

BEATRIZ LINHARES DE CARVALHO

**OS DESDOBRAMENTOS DAS OSCILAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA
ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS UFV FLORESTAL:
UMA INVESTIGAÇÃO PARA O PERÍODO 2016/2023**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Figueiredo
Campolina Diniz

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba

T

C331d
2024

Carvalho, Beatriz Linhares de, 1969-

Os desdobramentos das oscilações orçamentárias na assistência estudantil do campus UFV Florestal: uma investigação para o período 2016/2023 / Beatriz Linhares de Carvalho. – Florestal, MG, 2024.

94 f.: il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Instituto de Ciências Humanas e Sociais - IHP, 2024.

Referências bibliográficas: f.82-87.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvcrp.2024.011>

1. Política nacional de assistência estudantil. 2. Orçamento público. 3. Universidade Federal de Viçosa.. I. Diniz, Gustavo Figueiredo Campolina, 1984-. II. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas e Sociais - IHP. Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. III. Título.

354.81


BEATRIZ LINHARES DE CARVALHO

**OS DESDOBRAMENTOS DAS OSCILAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA
ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS UFV FLORESTAL:
UMA INVESTIGAÇÃO PARA O PERÍODO 2016/2023**


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de junho de 2024.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **BEATRIZ LINHARES DE CARVALHO**
Data: 04/07/2024 19:51:08-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Beatriz Linhares de Carvalho
Autora

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO FIGUEIREDO CAMPOLINA DINIZ**
Data: 04/07/2024 09:40:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gustavo Figueiredo Campolina Diniz
Orientador

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gratidão a Deus por permitir minha chegada até aqui, sem Ele não teria conseguido ultrapassar os obstáculos encontrados no caminho. Deus é bom o tempo todo!

Ao meu marido, Marcílio, companheiro de todas as horas, por ter me apoiado e incentivado a buscar sempre o meu melhor. Sou muito grata a Deus por ter colocado você em minha vida. Te amo!

Aos meus filhos, Arthur e Victor, que me apoiaram e ajudaram, compreendendo a minha ausência enquanto eu me dedicava a este trabalho. Amo vocês muito e vocês são a minha vida!

Ao meu orientador, professor Gustavo, um agradecimento especial pela competência, dedicação, incentivo e amizade em todos os momentos. Gratidão por ter acreditado em mim e pela generosidade em compartilhar seus conhecimentos, que foram fundamentais para a minha formação e para tornar este sonho realidade!

À Universidade Federal de Viçosa e aos professores do Profiap, pelo incentivo, paciência e ensinamentos que tanto contribuíram para o meu aprendizado e formação profissional.

Aos membros da banca examinadora, professores Valderí e José Jonas, que gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação. Suas contribuições foram essenciais para a finalização deste trabalho.

Aos colegas da pós-graduação, pelo apoio, troca de experiências e companheirismo ao longo de todo o percurso.

Por fim, a todos que fizeram parte deste trabalho e que estiveram na torcida para eu concluir esta etapa, minha eterna gratidão!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

CARVALHO, Beatriz Linhares de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2024. **Os desdobramentos das oscilações orçamentárias na assistência estudantil do campus UFV Florestal: uma investigação para o período 2016/2023.** Orientador: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.

Objetivo da pesquisa: essa pesquisa busca compreender os efeitos sofridos pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), na Universidade Federal de Viçosa - campus Florestal (UFV-CAF), em face dos frequentes cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos destinados para a Educação Superior, no período de 2016 a 2023. Também irá apontar a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil, dada a importância dessa política para todos os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica.

Enquadramento teórico: considerando a importância que a educação exerce sobre o país, apresenta-se uma investigação teórica a fim de fornecer parâmetros essenciais para entender os cortes orçamentários do governo (Gobetti; Orair, 2015), bem como, deixar claro os problemas orçamentários e que são gerados pelas questões de ordem tributária (Piketty, 2014). Para isso é imprescindível analisar como a política fiscal (Dweck; De Oliveira; Rossi, 2018), e o processo de arrecadação de recursos, via tributação, é conduzida no Brasil (Krugman, 2010), e entender como a assistência estudantil tem sido impactada pelas discussões mais recentes em torno do orçamento público (Lago; Gonçalves [2019], Lima; Davel [2018]).

Metodologia: a presente pesquisa se classifica como uma pesquisa documental e quantitativa, com base na revisão de artigos e dados secundários, utilizando-se o método de análise descritiva, envolvendo o uso de interpretação de dados para analisar as séries estatísticas coletadas. Quanto à análise dos dados, ocorreu uma análise temporal sobre a flutuação desses dados de forma a entender as rubricas de assistência estudantil mais afetadas.

Resultados: constatou-se que os constantes cortes no orçamento da UFV-CAF, aliados à ausência de uma alocação orçamentária específica para o PNAES, resultou em uma redução nos recursos destinados à assistência estudantil durante o período analisado. Esse contingenciamento dos recursos, em um contexto de crise econômica e alta inflação, exacerbou as dificuldades enfrentadas pelos estudantes beneficiários e agravou problemas já existentes decorrentes da falta de financiamento adequado da política.

Originalidade: diante desse resultado, intenta-se apontar a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil na UFV-CAF, dada a importância dessa política para

todos os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica e apresenta-se uma proposta de intervenção junto a UFV-CAF, referente à pesquisa desenvolvida.

Contribuições práticas: identifica-se a necessidade de aprimoramento nos processos de análise socioeconômica da Diretoria de Assuntos Comunitários, do campus UFV Florestal, a fim de garantir uma distribuição eficiente e equitativa dos benefícios da assistência estudantil a estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Evidencia-se a falta de padronização nos critérios de avaliação, a necessidade de maior objetividade na concessão de benefícios e a demora no processo de análise, resultando em estudantes com necessidades urgentes enfrentando dificuldades para receber o apoio necessário.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Estudantil; Orçamento Público; Universidade Federal de Viçosa.

ABSTRACT

CARVALHO, Beatriz Linhares de, M.Sc., Federal University of Viçosa, June 2024. **The effects of budgetary fluctuations in student assistance at the UFV Florestal: an investigation through 2016/2023.** Advisor: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.

Research aim: This study seeks to examine the effects on higher education in the University of Viçosa - Florestal campus (UFV-CAF) of the budget cuts that negatively affected the National Student Assistance Program (PNAES) from 2016 to 2023. It also highlights the need for financial assistance for students with socioeconomic vulnerability.

Theoretical framework: The theoretical investigation is based on the government's budget cuts (Gobetti; Orair, 2015), and it clarifies the budgetary problems caused by the tax policy (Piketty, 2014). The Brazilian tax system affects the fiscal policy (Krugman, 2010) that causes adverse effects on student assistance as proposed by Dweck, De Oliveira and Rossi, (2018); Lago, Gonçalves (2019); Lima, Davel (2018).

Methodology: This research stands out as documentary and quantitative, drawing on a review of articles and secondary data characterized by the descriptive analysis method. It also includes analysing statistical series data and a temporal investigation due to the fluctuation level of student financial assistance.

Results: The cuts in the UFV budget and the lack of PNAES support significantly reduced the resources allocated to student assistance during the period analyzed. This reduction in financial resources, combined with the effects of the economic crisis and price inflation, worsened the difficulties faced by student beneficiaries and exacerbated the need for financing the social policy.

Originality: This investigation improves student assistance at UFV-CAF as a fundamental tool for all students with socioeconomic vulnerability. Therefore, based on the research conducted, a comprehensive intervention proposal is presented with UFV-CAF, aiming to enhance the student assistance program significantly.

Practical contributions: This research underscores the pressing need to enhance the socioeconomic analysis at the Centre of Community Affairs at UFV Florestal. The aim is to ensure an efficient and equitable distribution of the benefits to undergraduate students in situations of socioeconomic vulnerability. The lack of a standard method for evaluating the benefits indicates a delay in analysing students' financial demands. These issues lead to students with urgent needs struggling to receive the necessary support, thereby emphasizing the practical urgency and immediate action required for this research.

Keywords: National Student Assistance Policy; Public budget; Federal University of Viçosa.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução orçamentária do PNAES a nível nacional.....	66
Gráfico 2 - Evolução orçamentária do PNAES na UFV	67
Gráfico 3 - Relação entre o orçamento LOA aprovado e o efetivamente liberado na UFV	68
Gráfico 4 - Estudantes ingressantes e desligados por modalidade de ingresso, nos anos de 2022 e 2023	72
Gráfico 5 - Estudantes ingressantes e desligados por faixa de renda, no ano de 2022.....	73
Gráfico 6 - Estudantes ingressantes e desligados por faixa de renda, no ano de 2023.....	73
Gráfico 7 - Total de beneficiários de auxílio moradia e serviço alimentação no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023	76
Gráfico 8 - Total de beneficiários da assistência estudantil no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023	77
Gráfico 9 - Total de estudantes beneficiados, matriculados, diplomados e evadidos no campus UFV Florestal, acumulados no período de 2016 a 2023	77
Gráfico 10 - Estudantes ingressantes, diplomados e evadidos no campus UFV Florestal, em cada ano de 2016 a 2023.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estudantes contemplados com assistência estudantil nos três campi da Universidade Federal de Viçosa , por tipo de auxílio recebido, no período de 2016 a 2023 ...	58
Tabela 2 - Dados acadêmicos e percentual de evasão por estudantes matriculados nos três campi da Universidade Federal de Viçosa, no período de 2016 a 2023.....	58
Tabela 3 - Estudantes contemplados com assistência estudantil, no campus UFV Viçosa, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023.....	59
Tabela 4 - Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Viçosa, no período de 2016 a 2023	59
Tabela 5 - Estudantes contemplados com a assistência estudantil, no campus UFV Rio Paranaíba, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023	60
Tabela 6 - Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Rio Paranaíba, no período de 2016 a 2023	60
Tabela 7 - Estudantes contemplados com a assistência estudantil, no campus UFV Florestal, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023	60
Tabela 8 - Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 20233	61
Tabela 9 - Orçamento Executado (R\$) pela Universidade Federal de Viçosa, no período de 2016 a 2023	65
Tabela 10 - Receita Prevista e Receita Realizada na UFV de 2018 a 2023	70
Tabela 11 - Percentual de execução do orçamento obrigatório da UFV de 2018 a 2023	70
Tabela 12 - Percentual de execução do orçamento discricionário da UFV de 2018 a 2023	71
Tabela 13 - Percentual de execução do orçamento de custeio da UFV de 2018 a 2023	71
Tabela 14 - Percentual de execução da receita própria da UFV de 2018 a 2023	71
Tabela 15 - Investimento e quantidade de estudantes beneficiados pelo PNAES, no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023	74

