

Crise, recrudescimento do neoliberalismo e seus reflexos no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

Adaíres Eliane Dantas Santos¹

Terçália Suassuna Vaz Lira²

Resumo

Este artigo, construído através de levantamento bibliográfico e documental, tenta compreender o itinerário da assistência estudantil no contexto de criação e desenvolvimento das universidades públicas, revelando as especificidades deste processo dentro da conformação socio-histórica brasileira no seu contexto de economia dependente. Busca apreender a conjuntura política e socioeconômica em que foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), capturando a correlação de forças e contradições que perpassam este programa. É dado evidência as dimensões que essas contradições assumem em contexto de crise política e econômica, como a que o Brasil enfrenta desde 2015, e suas repercussões na permanência estudantil.

Palavras chaves

Assistência estudantil; PNAES; Crise econômica.

Crisis, recrudence of neoliberalism and its reflections on the National Student Assistance Program (PNAES)

Abstract

This article, built through a bibliographic and documentary survey, tries to understand the itinerary of student assistance in the context of creation and development of public universities, revealing the specificities of this process within the Brazilian socio-historical conformation in its context of dependent economy. It seeks to understand the political and socioeconomic context in which the National Student Assistance Program (PNAES) was established, capturing the correlation of forces and contradictions that permeate this program. The data shows the dimensions that these contradictions assume in the context of political and economic crisis, such as the one Brazil has been facing since 2015, and its repercussions on student permanence.

Keywords

Student assistance; PNAES; Economic crisis.

Artigo recebido em fevereiro de 2022

Artigo aprovado em setembro de 2022



Introdução

A trajetória da assistência estudantil está intrinsecamente conectada com a trilha de acesso da sociedade brasileira ao ensino superior. Desta forma, o caráter antidemocrático que acompanhou o processo de organização do ensino em universidade no Brasil, resguardando os interesses de elite colonial no contexto de capitalismo dependente, terá reflexos na política de assistência estudantil.

A assistência estudantil, enquanto conjunto de ações direcionadas para contribuir com as condições de acesso e permanência dos estudantes no ensino superior, deve ser compreendida como estratégias que integram a política educacional. No entanto, as ações de promoção ao estudante foram firmadas nas universidades ocupando uma posição marginal, um papel secundário, de menor relevância, que revela, sobretudo, uma dimensão assistencial que remete a ajuda e não se integrou, necessariamente, as atividades de ensino (NASCIMENTO, 2012). Isso se reflete num reconhecimento tardio da Assistência Estudantil, que só passa a ser normatizada por legislação própria no ensino superior a partir de 2007, quando se tem a edição do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O PNAES é instituído no contexto de expansão e democratização do ingresso no ensino superior, que tiveram como expressões o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2007; e a Lei N.º 12.711/2012, que regulamenta a política de cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Esses dispositivos trouxeram novas configurações para as federais. Possibilitaram não só a ampliação do número de vagas e universidades públicas, como também favoreceu o ingresso nas IFES de estudantes advindos da rede pública de ensino básico e pertencente a estratos sociais de classes de baixa renda, com maior participação de negros e minorias étnicas no corpo de discentes das universidades brasileiras.

Neste contexto, o PNAES se afirma como a principal estratégia para viabilizar a permanência estudantil no ensino superior. Este

programa, apesar de trazer configurações inéditas para assistência estudantil, revela algumas contradições, pois é tensionado por forças opostas, que caracteriza bem o movimento dialético em que se estrutura e reproduz o capitalismo.

A compreensão sobre a institucionalidade de políticas como REUNI, Lei de Cotas e PNAES, parte antes do entendimento sobre a conjuntura política e socioeconômica em que elas foram editadas, assim como das relações que guardam com a economia capitalista globalizada. Apreender minimantes essas relações e situá-las numa perspectiva de totalidade é um esforço ontológico necessário para capturar a correlação de forças que perpassam a assistência estudantil, seu caráter dual e as dimensões que assumem em contexto de crise política e econômica, como a que o país enfrenta desde 2015.

A relação capital, educação e assistência estudantil

O itinerário da Assistência Estudantil segue o rastro de organização do ensino superior. Foi moldada conforme as faces que a política de educação assumiu nesse nível de ensino. Desta forma, a institucionalidade da Assistência Estudantil no contexto universitário é construída sobre bases específicas, que soam junto a contraditória relação do capital com a educação no eixo de reprodução do capitalismo dependente.

A sociedade brasileira é marcada por uma tardia abolição da escravidão e por uma revolução burguesa direcionada de fora para dentro em atendimento as expectativas do capital externo, que necessitava expandir seus mercados. O moderno se conciliou com o arcaico mantendo-se a tradição da velha política, orientada pelo mandonismo e repressão (FERNANDES, 1987). Essas características não conferiram à educação um viés de inclusão social. As universidades públicas no Brasil surgem de forma retardada no contexto de uma economia periférica dependente, visando a atender aos interesses do capital internacional. Sua institucionalização ocorre, portanto, preservando os vínculos de dependência cultural e econômica com o capitalismo externo

e deixando a salvaguarda os antigos privilégios das oligarquias agrárias. Desta forma, a organização do ensino superior em universidades, estruturam-se distante dos princípios de universalização e democratização. São sobre essas bases que se erguem a assistência estudantil no ensino superior e são a partir desses nexos que a referida política se desenvolve assumindo uma dimensão assistencial, que remete a ações focalizadas e clientelistas.

