

Os estudos e a compreensão sobre as desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e de sexualidade, estruturais na formação sócio-histórica brasileira e da América Latina, desvelam perspectivas críticas sobre o processo colonial e de seus aspectos fundantes do capitalismo e do eurocentrismo (Paz et al., 2023, p. 08, grifo nosso).

A educação, no seu arranjo ampliado e nos diferentes níveis de ensino, foi - e ainda está - desenvolvendo-se, considerando que os anos de 1960 foram marcados pelo restrito acesso. Roio (2016) aponta que "Foi com a ditadura militar que escola e Universidade começaram o processo de massificação (e de perda da qualidade)" (Roio, 2016, p. 12 in Schlesener et al.,

² A escolha da interseccionalidade possibilita o entendimento de categorias como raça-etnia, classe, gênero, deficiência, território, entre outras, como relações de poder que influenciam as relações sociais da sociedade (Collins e Bilge, 2020).
² O presente estudo foi elaborado anteriormente à publicação da Lei nº 14.914 de 3 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e por isso traz os desdobramentos do então Programa de Assistência Estudantil (PANES) o qual possibilitou a permanência de muitos estudantes no ensino superior público e segue em vigência.
³ Trecho emprestado da música Senhor Cidadão (1972) de Tom Zé. Disponível em: https://open.spotify.com/intl pt/track/0mFw06CCJKIAUEK1gf3O0m?si=97a40c8881a545d8 Acesso em: 21/09/2023.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

2016). Acontece que a massificação do ensino passa a ser uma necessidade própria do capitalismo, que cria universidades sob uma perspectiva autoritária e conservadora para a formação dos "intelectuais orgânicos do capital" (Ibidem, 2016, p. 12 in Schlesener et al., 2016). Nesse compasso, a trajetória da Assistência Estudantil é marcada por um conjunto de ações, ora esparsas, ora mais elaboradas. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, tem-se registros sobre a "Assistência Escolar".

Art. 91. A assistência social escolar será prestada nas escolas, sob a orientação dos respectivos diretores, através de serviços que atendam ao tratamento dos casos individuais, à aplicação de técnicas de grupo, e à organização social da comunidade (Brasil, 1961, grifo nosso).

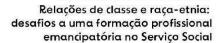
É perceptível que a concepção de assistência social, mesmo dado seu recorte 'escolar', carregava as interpretações da época, ou seja, ainda muito distante da perspectiva de direito social que passou a receber apenas anos depois com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) mas que, no entanto, segue enfrentando desafios de diversas ordens³. Nesse contexto, é importante o destaque dado no Art. 91/LDB-1961 quando mencionava a aplicação das técnicas individuais (casos) de grupos e comunidade, que se confundem, inclusive, com a própria história do Serviço Social brasileiro. Cardoso (2016) e Andrade (2008) lembram assertivamente que em 1940 presenciava-se no Brasil a influência e inserção da metodologia norte-americana proposta por autores como Mary Richmond, Gordon Hamilton, Helen Perlman, Florence Hollins os quais "[...] conferiram uma autoridade advinda do saber fazer específico, distinto do senso comum, aos assistentes sociais do Brasil" (Andrade, 2008, p. 276). No entanto, a metodologia importada tinha forte inspiração na sociologia norte americana, sobre a qual Andrade (2008) argumenta que

Longe de focalizar os problemas sociais estruturalmente imbricados à lógica do sistema capitalista, **a sociologia aborda no âmbito dos indivíduos, grupos ou instituições desajustados, a partir das desigualdades institucionalizadas** (*Ibidem*, 2008, p. 276, grifo nosso).

Nessa seara, é verificado na história que o século XX foi marcado por uma somatória de processos dentro e fora do país e que foram decisivos para diferentes setores. Retomando a especificidade da educação, a assistência continuou a ser prevista nos documentos oficiais, sem prejuízos de outras medidas. Em 1971, no contexto ditatorial, promulga-se uma nova Lei

_

³ Já em 1993 foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social, (Lei nº 8.742 de 1993) que possui como princípio a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (Art. 4º - I). Ou seja, mesmo que aqui não se aprofunde nas especificidades da política de assistência social, se faz necessário esse breve resgate sobre a potencialidade, urgência e a necessidade de defesa da mesma devido a sua vinculação e presença no ensino superior por meio da assistência estudantil.





de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, Lei nº 5.962 de 11 de agosto de 1971, que também previa a obrigatoriedade de assistência educacional pelas instituições.