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ASPECTOS TEÓRICOS: A DISCUSSÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO CORRELACIONADA AOS DESDOBRAMENTOS SOCIAIS RECENTES.....	16
2.1 A POLÍTICA FISCAL E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016	17
2.2 OS MODELOS DE AUSTERIDADE.....	21
2.3 A POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL	26
2.4 A POLÍTICA DE GASTOS E O PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	29
2.5 A DIMENSÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA: A DESMISTIFICAÇÃO DA LÓGICA DOS RECURSOS ESCASSOS DA ECONOMIA.....	31
2.5.1 Política Tributária Regressiva e Progressiva	31
2.5.2 Política Tributária e a relação com os indicadores de desigualdade de renda: a investigação de Piketty (2014).....	32
2.5.3 As características das políticas tributárias latino americanas	35
2.5.4 Política Tributária Brasileira: os problemas com o modelo regressivo	36
2.5.5 A necessidade da assistência estudantil: as evidências em meio ao contexto da pandemia do covid 19	43
2.6 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A NECESSIDADE DE UM DEBATE QUE ESTEJA ALÉM DO SUPORTE FINANCEIRO E MATERIAL	49
3 METODOLOGIA	51
3.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	52
3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS UFV FLORESTAL ..	61
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	63
4.1 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PNAES NA UFV	64
4.2 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA UFV DESTINADOS À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS FLORESTAL	74
4.3 A DEMANDA POR ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CAMPUS UFV	

FLORESTAL.....	76
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS.....	82
APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO.....	88

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação é reconhecido na Constituição Federal de 1988 (CF 88) e faz parte dos chamados direitos sociais, segundo o princípio da dignidade da pessoa humana e os objetivos da Nação. Pelos princípios do Estado de Bem-Estar Social, todo indivíduo tem direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços, dentre eles a educação, que deveriam ter seu fornecimento garantido, seja diretamente através do Estado ou, indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. O Estado de Bem-Estar Social é uma perspectiva de Estado para o campo social e econômico, na qual a distribuição de renda para a população, bem como a prestação de serviços públicos básicos, é visto como uma forma de combate às desigualdades sociais. O Estado deve garantir, dentro dos moldes do capitalismo, uma estrutura de política assistencial centralizada (Martins; Santos, 2020).

Desde a década de 1990, o Governo Federal vem propondo medidas para tornar as universidades socialmente mais diversas e inclusivas, democratizando o acesso à educação superior brasileira. A partir do ano 2001, foram elaboradas políticas públicas voltadas para a expansão da oferta de vagas, a construção de novas universidades públicas, a criação de cotas étnico-raciais e sociais e programas de permanência estudantil. Dentre as iniciativas do Governo destacam-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e as políticas de cotas (Barros, 2015).

Segundo Ristoff (2014), informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) indicam que o número de Instituições de Ensino Superior (IES) aumentou significativamente de 893 em 1991 para 2.416 em 2012, representando um crescimento de 171%. Paralelamente, as matrículas também apresentaram um crescimento acelerado, passando de 1,5 milhões para mais de 7 milhões durante o mesmo período, representando um aumento de aproximadamente 350%. O aumento expressivo nas oportunidades de ingresso no ensino superior levou à relevância crescente da questão da permanência dos estudantes nas universidades. Isso se deve às políticas de democratização do acesso, que propiciaram a inclusão de alunos com condições socioeconômicas desfavoráveis e diversas trajetórias educacionais neste nível de ensino (Eloi, 2019).

Neste contexto, para garantir o direito à educação e fornecer ações efetivas de permanência dos estudantes e atendendo a uma demanda crescente dos dirigentes das IFES, através do Fórum Nacional dos Pró-reitores de Assistência aos Estudantes (FONAPRACE),

foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pela Portaria do Ministério da Educação (MEC), nº 39, de 12 de dezembro de 2007, regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, e sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (FONAPRACE *et al.*, 2007). O PNAES foi destinado a democratizar o acesso e permanência na educação superior de estudantes de baixa renda, matriculados em cursos presenciais de graduação das IFES, tendo os objetivos de promover a inclusão social pela educação, viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, reduzir as taxas de evasão e retenção dos estudantes (Brasil, 2022).

Segundo Lima (2021) o PNAES, por ser sustentado por um decreto e não por uma lei, não é uma política consolidada, considerando que está em constante disputa por diferentes frentes com interesses diversos e muitos desses interesses contrários aos seus princípios. A defesa do PNAES deve ser na direção do combate às desigualdades e, principalmente, na busca da permanência estudantil até sua diplomação. A vigilância e articulação dos atores sociais na defesa e ampliação do PNAES precisa ser ininterrupta, pois a política brasileira é extremamente instável, avançando e retraindo no campo dos direitos (Lima, 2021).

Ocorre que, nos últimos anos, o governo federal, apoiando-se na crise financeira, diminuiu os recursos orçamentários das IFES. A priorização de gastos públicos em detrimento de outros é utilizada como justificativa para a diminuição de recursos para as universidades públicas. Com a finalidade de conter os gastos públicos, foi aprovada a PEC nº 241/55, que se transformou, em dezembro de 2016, na Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), mais conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, que estabeleceu limites para as despesas primárias do Governo Federal, por um período de vinte exercícios financeiros. Com a aprovação da EC 95, foi reduzida boa parte das verbas de custeio e investimentos nas universidades, comprometendo o pagamento de bolsas de pesquisa, a realização de projetos de ensino, pesquisa e extensão, bem como as demandas da área de assistência estudantil.

Para entender os cortes orçamentários do governo é imprescindível analisar como a política fiscal é conduzida no Brasil. A política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas, tendo múltiplos papéis dos quais se destacam as dimensões redistributiva, estabilizadora e de provisão de bens públicos ou semi-públicos. No Brasil, a política fiscal é conduzida em conjunto com a responsabilidade fiscal (Brasil, 2022).

Pesquisa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (2019) mostrou que o perfil dos estudantes da graduação, cada vez mais tem refletido a realidade brasileira. A diversidade da população no que tange a raça,

sexualidade, cultura e renda, tem se mostrado no âmbito acadêmico universitário. A pesquisa mostrou que o número de cotistas subiu de 3,1% em 2005, para 48,3% em 2018. No quesito renda, em 1996, 44,3% do corpo discente possuía renda familiar per capita mensal de um e meio salários-mínimos, em 2018 o percentual representa 70,2% (ANDIFES, 2019). Esses resultados revelam a importância decisiva que políticas de assistência estudantil possuem ao permitir a permanência de estudantes de baixa renda em um espaço marcado, na história brasileira, pelo pertencimento às classes elitistas.

Diante disso, esse trabalho se concentra nas políticas públicas na área da educação superior, em específico nas políticas de assistência estudantil. A existência desta política bem articulada, implantada e monitorada, mostra-se relevante para as IFES. Mas antes de avançar nas reflexões sobre a política de assistência estudantil no ensino superior brasileiro, cabe explicitar o conceito de políticas públicas. Segundo Secchi e Zappellini (2016), as políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de decisões inter-relacionadas que envolvem atores do cenário público, apresentando objetivos e meios para atingi-los. Os autores destacam a necessidade de inter-relação entre as etapas da política pública, deixando claro que não são, necessariamente, sequenciais ou estáticas, mas inter-relacionadas, podendo ocorrer simultaneamente.

A preocupação em implementar políticas públicas educacionais é um tema recente e imprescindível no campo da Administração Pública, desenvolvendo ações efetivas que garantam a permanência dos discentes nas IFES. O número de vagas, matrículas e cursos nas Instituições de Ensino Superior vêm crescendo ao longo dos anos. No último censo divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) houve uma variação positiva (entre 2009 e 2012), ocorrida no número de cursos de graduação em todas as organizações acadêmicas. A maior variação ocorreu nas universidades (em valores absolutos), com crescimento de 1.477 cursos de graduação, de um total geral de 3.195 cursos (Brasil, 2014). De acordo com um relatório da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC, o PNAES apresentou um crescimento constante em volume de orçamento, na proporção de sete vezes maior, entre 2008 e 2014 (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões). São indicadores que demonstram a eminente relevância da temática para o Governo e, conseqüentemente, para as IFES brasileiras (Lima; Davel, 2018).

Ao se observar o contexto específico da UFV, o Relatório de Gestão da instituição, referente ao ano de 2021, a ação orçamentária 4002 - Assistência ao estudante de ensino superior, teve como meta estimada para o atendimento a 12.835 estudantes com recursos do PNAES, mas foram atendidos somente 2.198 estudantes, considerando que as aulas foram

remotas neste período, em decorrência da pandemia, permanecendo fechados os restaurantes universitários e os alojamentos. Mesmo assim, foram mantidos os auxílios financeiros para os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, bem como criados outros emergenciais, incluindo moradia, alimentação e inclusão digital para acesso às aulas remotas instituídas na UFV. No entanto, os recursos do PNAES são insuficientes para atender as demandas da área de assistência estudantil, e a instituição se vê em situação crítica, considerando os sucessivos cortes orçamentários vivenciados ao longo dos anos (Portal UFV/PPO, 2022).

Ademais, o campus UFV Florestal realiza, por meio da Diretoria de Assuntos Comunitários, as avaliações socioeconômicas para a concessão de auxílios e serviços aos seus estudantes matriculados em cursos presenciais, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, seguindo as diretrizes do PNAES, que estabelece às IFES, definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados. (Brasil, 2022).

Dessa forma, considerando os critérios da UFV, atualmente são ofertadas as modalidades de bolsas e serviços, obedecendo o limite de vagas em cada modalidade, como auxílio-alimentação, auxílio-emergencial, auxílio-creche, bolsa de aprendizagem e aprimoramento estudantil, bolsa manutenção, serviço de alimentação e moradia (Portal UFV/PCD, 2024).

Conforme mencionado, sendo os recursos do PNAES insuficientes para atender toda demanda da área de assistência estudantil, os estudantes que não forem beneficiados pelo programa, e não conseguirem arcar com suas despesas de transporte, alimentação e moradia, provavelmente abandonarão os estudos, o que contribuirá no aumento do índice de evasão escolar (Dutra; Santos, 2017).

Neste contexto, este trabalho procurará responder ao seguinte questionamento: Como os cortes orçamentários, impostos pela EC 95, afetaram os estudantes beneficiados pelo PNAES no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023?

A partir dessa indagação, o objetivo geral desta pesquisa é compreender os efeitos sofridos pelo PNAES, na UFV campus Florestal, em face dos frequentes cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos destinados para a Educação Superior, no período de 2016 a 2023. Também irá apontar a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil, dada a importância dessa política para todos os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. Para estes estudantes, os auxílios são necessários ao seu bem-estar psicossocial e acadêmico, colaborando assim para a sua permanências na Universidade e enfretamento do fenômeno da evasão escolar, especialmente no atual cenário de pós-pandemia.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, optou-se pelos objetivos específicos a seguir:

- I- Explorar teoricamente aspectos da política pública que alteram a continuidade das políticas assistenciais;
- II- Apresentar um breve histórico da assistência estudantil na UFV;
- III- Explorar as variações orçamentárias do PNAES e evolução da assistência estudantil na UFV no período de 2016 a 2023;
- IV- Analisar os desdobramentos dos cortes orçamentários da assistência estudantil no campus UFV Florestal.

