

Análise da Variação Orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre 2016 e 2021¹

Mariana de Lima Simões

Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – Uece

mariana.lsimoes@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8881-7768>

Rodrigo Santaella Gonçalves

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE

rodrigossantaella@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-6190-8966>

Resumo

Em 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi criado pelo Governo Federal, com o fim de diminuir a evasão e aumentar a retenção de alunos vulneráveis, sob a perspectiva socioeconômica, em instituições federais de Ensino Superior (IFES). O objetivo geral desta pesquisa consistiu na análise da execução da série histórica orçamentária do PNAES entre 2016 e 2021. Utilizou-se como parâmetro epistemológico o materialismo histórico, sublinhando as contradições que caracterizam a evolução brasileira, em especial no âmbito das políticas públicas para a Educação Superior, sedimentadas sobre acentuadas desigualdades regionais, resultantes do capitalismo monopolista. Mediante uma abordagem qualitativa, com propósito exploratório, empreendeu-se uma pesquisa bibliográfica e documental. Tendo o orçamento do PNAES de 2016 como base, os resultados da pesquisa apontam decréscimo orçamentário em 2017, 2018 e 2021 e crescimento nominal

1 Este artigo sintetiza a ideia central da dissertação de mestrado *Análise da execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em universidades federais nordestinas entre 2016 e 2021*, desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves e defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) em 2023.

em 2019 e 2020. Considerando a ampliação do contingente de discentes advindos de camadas populares, a partir da vigência da chamada Lei de Cotas, a estagnação de investimentos governamentais limita o acesso às ações da assistência estudantil a contingentes diminutos de estudantes, prejudicando a eficácia do PNAES quanto à redução da evasão e ao aumento da retenção de graduandos. Nesse passo, identifica-se a urgência da ampliação de recursos orçamentários para o PNAES, com o objetivo de aumentar o número de beneficiários e fortalecer essa política pública.

Palavras-chave pnaes; ensino superior público; democratização; permanência.

Budget variation analysis of the Brazilian National Student Assistance Program between 2016 and 2021

Abstract

The Brazilian National Student Assistance Program (Programa Nacional de Assistência Estudantil [PNAES]) was created in 2007 by the Federal Government, aiming to reduce dropout rates and increase retention of vulnerable students, from a socioeconomic perspective, in federal Higher Education institutions (instituições federais de Ensino Superior [IFES]). The general objective of this research was to analyze the execution of the historical PNAES budget series between 2016 and 2021. Historical materialism was used as an epistemological parameter, highlighting the contradictions that characterize the Brazilian evolution, especially in the scope of public policies for Higher Education, based on marked regional inequalities stemming from monopoly capitalism. By means of a qualitative approach, with an exploratory purpose, bibliographical and documentary research was undertaken. Taking the 2016 PNAES budget as a basis, the research results indicate a budget decrease in 2017, 2018, and 2021 and nominal growth in 2019 and 2020. Considering the increased number of students coming from lower-income classes, increased by the validity of the Quota Law, the stagnation of government investments hinders access to student assistance actions to small numbers of students, undermining the PNAES's effectiveness in reducing dropout rates and increasing undergraduate retention. At this stage, the urgent need to increase budget resources for the PNAES is identified, in order to increase the number of beneficiaries and strengthen this public policy.

Key words pnaes; public higher education; democratization; permanence.

Análisis de la variación presupuestaria del Programa Nacional de Asistencia al Estudiante de Brasil entre 2016 y 2021

Resumen

El Programa Nacional de Asistencia al Estudiante (Programa Nacional de Assistência Estudantil [PNAES]) fue creado en 2007 por el Gobierno Federal, con el fin de reducir las tasas de abandono y aumentar la retención de estudiantes vulnerables, desde una perspectiva socioeconómica, en las instituciones federales de Educación Superior (instituições federais de Ensino Superior [IFES]). El objetivo general de esta investigación fue analizar la ejecución de la serie presupuestaria histórica del PNAES entre 2016 y 2021. Se utilizó el materialismo histórico como parámetro epistemológico, destacando las contradicciones que caracterizan la evolución brasileña, especialmente en el ámbito de las políticas públicas para la Educación Superior, basadas en marcadas desigualdades regionales, derivadas del capitalismo monopolista. Mediante un enfoque cualitativo, con propósito exploratorio, se realizó una investigación bibliográfica y documental. Tomando como base el presupuesto del PNAES de 2016, los resultados de la investigación indican una disminución presupuestaria en 2017, 2018 y 2021 y un crecimiento nominal en 2019 y 2020. Considerando el aumento del número de estudiantes provenientes de clases de menores ingresos, que se inició con la vigencia de la llamada Ley de Cuotas, el estancamiento de las inversiones gubernamentales limita el acceso a las acciones de apoyo estudiantil a un pequeño número de estudiantes, lo que perjudica la eficacia del PNAES en la reducción de las tasas de abandono y en el aumento de la retención de universitarios. En esta etapa, se identifica la necesidad urgente de aumentar los recursos presupuestarios para el PNAES, con el fin de aumentar el número de beneficiarios y fortalecer esta política pública.