Art. 62. Cada sistema de ensino compreenderá obrigatoriamente, além de serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, entidades que congreguem professores e pais de alunos, com o objetivo de colaborar para o eficiente funcionamentos dos estabelecimentos de ensino

A década de 1970 ficou marcada não só pela conjuntura contraditória e crise democrática, mas também pela entrada do capitalismo no circuito de crise devido a "[...] uma crise clássica de superprodução" (Behring e Boschetti, 2016, p. 116) que, segundo as autoras, colocava "uma nova condição para a implementação de políticas sociais" (Ibidem, 2016, p. 116). Com o movimento de redemocratização, já no final da década de 80, após a ditadura, surgem novas necessidades, inclusive no campo da educação e de produção de conhecimento, já que se "Cessou a expansão da Universidade pública e começa a longa onda das empresas privadas de ensino superior" (Roio, 2016 p. 12 in Schlesener et al., 2016). De forma contraditória, ou desigual e combinada, concomitante ao período de redemocratização e juntamente com a aprovação da Constituição Federal de 1988, surge no mundo, e ressoa no Brasil, a imposição dos tentáculos neoliberais. É no desembocar da década de 1990 que "[...] inaugura-se a contrarreforma do Estado com o Plano Real e o Plano Diretor de FHC, documento orientador do período da redemocratização, no contraponto à Constituição de 1988" (Behring, 2018, p. 1).

Compreender a educação no bojo do cenário que despontava implica perceber que esta, já na Lei Maior, foi parcialmente entregue à iniciativa privada (Art. 209), ou seja, metamorfoseia-se como mercadoria à mercê do grande capital: "a educação passa a ser um serviço de concessão que tanto compete ao poder público quanto à iniciativa privada" (Mesquita e Carneiro, 2014, p.03, grifo nosso). O país passava, então, segundo Behring (2018) citando Fiori (2000), por uma "inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional, que representou uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos" (Ibidem, 2018, p. 04, itálico da autora). Ou seja, aconteceu - e era de se esperar - uma onda de crescentes privatizações, inspiradas pelas orientações neoliberais do Consenso de Washington, inclusive na educação superior. Favato e Ruiz (2018) apontam que

[...] no que se refere à educação superior, neste período, o que se intensifica na realidade é o acesso por via privada, o que reflete as influências das políticas neoliberais, principalmente a partir da gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e com maior rigor na de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a Reforma do Estado Brasileiro (Favato e Ruiz, 2018, p. 453, grifo nosso).



No que concerne às privatizações, Behring (2018) explica que elas "[...] mostraram o quanto foi preciso muito Estado para criar o mercado 'livre' do século XXI" (Ibidem, 2018, p. 05). Na Constituição Federal de 1988, tivemos mais uma vez a garantia do acesso à educação, seu amadurecimento como direito social e previsão de "igualdade de condições para acesso e permanência na escola" (CF/88, Art. 206). E sobre as condições de igualdade Karnopp et al. (2022) afirmam que

O direito à igualdade, enquanto meramente formal, necessita ser transcendido para que a igualdade racial possa ser efetivada. [...] Estudantes de minorias têm lutado para experimentar equidade e excelência educacional na sociedade e no sistema educacional, em particular, para receber acesso igual a recursos educacionais qualificados e realizações acadêmicas como seus colegas brancos. (Karnopp et al., 2022, p. 91 *In* Conceição, 2022, grifo nosso).

O compêndio de medidas sobre a educação, então, foi regulamentado pela Lei nº 9.394/1996 que estabelece a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que revogou a de 1971 e permanece em vigor. Na LDB/96, existem previsões acerca da assistência dada aos educandos, por exemplo, o Art. 4-VIII dimensiona o "[...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (Brasil, 1996, grifo nosso).

Um processo fundamental que se relaciona com o período compreendido pela redemocratização foi a criação em 1987 do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), que teve atuação direta no processo de discussão e elaboração de uma proposta a ser entregue ao Ministério da Educação (MEC), versando sobre a criação de uma Política de Promoção e Apoio ao Estudante. Na primeira década dos anos 2000, o FONAPRACE estava atuando ativamente no jogo político junto ao Congresso Nacional, o que acarretou na inclusão da Assistência Estudantil no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2011.

O PNE foi aprovado e publicado no Diário Oficial em 10 de janeiro de 2001, incorporando a ele a proposta apresentada pelo FONAPRACE. **Após a inclusão da Assistência Estudantil no PNE, caminhou-se para a elaboração de um documento mais amplo** (FONAPRACE, 2012, p. 25, grifo nosso).