Pela importância que a educação exerce sobre o país de forma e possíveis ganhos econômicos e sociais, a temática em questão possui relevância, para verificar o quanto as alterações no repasse de recursos públicos para o ensino superior, impactam na educação, considerando que a assistência estudantil contribui com a democratização do ensino. A pesquisa nessa área se justifica por ser uma política pública voltada para o acesso, a permanência e a conclusão no ensino superior público brasileiro, minimizando as desigualdades sociais, em detrimento dos cortes orçamentários sofridos pela EC 95.

A presente dissertação, a fim de cumprir os objetivos propostos, se estrutura teoricamente na investigação relativa à política fiscal, às questões orçamentárias, à tendência de aplicação de políticas de austeridade que impactam negativamente nos indicadores sócio econômicos e, conseqüentemente, na assistência estudantil. Logo, a realização desse trabalho busca aprofundar as reflexões referentes à necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil na UFV-CAF, bem como apresentar uma proposta de intervenção referente à pesquisa desenvolvida. Além dessa introdução, essa dissertação é composta das seguintes seções: seção 2, em que se trata das questões teóricas capazes de auxiliar no entendimento da discussão orçamentária, os efeitos recentes da emenda constitucional sobre a política de bem-estar social, assim como as discussões recentes que se colocam no contexto latino americano e brasileiro; em sequência, as seções 3 e 4 que aprofundam a discussão na Universidade Federal de Viçosa e especificamente no campus Florestal. Ademais, vem as considerações finais na seção 5 e uma proposta de intervenção que poderá ser utilizada no campus Florestal, a fim de potencializar as informações e o sistema de concessão de benefícios.

2 ASPECTOS TEÓRICOS: A DISCUSSÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO CORRELACIONADA AOS DESDOBRAMENTOS SOCIAIS

RECENTES

Apresenta-se nessa seção uma investigação teórica a fim de fornecer parâmetros essenciais para desenvolver a análise do tema, e conseqüentemente entender como a assistência estudantil tem sido impactada pelas discussões mais recentes em termo de orçamento público. Esta seção está dividida em: A Política Fiscal e a Emenda Constitucional nº 95/2016; A Política de Gastos e o Plano Nacional de Assistência Estudantil; A Política de Bem-Estar Social; A Política Tributária; e A Política de Assistência Estudantil.

2.1 A POLÍTICA FISCAL E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

Para entender os cortes orçamentários do governo é imprescindível analisar como a política fiscal é conduzida no Brasil. A política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas, tendo múltiplos papéis dos quais se destacam as dimensões redistributiva, estabilizadora e de provisão de bens públicos ou semipúblicos. No Brasil, a política fiscal é conduzida em conjunto com a responsabilidade fiscal. O uso equilibrado dos recursos públicos visa a redução gradual da dívida líquida como percentual do Produto Interno Bruto (PIB), de forma a contribuir com a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Mais especificamente, a política fiscal busca a criação de empregos, o aumento dos investimentos públicos e a ampliação da rede de seguridade social, com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade (Brasil, 2022).

Segundo Mankiw (2001), a política fiscal compreende as escolhas do governo em relação ao nível geral de suas aquisições ou aos impostos, tendo a função redistributiva que provoca a transferência de recursos entre grupos da sociedade, alterando o estado de distribuição da renda; e a função estabilizadora nos níveis de moeda, gastos públicos e arrecadação tributária, que visam manter o nível de emprego, liquidez e estabilidade de preços.

Gobetti e Orair (2015), mostram as dificuldades do governo em promover o ajuste fiscal e que os obstáculos de natureza conjuntural e estrutural, para controlar os gastos públicos, são maiores do que muitos economistas acreditavam. O caminho quase inexorável para elevar no curto prazo o resultado primário passa, mais uma vez, por cortar investimentos e aumentar a carga tributária. Essa evidência reforça a necessidade de não só estudar mais profundamente o que ocorreu com as contas públicas no período recente, mas compará-lo com outras fases do ciclo da política fiscal, iniciado a partir da adoção do regime de metas de superávit primário, em 1999. Segundo os autores, isto evidencia não só uma elevada rigidez da

despesa, mas certa inércia, associada principalmente aos gastos sociais em geral e, mais precisamente, aos benefícios sociais previdenciários e assistenciais. Os autores argumentam que a discricionariedade da política fiscal se reflete, principalmente, nas taxas de crescimento das despesas de custeio, investimentos e subsídios, além de desonerações (Gobetti; Orair, 2015).

O estudo de Gobetti e Orair (2015) sugere ainda que o impacto da desaceleração econômica sobre os indicadores fiscais, é maior que o mostrado pelas análises puramente baseadas nos indicadores estruturais, ajustados ao ciclo econômico e com exclusão das receitas não recorrentes. Primeiramente, porque a variável-chave para esta análise, o PIB tendencial, medido por filtro estatístico, está em queda acentuada. Em segundo lugar, porque há evidências de uma relação endógena entre as receitas tributárias e o nível de atividade econômica, que gera uma assimetria das elasticidades das receitas em relação ao ciclo econômico, a qual não vem sendo considerada pelas abordagens convencionais de resultado estrutural. Tais problemas tendem, segundo os autores, a ocasionar uma subestimativa do impulso fiscal pelo lado da receita e uma superestimativa pelo lado da despesa (Gobetti; Orair, 2015).

Os pesquisadores citados identificaram uma tendência de crescimento das transferências intergovernamentais destinadas às áreas sociais básicas – muitas das quais com vinculações diretas às despesas de pessoal –, em relação às demais transferências. De maneira mais geral, está em curso um movimento de expansão do gasto social, que se expressa, principalmente, na forma de aumento das despesas de pessoal, na esfera regional ou dos benefícios sociais, na esfera federal. Este movimento reflete as pressões em favor de transferências redistributivas e da consolidação de um Estado de Bem-Estar Social, com ampliação do acesso a serviços sociais básicos pela população. Estas pressões respondem, em grande medida, pela elevada rigidez e pelo caráter inercial das despesas, as quais remontam, pelo menos, à renovação do contrato social após a Constituição Federal de 1988 (Gobetti; Orair, 2015).

Os argumentos econômicos e técnicos têm questionado sistematicamente o pacto social da redemocratização brasileira, consolidado na CF 88. As teses ideológicas de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”, passaram a ditar os rumos do debate econômico (Dweck; De Oliveira; Rossi, 2018).

Com base nesse discurso, foi aprovada a EC 95 que, para muito além de uma medida de ajuste fiscal, é um projeto de desconstrução do pacto social de 1988, naquilo que ele tem de

melhor: a cidadania social. Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037 – o que impediria não somente a expansão e a melhoria da qualidade, mas também a manutenção da atual infraestrutura de bens e serviços públicos, gerando ineficiências econômicas e um grande prejuízo à garantia dos direitos sociais previstos pela Constituição (Dweck; De Oliveira; Rossi, 2018).

Segundo o artigo 106 da EC 95: “fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos artigos 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (Brasil, 2016). Em relação ao alcance da EC 95, Oliveira (2019) define que: “Tal medida foi executada no âmbito dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das funções essenciais à justiça” (Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União). Portanto, as universidades públicas se encaixam nessa emenda, levando em consideração que as universidades fazem parte do Poder Executivo da União, sendo norteadas pelo Ministério da Educação.

Segundo Lima (2021), basicamente, essa emenda limita os gastos públicos nas áreas sociais por um período de 20 anos, a despeito do crescimento populacional que o país terá, com a justificativa de economizar dinheiro para o pagamento da dívida pública. Políticas de austeridade são perigosas quando aplicadas pelo governo sob um discurso ludibrioso, onde reduz o Estado, supostamente como única saída para a crise.

Embora o governo tenha adotado estratégias para conter o gasto público, em momento de recessão econômica o impacto pode ser negativo. Rossi *et al.* (2018) explicam a lógica vigente na austeridade fiscal:

A defesa da austeridade fiscal sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia (Rossi *et al.*, 2018, p. 17).

Rossi *et al.* (2018), cita em sua obra, que a austeridade fiscal segundo Keynes (1937), deve ser aplicada quando a economia se mostra favorável e crescente e não em momentos de recessão. Isso porque em momentos de crise o aumento do gasto público produz emprego e crescimento, mas quando a economia se encontra mais aquecida, os gastos públicos não

geram efeitos significativos sobre a atividade econômica. Os autores exemplificam a recomendação de Keynes:

[...] quando a economia está aquecida, o corte do investimento em uma obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito negativo na economia, uma vez que a empresa que seria contratada pelo governo, provavelmente será contratada por outra pessoa ou empresa privada. [...] já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia: nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego (Rossi; *et al.*, 2018, p. 18).

Indo no sentido oposto do recomendado por Keynes (1937), citado pelos autores, e de encontro a tudo que a CF 88 se propôs para proporcionar ampla cidadania, a EC 95 não é apenas um ajuste fiscal, ela é fruto da retórica neoliberal que repetidamente apresentou para a sociedade, a falácia de que a redução dos gastos com demandas sociais era inevitável. A EC 95 é um plano de Estado mínimo que, no caso brasileiro, traz prejuízos gigantescos para um país, que possui desigualdades abissais e onde a distribuição orçamentária é peça fundamental para equilibrar esses abismos (Lima, 2021).

A EC 95 alterou de forma substantiva a política fiscal no Brasil, com implicações negativas nas dimensões redistributiva, estabilizadora e de provisão de bens públicos ou semipúblicos. Do ponto de vista da dimensão estabilizadora, o teto de gasto se apoia em uma teoria econômica bastante questionada desde a crise de 2008/2009. A austeridade fiscal como medida para a volta do crescimento está sustentada em argumentos frágeis e estudos controversos. Há diversos estudos enfatizando o efeito autodestrutivo de consolidações fiscais, que acabam por agravar a situação fiscal ao deprimir ainda mais a atividade econômica (Dweck; De Oliveira; Rossi, 2018).

Assim, o novo regime fiscal brasileiro, ao impor uma contribuição negativa do Governo, vai na contramão do debate internacional sobre regras fiscais, que atentam para a flexibilidade das regras, para fazer frente às variações do ciclo econômico. Além disso, ao contrário do que se preconizava no momento da sua aprovação, a EC 95 não congela os gastos, ao contrário, ela impõe um teto declinante em termos do PIB e, ainda mais grave, em termos do que se gasta hoje por cidadão. Nos próximos 20 anos, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do Governo Federal terá que passar de 20% do PIB em 2017, para 16% em 2026 e, sem alteração, chegaria a 12% do PIB em 2036 (Dweck; De Oliveira; Rossi, 2018).