Palabras clave pnaes; educación superior pública; democratización; permanencia.

Analyse de la variation du budget du Programme National d'Aide aux Étudiants du Brésil entre 2016 et 2021

Résumé

Le Programme National d'Aide aux Étudiants (Programa Nacional de Assistência Estudantil [PNAES]) a été créé en 2007 par le Gouvernement Fédéral, dans le but de réduire les taux d'abandon scolaire et d'augmenter la rétention des étudiants vulnérables, d'un point de vue socio-économique, dans les établissements fédéraux d'Enseignement Supérieur (instituições federais de Ensino Superior [IFES]). L'objectif général de cette recherche est d'analyser l'exécution de la série budgétaire historique du PNAES entre 2016 et 2021. Le matérialisme historique est utilisé comme paramètre épistémologique, soulignant les contradictions caractéristiques de l'évolution brésilienne, en particulier, dans le cadre des politiques publiques pour l'Enseignement Supérieur, basées sur les inégalités régionales, résultant du capitalisme monopoliste. Sous la forme d'une approche qualitative, avec un but exploratoire, des recherches bibliographique et documentaire sont entreprises. En prenant comme paramètre le budget du PNAES 2016, les résultats de la recherche indiquent qu'il y a eu une diminution budgétaire en 2017, 2018 et 2021; et qu'entre 2019 et 2020, une croissance nominale s'est accompagnée. Considérant l'augmentation du nombre d'étudiants issus de milieux populaires, augmentée par la validité de la Loi sur les Quotas, la stagnation des investissements, limitant l'accès aux actions d'aide aux étudiants à de petits contingents d'étudiants, ce qui compromet l'efficacité du PNAES dans la réduction des taux d'abandon et l'augmentation de la rétention des étudiants universitaires. À ce stade, l'urgence d'augmenter les ressources budgétaires du PNAES est identifiée, dans le but d'augmenter le nombre de bénéficiaires et de renforcer cette politique publique.

Mots-clés pnaes; enseignement supérieur public; démocratisation; permanence.

Introdução

Na primeira década do século XXI ocorreram intensos debates e discussões entre o Ministério da Educação (MEC), o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e entidades estudantis acerca da necessidade de criação de uma robusta e universalizante política de assistência estudantil, capaz de mitigar os fatores socioeconômicos que, não raro, acarretavam (e ainda acarretam) baixo rendimento acadêmico e evasão de cursos de graduação de instituições federais de Ensino Superior (IFES) (Araújo & Alexandre, 2018).

No mesmo período, durante o segundo mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, idealizou-se a implementação de políticas públicas expansionistas das IFES, abrangendo a melhoria e a ampliação de suas estruturas físicas e o aumento do contingente de servidores técnicos e de docentes, bem como a expansão da oferta de vagas para discentes, a fim de viabilizar o ingresso de um alunado mais diversificado, oriundo de camadas socioeconômicas menos favorecidas e historicamente excluídas da instrução universitária.

O Decreto n. 6.096 (2007) instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), inspirado na experiência europeia consubstanciada pela Declaração de Bolonha¹, cujo escopo fora o alcance do item 4.3.1 do 1º Plano Nacional de Educação (PNE), introduzido na legislação pátria pela Lei n. 10.172 (2001), ou seja, atingir a meta de prover, até o final da primeira década do século XXI, Educação Superior para, pelo menos, 30% da faixa etária entre 18 e 24 anos.

O *caput* do art. 1º do Decreto n. 6.096 (2007) dispõe que o REUNI objetivou “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”, incluindo em suas diretrizes a redução das taxas de evasão, a ocupação de vagas ociosas e o aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno, além da ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil (Decreto n. 6.096, 2007).

A adesão ao REUNI, por parte das IFES, foi facultativa e estava condicionada à manifestação de interesse, bem como à apresentação do respectivo plano de reestruturação ao MEC.

¹ A Declaração de Bolonha, assinada por mais de 40 países, visa a atender às demandas mercadológicas globalizadas, baseando-se, para tanto, em um sistema de acumulação e de transferência de créditos, facilitando a mobilidade espacial entre docentes e discentes e eliminando, por consequência, os entraves burocráticos ao reconhecimento de diplomas emitidos por universidades de países signatários, com base em avaliações de suas ações bienais (Guerra, 2017).

Por via reflexa, a ampliação do número de vagas para alunos, tanto nos *campi* já existentes quanto nos construídos em razão da interiorização, exigiu o aumento de ações institucionais de assistência estudantil, sobretudo quanto a cuidados médicos, moradia universitária e restaurantes universitários, para gerar as condições necessárias para que os alunos oriundos de grupos socioeconômicos vulneráveis pudessem não só ingressar nos cursos, mas, sobretudo, graduar-se.

Em razão disso e atendendo aos anseios apontados ao MEC pelo FONAPRACE, pela ANDIFES e por entidades estudantis, o Ministro da Educação editou a Portaria Normativa n. 39 (2007), que criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), ressaltando a “centralidade da assistência estudantil como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal”.