O FONAPRACE elaborou uma minuta do Plano Nacional de Assistência Estudantil, e sua versão final foi encaminhada à Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em 2001. Na metade da primeira década dos anos 2000, iniciava-se



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

o projeto de expansão e interiorização das universidades federais e, em 2008, somavam-se 53 universidades comprometidas com esse projeto, fato que fortalecia a implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

O MEC, considerando a assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como de sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior, instituiu, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Este foi um grande marco na história do FONAPRACE (FONAPRACE, 2012, p. 31, grifo nosso).

Ainda em 2009, foi colocada pelo FONAPRACE a meta prioritária de consolidar o PNAES por meio de sua transformação em Lei Federal – processo de discussão que vinha também permeado pelas questões da matriz orçamentária do Programa cuja liberação dos recursos seria feita diretamente no orçamento das IFES. Nesse sentido, "[...] em julho de 2010 o presidente Lula assinou o Decreto nº 7.234, que deu força de Lei à Assistência Estudantil" (FONAPRACE, 2012, p. 37). É importante dimensionar que o PNAES se movimenta desta maneira: ele surge da necessidade de criação de uma política, realoca-se para um plano e é sancionado enquanto programa por meio de um Decreto-Lei. Ele, o atual Programa, não está isento de contradições e possui uma série de fatores que complicam sua avaliação a nível nacional – o que supomos estar diretamente relacionado ao fato de que, apesar de ter surgido a partir de uma formulação que o projetava enquanto política, ser um programa que se limita operacionalmente a abrangência de cada IFES, repercutindo em ações locais focalizadas e, quando não, assistencialistas, o que dificulta sua análise e avaliação.

Dessa forma, a Assistência Estudantil é uma conjunção da assistência social com a educação por meio da provisão de benefícios socioassistenciais que possuem no horizonte o objetivo de assegurar a permanência, diminuir a evasão e melhorar as condições de reprodução social das/os estudantes, com vistas ao desempenho acadêmico. Em outras palavras, reforça-se a necessidade de um maior amadurecimento para sua previsão como política de cunho educacional e de abrangência nacional. No entanto, cabe também dizer que cada Instituição de Ensino Superior tem autonomia para criar sua política interna de assistência estudantil, assim como sua política interna de acessibilidade.

Em 2022, a Lei de Cotas (Lei nº12.711/2012) completou 10 (dez) anos e vem, desde sua promulgação, promovendo uma mudança no perfil discente do ensino superior público federal. Segundo estudo de Senkevics e Mello (2022), a proporção de pretos, pardos e indígenas na universidade que são egressos do ensino médio público aumentou consideravelmente. Os autores destacam que *"Em 2012, antes da lei entrar em vigor, 55% dos ingressantes das*



instituições federais haviam se diplomado no ensino médio público; quatro anos depois, esse percentual salta para 64%" (Senkevics e Mello, 2022, s/p)⁴.

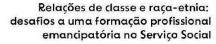
Um contraponto importante para a permanência desses estudantes é que, uma vez que acessam ao ensino, acabam se deparando com um corpo docente majoritariamente branco. Ademais, encaram discussões e planos de ensino acadêmicos fortemente marcadas pelo colonialismo. Sobre isso, Karnopp et al. (2022) apresenta que "A falta de representatividade, sentida através da quase inexistência de mestres negros nas universidades, faz incidir, sobre os estudantes, uma ausência de modelos que os auxiliem no fortalecimento de suas identidades" (Ibidem, 2022, p. 97). Indo além da questão racial, é possível também apresentar o quadro histórico (2013-2023) das matrículas de estudantes com deficiência nas universidades, como veremos na Tabela 1.

Tabela 1: matrícula de estudantes com deficiência (2013-2023)

ANO	TOTAL DE IFES*	NÚMERO GLOBAL DE MATRÍCULAS – UNIVERSIDADES FEDERAIS	NÚMERO DE MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA – UNIVERSIDADES FEDERAIS	%
2013	106	1.1 mi	-	-
2014	111/63	1.1 mi	-	-
2015	107	1.2 mi	37.924	0,4%
2016	107	1.2 mi	35.891	0,4%
2017	109/63	1.1 mi	38.272	0,4%
2018	110/63	1.1 mi	43.633	0,5%
2019	110/63	1.3 mi	50.683	0,6%
2020	118	1.2 mi	59.001	0,6%
2021	119/68	1.1 mi	63.404	0,7%
2022	120/68	1.1 mi	79.272	0,8%

_

⁴ CF. SENKEVICS, Adriano de Souza; MELLO, Ursula Mattioli. As universidades federais depois das cotas. Nexo Jornal, 2024. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/as-universidades-federais-depois-das-cotas. Acesso em: 23/07/2024.