Kowaeski (2012) apresenta uma linha cronológica da assistência estudantil brasileira, na qual a classifica em três fases. A primeira fase é situada no contexto de acesso da sociedade à educação superior, ainda na República Velha, estendendo-se até o final do Regime Militar. A segunda fase é compreendida dentro da conjuntura de reabertura política do Brasil. Já a terceira fase é definida dentro do processo social, econômico e político em que foram instituídos o REUNI, o PNAES e a Lei de Cotas.

As configurações assumidas pela assistência estudantil em suas diversas fases estão atreladas à conjuntura política, socioeconômica e ao contexto histórico em que se estruturam cada uma dessas fases. Desta forma, a assistência estudantil é perpassada por acepções que vão do assistencialismo/clientelismo ao direito. A intensidade dessas relações varia de acordo com a atuação das forças sociais em cena e dos próprios ânimos do capitalismo em seu movimento de reprodução.

A conformação socio-histórica brasileira e a posição periférica do país no contexto mundial de reprodução capitalista trouxeram às políticas sociais uma lógica assistencial, fragmentada, baseada por relações clientelistas, que se estruturam distante dos princípios de universalidade e da ótica do direito. Essas características acompanharam a institucionalidade do ensino superior e se estenderam à assistência estudantil. Sposati et al. (2014) compreendem que diante dessas amarras colonialistas e de dependência com o capital externo, as políticas sociais tendem a se afirmar na realidade brasileira por uma dimensão assistencial, que se expressa na focalização das ações, seletividade do público e na oferta de serviços direcionados ao suprimento das ne-

cessidades básicas de sobrevivência, que são concedidos através de relações que remetem ao clientelismo.

Trazendo a análise acima para assistência estudantil, Nascimento (2012) destaca que esta política se desenvolveu por uma dimensão assistencial. As ações de promoção ao estudante no ensino superior foram instituídas com o objetivo de oferecer subsídios materiais aos alunos de graduação e, assim, contribuir para seu êxito acadêmico. Desde as origens mais remotas, a assistência estudantil centraliza suas ações na oferta de serviços que são essenciais à reprodução humana, como alimentação e moradia.

A assistência estudantil nasce com a criação da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, em 1928. Na conjuntura interna, essa experiência foi multiplicada ao longo das décadas de 1930 e 1940, nas quais os principais centros urbanos em que se ergueram as primeiras universidades públicas do país passaram a contar com casas de apoio para os alunos advindos do interior e outros estados da federação (KOWASLSKI, 2012).

Dentro do contexto de urbanização e industrialização brasileira, as universidades foram se multiplicando, pois se constituía como um aparato necessário para reprodução capitalista. Esse processo foi perpassado por muitas contradições que revela, sobretudo, a funcionalidade da educação mercantilizada à hegemonia do capital. Embora, não seja nossa intenção desenvolver essas análises, importa ressaltar que, de alguma forma, o fenômeno da expansão universitária atrelada ao desenvolvimento industrial do país possibilitou o ingresso gradual de segmentos da classe trabalhadora no ensino superior. É, portanto, com esse advento que a assistência estudantil passa a se reservar aos estudantes considerados carentes economicamente. Isso explica as acepções assistencialistas que acompanhou essa política ao longo de sua trajetória, que foram firmadas nas universidades de acordo com o interesse e disposição financeira das instituições de ensino superior. Sem norteamento de uma política nacional ou mesmo reservas orçamentárias para esse fim, as ações

de promoção estudantil eram ofertadas através de ações pulverizada, de baixa cobertura e com público focalizado.

A defesa por uma política de assistência estudantil esteve integrada à luta do movimento estudantil desde sua gênese. No entanto, será só na transição dos anos 1980 ao 1990, dentro do contexto de redemocratização do país e em meio a ebulição dos movimentos sociais, que essas bandeiras ganharão mais destaque através de seus principais agentes de defesa e mobilização: União Nacional do Estudante (UNE), Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (SENCE) e o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE).

As reivindicações do FONAPRACE e do movimento de estudantes em torno da assistência estudantil, durante as décadas de 1980 e 1990, estavam associadas às bandeiras de lutas a favor da democratização do ensino superior, defesa das universidades e preservação de sua autonomia. Essas frentes de mobilização se chocavam fortemente com os interesses do Estado neoliberal, que na linha oposta das reivindicações desses atores, patrocinava a contrarreforma do ensino superior, marcada pelo desmonte do ensino e sucateamento das universidades públicas, que sofriam com a dura política de arrocho fiscal do governo.

Será só durante o novo milênio que a assistência estudantil ganhará base legal enquanto política de direito através da edição do PNAES. Conforme já anunciado, esse programa se apresenta como uma proposta que integra as políticas de expansão e democratização do ensino superior traçadas para o Brasil na conjuntura do social liberalismo. Mas afinal, o que representa essa ideologia e por que ela possibilitou uma certa extensão dos direitos sociais?

A correlação de forças em torno do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)

Como bem sabemos, o modo de produção capitalista é perpassado por crises econômicas. A história tem revelado que as recessões econômicas, registradas em diferentes épocas, assumem caracterís-

ticas gerais marcadas por: queda da taxa de lucro, superprodução de mercadorias e subconsumo das massas, acompanhada de crescente desemprego e aumento da superpopulação relativa, o que leva ao rebaixamento dos salários.

Os contornos capitalistas para retomada de suas taxas de lucros ocorrem através da busca de novos espaços de acumulação e valorização de capital, acompanhado da expansão e reorganização geográfica. Na historicidade desse modo de produção, os processos de depressão e retomada do crescimento econômico são repetitivos. Essas configurações fizeram Mézáros (2011) analisar as crises econômicas como algo endêmico à estrutura do capitalismo, afirmando que elas expressam a falta de controle sociometabólico desse sistema sob o seu movimento de reprodução e os problemas por ele criados. Contudo, esse intelectual evidencia a grande depressão econômica dos anos 1970 como o marco de uma crise profunda do capitalismo, que assume dimensões estruturais.