A EC 95, juntamente com o descompromisso do governo com a educação, tem causado a redução do financiamento da assistência estudantil frente a demanda que cresce a cada ano. Pesquisa recente da ANDIFES mostrou que o perfil dos estudantes da graduação,

cada vez mais tem refletido a realidade brasileira. A diversidade da população no que tange a raça, sexualidade, cultura e renda, tem se mostrado no âmbito acadêmico universitário. A pesquisa mostrou que o número de cotistas subiu de 3,1% em 2005, para 48,3% em 2018. No quesito renda, em 1996, 44,3% do corpo discente possuía renda familiar per capita mensal de um e meio salários-mínimos, em 2018 o percentual representa 70,2% (ANDIFES, 2019). Esses resultados revelam a importância decisiva, que políticas de assistência estudantil possuem, ao permitir a permanência de estudantes de baixa renda em um espaço marcado, na história brasileira, pelo pertencimento as classes elitistas.

Em relação à política econômica do país, nos próximos anos, uma das principais questões se refere à política fiscal, notadamente acerca do futuro das regras fiscais, relacionadas ao teto de gastos. Pelas regras do teto original, instituídas através da EC 95, o limite do teto ainda existe, mas na prática ele já acabou há algum tempo. Cabe lembrar que nos anos 2020 e, em menor escala, 2021, a despesa primária ficou muito acima do teto e os gastos foram justificados, em razão da pandemia, mas o fato mostra que já são três anos em que a regra do teto está parcialmente “suspensa”. Ela foi dinamitada especialmente pelas Emendas Constitucionais 113 e 114, em 2021, pela Emenda 123, de 2022 (fruto da PEC Kamikaze) e pela Proposta Orçamentária de 2023. O resumo, portanto, é que a regra foi abandonada, mas como a conjuntura de curto prazo tem sido boa para os números fiscais, o mercado fez vista grossa. Resta saber, contudo, o que acontecerá quando a conjuntura virar (Tinoco, 2022).

A fim de se aprofundar as discussões, cabe aprofundar a relação entre política de gastos e correlações com as questões sociais, e de forma mais direta abordar as questões sobre o debate de austeridade fiscal.

2.2 OS MODELOS DE AUSTRERIDADE

Observa-se a tendência de um debate orçamentário marcado pela condução de um debate direcionado à austeridade nos gastos públicos. Porém na perspectiva de Krugman (2010), a tendência em favor da austeridade fiscal precisa melhor contextualizada, uma vez que as decisões políticas importantes muitas vezes não são tomadas com base em análises racionais e cuidadosas, mas sim em preconceitos e no que ele chama de "fantasias da imaginação da elite governamental." Krugman (2010) destacou que na última década dos anos 2000 a austeridade fiscal carece de evidências sólidas e de análises cuidadosas que a respaldem. Em vez disso, ela parece ser sustentada por crenças em entidades quase mágicas,

como os "justiceiros invisíveis do mercado de obrigações" e a "fadinha da confiança", em que se argumenta que a ideia de cortes nos gastos públicos pode automaticamente inspirar confiança e estimular o crescimento econômico, mas se esquece da observação de que o mercado, sobretudo, precisa de indicadores claros quanto ao estímulo a demanda agregada (Krugman, 2010).

O autor questiona a lógica por trás da austeridade fiscal, argumentando que medidas de estímulo fiscal não afetariam significativamente a capacidade de lidar com problemas de endividamento no longo prazo. Ele aponta que, embora tenham havido casos históricos em que cortes nos gastos públicos precederam o crescimento econômico, muitas vezes esses casos envolveram fatores específicos que não são facilmente replicáveis em um contexto contemporâneo (Krugman, 2010).

Krugman (2010) também aborda exemplos de economias como a Irlanda, Letônia e Estônia, que sofreram declínios econômicos significativos, logo após a implementação das medidas de austeridade. Ele destaca que essas políticas podem prejudicar as vidas de milhões de famílias de trabalhadores, e faz um alerta em relação à sabedoria convencional que apoia a austeridade fiscal sem examinar criticamente os argumentos que a sustentam. O autor ainda ressalta que as políticas econômicas baseadas em preconceitos e crenças infundadas podem ter consequências profundas e negativas para a sociedade, e que é importante considerar as evidências reais e as complexidades envolvidas na tomada de decisões econômicas (Krugman, 2010).

Na investigação de Henrique (2018), análise detalhada sobre a implementação da austeridade fiscal no Brasil, oferece uma visão crítica e abrangente sobre as dinâmicas políticas e econômicas que influenciaram esse processo. O autor mergulha nas complexas relações entre a montagem da agenda política e a formulação de políticas públicas, destacando como a austeridade fiscal se tornou uma questão central na política brasileira e explorando o contexto histórico da política econômica brasileira, com as crises fiscais que levaram à necessidade de medidas de austeridade. O autor argumenta que a austeridade fiscal não é uma resposta única e simples para problemas econômicos, mas sim o resultado de um complexo processo político, influenciado por diferentes atores, ideologias e interesses (Henrique, 2018).

Henrique (2018) examina o papel de diversos atores, incluindo políticos, burocratas, grupos de pressão e instituições internacionais, na promoção da austeridade fiscal, e destaca como esses atores moldam a agenda política e influenciam a formulação de políticas públicas, muitas vezes em detrimento dos mais vulneráveis. Ele argumenta que a austeridade fiscal pode resultar em cortes significativos nos gastos sociais e na redução de programas de bem-

estar, o que tem implicações profundas para a desigualdade e a justiça social no Brasil (Henrique, 2018).

Além disso, o autor aborda o papel dos discursos políticos na legitimação da austeridade fiscal, destacando como os argumentos de austeridade são construídos e disseminados, muitas vezes apelando para a retórica da responsabilidade fiscal e da estabilidade econômica. No entanto, o autor também questiona a validade desses argumentos, apontando para os custos sociais significativos da austeridade (Henrique, 2018).

A observação sobre a realidade brasileira, traz, por exemplo, o seguinte tipo de ilustração à Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) ficou conhecida como o instrumento legal que aprofundou, de forma mais severa, uma política de austeridade. Tal emenda foi instituída no ano de 2016, período crítico em que o país sentia os efeitos da crise econômica, juntamente com uma crise política, que inclusive, resultou no impeachment da então Presidente da República (HENRIQUE, 2018). A EC 95 colocou um teto de gasto para as despesas primárias do governo federal, sem considerar limites para as despesas financeiras deste ente. Chamada de Novo Regime Fiscal na EC 95, a política de austeridade estabeleceu que as despesas primárias do governo federal brasileiro ficariam limitadas, no interstício de 2017 a 2036, ao valor das despesas primárias pagas no exercício de 2016. Tal valor é o limite fixo para gastos nesse período de duas décadas, sendo apenas corrigido anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (Brasil, 2016).

De acordo com Rossi e Deweck *et al.* (2019) o Novo Regime Fiscal brasileiro implica congelamento real das despesas do Governo Federal. Isso resulta em uma redução do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes, devido ao contínuo crescimento da economia e da população ao longo dos anos. Em outras palavras, a estagnação dos gastos públicos não acompanha o ritmo de aumento da renda e da população. Quando o governo reduz os seus gastos, vários setores da economia que dependem desses investimentos começam a receber menos. Isso se deve ao fato de que, contabilmente, os gastos públicos se traduzem em receita para o setor privado, uma relação que pode ser facilmente compreendida. Dessa forma, a despesa pública é um recurso para o setor privado, assim como a dívida pública representa um ativo para o setor privado, e o déficit público acaba sendo um superávit para esse mesmo setor. (Rossi; Deweck *et al.*, 2019).

Por outro lado, defensores acreditam que essa medida acarreta benefícios macroeconômicos, pois é positiva aos olhos do mercado privado e internacional, e por isso poderá recuperar a confiança dos agentes econômicos no país (Henrique, 2018).

Diversos estudos, incluindo os de Blyth (2013), Schui (2014) e Cammaerts (2018), referenciados por Gonçalves e Da Conceição (2022), ilustram como os defensores das medidas de austeridade sustentam a visão de que diante de uma crise econômica que cause o aumento da dívida pública, o governo deve realizar ajustes fiscais, priorizando cortes de gastos em vez de aumentos de impostos. Segundo esse argumento, tais cortes e ajustes fiscais são capazes de estimular o crescimento econômico ao fomentar a confiança dos agentes econômicos. Isso, por sua vez, resultaria em um aumento nos investimentos por parte do governo, influenciando positivamente o consumo e a atração de investimentos externos. Assim, para os proponentes dessa abordagem, a adoção de medidas de austeridade não só contribui para o equilíbrio das finanças públicas, mas também cria um ambiente propício para o crescimento econômico. (Gonçalves; Da Conceição, 2022).

É possível analisar o Novo Regime Fiscal Brasileiro como uma questão prioritária interna do governo. Tanto em estudos anteriores, como os de Maciel (2007), Gobetti, *et al.* (2010), Henrique (2018) e Rossi, *et al.* (2019), quanto nas notícias relacionadas à EC 95 nos principais veículos de comunicação, é evidente que as decisões sobre a implementação das políticas de austeridade no Brasil foram predominantemente moldadas no âmbito político interno. Isso significa que essas decisões partiram exclusivamente da cúpula governamental, sem levar em consideração, por exemplo, a opinião pública. A política de austeridade foi inicialmente elevada ao status de agenda formal, ou seja, uma iniciativa defendida unicamente pelo governo (em um contexto possivelmente autoritário), para somente após tentar alcançar a agenda pública (Henrique, 2018).

Se considerarmos a elaboração da agenda de políticas de austeridade, podemos obter *insights* sobre os diversos atores e instituições envolvidos. Conforme proposto por Howlett (1995), citado por Henrique (2018), as ideias propagadas em torno dessa política também podem ser vistas como ferramentas analíticas. Em relação às ideias promovidas pelos atores e pelas instituições participantes no desenvolvimento da política de austeridade no Brasil, é possível observar, no texto que acompanha a Emenda Constitucional 95, elaborado pelo Ministério da Fazenda, a seguinte justificativa para a implementação dessa política:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos.

[..]

Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de

juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento (EMI 00083/2016 MF MPDG).

No texto introdutório da EC 95, como enfatizado, que os diversos atores e instituições envolvidos sustentam a ideia de que a política de austeridade no Brasil pode restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos públicos, além de oferecer uma rota para o crescimento econômico do país e ainda é fundamental para que o Estado reconquiste a confiança dos agentes econômicos externos e promova o desenvolvimento da economia (Brasil, 2016).