Fonte: elaborado pela autora com base no Resumo Técnico do Censo da Educação Superior (Inep/MEC) (maio, 2024)⁵

Com base nos dados levantados, compreende-se que a matrícula dos estudantes com alguma deficiência soma menos de 1% do somatório global, no entanto ainda é percebido um significativo aumento dessa porcentagem. O Censo de 2023⁶ está, no momento da escrita desse estudo, ainda em andamento, mas acreditamos existir a possibilidade dessas matrículas chegarem a 1% do quantitativo total ou, no pior dos cenários, regredir. O processo de acesso, permanência, participação e conclusão do ensino superior, como apresentado até então, é permeado por complexidades de diferentes níveis. Como a lógica capitalista é regida também por uma concepção *corponormativa*⁷ de mundo, é de se esperar que as pessoas que vivenciam a experiência da deficiência encontrem dificuldades de diferentes ordens.

Mesmo que aqui, devido ao espaço, não se aprofunde nessa questão, temos o entendimento que a deficiência é um marcador social de diferença - ou seja, uma categoria de análise - e o capacitismo é um sistema de opressão que opera tal qual o racismo, o sexismo, a lgbtfobia entre outros.

A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO (2013 - 2023): a disputa contínua pelo fundo público

[...] é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente" (Mészáros, 2005, p. 27).

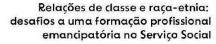
A economia capitalista, por um lado, e as políticas sociais, por outro, representam tensões em disputa no cabo de guerra da "arena de lutas por acesso à riqueza social" (Silva, 2016, p. 17). Avaliar políticas sociais, nesse cenário, demanda um sério compromisso com a realidade e o materialismo histórico-dialético, entrelaçado a uma análise que se preocupa com a totalidade, nos aproxima de uma compreensão que vai além da aparência dos fenômenos, a fim de atingir a

_

⁵ Cf. INEP. Censo da Educação Superior. Resumos Técnicos. (2010-2022). Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados. Acesso em: 23/07/2024. * Os números de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) correspondem ao somatório de universidades, centros universitários, faculdades, Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Quando possível localizar, discrimina-se o quantitativo específico das universidades federais.

⁶ A divulgação dos resultados do Censo da Educação Superior de 2023 está prevista para 27 de agosto de 2024. Cf. https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/definido-o-cronograma-do-censo-superior-2023. Acesso em: 28/07/2024.

⁷-A respeito da corponormatividade, Sempertegui (2021) explica que: "[...] constituye una perspectiva normalizadora y discriminatoria que postula la supremacía de un único patrón de cuerpo humano y la inferioridad biológica del resto de corporalidades que divergen de ese patrón" (Ibidem, 2021, p. 27, grifo nosso).





essência. Ao aprofundar as noções sobre avaliação de políticas sociais, Boschetti (2009) traz uma importante colocação

[...] a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia (*Ibidem*, 2009, p. 02)

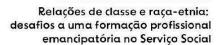
É importante, nessa perspectiva, reforçar o direito à educação e a defesa de sua garantia, acesso e permanência enquanto política social pública. Quando prospectamos a educação como direito social, o fazemos a partir do projeto educacional que defendemos: pública-estatal, gratuita, laica, democrática, antirracista, anticapacitista, antilgbtfóbica, antietarista, antisexista e que tenha objetivado em seu horizonte a emancipação humana e a formação crítica. Tal dimensionamento torna-se necessário, uma vez que, desde a tenra idade, frequentamos o sistema escolar e damos início a uma longa jornada de formação. Essa que, inclusive, possui, entre tantos outros, dois objetivos: forjar cidadãos civilizados e preparar para o trabalho⁸. Ou seja, falar sobre educação significa dialogar a respeito de algo que atravessa toda a população em maior ou menor grau e que vai além dos ciclos escolares⁹.