As ações do PNAES, vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, beneficiariam preferencialmente graduandos hipossuficientes, matriculados em cursos presenciais, compreendendo 9 segmentos, como elenca o art. 2º, parágrafo único, da Portaria Normativa n. 39 (2007): a) moradia estudantil; b) alimentação; c) transporte; d) assistência à saúde; e) inclusão digital; f) cultura; g) esporte; h) creche; e i) apoio pedagógico.

O Decreto n. 7.234 (2010) dispõe acerca do PNAES. Contudo, a essência do que fora disposto pela Portaria Normativa n. 39 (2007) foi mantida, inserindo alguns dispositivos normativos complementares, a exemplo do que se verifica em seu art. 3º, § 1º, X, que diz respeito a uma ação adicional às nove elencadas pela Portaria Normativa n. 39 (2007), qual seja: “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (Decreto n. 7.234, 2010).

A despeito do viés progressista do PNAES, política pública idealizada e implementada durante os governos social-democratas do Partido dos Trabalhadores (PT), os governos posteriores ao *impeachment* de Dilma Rousseff, de 2016, isto é, Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), preservaram-na.

Busca-se responder a pergunta central que move esta pesquisa:

- Durante o lapso temporal compreendido entre os anos de 2016 e 2021, como os diferentes governos nele estabelecidos se comportaram em relação ao financiamento do PNAES destinado às IFES?

Este estudo analisa a execução da série histórica orçamentária do PNAES entre 2016 e 2021. Para tanto, elencam-se como objetivos específicos:

- a) Pesquisar a gênese e a evolução da universidade no Brasil;
- b) Investigar as repercussões da agenda política governamental sobre a escolha das políticas públicas;

-
- c) Averiguar a evolução histórica das políticas de assistência estudantil nas instituições federais de Ensino Superior; e
 - d) Interpretar os dados relativos aos montantes pecuniários destinados ao PNAES entre 2016 e 2021.

De modo geral, pode-se classificar metodologicamente esta pesquisa tanto como bibliográfica, no que tange à abordagem do problema de pesquisa, quanto como qualitativa, já que enfoca a interpretação dos dados orçamentários a partir de uma perspectiva sociológica. Em relação ao objetivo, pode-se classificá-la como exploratória, considerando o estudo aprofundado do problema de pesquisa.

Gênese da Universidade Federal no Brasil

A evolução histórica brasileira, inicialmente uma colônia de exploração metropolitana e, desde a independência, em 1822, um país de capitalismo dependente (Frigotto, 2015; Leher, 2016; Marini, 2022), tradicionalmente se mostrou favorável à perpetuação da segmentação social a partir da restrição do acesso à educação formal, pois o acesso à Educação Básica e, sobretudo, à Educação Superior foi associado, em regra, à origem social dos indivíduos: às minorias afortunadas, aos “cidadãos do mundo” (PONCE, 1982, p. 136), viabilizava-se o ingresso em cursos superiores para que se preparassem para a ocupação de cargos de prestígio e bem remunerados; já às massas populares, era ofertado não mais do que o ensino escolar elementar precário e o profissionalizante (Frigotto, 2015; Souza, 2017).

Barbalho (2009) explica que, até a elevação do Brasil à condição de Reino Unido, em 1808, a Coroa Portuguesa não estimulou o desenvolvimento da seara educacional em nosso território, tampouco permitiu que a iniciativa de particulares o fizesse, por considerar que a dependência intelectual da colônia representava uma importante forma de manutenção de seu domínio metropolitano. Havia, nesse período, o estímulo do governo imperial à ida de jovens brasileiros para Portugal, por meio da concessão de bolsas de estudos, para que se graduassem em Coimbra (Barbalho, 2009).

Após a vinda da família real para o Brasil, fundaram-se diversas faculdades, a exemplo dos cursos de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, em 1808, assim como os cursos de Direito de Olinda e de São Paulo, em 1827 (Silveira, 2012) – todos implementados com o “fim de organizar o país recém-independente” (Orso, 2007, p. 45).

Contudo, Ferraro e Kreidlow (2004) informam que o primeiro Censo Demográfico Brasileiro, de 1872, revelou que o número de analfabetos no país correspondia a 82,3% da população com mais de 5 anos de idade, momento em que a seara educacional básica ainda iniciava sua estruturação, em proveito de um número reduzido de alunos, sob a égide da Igreja Católica.

Nas décadas seguintes houve uma discreta redução do número de analfabetos, como evidenciou o Censo Demográfico de 1920 (Ferraro & Kreidlow, 2004). Nesse mesmo ano, o Decreto n. 14.343 (1920) criou a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, a partir da junção das Escolas Politécnicas e de Medicina do Rio de Janeiro, além de uma das faculdades privadas de Direito existentes na então capital federal.