Após a grande crise econômica de 1970, o capital assume um caráter global e se reinventa sob a égide das finanças. Substitui os padrões de acumulação vigentes, instituindo novas relações e organizações do trabalho. Neste contexto ganha dimensão a ideologia neoliberal, que norteará as políticas de Estado nas décadas subsequentes, num movimento de retorno apologético às influências do liberalismo clássico do século XVIII.

Sob o comando do neoliberalismo, o Estado assume a configuração de provedor de funções mínimas. Para tanto, promove a abertura e desregulamentação da economia na perspectiva da livre circulação de capital e ampliação dos seus espaços de mercantilização através da privatização de setores produtivos exclusivos do Estado, bem como dos próprios serviços públicos. A expressão deste processo no Brasil se dá com o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE -1995), o qual Behring (2003) classifica de contrarreforma devido seu caráter regressista e antidemocrático, que representou a perda de direitos dos cidadãos.

O neoliberalismo trouxe um aprofundamento da pobreza, evidenciando os limites da degradação social e ambiental, que foram mais expressivos na periferia do mundo. Para Castelo (2008a), o avanço da miséria expõe, ainda mais, os conflitos de classe e esse processo é ameaçador a hegemonia capitalista. Desta forma, o próprio sistema começa a operacionalizar reformas dentro da ordem. É nessa conjuntura que os apologetas do capital passaram a desenvolver, no final dos anos 1990, uma revisão dos efeitos do neoliberalismo e das proposituras do consenso de Washington. A partir de então, o capitalismo é tomado por um certo tipo de humanismo em que florescem os discursos de justiça social e desenvolvimento com igualdade. Neste contexto, o Estado passa a assumir um papel mais indutor e lança mão de políticas sociais e da concessão de direitos, desde que instaurado numa perspectiva compensatória, que se associa a um projeto de conformação de classe.

De acordo com Castelo (2008a), ante a virada de século, o capital globalizado na sua face neoliberal passa por reconfigurações em que não impera mais o seu viés liberal ortodoxo. O referido autor compreende esta reestruturação interna, na qual há um aparente humanismo no sistema capitalista, como sendo a segunda fase do neoliberalismo mundial, a qual é categorizada de social liberalismo. Indo mais afundo nesta análise, Castelo aponta o social liberalismo como uma contrarrevolução burguesa, uma estratégia de coesão social frente a ebulição de movimentos sociais na passagem para o novo milênio, despertados na periferia e no centro do mundo contra os efeitos perversos da globalização.

No Brasil os principais porta-vozes do social liberalismo são os governos petistas. Não por acaso é sob a gestão deste partido que ocorre a edição do REUNI, Lei de Cotas e PNAES, que integram uma proposta de expansão e massificação do ensino superior, recomendada pelos organismos multilaterais frente o advento do social liberalismo. Leher (1999) destaca que as proposituras desses organismos

para as políticas educacionais do terceiro mundo estão associadas a um projeto de desenvolvimento com segurança, que tenta apassivar os conflitos de classe e induzir a um desenvolvimento que seja funcional à reprodução do capitalismo.

Desta forma, as ditas políticas de democratização do ensino superior na realidade brasileira são impulsionadas entre o final dos anos 1990 e a primeira década dos anos 2000. É interessante perceber, no entanto, sua relação com a ideologia neoliberal em sua segunda fase, visto que esse movimento inicia-se privilegiando a esfera do mercado. A ampliação do ensino superior dá os primeiros passos através do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) em 1999, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) em 2004³.

O REUNI, no entanto, contempla uma proposta para expansão do ensino superior público, sendo acompanhado por estratégias de democratização do ingresso através da Lei de Cotas, o que necessariamente reivindicava investimento nas ações de assistência estudantil. Neste contexto, surge o PNAES, que pode ser situado como uma das mediações para o acesso e permanência dos estudantes nas universidades.

Apesar dos ares democratizantes trazido pelo REUNI, Lei de Cotas e PNAES, esses dispositivos são enviesados por algumas contradições, pois mesmo instituindo direitos sociais importantes, foram operacionalizados dentro da ordem do capital e direcionados para atender as demandas de mercado. São alicerçados na política de consenso de classes, que caracteriza os governos petistas. Nesta perspectiva, apresentam-se como funcionais ao capital, à medida que direciona a formação para o mercado e desenvolvimento capitalista; como também atende as reivindicações e expectativas dos estudantes, intelectuais da educação e classes populares através do investimento no ensino superior público, que neste contexto se efetiva com ampliação das vagas, expansão das IFES, democratização do ingresso e oferta de uma política de permanência estudantil, possibilitando um maior acesso dos filhos da classe trabalhadora às universidades.

Trazendo a análise dessas relações contraditórias para o campo particular do PNAES, vislumbramos no programa um caráter híbrido, que reconhece algumas demandas dos estudantes, mas as institucionalizam numa perspectiva neoliberal, explicitando a correlação de forças em torno da assistência estudantil.