A financeirização posta no atual marco do capitalismo espraia-se em todo o caleidoscópio das políticas sociais. Salvador (2010) exemplifica as consequências no campo da seguridade social (saúde, assistência e previdência) e explica que

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se

⁸ Ambos os objetivos aqui apresentados não são por acaso, na medida em que muito do que se espera dos sujeitos se relaciona com o currículo educacional ofertado e, contraditoriamente, a formação para o trabalho não significa acesso ao trabalho, pois "[...] este é um mundo onde não há emprego para todos, donde decorre a perversa associação entre perda de direitos e criminalização da pobreza" (Behring, p. 44 In Boschetti et al., 2008).

⁹ Ainda a respeito do entendimento da educação, tem-se que este é um termo polissêmico que reúne diferentes significados e interpretações. A educação ora pode ser entendida como o processo continuado de se aprender algo e/ou melhorar aquilo que já se sabe, ora como uma concepção escolar-formadora de educação. Aqui, busca-se dimensionar a educação enquanto





encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (Salvador, 2010, p. 606, grifo nosso).

O fundo público, por conseguinte,

[...] envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional (Salvador, 2010, p. 607, grifo nosso).

O orçamento público, por sua vez,

[...] é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, **o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta** (ou cooperação) entre vários interesses que gravitam em torno do sistema político (Inesc, 2006) (Salvador, 2010, p. 607, grifo nosso).

Em resumo, podemos dizer que o fundo público se relaciona com a capacidade extrativa do Estado em puncionar uma parcela da mais-valia socialmente produzida (do trabalho excedente), assim como do trabalho necessário. Esse movimento é significativamente atravessado pela voracidade do neoliberalismo e da financeirização (Behring, 2019).

A princípio, em relação aos dados do orçamento proposto para ensino superior, o movimento apresentado aqui (Tabela 1) pressupõe o seguinte caminho: partindo do Orçamento Cidadão de cada ano, iremos destacar o montante presente na proposta orçamentária para a educação superior em seu todo e, especificamente, aquele referido para o ensino superior público. O Orçamento Cidadão é elaborado desde 2010 pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é enviado pelo Poder Executivo ao Congresso

direito social que se realiza através de políticas sociais que possuem como objetivo garantir o acesso e a permanência nas instituições de ensino.

Nacional. Ou seja, apresenta-se os dados do projeto orçamentário divulgado pela SOF/MPO, essa escolha foi feita pois o Orçamento Cidadão é, segundo a SOF, uma forma do Governo aproximar os cidadão dos meandros pelos quais passa a construção do orçamento público.



Vejamos abaixo como ficou o projeto orçamentário na década em pesquisa e as possíveis contradições que podem ser analisadas e discutidas sobre esse contexto de repasse de orçamento público para empresas privadas de educação prevalecendo a manutenção dos interesses do capital.

ANO	PLOA Total – R\$	PLOA Educação – R\$	PLOA Ensino Superior ¹⁰ – R\$	%
2013	2.25 tri	71.7 bi	11.1 bi	15,4%
2014	2.46 tri	81.2 bi	12.5 bi	15,3%
2015	2.9 tri	101.3 bi	13.6 bi	13,4%
2016	3.0 tri	103 bi	30.9 bi	30%
2017	3.5 tri	110.7 bi	4.7 bi	4,2%
2018	3.6 tri	105.4 bi	19.4 bi ¹¹	18,4%
2019	3.4 tri	114.1 bi	6.7 bi ¹²	5,8%
2020	3.8 tri	108.6 bi		
2021	4.3 tri	111.8 bi		
2022	4.6 tri	120.8 bi		
2023	5.17tri	130.5 bi	8.9 bi	6,8%

Tabela 1 - Orçamento para o Ensino Superior (2013-2023)

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLOA de 2013-2023, (maio de 2024)¹³.

Com a Tabela 1, apresenta-se o orçamento proposto ao ensino superior público dentro desses 10 (dez) anos de análise no nível do investimento, sem abranger as despesas com pessoal e encargos sociais. Tem-se, então, que o orçamento da educação é organizado em

¹⁰ Leva-se em conta a verba destinada ao investimento, não sendo somada com o montante das despesas com o 'Pessoal Ativo e Encargos Sociais' e 'Pagamento de pessoal de ensino superior'.

¹¹ Valor destinado apenas ao FIES. Cf. PLOA, 2018.

¹² Como consta no Orçamento Cidadão de 2019, esse valor corresponde a "a manutenção de 144 instituições federais de ensino superior, de educação profissional e tecnológica e hospitais universitários, vinculadas ao MEC" (Brasil, PLOA, 2019, p. 29).