Em 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, criou-se o primeiro Ministério da Educação e Saúde. No ano seguinte foi publicado o Estatuto das Universidades Brasileiras, que estipulou os contornos essenciais das instituições de Ensino Superior, objetivando elevar o nível cultural nacional e estimular a investigação científica, além de habilitar para o exercício de atividades profissionais aprendidas em cursos de graduação “para a grandeza da nação e para o aperfeiçoamento da humanidade” (Decreto n. 19.851, 1931).

Ressalte-se, porém, que os anseios liberais apregoados pelo Estatuto das Universidades colidiam com os ditames do regime do Estado Novo², entre os anos de 1937 e 1945. Ademais, a necessidade de preparação célere de graduandos para o mercado de trabalho mostrava descompasso com os anseios estatutários, que primavam por uma formação clássica (Orso, 2007).

O aumento do número de concludentes do Ensino Médio, a partir dos anos 1930, acarretou surgimento de significativas demandas sociais quanto à ampliação do número de vagas em universidades públicas no país, razão por que, nos anos 1950, ampliou-se o custeio da União no amparo a instituições de Ensino Superior, mediante a federalização “de estabelecimentos estaduais, municipais e particulares” (Cunha, 2007, p. 77), com respaldo na Lei n. 1.254 (1950).

Em face da persistência da insuficiência de vagas em IFES, nos anos seguintes se intensificaram as reivindicações populares e, particularmente, os movimentos estudantis, com destaque para aqueles capitaneados pela União Nacional dos Estudantes (UNE).

Nesse contexto, a solução proposta pela Reforma Universitária de 1968 correspondeu à significativa ampliação do número de vagas de Ensino Superior, mediante a oferta de instituições privadas, o que racionalizaria o dispêndio de recursos públicos.

A apontada lógica educacional liberal se reiterou nas décadas seguintes, quando se observou a oferta de programas estatais – Crédito Educativo (CREDUC³), substituído pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – para o financiamento dos estudos de discentes que não dispusessem de meios para custear sua graduação.

2 Estado Novo foi um período da história política brasileira em que o Presidente da República, Getúlio Vargas, governou o país de forma autoritária.

3 A criação do FIES substituiu o CREDUC, iniciado em 1975, apesar de ter-se oficializado com a Lei n. 8.436 (1992), designando o MEC como seu responsável (Aprile & Barone, 2009). O CREDUC não se confunde com seu sucessor, o FIES, na medida em que aquele não se limitava ao repasse às instituições de ensino de valores referentes a mensalidades, também tendo por objetivo proporcionar meios pecuniários para os estudantes se manterem durante o curso.

Apenas em 2007 – com o advento do REUNI, em obediência à meta 4.3.1 proposta pelo PNE de 2001, consistente na oferta de Ensino Superior para 30% da população entre 18 e 24 anos – viabilizou-se a expressiva ampliação das IFES, inclusive quanto ao número de discentes, os quais – em razão do imperativo da Lei n. 12.711 (Lei de Cotas, 2012), que determina a reserva de no mínimo 50% das vagas dos cursos de graduação para cotistas. Isso vem fomentando a diversificação do perfil socioeconômico do alunado das IFES.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma política social

Política pública, correspondente ao termo em inglês *policy*, consiste no exercício institucional do poder, englobando os Poderes Legislativo e Executivo, a fim de definirem as esferas de decisões governamentais alicerçadas sobre parâmetros da convivência democrática (Couto & Arantes, 2006), com o fito atender questões específicas de interesse social que despontem em determinado momento histórico, seja para manter o equilíbrio social ou fomentar o desequilíbrio. Permite-se, assim, modificar realidades consideradas inadequadas à conjuntura vigente (Saraiva, 2006).

Políticas sociais, dentre as quais se inserem as educacionais, são uma espécie de políticas públicas cuja focalização as caracteriza em razão da necessidade de proteger direitos de determinados segmentos populacionais que, sob a justificativa da limitação orçamentária, vivenciam injustiças sociais de modo reiterado.

Nesse contexto, destaca-se a relevância da assistência estudantil, pois, a partir dessa política social oportuniza-se a concretização de direitos sociais, assim como o atendimento de anseios humanos, amplificando-se a dimensão do acesso à cidadania. (Pereira, 2008).

Desse modo, cabe informar que o pleito estudantil, inicialmente por moradia e habitação, remonta às primeiras décadas do século XX, considerando, por exemplo, que a UNE, desde sua fundação, em 1938, incluiu em sua pauta a assistência estudantil.

Contudo, Silveira (2012) ressalta que somente com o advento da Lei n. 4.024 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1961) a assistência estudantil passou a figurar no ordenamento jurídico como um direito e não como mera ajuda, titularizado pela totalidade dos estudantes brasileiros que precisassem de subsídios.

A criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao MEC, em 1970, durante a ditadura militar, foi responsável por introduzir, formalmente, “uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional, priorizando os programas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica” (SILVEIRA, 2012, p. 55).