Neste contexto, é pertinente considerar as observações de Henrique (2018), que ressalta como medidas macroeconômicas de "redução de gastos", visando recuperar a confiança dos agentes econômicos, refletem a abordagem típica da política econômica neoliberal. O autor também destaca que a perspectiva de ver a política de austeridade como a única solução para o governo restabelecer a estabilidade das finanças e a confiança do mercado está alinhada com os princípios do pensamento neoliberal. De fato, segundo o discurso neoliberal, a austeridade é justificada para respaldar a restrição na provisão de bens e serviços públicos (Henrique, 2018).

Ao contrastar a política de austeridade implementada no Brasil com as práticas de outros países, é evidente que os períodos de restrição de gastos em outros contextos variam entre três e quatro anos, sendo que muitas das medidas adotadas não levavam em consideração os gastos com benefícios sociais específicos, desde que esses gastos pudessem ser sustentados pelo aumento das receitas. Além disso, o gerenciamento das políticas de austeridade é agregado por meio de leis ou acordos políticos, permitindo modificações conforme necessário. Isso é discrepante com a abordagem do Brasil, onde a política de austeridade foi incorporada de forma rígida em uma emenda constitucional (Henrique, 2018).

Os temas e trabalhos que foram levantados ao longo dessa seção buscam enfatizar: I) a tendência de que pra se avaliar a questão fiscal de forma criteriosa faz-se necessária a investigação em torno do orçamento em torno da interação entre receitas e gastos públicos, e não apenas com base apenas pelo lado das despesas; II) observa-se o viés no debate, especialmente no caso dos países latino americanos, em que as estruturas tributárias se baseiam de forma desproporcional em bens e serviços frente a renda e patrimônio, o que se desdobra em modelo tributários historicamente regressivos o que limita a captação de recursos por parte do Estado; III) o sistema tributário brasileiro reforça um quadro de

desigualdades sociais e econômicas no país, o que demanda um novo arcabouço tributário; IV) os países latino americanos, estando imersos em um contexto de forte dependência das receitas provenientes da exportação de recursos naturais, como petróleo, minerais e produtos agrícolas apresentam elevada vulnerabilidade e dependência às flutuações nos preços das commodities, destacando a importância de diversificar a base tributária; V) somado aos aspectos anteriores, o processo de evasão fiscal e corrupção são desafios significativos que limitam a arrecadação de impostos e a capacidade do governo de financiar serviços públicos essenciais; VI) observa-se um quadro claro de regressividade do sistema tributário e impactos nos direitos sociais garantidos pela Constituição, ou seja, há um quadro de ameaça aos grupos mais vulneráveis acessarem serviços públicos de qualidade e benefícios sociais.

Em função desses aspectos listados observa-se que esse conjunto de fatores afeta o andamento das políticas sociais em diferentes níveis, bem como, torna instável a implementação de programas sociais o que leva a necessidade de que as instituições precisam apresentar algum tipo de planejamento face às oscilações de orçamento, esse conjunto de propostas, e soluções será melhor analisado no Produto Técnico e Tecnológico (PPT) que constará na versão final dessa dissertação. Adicionalmente, cabe ressaltar que as políticas de austeridade precisam ser melhor adaptadas ao contexto que se investiga e observando-se uma lógica de uso dessa ferramenta em uma perspectiva contra cíclica, ou seja, o uso da austeridade fiscal, em momentos de expansão no crescimento econômico.

2.3 A POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* é tido como uma das mais sofisticadas, abrangentes e bem-sucedidas construções da civilização ocidental. Também denominado de Estado de Bem-Estar Social, ele teve como berço, essencialmente, os países líderes do capitalismo na Europa Ocidental, continente em que mais floresceu, se desenvolveu e se aprofundou (Delgado; Porto, 2019).

Basicamente a ascensão do Estado Social se deu pela crise do liberalismo econômico na década de 1930. Entretanto, os primeiros “frutos” dessa nova política de Estado interventor foram visíveis apenas no fim daquela década. O Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* é um Estado benfeitor para com seus cidadãos, visando a minimização do desequilíbrio social e igualdade de direitos a todos. Através desse modo de atuação governamental, o Estado de Bem-Estar Social viabilizou sua atuação com políticas públicas em atenção social, garantia de direitos e serviço aos cidadãos. Foi na segunda metade do século XX, que os interesses

sociais ganharam mais visibilidade e se consolidaram na Europa, com extensão global, principalmente, pela forte atuação dos movimentos sindicalistas e pelo crescimento da atividade industrial (Martins; Santos, 2020).

Segundo Navarro e Padilha (2007), a industrialização foi um fator relevante na propagação das políticas sociais, pois o investimento público na indústria ocasionou mais emprego e logo mais consumo. Pode-se citar o fordismo como forte colaborador para a ascensão do Estado de Bem-Estar Social: Ford manteve o essencial do taylorismo e aperfeiçoou o método, introduzindo a linha de montagem e um novo modo de gerir a força de trabalho, com destaque aos incentivos dados aos trabalhadores através de aumento dos níveis salariais.

Delgado e Porto (2019) identificam as principais características do Estado de Bem-Estar Social, abrangendo nove pilares estruturais, considerando os padrões históricos mais abrangentes e sofisticados de *Welfare State* na Europa Ocidental, resguardadas diferenças nacionais inevitavelmente ocorridas.

O primeiro pilar estrutural consiste na presença e institucionalização de uma democracia multidimensional (política, social, econômica, cultural, institucional e jurídica) - que se confunde, na prática, com o conceito constitucional de Estado Democrático de Direito, que assegura importantes princípios civilizatórios como: a liberdade; a igualdade, a solidariedade; a dignidade da pessoa humana; a centralidade da pessoa humana na vida socioeconômica e na ordem jurídica; a valorização do trabalho e do emprego; a subordinação da propriedade privada e da livre iniciativa às suas funções socioambientais; o bem-estar individual e social; e a justiça social (Delgado; Porto, 2019).

O segundo pilar estrutural, de acordo com Delgado e Porto (2019), consiste na presença e institucionalização dos direitos civis e direitos políticos, porém agora sob uma perspectiva ampla, inclusiva e antidiscriminatória - ao inverso de sua concepção restrita, excludente e discriminatória, inerente ao liberalismo originário.

O terceiro desses pilares estruturais reside na presença e institucionalização de largo leque de direitos individuais, sociais e coletivos: trabalho e emprego; saúde; educação; seguridade social; moradia; transporte coletivo de pessoas; cultura; e lazer (Delgado; Porto, 2019).

O quarto pilar, segundo Delgado e Porto (2019), situa-se no contexto dessa democracia multidimensional, demarcada pela incessante busca da liberdade e da igualdade reais, efetivas, a par da solidariedade, além desses direitos civis, políticos, sociais e coletivos ampliados.

O quinto pilar do *Welfare State* consiste na presença, garantia e institucionalização de um universo de meios de comunicação de massas razoavelmente equilibrado, equânime, independente, apto a transmitir as diversas perspectivas que envolvem os inúmeros problemas destacados na vida social, econômica, política, cultural e institucional (Delgado; Porto, 2019).

O sexto pilar estrutural, conforme Delgado e Porto (2019), reside na presença e institucionalização de crescente participação igualitária das mulheres, nas diversas dimensões da sociedade civil e da sociedade política, como reconhecimento de sua maioria no plano demográfico das comunidades humanas nacionais; e da essencialidade dos princípios humanistas e sociais do Estado de Bem-Estar Social, e do próprio Constitucionalismo Humanista e Social.

O sétimo pilar estrutural situa-se na presença e institucionalização de relevante e estratégica participação do Estado e suas instituições na sociedade e na economia, como instrumento não só de garantia da universalidade das políticas públicas assecuratórias dos direitos sociais à população, como também, de garantia da ocorrência de um desenvolvimento sustentável no plano do sistema econômico capitalista (Delgado; Porto, 2019).

O oitavo pilar, de acordo com Delgado e Porto (2019), reside na presença e institucionalização de uma política tributária fundada nos princípios da solidariedade e da eficiência, de maneira a assegurar a firme higidez fiscal do Estado, em firme harmonia com o princípio da igualdade substancial, que é basilar ao ideário do *Welfare State*.

O nono pilar do Estado de Bem-Estar Social consiste na presença e institucionalização de um sistema econômico capitalista do tipo sustentável, responsivo, apto a propiciar a concretização de um desenvolvimento sustentável, tipificado por um capitalismo com responsabilidade social e ambiental (responsabilidade socioambiental) e reciprocidade socioeconômica para a respectiva população. Naturalmente que a efetivação ampla dessa característica supõe a estruturação e atuação de políticas públicas interventivas no sistema econômico (Delgado; Porto, 2019).

Os autores citam que grande parte dessas características fundamentais, sofre profundo combate pelas correntes adversas ao Estado de Bem-Estar Social, em especial as influenciadas, direta ou indiretamente, pelo pensamento ideológico, político e econômico ultra liberalista; e que o enfrentamento e a resposta a esse combate, aliás, consistem em alguns dos grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social nas últimas décadas.

Portanto, o Estado tem o dever de garantir proteção aos direitos sociais dos cidadãos e assegurar que a economia flua, supervisionada pela intervenção do Estado para que os desequilíbrios econômicos e sociais sejam minimizados. O Estado de Bem-Estar Social não

exclui o capitalismo, mas faz com que o Estado garanta, dentro dos moldes do capitalismo, uma estrutura de política assistencial centralizada. Dessa forma, a conjuntura mencionada em um mundo pós crise exige uma nova forma de atuação do Estado para reconstrução econômica, política e social, a fim de promover uma integração nesses âmbitos (Martins; Santos, 2020).

Apesar da CF 88 abranger inúmeras medidas de proteção e direitos sociais, bem característicos de um Estado de Bem-Estar Social, os interesses advindos do neoliberalismo foram cada vez mais evidentes no Brasil. Todos esses fatores somaram para uma ruptura no andamento da política do Estado como regulador dos assuntos econômicos. Os ideais do keynesianismo foram confrontados e substituídos pelas práticas neoliberais, juntamente com a mudança no cenário internacional entre as décadas de 1970 e 1980 (Martins; Santos, 2020).

Em suma, o Estado de Bem-Estar Social, ancorado pela teoria keynesiana, perdeu sua hegemonia após um período de grande ascensão econômica do ciclo do capitalismo, entre 1930 e 1980. Os problemas e as demandas sociais continuaram e não foram resolvidos pela política neoliberal, com suas medidas de livre mercado, privatizações, protecionismo econômico e redução de impostos.

A fim de se aprofundar as discussões, cabe aprofundar a relação entre política de gastos e correlações com as questões sociais e de forma específica os desdobramentos na assistência estudantil.