¹³ Cf. BRASIL. **Orçamento Cidadão (2013-2023).** Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao. Acesso em: 20/07/2024.



"principais áreas de atuação" que correspondem ao: ensino superior (mais de 28%), ensino profissional (26%), transferência para a Educação Básica (10%), Serviços Financeiros (4%), Outros Encargos Especiais (7%), Assistência Hospitalar e Ambulatorial (8%), Educação Básica (4%), Alimentação e Nutrição (3%) e Demais (5%). Essa organização acontece em todo o período histórico de análise, e a educação superior corresponde ao maior orçamento na área da educação, mas o que é possível depreender é a falta de detalhamento desta ação nas publicações do Orçamento Cidadão.

É nítido que o orçamento abrange e reflete uma totalidade de contradições, contextos e conjunturas que interagem com a sua composição. Dito isso, a década escolhida para o estudo possui um conjunto de fatos históricos dos quais não iremos tratar sobre seus pormenores, porém buscamos apresentar algumas contradições:

a) De 2020 a 2023, o orçamento do ensino superior público não é citado nas edições do Orçamento Cidadão e, devido a isso, optou-se por deixar a tabela com essa lacuna de informação, uma vez que se utiliza apenas uma fonte para os dados apresentados. No entanto, vale mencionar que no ano de 2020 iniciou a Pandemia de Covid-19, que de fato desestabilizou todos os âmbitos socioeconômicos e perdurou em medidas de controle até 2022. Além disso, nesse mesmo ano, o país passou, segundo Paz et al. (2023), por uma processo eleitoral que evidenciou o "acirramento da luta de classes e o crescimento exponencial de uma ideologia de extrema direita" (Ibidem, 2023, p. 01).

De acordo com levantamento feito pelo Sou Ciência (Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência) da Unifesp em 2022, as universidades federais receberam apenas 53,2 milhões, o menor orçamento desde 2013 (ICL Economia, 2023)¹⁵. Somado a isso, em quatro anos, o ex-mandatário do executivo federal abriu apenas uma nova universidade, a qual foi resultado de um projeto elaborado ainda no Governo da presidenta Dilma Rousseff¹⁴. Para o ano de 2023, o primeiro da atual gestão Lula-Alckmin cuja proposta é ser o governo da coalizão, da frente ampla e que apresenta – ao menos no discurso – o compromisso com os direitos humanos e justiça social, temos para o ensino superior 8.9 bilhões destinados para a estrutura, desenvolvimento das atividades acadêmicas e de apoio ao estudantes (Brasil, PLOA, 2023);

b) Outra contradição, no âmbito dos projetos antagônicos em disputa, é a constante menção, no Orçamento Cidadão, do programa de financiamento estudantil (Fies) e o de

¹⁴ Cf. ICL Economia. Sob Bolsonaro, investimento em universidades federais foi o menor em uma década. 2023.

Disponível em: https://icleconomia.com.br/universidades-federais-menos-recursos-bolsonaro/. Acesso em: 01/06/2024.

¹⁶ A lei que criou a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) foi assinada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, mas seu projeto de criação é anterior ao Governo que a sancionou (PROIFES, 2022).



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

concessão de bolsas de estudos (ProUni) quando se trata do acesso e da permanência no ensino superior. Um fato chamativo é a falta de menção ao PNAES/2010, tendo em vista que, na mesma medida que o ProUni e o Fies abrem essa oportunidade de inserção da classe trabalhadora no ensino superior e a possibilidade de sua ascensão social por meio do estudo, o incentivo fiscal dado às universidades privadas que aderem aos programas de crédito na educação intensificam o processo de mercadorização educacional, assim como o fortalecimento dos oligopólios educacionais chefiados pelos grandes grupos privados, ou seja, o incentivo confunde-se entre público e privado. Além do fato de o Estado ter que arcar com a amortização da dívida gerada pelo Fies. Ou seja, além do programa financiar a educação dos estudantes, também "[...] financiava a prosperidade de empresários, lobistas e burocratas do Ministério da Educação" (Marques, 2021). Além disso, o constante repasse de verba via fundo público para setores privados reforça a "comercialização da educação superior, que passa a ser um serviço posto na livre concorrência do mercado" (Vidal, 2020, p. 173, in Silva e Paz, 2020).