Contudo, após a extinção do DAE, na década de 1980, período em que ocorreu a redemocratização brasileira, inexistiu um projeto de abrangência nacional em benefício da permanência dos alunos no Ensino Superior, observando a eventualidade e a descontinuidade das ações governamentais voltadas ao tema (Almeida et al., 2018).

A preocupação com a precarização da assistência estudantil em universidades federais resultou na realização de diversas reuniões, a partir de 1984, nas quais os respectivos pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis visavam a idealizar soluções conjuntas. Então, criou-se em 1987 o FONAPRACE.

Silveira (2012) destaca os esforços empreendidos em benefício da integração regional e nacional da assistência estudantil das IFES, tanto pelos encontros nacionais organizados pelo FONAPRACE quanto pelas reuniões da ANDIFES⁴, que se deram em “contexto do fim da ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988” (Imperatori, 2017, p. 292).

O advento da Lei n. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB], 1996) se mostrou profícuo para a concretização do direito social à educação, pois o regulamentou (Imperatori, 2017), inclusive, quanto à assistência estudantil, em conformidade com o disposto em seu art. 4º, VIII:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII – 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 (LDB, 1996).

O PNE (Lei n. 10.172, 2001) entabula em sua meta 4.4 – Financiamento e Gestão da Educação Superior – a assistência estudantil e enseja, no mesmo ano, a elaboração de um Plano Nacional de Assistência Estudantil pelo FONAPRACE, cujos fundamentos nortearam a normatização do PNAES, em 2007.

A formulação, assim como a implantação do PNAES, política social voltada à democratização do acesso e da permanência na Educação Superior federal, fundamenta-se sobre a realidade de que a abrangência do direito à educação não é uniforme, na medida em que tanto melhor o patamar socioeconômico do núcleo familiar do indivíduo, maiores serão as possibilidades de ampliar seu nível de instrução formal.

Sublinhe-se que a *V Pesquisa do Perfil Socioeconômico do Graduando das IFES*, realizada em 2018, aponta a ampliação do ingresso de estudantes cotistas em IFES nos últimos anos (Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários [FONAPRACE] & Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior [ANDIFES], 2019).

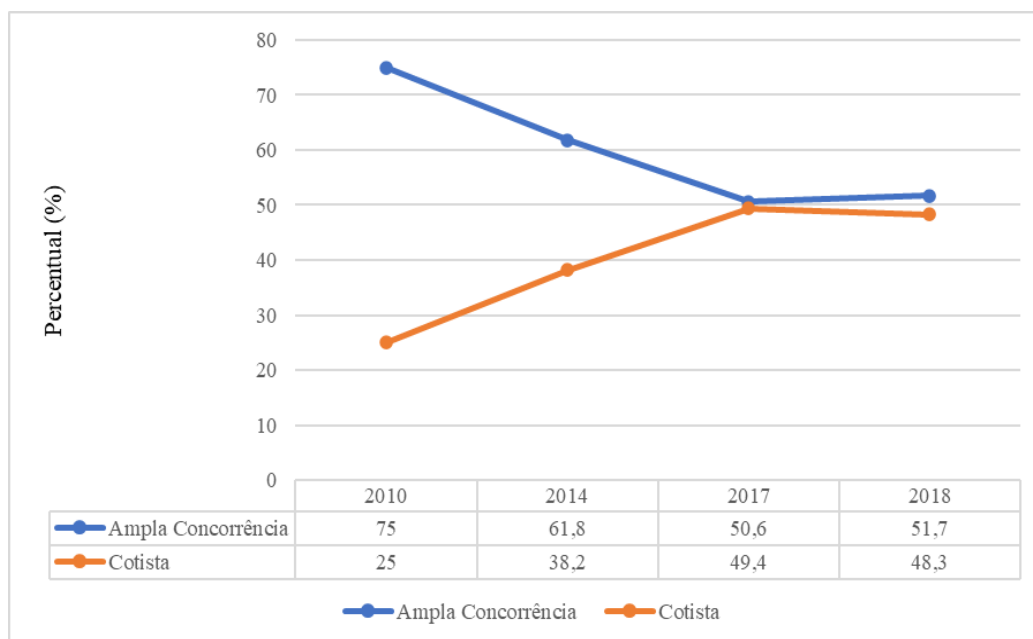
4 Criada em 23 de maio de 1989, oficialmente, a ANDIFES é representante das IFES em face do Governo Federal, de associações de docentes, servidores da área administrativa e discentes (Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários [FONAPRACE], 2012).

Desse modo, considerando o pré-requisito traçado pela Lei de Cotas (2012), segundo o qual a renda per *capita* familiar não pode exceder 1,5 salário mínimo, os graduandos cotistas se inserem no perfil que o *caput* do art. 5º do Decreto n. 7.234 (2010) prioriza quanto ao recebimento de benesses de assistência estudantil:

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

A Figura 1 sintetiza a alteração da dinâmica de 2010, 2014, 2017 e 2018.

Figura 1. Distribuição de vagas de graduação entre ampla concorrência e cotas.