O PNAES traz configurações inéditas para assistência estudantil. Uma delas é que esse programa será a primeira ação em nível nacional que normatiza a assistência estudantil nas IFES. Sua promulgação materializa uma reivindicação histórica do movimento de estudantes. Desta forma, o PNAES traz uma perspectiva de assistência estudantil que – além de integrada as atividades de ensino, pesquisa e extensão – não se limita a concessão de auxílios indispensáveis a sobrevivência humana, conforme pode ser verificado no § 1º, artigo 3º do Decreto 7.234/2010, que dá legalidade ao programa:

As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas: I – moradia estudantil; II – alimentação; III – transporte; IV – atenção à saúde; V – inclusão digital; VI – cultura; VII – esporte; VIII – creche; IX – apoio pedagógico; e X – acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (BRASIL,2010).

É possível observar nas disposições do Decreto 7234/2010, o posicionamento da assistência estudantil como uma mediação entre acesso e permanência dos alunos nas universidades, que também colabora para democratização do ensino superior. Desta forma, são objetivos do PNAES:

- I – Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II – Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III – Reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV – Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Verifica-se os ares democratizantes do PNAES, que podem ser associados aos princípios de democratização, inclusão social, igualdade de oportunidades e permanência. Essas palavras se repetem nos artigos, incisos e parágrafos do Decreto 7234/2010 e estão em consonância com os fundamentos do Plano Nacional de Assistência Estudantil (FONAPRACE, 2007), revelando neste sentido, que o programa também expressa o atendimento de algumas das demandas do FONAPRACE e do movimento de estudantes.

Por fim, o PNAES traz a previsão do retorno da rubrica da Assistência Estudantil na matriz orçamentária do MEC, que havia sido extinta desde 1997. Já no primeiro ano de execução do programa foi destinado mais de 178 milhões de reais para seu custeio (SIOP, 2022).

Apesar dos notórios avanços, o PNAES revela algumas contradições, a começar por seu status jurídico, que se afirma através de um Decreto Presidencial. Associado a essa fragilidade legal, a assistência estudantil se efetiva a partir de um programa e não uma política pública, conforme reivindicado pelos seus agentes de defesa. Sua maior contradição está disposta no artigo 5º do Decreto 7234/2010, ao instituir que: “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” (BRASIL, 2010).

O recorte social disposto no artigo 5º do Decreto nº 7234/2010 se opõem a perspectiva ampla de assistência estudantil e aos princípios democráticos que norteiam o PNAES, pois continua focalizando as ações nos estudantes mais pobres. Transpõe a lógica de efetividade da política de assistência social para assistência estudantil ao pautar que a concessão dos auxílios deve ser baseada em critérios de renda.

Observa-se, portanto, que as marcas da seletividade e focalização do atendimento estão impressas no PNAES. Essas características, que restringe o acesso dos usuários aos serviços com base em critérios de renda, acompanham as políticas públicas contemporânea, em conformidade com o ideário neoliberal, o qual não foi abandonado

no contexto do social liberalismo. As políticas públicas deste período histórico são instituídas assim numa vertente compensatória em que há uma ampliação dos direitos sociais, sem que haja, no entanto, rupturas com a estrutura de produção e reprodução do capitalismo. Desta forma, essas políticas não têm perfis de universalidade na cobertura. São direcionadas a segmentos específicos com objetivo de minimizar desigualdades, e, quando possível, estão associadas ao processo de valorização do capital. É nesta perspectiva que os governos do PT desenvolvem uma política de consenso de classes, na tentativa de formar uma aliança entre a justiça social (através da ampliação de direitos) e o desenvolvimento econômico (garantindo e potencializando o processo de acumulação capitalista). Para Castelo (2008 b, p.24) é na conjuntura do social liberalismo “que surgem as teses da chamada terceira via, um sincretismo entre o mercado e o Estado capaz de promover o bem-estar social”.

Trazendo esta relação sincrética entre mercado e Estado para análise do PNAES, é possível ver que esse programa ao contribuir com as condições de permanência dos estudantes nas universidades, atende as metas expansionistas e produtivista traçadas para o ensino superior, no que diz respeito a formação e qualificação de mão de obra para o mercado. Coloca-se ainda como um projeto que colabora com a conformação de classe, visto que dá materialidade a uma reivindicação dos estudantes. A contradição do PNAES reside no fato de ser operacionalizado numa perspectiva neoliberal, que o impossibilita de assumir um caráter universal dentro das IFES. Desta forma, nos reportamos ao pensamento de Leite (2015, p. 447), quando destaca que:

O PNAES é uma síntese de múltiplas determinações, sendo determinado e determinante. Ele é um conduto, uma via de mão dupla por onde circulam diferentes interesses, mas com a dominância de um dos polos. O PNAES atende aos diferentes interesses de classes sob a ordem do capital: atende parte das reivindicações das entidades estudantis e do FONAPRACE, e

com isso prepara força de trabalho qualificada e contribui para a coesão social e a passivação no interior das IFES, sob a ideologia da igualdade de oportunidades (LEITE, 2015, p. 447).

O PNAES foi uma estratégia que acompanhou o processo de expansão e democratização do ensino superior, instituído no contexto do social liberalismo. Sob essa vertente ideológica, compreendida também como a segunda fase do neoliberalismo, houve uma ampliação dos direitos sociais e de algumas políticas públicas, mas que por serem operacionalizadas dentro da lógica neoliberal, não escaparam do caráter compensatório, seletivo e focalizado. Essas características são consoantes as teses liberais de redução do gasto social e maximização dos lucros capitalistas, que podem ser potencializados através da supressão dos direitos sociais e maior direcionamento das reservas fundo público para o capital. Esse pensamento liberal explica o perfil das políticas sociais brasileiras contemporâneas. Elas foram ampliadas numa conjuntura econômica favorável e ainda serviram como mecanismo para conformação de classe e reprodução da hegemonia capitalista, contudo não assumiram, jamais, preceptivas universalizantes, pois esse viés compromete a preservação das altas taxas de lucros do capital.