c) Ao longo dos anos, outras medidas de austeridade acirraram a disputa pelo fundo público: a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016; o golpe sem precedentes constitucionais realizado no mesmo ano – que culminou no impeachment da então presidenta Dilma Rousseff; o "Novo teto de Gastos" do governo Michel Temer e a ameaça à continuidade da educação pública através de programas como o Programa Institutos e Universidade Empreendedoras e Inovadoras, conhecido como "Future-se" lançado no governo Bolsonaro Mourão (2019) pelo então Ministro da Educação Abraham Weintraub – esse que ficou conhecido por comparar as universidades públicas à espaços de "balbúrdia", além de dizer que as universidades federais "têm cracolândia" expressões essas que exemplificam o período dantesco de desgoverno pelo qual passamos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou expor a trajetória da assistência estudantil desde as primeiras disposições sobre o assunto até a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) através do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010. Para análise, foi considerado um período histórico de 10 (dez) anos, que teve como finalidade produzir um panorama histórico acerca das possíveis contradições que acompanharam o desfinanciamento do ensino superior. A

¹⁵ Cf. CARTACAPITAL. Abraham Weintraub diz que universidades federais "têm cracolândia". 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/educacao/abraham-weintraub-diz-que-universidades-federais-tem-cracolandia/. Acesso em: 01/06/2024.





partir disso, foi compreendido que o PNAES, em particular, e a educação, como um todo, disputam efetivamente uma parcela do fundo público, uma vez que se acirra o cabo de guerra entre o público e o privado. Sendo assim, é necessário reforçar que a iniciativa privada não deve ser entendida nem tão pouco confundida como complementar da função pública, mas sim como uma possibilidade no marco da sociedade burguesa e resultado do avanço do neoliberalismo desde a década de 1990 (Paz, et. al., 2023), e sua superação demanda a superação do capitalismo.

Nesse sentido, no que concerne à particularidade de cada universidade, medidas específicas de permanência são criadas para atender à variedade das demandas e realidades estudantis. Percebe-se então que o critério de renda é a pedra angular para a contemplação pelos benefícios estudantis, que possuem como característica o repasse de recursos através das "bolsas". Dessa forma, é necessária uma perspectiva de análise interseccional que, na especificidade da educação, consiga reunir categorias de gênero, raça-etnia, classe, deficiência, território, idade entre outras que possam ser fundamentais na permanência dos estudantes no ensino superior.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Angela Rodrigues Alves de. O metodologismo e o desenvolvimentismo no Serviço Social brasileiro - 1947 a 1961. Revista Serviço Social e Realidade. Franca, 2008. Disponível em:

https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/13#:~:text=Todo%20o%20esfor%C3%A7o%20na%20sua%20constru%C3%A7%C3%A3o%20foi%20feito,que%20%C3%A9%20denominado%20per%C3%ADodo%20do%20%E2%80%9Cmetodologismo%20e%20desenvolvimentismo%E2%80%9D. Acesso em: 05/07/2024.

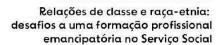
BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização.** XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS). Vitória-ES, 2018. Disponível em:

https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22081/14590. Acesso em: 26/04/2024.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *in* SALVADOR, Evilasio et al. (orgs). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. *in* CFESS. Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009. Disponível em:https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf. Acesso em: 12/09/2023.





BRASIL. Decreto n°14.343 de 07 de setembro de 1920. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto 14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2014.343%2C%20DE%207%20DE%20SETEMBRO%20DE,n.%2011.530%2C%20de%2018%20de%20mar%C3%A7o%20de%201915%3 B. Acesso em: 24/04/2024.

BRASIL. [(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 30/08/2023.

BRASIL. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 12/07/2024.

BRASIL. **Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino do 1º e 2º grau. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em: 12/07/2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 12/07/2024.

BRASIL. PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DE UNIVERSIDADES FEDERAIS (Reuni). 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 02/11/2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 20/07/2024.

BRASIL. **Orçamento Cidadão (2013-2023).** Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento cidadao. Acesso em: 20/07/2024.

CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. **80 anos de formação em Serviço Social:** uma trajetória de ruptura com o conservadorismo. Serv. Soc. São Paulo, n. 127, p.430-455, set./dez. 2016. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/sssoc/a/j87K7xkFQgWzfNDGpqr8hnd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 07/05/2024.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. Interseccionalidade. [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2020.

FAVATO, Maria Nilse; RUIZ, Maria José Ferreira. **REUNI**: política para a democratização da educação superior? Revista Eletrônica de Educação, v. 12, n. 2, p. 448-463, maio/ago 2018.