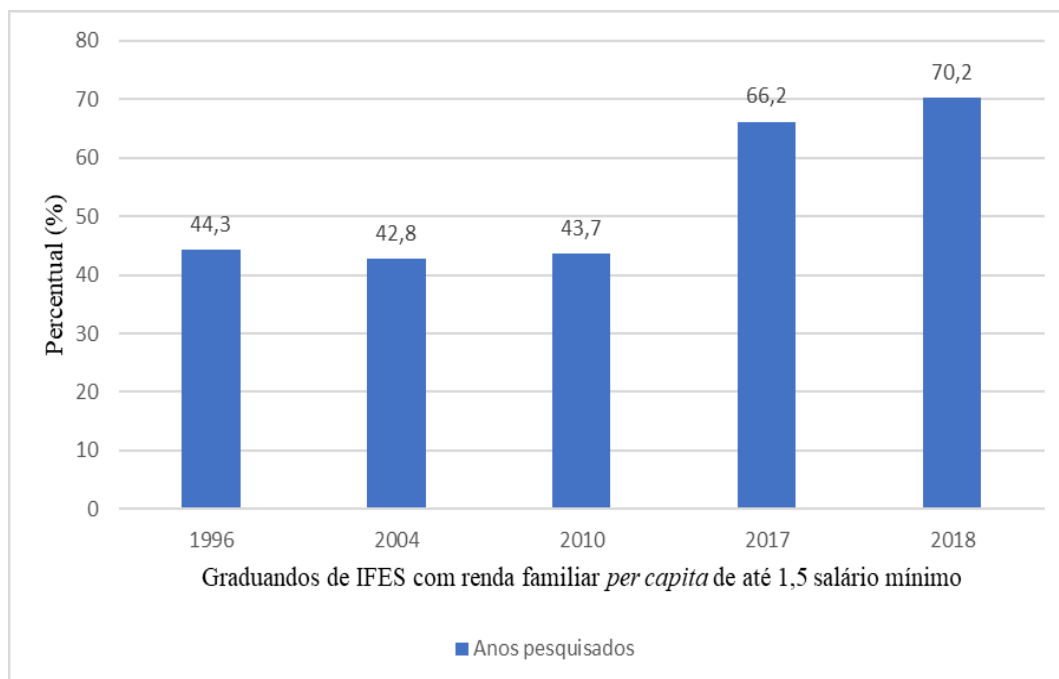


Fonte: Elaborada pelos autores⁵.

As sucessivas pesquisas do perfil de graduandos das IFES constataam, ainda, contínua ampliação do percentual geral de alunos de graduação com renda familiar *per capita* não excedente a 1,5 salário mínimo, variando de 66%, em 2014, para 70,2%, em 2018 (FONAPRACE & ANDIFES, 2019), como se observa na Figura 2.

⁵ Dados coletados a partir da V Pesquisa do Perfil Socioeconômico do Graduando das IFES (FONAPRACE & ANDIFES, 2019).

Figura 2. Evolução do ingresso de alunos com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Esses dados enaltecem a relevância da existência do PNAES, assim como a necessidade de que sua abrangência seja amplificada para que o atendimento da demanda se concretize a contento.

A execução orçamentária do PNAES entre 2016 e 2021

O PNAES, em execução desde 2008, elenca moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico como ações de assistência estudantil, custeadas por recursos orçamentários específicos, descentralizados pelo MEC (Decreto n. 7.234, 2010).

Entre os anos de 2008 e 2016 houve ininterrupto crescimento das dotações orçamentárias destinadas ao PNAES, em harmonia com o que mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução do volume de recursos destinados ao PNAES (2008-2016), Brasil

Ano	PNAES Nacional (valores em R\$)
2008	R\$ 125.300.000,00
2009	R\$ 203.000.000,00
2010	R\$ 304.000.000,00
2011	R\$ 395.189.588,00
2012	R\$ 503.843.628,00
2013	R\$ 603.787.226,00
2014	R\$ 742.720.249,00
2015	R\$ 895.026.718,00
2016	R\$ 1.030.037.000,00

Fonte: Elaborada pelos autores.

Contudo, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, a constância da ampliação de recursos foi interrompida, na medida em que, com exceção de 2019 e 2020, observou-se uma tendência de decréscimo (Tabela 2).

Tabela 2 – Evolução do volume de recursos destinados ao PNAES (2017-2021), Brasil

Ano	PNAES Nacional (valores em R\$)
2017	R\$ 987.484.620,00
2018	R\$ 957.178.952,00
2019	R\$ 1.060.000.000,00
2020	R\$ 1.160.000.000,00
2021	R\$ 852.000.000,00

Fonte: Elaborada pelos autores⁶.

A restrição orçamentária apresentada reflete a ideologia neoliberal dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que, sob o fundamento de obediência ao chamado Teto de Gastos, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95 (EC n. 95, 2016), diminuiu as despesas públicas essenciais, a exemplo do PNAES.

Ademais, cabe destacar que, mesmo com as ampliações orçamentárias nominais ocorridas entre 2019 e 2020, a desvalorização inflacionária que comprometeu o poder de compra desde 2016 não foi considerada por ambos os governos neoliberais, tampouco o número crescente de ingressantes em IFES que o PNAES presume como economicamente hipossuficientes.