Todavia, a partir de 2015, o social liberalismo e a política de consenso de classe alicerçada sob esta ideologia dos governos petistas chegam a seus limites frente aos efeitos da crise capitalista mundial. A repercussão desse processo no Brasil é marcada pelo recrudescimento do neoliberalismo e do conservadorismo exacerbado na política nacional. O ressurgimento dessas forças se fez acompanhado pela regressão dos direitos sociais, humanos e desmonte das políticas públicas diante das medidas de arrocho fiscal do governo. Nesta conjuntura, as universidades públicas vivenciam um intenso processo de sucateamento e ataques ideológicos, que tiveram reflexos na assistência estudantil, evidenciando ainda mais as contradições do PNAES.

Crise econômica, particularidades brasileiras e seus reflexos no PNAES

Embora o capitalismo tenha se reconfigurado, as recessões econômicas na atualidade permanecem associadas à superacumulação de capital, seja produtivo, financeiro ou fictício. O ano de 2008 é marcado por uma crise econômica de vinculação com o capital financeiro, detonada no setor imobiliário dos Estados Unidos, pela expansão descontrolada do crédito imobiliário. Na era da mundialização do capital, a crise se alastra rapidamente entre os países centrais, contudo seus efeitos são retardados na periferia do mundo.

No Brasil, o governo tentou contornar as inflexões da crise mediante o investimento na política de exportação, com altas do commodities para abastecimentos dos mercados em crise, aliada ao desenvolvimento de uma política interna de socorro ao capital instalado no país, através de ações de desoneração tributárias, incentivo ao crédito e estímulo ao consumo pelas massas. Esse receituário driblou os efeitos imediatos da recessão. No entanto, frente ao prolongamento da crise mundial, numa economia conectada e globalizada e com fortes laços de dependência do capital externo, essa política mostrou seus limites com ampliação dos déficits fiscais e superendividamento das famílias (CARCANHOLO, 2018).

A economia brasileira entra em declínio. Esse processo é intensificado frente à crise política e perda de popularidade dos governos do PT, que têm parte de seus membros envolvidos em escândalos de corrupção. O Capital (interno e externo) passa a reivindicar medidas de Estado, que proporcionem a recuperação de suas taxas de lucro. Dilma Rousseff vence as eleições de 2014, com o desafio de lidar com um cenário mundial em crise e conseqüentemente uma burguesia insatisfeita, bem como de contornar os conflitos internos, marcados por um congresso de oposição e o avanço de forças conservadoras, que expunham o ódio de classe através do apoio midiático. Essas são as bases de consolidação para o golpe político de novo tipo em 2016 (DEMIER, 2017).

A derrubada da presidenta Dilma traz outras configurações políticas, econômicas e sociais para o Brasil, instaurando um novo capítulo do neoliberalismo no país (BEHRING, 2019). No entanto, o recrudescimento do neoliberalismo interno é anterior ao golpe político de 2016. O endurecimento na política neoliberal é evidenciado já na segunda gestão de Dilma Rousseff, quando o governo federal lança mão de um conjunto de ações para promoção do ajuste fiscal, no qual podem ser destacados a minirreforma da previdência, a extinção e fusão de algumas pastas ministeriais e a tentativa de prorrogação, até 2019, acompanhada da proposta de aumento de 20% para 30% da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Ainda sob a gestão petista, nota-se uma regressão nos direitos e nas políticas sociais. Neste contexto, a educação superior e as ciências sofreram seus primeiros gargalos, que se dão a partir de cortes orçamentários para financiamento dessas políticas.

O subfinanciamento das políticas públicas e regressão dos direitos sociais é uma consequência das prioridades assumidas pelo Estado para enfrentamento a crise econômica, que na realidade brasileira se deu através da intensificação da política de ajuste fiscal. A opção por esse caminho no contexto de depressão da economia revela o compromisso do Estado com os lucros capitalista. Numa perspectiva neoliberal, o ajuste fiscal constitui-se como alternativa capaz de promover a redução do gasto público e direcionar uma fatia maior do fundo público para o capital, especialmente o portador de juros.

Assim, observamos a funcionalidade do golpe político de 2016. Embora o governo Dilma tenha endurecido a política de ajuste fiscal com impacto direto no financiamento das políticas sociais, as reformas a serem executadas exigiam celeridade e maior agressividade. Desta forma, nos dois anos de gestão que restaram a Michel Temer, o presidente ilegítimo se mostrou ágil para revogar direitos societários e oferecer o aparato legal de proteção que o capital reivindicava. Houve um recrudescimento para o neoliberalismo mais ortodoxos, cujos reflexos foram sentidos nas políticas de saúde, educação e proteção social. Os

efeitos desse processo se mostram árduos para classe trabalhadora. Sob o comando de Temer foram sancionadas a lei que flexibiliza a terceirização de serviços (lei n° 13.429/2017) e a reforma trabalhista (lei n° 13.446/2017). No campo educacional, o ensino, a pesquisa e a extensão foram asfixiadas com o desfinanciamento dos programas nessas áreas. A maior tacada viria como a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016, que instaura um novo teto de gastos e congela os investimentos primários do setor público por 20 anos, inclusive em políticas com vinculação constitucional como saúde e educação.