2.4 A POLÍTICA DE GASTOS E O PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Em um cenário marcado pela oscilação orçamentária é necessário fortalecer a política de assistência estudantil, isto é, o PNAES. O programa simboliza a vitória dos movimentos sociais que demandaram por anos e tinham o financiamento da educação como bandeira de luta. O PNAES foi instituído em 2007 pela Portaria Normativa do MEC de nº 39, que passou a ser regulamentado pelo Decreto 7.234, em julho de 2010 e sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva; com a finalidade de atender os estudantes de baixa renda, matriculados nos cursos presenciais de graduação em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), viabilizando condições de permanência e diplomação (Leite, 2015). Com a finalidade de aumentar as chances de os estudantes permanecerem nas IFES, as diretrizes do PNAES foram definidas no intuito de:

[...] democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na

permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2010, art. 2º).

Outra característica importante do PNAES, que o torna um marco na política de educação, é seu caráter de política social, além de não exigir contrapartida dos estudantes beneficiários ou outra exigência como condicionante para recebimento dos benefícios. Sendo assim, o estudante considerado perfil possui direito de acesso por estar dentro do corte de renda. O PNAES marcou o início dos avanços no campo do financiamento do Governo Federal, no que tange a assistência estudantil, mas não resolveu todos os problemas e possui muitos limites. O fato de ser focalizado é problemático, pois seu público está dentro de um corte de renda e está sujeito às políticas de retração do orçamento (Lima, 2021).

As políticas do PNAES focalizam a assistência nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico (Brasil, 2022). A assistência estudantil passou a ser percebida como necessária, para que os discentes que não detinham de melhores condições financeiras, pudessem ingressar nas IFES e concluir sua formação, amparados por medidas em determinadas áreas. Foi por intermédio de movimentos sociais que a assistência estudantil conseguiu tornar-se uma política de Governo, e permitir a abrangência de acesso e medidas de permanência no ensino superior. Atualmente, o PNAES é permeado por dificuldades na sua implementação (Imperatori, 2017).

O PNAES por ser amparado por um decreto e não por uma lei, não é uma política consolidada, está em constante disputa por diferentes frentes com interesses diversos, e muitos desses interesses, contrários aos seus princípios. A defesa do PNAES deve ser na direção do combate às desigualdades e, principalmente, na busca da permanência estudantil até sua diplomação. A vigilância e articulação dos atores sociais na defesa e ampliação do PNAES precisa ser ininterrupta, pois a política brasileira é extremamente instável, avançando e retraindo no campo dos direitos (Lima, 2021).

A decisão política pelo corte dos gastos sociais, imposta pela EC 95, significa decidir sobre privação de direitos. Diversas vezes essas decisões são apresentadas como única alternativa ou como ação inevitável para o reestabelecimento e crescimento econômico. No neoliberalismo o discurso de que o ensino público está falido e de que o Estado não tem condições de oferecer educação de qualidade, reforça a lógica de que a privatização do ensino gere lucro para os monopólios que dominam esse nicho no mercado capital. A educação superior foi uma das áreas mais atingidas pelas políticas de austeridade adotadas no governo Temer (Lima, 2021).

Contudo, para que seja possível incorporar a discussão sobre orçamento público, gastos e receitas, faz-se necessário entender melhor os aspectos relacionados a política tributária e o viés no debate, especialmente considerando-se a realidade de países periféricos e a manutenção de um sistema tributário regressivo que limita a capacidade de absorção orçamentária, conforma a seção seguinte.

2.5 A DIMENSÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA: A DESMISTIFICAÇÃO DA LÓGICA DOS RECURSOS ESCASSOS DA ECONOMIA

A fim de complementar o questionamento sobre as políticas de austeridade orçamentária sem que se compreenda o ciclo da economia, de expansão ou recessão, faz-se necessário abordar a política tributária no contexto geral, e ainda a política tributária regressiva e progressiva, analisando-se o contexto latino americano e brasileiro, com o intuito de ressaltar os problemas enfrentados com o modelo regressivo da política tributária no Brasil. A importância dessa abordagem reside no fato de que por meio dessa investigação busca-se aprofundar o viés da análise da discussão orçamentária, bem como a necessidade de que o orçamento público seja entendido a partir de uma perspectiva da arrecadação (receita tributária), tal qual das despesas, não se concentrando, portanto, somente no aspecto de despesas, sendo, portanto, receitas e despesas públicas, aspectos complementares e não excludentes.

2.5.1 Política Tributária Regressiva e Progressiva

A distinção entre política tributária regressiva e progressiva é crucial para entender o impacto dos impostos sobre a distribuição de renda e a equidade fiscal, bem como para se propor discussões orçamentárias que agreguem formatos que melhorem a absorção de recursos por parte da esfera pública e com possibilidade de desdobramentos sociais significativos.

A política tributária regressiva, definida por Além e Giambiagi (2016), refere-se a um sistema de impostos em que a carga tributária é proporcionalmente mais alta para aqueles com renda mais baixa em relação à sua renda total. Isso significa que, em um sistema tributário regressivo, os contribuintes de menor renda acabam pagando uma parcela maior de sua renda em impostos do que os contribuintes mais ricos. Essa situação muitas vezes ocorre quando os impostos indiretos, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ou o Imposto sobre Produtos

Industrializados (IPI), compõem uma parte substancial da receita tributária, uma vez que esses impostos são geralmente repassados para o consumidor final, afetando desproporcionalmente as famílias de baixa renda (Além; Giambiagi, 2016).

Por outro lado, uma política tributária progressiva, conforme apresentada por Além e Giambiagi (2016), envolve um sistema de impostos em que a carga tributária aumenta à medida que a renda do contribuinte também aumenta. Nesse caso, os contribuintes com rendas mais elevadas pagam uma proporção maior de sua renda em impostos, o que visa a promover a redistribuição de riqueza e a redução das desigualdades econômicas. No contexto brasileiro, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) é um exemplo de imposto progressivo, pois suas alíquotas aumentam conforme a renda do contribuinte aumenta (Além; Giambiagi, 2016).

Para Thomas Piketty (2014), a progressividade é uma maneira mais justa de redistribuir os impostos, além de oferecer “[...] um limite às desigualdades produzidas pelo capitalismo industrial, mas respeitando a propriedade privada e a livre concorrência”. Assim, o sistema progressivo respeita a livre concorrência, bem como a propriedade privada, enquanto modifica os incentivos privados, segundo as regras previamente fixadas de forma democrática, reduzindo a desigualdade social. Por isso, “o imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso entre justiça social e liberdade individual” (Piketty, 2014, p. 492).

A instituição de impostos progressivos sobre a renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, desempenhou papel fundamental no desenvolvimento do Estado social e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX, como evidencia Piketty (2014). O autor afirma ser necessário uma progressividade mais acentuada sobre a renda para garantir que os indivíduos se beneficiem com a globalização, pois a ausência da aplicação da progressividade pode levar a “[...] globalização econômica perder apoio”. Assim, o imposto progressivo, desempenha uma função importante no desenvolvimento e na estrutura da desigualdade social (Piketty, 2014, p. 484).

No entanto é ainda necessário que se analise a questão tributária, que contemple estruturas progressivas de captação de recursos, uma vez que há forte correlação direta entre os modelos regressivos e o processo de desigualdade de renda, logo, a seção seguinte busca analisar esse aspecto, de forma a entender os efeitos sobre distribuição de renda.

2.5.2 Política Tributária e a relação com os indicadores de desigualdade de renda: a investigação de Piketty (2014)

Thomas Piketty (2014) aborda a questão da tributação e sua relação com a desigualdade de renda, destacando a importância do imposto progressivo sobre a renda na redistribuição de riqueza e sua evolução ao longo do século XX. O autor salienta que essa forma de imposto desempenhou um papel central na redução da desigualdade e defende que as tributações sobre a renda, especialmente sobre os rendimentos mais elevados, foram cruciais para conter a concentração de riqueza e garantir uma distribuição mais equitativa da renda nos países centrais.

Piketty (2014) defende que a utilização de taxas confiscatórias no topo da hierarquia de rendas e heranças tem efeitos muito relevantes sobre a desigualdade, uma vez que potencializa a base de arrecadação orçamentária do Estado. Da mesma forma, se a taxa se mantiver proporcional para a maioria da população, se ela se elevar no topo, podem incorrer em importantes efeitos distributivos. Onde existe um *flat tax* como regra (uma taxa fixa idêntica para todos), é diferente da existência da progressividade fiscal. No caso desta última, significa que as rendas e patrimônios mais elevados terão um imposto progressivo sobre a renda e mais baixo para aqueles de menor renda e patrimônio. Um imposto pode ser também regressivo, “quando a taxa diminui para os mais ricos, seja porque eles conseguem escapar em parte ao regime normal (legalmente, por otimização fiscal, ou ilegalmente, por evasão) ou porque o regime normal prevê que o imposto seja regressivo” (Piketty, 2014, p. 481). O autor ainda destaca:

Se levarmos em conta o total das arrecadações, constataremos que o Estado fiscal moderno muitas vezes está próximo de ser proporcional à renda, sobretudo nos países em que sua massa de arrecadação é grande. Não há nada de surpreendente nisso: é impossível arrecadar a metade da renda nacional e financiar direitos sociais ambiciosos sem demandar uma contribuição substancial do conjunto da população. Além disso, a lógica dos direitos universais que rege o desenvolvimento do Estado fiscal e social moderno combina muito bem com a ideia de uma arrecadação proporcional ou ligeiramente progressiva (Piketty, 2014, p. 482).

Para efeitos de ilustração, pode-se observar, o caso dos EUA, cuja comparação das décadas de 30 a 50 (com imposto progressivo) e as décadas de 80 e 90 (reduções tributárias no topo), indica que isto reflete não somente na própria desigualdade, mas também reforça os salários astronômicos no topo dos executivos de bancos e grandes empresas. Em uma trajetória de longo prazo, Piketty (2014) afirma que tudo parece indicar que a progressividade fiscal no topo da hierarquia teve um papel importante na redução da concentração de patrimônios no século XX, pois, particularmente no pós-guerra (após os choques 1914-1945), ocorreu a redução do patrimônio quando comparado por exemplo com *Belle Époque*. Por outro lado, o autor mostra que a queda espetacular da progressividade sobre as rendas altas

nos Estados Unidos e no Reino Unido desde os anos 1970 e 1980 - mesmo que esses dois países estejam entre os líderes da taxação progressiva no pós-guerra - justifica em grande parte o ganho em remunerações (Piketty, 2014).

A consequência, segundo Piketty (2016), é que a arrecadação fiscal hoje se tornou, ou está a ponto de se tornar, regressiva no topo da hierarquia das rendas na maioria dos países.

Se essa regressividade fiscal no topo da hierarquia social se confirmar e se amplificar no futuro, é provável que haja consequências importantes para a dinâmica da desigualdade patrimonial e para o possível retorno de uma enorme concentração do capital. Além disso, é bastante óbvio que essa separação fiscal dos mais ricos talvez seja muito prejudicial para o consentimento fiscal em geral. O relativo consenso em torno do Estado fiscal e social, já frágil pelo baixo crescimento, encontra-se enfraquecido, sobretudo nas classes médias, que naturalmente têm dificuldade em aceitar pagar mais do que as classes mais elevadas. Essa evolução favorece o aumento do individualismo e do egoísmo: uma vez que o sistema em seu conjunto é injusto, por que continuar a pagar pelos outros? Por isso é vital para o Estado social moderno que o sistema fiscal que o mantém conserve um mínimo de progressividade ou, pelo menos, não se torne nitidamente regressivo no topo (Piketty, 2014, p. 486).