Considerações finais

A tardia criação da primeira universidade brasileira, em 1920, bem como do primeiro Ministério da Educação, em 1930, refletem o reduzido enfoque político da universalização do acesso à educação no Brasil, por não ser priorizada pela agenda burguesa nacional (Leher, 2016).

Especificamente quanto ao Ensino Superior, a limitação do número de vagas nas universidades públicas e, ainda, os desafios vivenciados pelos gestores municipais e estaduais para garantir a oferta de ensino de qualidade (no âmbito da educação pública do Ensino Fundamental e do Ensino Médio) podem ser considerados elementos que dificultam a preparação de jovens oriundos da rede pública para o ingresso nas IFES. Além disso, a inexistência de uma efetiva política nacional de assistência estudantil, até a primeira década dos anos 2000, restringia ou impossibilitava a permanência dos ingressantes de perfil socioeconômico vulnerável.

A inclusão da assistência estudantil extensiva ao Ensino Superior no PNE de 2001 estimulou o desenvolvimento de políticas públicas educacionais específicas, quais sejam, o REUNI, sedimentado por um viés reformista moderado, e o PNAES, fruto de reivindicações conjuntas do FONAPRACE, da ANDIFES e de movimentos estudantis desde os anos 1980.

Os sobreditos programas se coadunam com o que Miliband (1972) descreve como prática reiterada em governos de esquerda que ascendem ao poder: a conciliação de classes (Lima, 2019), por meio da mitigação das disparidades sociais intrínsecas ao capitalismo.

O orçamento destinado ao PNAES se manteve crescente até 2016, a fim de ampliar o atendimento de seus objetivos no que concerne à democratização do acesso ao Ensino

6 Os valores orçamentários destinados ao PNAES de 2017 e 2018 foram extraídos da *V Pesquisa do Perfil Socioeconômico do Graduando das IFES* (FONAPRACE & ANDIFES, 2019); os de 2019 e de 2021, dos Relatórios de Gestão do Ministério da Educação (MEC, 2020; 2022); e os de 2020, em razão da omissão acerca do PNAES no Relatório de Gestão do MEC (2021), foram obtidos por meio de entrevista concedida pelo Presidente da ANDIFES ao UOL Educação (Amaral, 2020).

Superior, à diminuição das desigualdades sociais e regionais, à redução da retenção e da evasão, além da inclusão social (Decreto n. 7.234, 2010).

No entanto, o advento da EC n. 95 (2016), com o Teto de Gastos, durante o Governo Temer, limitou a ampliação de gastos públicos, acarretando impacto negativo no âmbito educacional, inclusive no orçamento destinado ao PNAES, que se manteve estagnado e com tendência ao decréscimo a partir de 2017, a despeito das Pesquisas do Perfil Socioeconômico do Graduando, realizadas pelo FONAPRACE e pela ANDIFES, sobretudo a mais recente, de 2018, evidenciarem que aproximadamente 70% do corpo discente das IFES brasileiras se compõem de indivíduos com renda *per capita* familiar de até 1,5 salário mínimo, ou seja, o público-alvo prioritário do PNAES.

A vitória eleitoral de Lula em 2022, bem como o retorno ao Poder Executivo federal de uma agenda política progressista, com priorização de demandas sociais, permite inferir que há perspectivas do PNAES ser fortalecido e ampliado, ainda que, como visto na trajetória dos governos petistas em relação à Educação Superior, pautada por contradições e limites.

Para tanto, apresenta-se como medida essencial a conversão da natureza do PNAES, recobrando-a como política de Estado e não só de governo, o que pode ser alcançado, inicialmente, com a aprovação do Projeto de Lei n. 1.270 (PL n. 1.270, 2015), que tramita na Câmara dos Deputados, tornando tal política mais estável com o respaldo de uma lei ordinária.

Referências bibliográficas

- Almeida, A. J. B., Rodrigues, M. S. S., & Lima, A. S. (2018). Uma análise empírica do auxílio moradia no contexto da assistência estudantil na UFC. In M. V. Rodrigues, & S. M. A. Cavalcante (Orgs.), *Políticas públicas e gestão da educação superior: integrando saberes* (pp. 98-118). Imprensa Universitária UFC.
- Amaral, L. (2020, 12 de agosto). Após corte, reitores pedem \$1,2 bilhão para manter universidades em 2021. *UOL Educação*. <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/08/12/apos-corte-reitores-pedem-r-12-bilhao-para-manter-universidades-em-2021.htm>
- Aprile, M. R., & Barone, R. E. M. (2009). Educação Superior no Brasil: políticas públicas para a inclusão social. *Revista @mbienteeducação*, 2(1), 39-55.
- Araújo, A. L., & Alexandre, J. W. C. (2018). Assistência estudantil entre textos e contextos. In M. V. Rodrigues, & S. M. A. Cavalcante (Orgs.), *Políticas públicas e gestão da educação superior: integrando saberes* (pp. 119-138). Imprensa Universitária UFC.
- Barbalho, A. (2009). Políticas culturais no Brasil: primórdios (1500-1930). In *Anais do 5o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*. Salvador, BA.
- Couto, C. G., & Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.