A partir da EC 95/2016 o orçamento público para financiamento das mais diversas políticas terão como referência os gastos do ano de 2017. Por mais que a economia volte a crescer, os investimentos públicos estão limitados a serem reajustados apenas pelo índice de inflação. Na educação, o novo teto de gastos revoga o artigo 12 da Constituição Federal de 1988, o qual prevê investimentos pela União de no mínimo 18% da arrecadação de receitas e impostos nesta política. As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, também serão comprometidas, especialmente as que anunciam investimento de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação até 2019, com previsão de atingir 10% em 2024. A assistência estudantil, historicamente marginalizada na educação pública, tende a reforçar sua dimensão assistencial através de rígidos critérios de elegibilidade para acesso as ações do PNAES. Trata-se de um risco de retorno para o lugar da benesse e da ajuda, que será potencializado a partir da focalização e seletividade do atendimento.

A EC 95/2016 representa uma aposta irresponsável para salvar o capital, particularmente o portador de juros, às custas da penalização da classe trabalhadora, que está condenada a sacrifícios pelos próximos 20 anos. Os especuladores financeiros não apenas foram poupados, como são também os grandes beneficiados da EC 95, pois o congelamento dos gastos foi restrito às despesas primárias. Nesta perspectiva Behring (2019, p.59,60) destaca que:

A EC 95 é de um aventureirismo irresponsável inimaginável, em que, independente do desempenho econômico, congelam-se os gastos primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que se libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelos especuladores (BEHRING, 2019, p.59, 60).

Na conjuntura do recrudescimento do neoliberalismo, a assistência estudantil já evidenciava sinais de alerta desde 2015, quando se observava que o volume dos recursos para financiamento do PNAES não vinha acompanhando o crescimento do público prioritário dessa política nas IFES. Silva e Costa (2018) destacam que a partir de 2015 registra-se um descompasso entre o número de cotista que ingressam nas IFES e a cobertura dos serviços de assistência estudantil.

Conforme demonstra a V Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, desenvolvida pelo FONAPRACE (2019), o processo de democratização do ingresso nas IFES alterou seu corpo discente de forma significativa na última década, atualmente: 70,2% dos estudantes das universidades federais têm uma renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio, 51,2% são declarados de etnia negra ou parda e 64,7% cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas. Esses dados revelam um público potencial para o PNAES, que exige expressivos investimento no programa.

No entanto, fazendo uma breve análise sobre a evolução dos recursos do PNAES, evidenciamos que: o financiamento do programa foi progressivo até 2016, saindo de R\$ 178.175,071 milhões em 2008 para R\$ 1.006.674.625 bilhão em 2016, representando um crescimento nominal de mais de 400% no período de 2008 a 2015. Contudo, em 2016 os recursos já não crescem na mesma ordem dos anos anteriores e, a partir de 2017, começam a declinar, apresentando queda de (-) 1%, com representação no orçamento de R\$ 992.394.617 milhões, que segue despencando em 2018, com decréscimo de (-) 3% para 2017 e



representação de R\$ 961.604.278 milhões. Em 2019 houve um discreto aumento, o qual volta a cair em 2020 e 2021, em que o orçamento se compara as médias para financiamento do programa há 7 anos atrás. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 01: Evolução do orçamento da assistência estudantil nacional para os alunos de graduação em milhões e bilhões de reais

Ano	Recurso da Assistência Estudantil Nacional	%
2008	178.175.071,00	
2009	220.667.463,00	19%
2010	320.235.978,00	31%
2011	415.528.735,00	23%
2012	579.847.776,00	28%
2013	682.920.732,00	15%
2014	802.207.316,00	15%
2015	985.514.405,00	19%
2016	1.006.674.625,00	2%
2017	992.394.617,00	-1%
2018	961.604.278,00	-3%
2019	1.060.913.499,00	9%
2020	1.28.270.305,00	-3%
2021	849.772.452,00	-21%

Fonte: elaboração própria com base em dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP (2022)

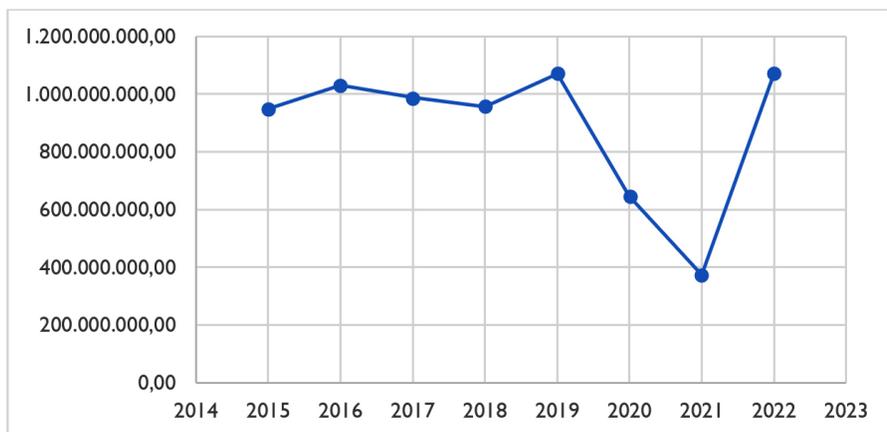
Não podemos deixar de atrelar o declínio dos recursos do PNAES a aplicabilidade da EC 95/2016. Conforme demonstra a tabela 01, as maiores perdas se deram no intervalo de 2017 a 2020, justamente pelo ano de 2017 ser a referência para congelamento dos gastos públicos pelos próximos 20 anos, de acordo com as disposições do novo teto de gasto.