10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

Disponível em: https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2365. Acesso em: 26/04/2024.

FONAPRACE. Revista Comemorativa 25 anos: história, memórias e múltiplos olhares. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis [Org.]. ANDIFES [Coord.]. - UFU, PROEX, 2012. Disponível em: https://www.proae.ufu.br/central-de conteudos/documentos/2012/10/revista-comemorativa-25-anos-de-fonaprace. Acesso em: 25/05/2024.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, p. 285–303, maio 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/#. Acesso em: 05/05/2024.

KARNOPP, Klaus Vargas et. al. Minorias étino-raciais: acesso e permanência nas instituições de ensino superior. *In* CONCEIÇÃO, Dandara Roberta Soares et al. [orgs.]. **Diálogos socioculturais I: paradigmas contemporâneos** [recurso eletrônico]. Cruz Alta: Ilustração, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Klaus
Karnopp/publication/369661885_MINORIAS_ETNICO
RACIAIS_ACESSO E PERMANENCIA NAS INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR/links/6428c5ef315dfb4ccec56fd4/MINORIAS-ETNICO-RACIAIS-ACESSO-E

MARQUES, Hugo. A fraude de 1 bilhão no Fies: auditores descobrem esquema que destinava recursos do Fundo de Financiamento Estudantil para um grupo de faculdades privadas, lobistas e servidores. VEJA. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/educacao/a-fraudede-r-1-bilhao-no-fies. Acesso em: 01/06/2024.

PERMANENCIA-NAS-INSTITUICOES-DE-ENSINO-SUPERIOR.pdf. Acesso em: 23/07/2024.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra; CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes. **A Expansão da Educação Superior no Brasil:** meta frustrada e vetos "vitoriosos". XII Encontro de Pesquisa em Educação/Centro-Oeste, p. 1-13, 2014. Disponível em: <a href="https://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wpcontent/uploads/sites/61/2018/05/Maria-Cristina-das-Gra%C3%A7as-Dutra-Mesquita_-Maria-Esperan%C3%A7a-Fernandes-Carneiro.pdf". Acesso em: 26/04/2024.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2008. PAZ, Rosangela Dias de Oliveira da Paz; SANTOS, Jussara Francisca de Assis dos; SANT'ANA, Raquel Santos. Serviço Social e as relações sociais de classe, gênero, raça/etnia e a perspectiva decolonial. **Serviço Social e Sociedade**, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/h7vW386g4tcfbrwxLybbsBF/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23/07/2024.

PROIFES. Governo Bolsonaro congelou o acesso ao ensino superior público. 2022. Disponível em: https://proifes.org.br/governo-bolsonaro-congelou-o-acesso-ao-ensino superior-publico/. Acesso: 01/06/2024.

ROIO, Marcos Del. Prefácio in SCHLESENER, Gisele et al. (orgs.). Marxismo(s) & educação.



[livro eletrônico - versão kindle]. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2016.

10 a 14 de dezembro de 2024 ISSN 2965-2499

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Serviço Social e Sociedade. out. dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/i/sssoc/a/JijhnQzh9FGx9g3t7WsT35g/. Acesso: 01/06/2024.

TREPORT WWW.001010.517fr00000.rdr0jjiii1Q2H0F 0X0Q0EFV0F00Q... 7 (00000. 0 1700/2021.

SCHLESENER, Anita Helena; MASSON, Gisele; SUBTIL, José Dozza. (orgs.). **Marxismo(s) & educação.** [livro eletrônico - versão kindle]. Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2016.

SILVA, Ademir Alves da. **Políticas Sociais:** arenas de lutas por acesso à riqueza social. São Paulo: Veras Editora, 2016.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. **LDB e educação superior:** (estrutura e funcionamento). 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

SoU_Ciência. Boletim do Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência. Assistência aos estudantes da educação superior pública brasileira: uma política necessária. São Paulo, 2023. Disponível em: https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/69127. Acesso em: 10/10/2023.

SEMPERTEGUI, Mauricio Mareño. El capactismo y su expresión en la educación superior. **Revista Argentina de Educación Superior**. Año 13, N23, jun. nov. 2021. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8247039.pdf. Acesso em: 01/06/2024.

Vidal, Karina Caputti. A precarização da educação superior nos marcos da contrarreforma: os organismos internacionais e a agenda neoliberal para educação. *In* Silva, Ademir Alves da; PAZ, Rosângela Dias de Oliveira da [orgs.]. **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. São Paulo: Paulinas, 2020.