Piketty (2014) acrescenta ainda, que essa forma de representar a progressividade do sistema fiscal, sob o ponto de vista da hierarquia da renda, não considera os recursos recebidos por herança, o que ele considera relevante, uma vez que a herança é, na prática, muito menos taxada do que as rendas. Para o autor, isso contribui para reforçar o “dilema de *Rastignac*”:

Se classificássemos os indivíduos pelo centésimo de recursos totais recebidos ao longo de uma vida (renda do trabalho e heranças capitalizadas), uma forma mais satisfatória para representar a questão da progressividade, então a curva em sino seria ainda mais regressiva no topo da hierarquia do que quando se consideram apenas as rendas (Piketty, 2014, p. 487).

Por essas diferentes razões, que Piketty destaca que o imposto progressivo é um elemento essencial para o Estado social, considerando que ele desempenha um papel fundamental em seu desenvolvimento e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX, constituindo uma instituição central para garantir sua viabilidade no século XXI. Contudo, o autor afirma que hoje essa instituição está gravemente ameaçada, tanto do ponto de vista intelectual, onde as diferentes funções da progressividade nunca foram plenamente debatidas, quanto do político, onde a concorrência fiscal permitia que categorias inteiras de renda se eximissem das regras do regime normal (Piketty, 2014).

Ademais, o autor menciona a progressividade fiscal como uma questão política e filosófica fundamental, destacando que os impostos desempenham um papel crucial na ação coletiva e na escolha dos recursos a serem alocados para projetos comuns, como educação, saúde e aposentadoria. Ele também discute as diferentes categorias de impostos, como impostos sobre a renda, impostos sobre o capital e impostos sobre o consumo, e a

complexidade de suas fronteiras. O autor ainda apresenta uma proposta de se estabelecer uma taxa global sobre o capital, que incluiria não apenas rendimentos do trabalho, mas também rendimentos de investimentos e patrimônio. E argumenta que essa abordagem mais abrangente e progressiva pode ser mais eficaz na redução da desigualdade, já que aborda todas as fontes de renda. Piketty (2014) discute a importância de se repensar o imposto progressivo sobre a renda como uma ferramenta essencial na luta contra a desigualdade, destacando a necessidade de atualização das políticas fiscais e a implementação de medidas mais abrangentes e progressivas para garantir uma distribuição mais justa da riqueza e da renda na sociedade contemporânea. (Piketty, 2014).

Ainda assim é necessário que se faça o debate contextualizado ao caso Latino Americano de forma se entender os problemas orçamentários em países periféricos para que seja possível entender de forma mais aprofundada, o caso brasileiro. Vale ressaltar, que embora se trate de um tema que os efeitos da política pública não tenham autonomia quanto à condução, todavia essa discussão é fundamental para que se tenha clareza dos impasses gerados pela estrutura tributária em termos da continuidade das políticas assistenciais.

2.5.3 As características das políticas tributárias latino americanas

A política tributária na América Latina, segundo Sader (2010), é um tema crucial, com profundas implicações para o desenvolvimento econômico, a justiça social e a estabilidade política na região. O autor destaca que dentre os aspectos gerais relacionados à política tributária, a América Latina é caracterizada por altos níveis de desigualdade de renda. Muitos países latino-americanos têm sistemas fiscais que não são suficientemente progressivos, o que significa que os ricos muitas vezes pagam uma parcela menor de sua renda em impostos em comparação com os mais pobres. Isso pode agravar as disparidades econômicas (Sader, 2010).

Outro aspecto destacado pelo autor, é que muitos países na América Latina dependem fortemente das receitas provenientes da exportação de recursos naturais, como petróleo, minerais e produtos agrícolas. Isso pode tornar as finanças públicas altamente vulneráveis a flutuações nos preços dessas commodities, destacando a importância de diversificar a base tributária. Já a evasão fiscal e a corrupção são desafios significativos na região, minando a arrecadação de impostos e a capacidade do governo de financiar serviços públicos essenciais. Muitos países latino-americanos têm buscado reformas tributárias para enfrentar esses desafios. Isso pode envolver a revisão das taxas de impostos, a promoção da transparência e

da responsabilidade, e a simplificação do sistema tributário para torná-lo mais eficiente e equitativo (Sader, 2010).

Além disso, alguns países latino-americanos têm uma carga tributária relativamente baixa em comparação com economias mais desenvolvidas. Isso pode limitar a capacidade do Estado de financiar serviços públicos de qualidade, como educação e saúde. Encontrar o equilíbrio certo entre a arrecadação de impostos e o estímulo ao crescimento econômico é um desafio constante. Ao mesmo tempo, é importante direcionar os recursos arrecadados para investimentos em educação, saúde e infraestrutura, visando reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável. O autor também ressalta que a política tributária na América Latina está intrinsecamente ligada a questões de justiça social, desenvolvimento econômico e inclusão. Portanto, qualquer análise ou proposta de reforma deve levar em consideração as realidades específicas de cada país e buscar promover uma distribuição mais equitativa dos recursos e oportunidades (Sader, 2010).

2.5.4 Política Tributária Brasileira: os problemas com o modelo regressivo

A política tributária no Brasil tem sido objeto de intensos debates e análises ao longo dos anos e dentre os principais desafios que se apresentam, destaca-se o modelo regressivo de tributação, que impacta diretamente a distribuição de renda e a justiça fiscal. A regressividade na política tributária brasileira afeta de maneira desproporcional os contribuintes de baixa renda em comparação com aqueles que possuem rendimentos mais elevados. Isso ocorre em grande parte devido à alta carga tributária indireta, que incide sobre o consumo de bens e serviços, e à baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. A falta de progressividade no sistema tributário brasileiro aprofunda as desigualdades sociais e econômicas no país

Orair e Gobetti (2018) destacam essa questão da regressividade tributária no Brasil, argumentando que as famílias mais pobres gastam uma parcela significativamente maior de sua renda em impostos indiretos, em comparação com as famílias de maior renda. Isso é particularmente problemático, pois limita a capacidade das famílias de baixa renda de atender às suas necessidades básicas e investir em educação, saúde e qualidade de vida. Além disso, os autores abordam as distorções existentes no sistema tributário brasileiro, como a complexidade das regras tributárias, a existência de múltiplas isenções fiscais e a falta de transparência. Essas distorções tornam o sistema tributário ineficiente, aumentando os custos de conformidade para empresas e contribuintes, bem como facilitando a evasão fiscal (Orair; Gobetti, 2018).

Segundo Orair e Gobetti (2018), o debate sobre a reforma tributária no Brasil tem se intensificado nos últimos anos, e dentre as várias propostas em discussão, destaca-se a simplificação do sistema tributário, a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) unificado, a revisão das isenções fiscais e a possibilidade de aumento da tributação sobre a renda e o patrimônio. Essas propostas buscam corrigir a regressividade do sistema e torná-lo mais equitativo (Orair; Gobetti, 2018).

Neste contexto, Zugman (2016), oferece uma análise perspicaz sobre os desafios enfrentados pela política tributária brasileira, com ênfase nas dificuldades de implementação de uma reforma tributária eficaz e nas razões por trás desse cenário complexo. Para o autor, a regressividade fiscal é um desafio significativo, pois afeta diretamente a capacidade do estado de financiar e garantir direitos sociais, como saúde, educação, previdência social e assistência social, conforme estabelecido na constituição de 1988 (Zugman, 2016).

Zugman (2016) argumenta que uma das principais razões pelas quais o Brasil enfrenta dificuldades em promover uma reforma tributária eficaz é a complexidade do sistema político e a fragmentação de interesses no Congresso Nacional. Ele observa que o sistema político brasileiro é caracterizado por uma grande quantidade de partidos políticos e coalizões, o que torna difícil a construção de consenso em torno de reformas significativas. Além disso, ele destaca que a resistência de determinados setores da sociedade e grupos de interesse em relação a qualquer mudança que possa afetar seus privilégios tributários é uma barreira adicional.

Outro ponto relevante abordado pelo autor é a falta de uma narrativa sólida e de apoio público para uma reforma tributária. A compreensão geral da população sobre os problemas da política tributária brasileira é limitada, e ele argumenta que isso dificulta a mobilização de apoio popular necessário para pressionar o governo e o Congresso a promoverem mudanças significativas. Além disso, Zugman (2016) também menciona a influência de grupos de interesse econômico e a influência das elites na formulação de políticas tributárias. Ele destaca como esses grupos têm a capacidade de influenciar o processo de elaboração de políticas e proteger seus interesses, tornando ainda mais difícil a aprovação de reformas tributárias que possam prejudicá-los (Zugman, 2016).

Desta forma, Zugman (2016) fornece uma análise dos problemas associados à regressividade da política tributária brasileira e explora as razões pelas quais uma reforma tributária eficaz tem sido tão difícil de ser implementada. Ele destaca a complexidade do sistema político, a resistência de grupos de interesse, a falta de apoio público e a influência das elites como fatores-chave que têm impedido mudanças significativas. Para superar esses

desafios, é necessário um esforço conjunto que envolva não apenas os legisladores, mas também a conscientização pública e a busca por soluções equitativas e eficientes para a política tributária brasileira (Zugman, 2016).

Ademais, Fandiño e Lessa Kerstenetzky (2019), abordam uma questão fundamental e preocupante no contexto da política tributária brasileira: a regressividade do sistema tributário e seu impacto nos direitos sociais garantidos pela Constituição. Os autores argumentam que esse paradoxo constitucional é problemático porque compromete a efetivação dos direitos sociais. A regressividade tributária perpetua as desigualdades sociais e econômicas no Brasil, tornando mais difícil para os grupos mais vulneráveis acessarem serviços públicos de qualidade e benefícios sociais. Em vez de contribuir para a redução das disparidades sociais, a política tributária brasileira as amplia.

Fandiño e Kerstenetzky (2019), também destacam como a regressividade tributária pode aprofundar as injustiças de gênero e raça. Grupos historicamente marginalizados, como mulheres e negros, são mais afetados pela regressividade tributária, uma vez que têm uma proporção maior de sua renda comprometida com impostos indiretos. Para abordar essa questão, os autores sugerem uma série de medidas, como a revisão das alíquotas e isenções fiscais, a implementação de políticas de tributação progressiva sobre a renda e a criação de mecanismos que garantam uma tributação mais justa e equitativa. Eles argumentam que uma reforma tributária que promova a progressividade e alinhe o sistema tributário com os princípios constitucionais dos direitos sociais é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Fandiño; Kerstenetzky, 2019).