As ações de arrocho fiscal conseguiram ser potencializadas no governo de Jair Messias Bolsonaro. Já nos primeiros meses da gestão do novo presidente, a educação superior federal recebeu uma amostra dos desafios que enfrentaria nos próximos anos. Através do Decreto nº 9.741 de 29/04/2019, promulgado sob a justificativa de adequar as contas da União à lei de responsabilidade fiscal, o governo diminuiu 30% do orçamento das IFES, com despesas não obrigatórias⁴. O corte orçamentário foi extensivo ao Ministério da Ciência e Tecnologia e acompanhado da redução de 6.198 bolsas para pesquisas de pós-graduação pela CAPES (OLIVEIRA, 2019).

A política de educação parece ser um dos alvos prioritários do Governo Bolsonaro na guerra do ajuste fiscal. No triênio 2020, 2021 e 2022, os investimentos para educação superior, proposto pelo poder executivo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), estão entre os menores dos últimos 10 anos. O orçamento previsto para 2021, por exemplo, foi de R\$ 13.467.021.166 bilhões, 118% a menos do que a previsão da PLOA de 2020, que propunha R\$ 29.319.964.950 bilhões (SIOP, 2022).

A assistência estudantil como parte integrante do ensino superior não vivencia uma realidade diferente. A tabela 01 já evidencia a asfixia no orçamento do PNAES. No entanto, na gestão Bolsonaro a situação se agrava. A PLOA de 2020 e 2021 previa para rubrica da assistência estudantil um dos menores orçamento da década. Em 2020, a proposta da lei orçamentaria era de 65% a menos do projeto de 2019. Já em 2021, a PLOA para ação assistência estudantil trazia uma redução 73% em relação a PLOA de 2020⁵ (SIOP, 2022).

ISSN: 2238-9091 (Online) **Gráfico 01:** PLOA para ação assistência estudantil no período de 2015 a 2022



Fonte: elaboração própria com base em dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOOP (2022)

O subfinanciamento da assistência estudantil, desde 2016, demonstra que essa política vivencia o mesmo processo de desmonte que perseguem o ensino, a pesquisa e a extensão no contexto das universidades públicas. A assistência estudantil, no entanto, está exposta a vulnerabilidades particulares pela fragilidade do dispositivo legal que dá efetividade ao PNAES; um Decreto Presidencial, que pode ser revogado a qualquer momento. Nesta perspectiva de análise Leher (2019 a, p.78) destaca:

Evidentemente nenhuma lei, nem mesmo a Constituição, protege de modo permanente os direitos sociais, mas é diferente a salvaguarda dos direitos sociais por lei ou por decreto. O decreto é um ato monocrático do presidente, enquanto a lei envolve debates no Congresso Nacional. A realidade adversa para as universidades federais no governo Bolsonaro evidencia, contudo, que o desenvolvimento de políticas “democratizantes” (como a expansão das universidades e institutos federais, as cotas e assistência estudantil, assim como o fortalecimento do CNPq e da Finep), sem a institucionalização destas na forma de lei, permitem que os avanços sejam facilmente desmontáveis: essa é a realidade brasileira atual (LEHER, 2019a, p.78).

Observa-se, portanto, que frente a atual conjuntura política e econômica do país, a assistência estudantil tem sido fortemente tencionada e seu desmonte se constitui como parte do processo de sucateamento das universidades públicas brasileiras. Diante da intensificação do ajuste fiscal como estratégia de contorno à crise capitalista, o PNAES evidencia, ainda mais, suas fragilidades e contradições. O atual contexto lhe impõe: redução do orçamento, restrição de direitos, maior focalização e seletividade do público atendido e até mesmo o risco de extinção do programa dada sua fragilidade jurídica.

Considerações finais

As estratégias adotadas pelo Estado para enfrentamento a crise capitalista contemporânea reverberam na assistência estudantil com o declínio do seu orçamento, que tem se mostrando insuficiente para proporcionar uma cobertura das ações até mesmo para o público que é definido como prioritário no PNAES. O descompasso entre demanda e cobertura do serviço, tende a intensificar ações de caráter pulverizadas, focalizadas e seletivas, de modo a restringir, cada vez mais, o acesso ao PNAES aos extremamente pobres. Essas tendências, além de potencializar a dimensão assistencial da assistência estudantil, ameaça a proposta de integralidade que o programa traz. O subfinanciamento da assistência estudantil em nome do ajuste fiscal põe em risco a continuidade do próprio PNAES, que se estrutura em pés de barro, através de um decreto presidencial.

A assistência estudantil vivencia, portanto, o processo de desmonte que acompanha o ensino, a pesquisa e a extensão nas universidades públicas. Esse processo se inscreve na conjuntura de crise estrutural do capital e encontra explicações nas particularidades da política interna, marcada pelo ultraliberalismo e conservadorismo exacerbado, que tomou conta do país nos últimos anos. O que vem ocorrendo na realidade brasileira através do sucateamento das políticas e regressão das conquistas civilizatórias é uma expropriação de

direitos no capitalismo tardio, no qual em meio as crises econômicas produzidas pelo sistema capitalista, o Estado, enquanto agente desse, avança com políticas de austeridade, de forma a acentuar os níveis de exploração do trabalho e diminuir o gasto social, privatizando serviços básicos e direcionando as maiores reservas do fundo público ao capital, para assim compensar suas perdas financeiras e promover a retomada das taxas de lucros (BOSHETTI, 2018).

Referências

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003

BEHRING, E. R. Ajuste fiscal permanente e contrarreforma no Brasil da redemocratização. In SALVADOR, E; BEHRING, E; LIMA, R.L (org). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

BOSHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In BOSHETTI, I (org). *Expropriação de direito no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018

BRASIL. *Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acessado em 11 nov 2018.