Cunha, L. A. (2007). *A universidade crítica: o Ensino Superior na República populista* (3a ed.). Ed. UNESP.

Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. (2007). Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. (2010). Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm

Decreto n. 14.343, de 7 de setembro de 1920. (1920). Institue a Universidade do Rio de Janeiro. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>

Decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931. (1931). Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização tecnica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-republicacao-139891-pe.html>

Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. (2016). Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Ferraro, A. R., & Kreidlrow, D. (2004). Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. *Educação & Realidade*, 29(2), 179-200.

Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. (2012). *Revista comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares*. Ed. UFU.

Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários, & Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2019). *V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Instituições de Ensino Superior*. <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecono%CC%82mico-dos-Estudantes-de-Graduac%CC%A7a%CC%83o-das-U.pdf>

Frigotto, G. (2015). Contexto e sentido ontológico, epistemológico e político da inversão da relação educação e trabalho para trabalho e educação. *Revista Contemporânea de Educação*, 10(20), 7-26.

Guerra, A. C. (2017). *A implementação do REUNI na Universidade Federal do Ceará no contexto da contrarreforma da Educação Superior* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE. http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/25069/1/2017_dis_acguerra.pdf

Imperatori, T. K. (2017). A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, 129, 285-303.

Leher, R. (2016). Luta de classes e mercantilização da educação brasileira. In *Proceedings of the 3rd International Conference Strikes and Social Conflicts: Combined Historical Approaches to Conflict* (pp. 959-971). Barcelona. <https://core.ac.uk/download/pdf/78542586.pdf>

Lei n. 1.254, de 4 de dezembro de 1950. (1950). Dispõe sobre o sistema federal de ensino superior. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1254.htm#:~:text=LEI%20No%201.254%2C%20DE%204%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201950.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20sistema%20federal,Art

Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. (1961). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacao-original-1-pl.html>

Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992. (1992). Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8436.htm

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. (2012). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

Lima, Kátia. Universidade pública e contrarrevolução: da “travessia de uma ponte” ao “caminho da prosperidade”. *Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, [S. l.], v. 17, n. 44, 2019. DOI: 10.12957/rep.2019.45207. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/45207>. Acesso em: 11 ago. 2025.

Marini, R. M. (2022). Dialética da dependência. In R. Traspadini, & J. P. Stedile (Orgs.), *Ruy Mauro Marini: dialética da dependência e outros escritos* (pp. 169-216). Expressão Popular.

Miliband, R. (1972). *O Estado na sociedade capitalista*. Zahar.

Ministério da Educação. (2020). *Relatório de Gestão 2019*. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacao/pdf/copy_of_RelatoriodeGestao_2019.pdf

Ministério da Educação. (2021). *Relatório de Gestão 2020*. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacao/pdf/Relatorio2021v6.pdf

Ministério da Educação. (2022). *Relatório de Gestão 2021*. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacao/pdf/R_MEC2021_V7.pdf

Orso, P. J. (Org.). (2007). *Educação, sociedade de classes e reformas universitárias*. Autores Associados.

Pereira, P. A. (2008). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In I. Boschetti, E. Behring, S. Santos, & R. Mioto (Orgs.), *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (pp. 87-106). Cortez.

Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007. (2007). Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf

Projeto de Lei n. 1.270, de 2015. (2015). Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0linb5pogkvtoIgn-z45a7ejy2315266620.node0?codteor=1333818&filename=Avulso+-PL+1270/2015

Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas públicas* (Vol. 2, pp. 21-42). Escola Nacional de Administração Pública.

Silveira, M. M. (2012). *A assistência estudantil no Ensino Superior: uma análise sobre as políticas de permanência das universidades federais brasileiras* (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS. https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/MIRIAM.SILVEIRA_A-Assist%C3%Aancia-Estudantil-no-Ensino-Superior-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-sobre-as-pol%C3%ADticas-de-perman%C3%Aancia-das-universidades-federais-brasileiras.pdf

Souza, J. D. A. (2017). *Na travessia. Assistência estudantil na educação profissional: as interfaces das políticas de assistência social e educação* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23610>

Para citar este artigo

Norma ABNT

Simões, M. L.; Gonçalves, R. S. Análise da variação orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre 2016 e 2021. Conhecer: **Debate entre o Público e o Privado**, v. 14, n. 33, p. 121-137, 2025.

Norma APA

Simões, M. L., & Gonçalves, R. S. (2025). Análise da variação orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre 2016 e 2021. Conhecer: *Debate entre o Público e o Privado*, 14(33), 121-137.

Norma Vancouver

Simões ML, Gonçalves RS. Análise da variação orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) entre 2016 e 2021. Conhecer: *Debate entre o Público e o Privado*, 14(33):121-137, 2025. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/15140>