CARCANHOLO, M. D. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: Macário, et al. (orgs). *Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público*. 1 ed. Fortaleza: Ed. UECE; Bauru: Canal 6, 2018.

CASTELO, R. *O social-liberalismo e a globalização da questão social*. In: IV Conferencia Internacional - La obra de Carlos Marx y los desafios Del siglo XXI, La Habana, Cuba, 2008 a. Disponível em: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4_castelob.pdf. Acesso em 20 ago.2020.

CASTELO, R. A questão social e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica a noção do desenvolvimento econômico com equidade. In: *Revista Emancipação*, n. 8, v. 1, p. 21-35, 2008 b. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/112/110> . Acesso em: 20 ago.2020.

DEMIER, F. *Depois do golpe: a dialética da democracia blindada*. Rio de Janeiro, MAUAD X, 2017.

FERNANDES, F. Revolução burguesa e capitalismo dependente. IN: *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. 3 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários. *V pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileira*, 2018. Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários –. *Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Federais*. Belém, 2007 . Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/plano-nacional-de-assistc3aan-cia-estudantil-da-andifes3.pdf>Acesso em: 07 ago. 2020.

KOWASLSKI, A. V. *Os (Des) caminhos da Política de Assistência Estudantil e o Desafio na Garantia de Direitos*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Porto Alegre, 2012.

LEHER, R. Um novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, São Paulo, n.1, p 19-30, 1999.

LEHER, R. *Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública*. 1 ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

LEITE, J. O. *As múltiplas determinações do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) nos governos Luiz Inácio Lula da Silva*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife, 2015.

MÉSZAROS, I. *A crise estrutural do capital*. Tradução Francisco Raul Cornejo. (et al.). 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

NASCIMENTO, C. M. Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade. In: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – Fonaprace. *Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares*. Uberlândia: UFU-PROEX, 2012. p.147-57.

OLIVEIRA, R. Os primeiros efeitos da asfixia financeira de Bolsonaro sobre as ciências do Brasil. *El país Brasil*, 06 mai. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/02/politica/1556819618_348570.html. Acesso em 18 ago. 2019.

SILVA, L. B; COSTA, N. C. D. Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. In: *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*. V.6, n.2, p.166-192, 2018.

SIOP. *Painel do Orçamento Federal*. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em 16 fev. 2022.

SPOSATI, A. Oliveira et al. *A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

Notas

- 1 Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Mestre em Serviço Social pela UEPB. Assistente Social da Universidade Federal da Paraíba (UEPB). E-mail: adairesnp@hotmail.com, Orcid n.º 0000-0001-5062-0062.
- 2 Professora Doutora da Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: tercalia_suassuna@hotmail.com, Orcid n.º 0000-0003-3852-0258.
- 3 Enquanto o FIES se destina a conceder créditos de financiamento para os estudantes se maticularem em curso de graduação em IES particulares, o PROUNI visa a oferta de bolsas de estudos para alunos de baixa renda, também em IES privadas, através de isenção fiscal concedida a estas pelo Estado
- 4 Em 18 de outubro de 2019, quase seis meses depois do bloqueio dos recursos para educação superior e após a instauração de um quadro caótico nas IFES, o MEC anunciou o descontingenciamento do orçamento para o ensino federal.
- 5 Como sabemos, a liberação dos créditos orçamentários para financiamento de todas as despesas públicas está condicionada à aprovação da LOA pelo Congresso Nacional até dezembro do ano anterior ao próximo exercício financeiro. Esse processo é caracterizado por algumas etapas, em que a primeira delas se refere à elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo Federal, a qual é encaminhada através de Projeto de Lei para o Congresso, a quem compete apreciar e aprovar o orçamento mediante a proposta do executivo ou com restrições, o que podem estar associada à instituição de créditos adicionais, caso o Poder Legislativo considere que os valores autorizados na lei orçamentária podem revelar-se

insuficientes para as finalidades planejadas. Entretanto, cabe ressaltar que, mesmo após aprovação da LOA pelo Congresso, os recursos não são transferidos automaticamente para as demais unidades gestoras, as transferências ocorrem divididas em parcelas. Ao longo de um exercício financeiro, a LOA pode através de decretos presidenciais sofrer alterações pelo Executivo Federal, que se dão por adição de créditos suplementares ou contingenciamento dos recursos. Deste modo, ao compararmos o orçamento da PLOA (a proposta inicial do executivo), a dotação inicial (a proposta aprovada pelo Congresso) e a dotação atual (orçamento efetivamente disponibilizado até o final do exercício, com adição ou restrição de crédito), observamos variações. Inclusive, ao fazermos uma comparação entre tabela 01 e o gráfico 01, observamos que a dotação atual para assistência estudantil foi maior que a previsão da PLOA em 2020 e 2021. No entanto, chamamos atenção para o orçamento da PLOA, porque, além de representar a proposta do Poder Executivo para o financiamento público, é a partir dela que as instituições públicas programam seus gastos. A adição de créditos suplementares no decorrer do exercício financeiro pode representar desafios concretos no que se refere ao gasto desses recursos, visto que todos os gastos públicos são programados, empenhados com antecedência e, na maioria dos casos, associados a processos licitatórios, quando relacionados à aquisição de capital e fornecimento de serviços terceirizados, por exemplo. A depender do período em que os créditos suplementares são disponibilizados, não é possível utilizá-los integralmente frente à limitação de tempo para seguir o ritual legal que deve obedecer à execução do orçamento público pelas mais diversas unidades gestoras

 10.17771/PUCRio.OSQ.61453