Além disso, Larazzi (2021) aborda em sua tese, de maneira minuciosa e analítica, a questão da regressividade do sistema tributário no Brasil. Ele começa destacando a contradição entre as expectativas teóricas e a realidade brasileira em termos de políticas redistributivas. Em uma democracia com alta competição eleitoral por segmentos economicamente vulneráveis, como o Brasil, a expectativa seria de um sistema tributário mais progressivo, mas a realidade é diferente (Larazzi, 2021).

Larazzi (2021) aponta vários fatores que contribuem para essa regressividade. Primeiramente, ele menciona a importância dos tributos sobre mercadorias e serviços na arrecadação total, ressaltando que esses tributos têm uma incidência regressiva, penalizando mais os segmentos mais pobres da população. Especificamente, o autor destaca o ICMS como um imposto que contribui significativamente para essa regressividade. Em segundo lugar, Larazzi (2021) aborda a tributação da renda, observando que, embora seja concentrada no topo da distribuição, os impostos sobre a renda acabam privilegiando os rendimentos das

classes mais elevadas, reduzindo seu potencial redistributivo. Ele também destaca a baixa participação relativa da tributação sobre a renda no montante total da arrecadação. Outro ponto destacado pelo autor é a pequena magnitude dos tributos sobre propriedade, como o IPTU, que têm pouca representatividade na arrecadação total. Além disso, o autor menciona que o IPTU é regressivo, impactando mais as famílias mais pobres. Ele ainda aborda a pejetização, um fenômeno em que trabalhadores e empresas recorrem a regimes especiais de tributação para reduzir a carga tributária, que acaba prejudicando a arrecadação da seguridade social e diminuindo a tributação sobre renda, ganhos de capital e lucros (Larazzi, 2021).

Após detalhar o caso brasileiro e sua inserção no contexto latino-americano, Larazzi (2021) conclui que as democracias competitivas e desiguais, com mercados de trabalho altamente estratificados, têm sistemas tributários regressivos, pelas suas condições políticas inóspitas para reformas progressivas. Ou seja, a força política reduzida dos membros de coalizões pró-progressividade na América Latina dificulta que os sistemas tributários de seus países se tornem progressivos. E, por isso, as democracias na região continuam sendo umas das mais desiguais no mundo (Larazzi, 2021).

Na proposição de Oliveira (2021), observa-se uma análise detalhada e informativa sobre o sistema tributário brasileiro e seus efeitos na desigualdade de renda no país, abordando aspectos teóricos e práticos da tributação e da distribuição de renda, oferecendo uma visão abrangente da situação tributária do Brasil, em que se destaca as características e incoerências do sistema tributário brasileiro, ressaltando as altas alíquotas incidentes sobre bens de consumo e folha de pagamentos, bem como a tributação desigual de rendas das pessoas físicas. A autora também menciona as ineficiências resultantes das tributações sobre o consumo e a complexidade do sistema tributário. Ela ainda compara o sistema tributário brasileiro com experiências internacionais, observando a composição das cargas tributárias em diferentes países e os modelos de taxação de capital adotados em todo o mundo. A autora destaca a falta de progressividade no sistema tributário brasileiro e a necessidade de reformas para torná-lo mais igualitário, fornecendo um panorama histórico das mudanças no sistema tributário brasileiro ao longo do tempo (Oliveira, 2021).

A autora ainda observa que o sistema adquiriu complexidade ao longo dos anos, com alterações pontuais que visavam principalmente a organização das contas públicas a curto prazo, sem um grande projeto de desenvolvimento de um sistema nacional. E destaca a importância de considerar a progressividade na tributação como uma ferramenta indispensável para combater a desigualdade social no Brasil e sugere reformas que incluam a tributação progressiva de rendas, patrimônios, grandes fortunas e heranças como meio de

tornar o sistema mais igualitário e eficiente, contribuindo assim para um sistema tributário mais justo e eficiente no Brasil (Oliveira, 2021).

Joana (2015), também descreve uma análise detalhada e crítica sobre como o sistema tributário do Brasil afeta desproporcionalmente a população de baixa renda, contribuindo para a ampliação das desigualdades sociais e econômicas no país, destacando a elevada carga tributária brasileira, que é uma das mais altas do mundo. Embora os impostos sejam fundamentais para financiar serviços públicos e programas sociais, a autora argumenta que a forma como o sistema tributário está estruturado tem um impacto desigual sobre os estratos mais pobres da sociedade (Joana, 2015).

Joana (2015) explora a estrutura tributária brasileira, enfatizando a presença significativa de impostos indiretos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são cobrados sobre bens e serviços de consumo. Esses impostos indiretos, muitas vezes, representam uma carga maior para os indivíduos de baixa renda, uma vez que consomem uma proporção maior de seus salários em produtos básicos. Isso resulta em um sistema tributário regressivo, no qual os mais pobres pagam uma parcela maior de sua renda em impostos do que os mais ricos (Joana, 2015).

Joana (2015) também destaca a falta de progressividade na tributação da propriedade e herança no Brasil, onde, segundo a autora, a tributação sobre heranças e grandes fortunas é relativamente baixa, o que contribui para a concentração de riqueza e perpetua as desigualdades. Ela ainda enfatiza a necessidade urgente de reformas significativas no sistema tributário brasileiro para torná-lo mais justo e equitativo, e argumenta que, para combater efetivamente as desigualdades sociais e econômicas no país, é preciso redesenhar a estrutura tributária, de modo que aqueles com maior capacidade contributiva paguem uma parcela maior de sua renda em impostos. Além disso, a autora ressalta a importância de políticas fiscais e sociais que protejam os mais vulneráveis, incluindo programas de transferência de renda e aprimoramentos nas políticas de combate à pobreza (Joana, 2015).

Além das abordagens acima colocadas, a perspectiva de Salvador (2012) destaca a importância do orçamento de forma a fomentar tanto a esfera econômica quanto as políticas sociais inseridas no contexto do capitalismo contemporâneo. Ele argumenta que o fundo público desempenha um papel fundamental na manutenção do sistema econômico e na garantia do contrato social, ao mesmo tempo em que influencia a expansão do mercado de consumo e o combate às crises econômicas. É uma das principais questões levantadas no texto

do autor é a regressividade da carga tributária brasileira e o comprometimento dos indicadores sociais (Salvador, 2012).

O autor também aponta que o sistema tributário no Brasil é injusto, favorecendo as classes mais ricas e prejudicando os mais pobres. E destaca que a estrutura tributária do país impacta diretamente no financiamento das políticas sociais, limitando sua capacidade redistributiva. Salvador (2012) ainda ressalta a importância de analisar o financiamento da política social sob diferentes perspectivas: tributária, gestão financeira e financiamento indireto. Ele demonstra como a estrutura tributária brasileira afeta diretamente as fontes de financiamento da seguridade social, contribuindo para a regressividade do sistema (Salvador, 2012).

Entretanto, Salvador (2012) ressalta que a consolidação e expansão das políticas sociais no orçamento público dependem da necessidade de atender aos direitos sociais de forma prioritária, sem restrições financeiras que impeçam seu avanço. Ele critica a predominância dos interesses do capital financeiro no sistema tributário brasileiro e destaca a importância de repensar as políticas fiscais e tributárias para promover uma maior justiça social e garantir os direitos dos cidadãos (Salvador, 2012).

Ao se observar perspectivas mais antigas, a fim de se observar a capilaridade do tema ao longo dos últimos 20 anos, Siqueira (2001), por exemplo, apresenta uma análise detalhada e uma proposta inovadora para reformar tanto a política tributária quanto a política social no contexto brasileiro. A autora se concentra na implementação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) uniforme e na introdução de um sistema de Renda Básica para abordar os desafios enfrentados pelo país. Em que se destaca a correlação entre política tributária e contexto social, cujas complexidades e ineficiências do sistema tributário brasileiro, se caracteriza repetidamente pelo peso de impostos indiretos e complexos que aumentam a carga tributária sobre os mais pobres. Siqueira (2001) argumentou que a simplificação do sistema tributário poderia ser mais eficiente, através da implementação de um IVA uniforme que poderia reduzir a burocracia, aumentar a eficiência na arrecadação e promover a equidade fiscal (Siqueira, 2001).

Uma das propostas mais inovadoras apresentadas pela autora, é a introdução de uma Renda Básica Universal (RBU) no Brasil. A autora argumenta que a RBU poderia ser financiada, em parte, através do novo sistema de IVA, uma vez que a simplificação tributária pode aumentar a arrecadação fiscal. A RBU, segundo a autora, seria uma medida fundamental para reduzir a pobreza, promover a inclusão social e fornecer uma rede de segurança econômica para todos os brasileiros (Siqueira, 2001).

Siqueira (2001) também destaca a importância de uma reforma tributária como parte de uma estratégia mais ampla de combate à desigualdade e à concentração de renda no Brasil. Ela argumenta que a implementação do IVA uniforme e da RBU não apenas simplificaria o sistema tributário, mas também promoveria uma distribuição mais equitativa da riqueza e do poder econômico.

Além disso, a autora discute os desafios políticos e institucionais que uma reforma tributária e a implementação de uma RBU enfrentariam no Brasil, enfatizando a necessidade de um amplo debate público e a construção de consenso para que essas reformas sejam bem-sucedidas e oferece uma proposta abrangente e inovadora para reformar a política tributária e social no Brasil. Sua defesa de um IVA uniforme e de uma Renda Básica Universal como medidas para promover a equidade fiscal e social é fundamentada em uma análise sólida dos desafios enfrentados pelo país. A autora destaca a importância de um debate público informado e da construção de consenso político para a implementação dessas reformas (Siqueira, 2001).

Em virtude dos fatos mencionados, Orair e Gobetti (2018) enfatizam que é fundamental discutir propostas para superar a regressividade tributária no Brasil. Além de oferecerem uma análise crítica da política tributária brasileira, destacando os problemas associados à regressividade e às distorções do sistema, os autores também apresentam as propostas de reforma em debate como possíveis soluções para esses problemas. Dentre as medidas sugeridas, destacam-se a simplificação do sistema tributário, a redução da tributação sobre o consumo e o aumento da progressividade, com a revisão das alíquotas e a taxação mais justa das altas rendas. No entanto, a implementação de uma reforma tributária eficaz no Brasil é um desafio complexo que requer o envolvimento de diferentes atores e a consideração de múltiplos interesses (Orair; Gobetti, 2018).

Ademais, Fandiño e Kerstenetzky (2019), ao fazerem uma análise crítica da política tributária brasileira, destacando os problemas associados à regressividade do sistema e seu impacto negativo nos direitos sociais garantidos pela Constituição, enfatizam a necessidade urgente de reformas que tornem o sistema tributário mais justo e equitativo, de modo a promover a redução das desigualdades sociais e a efetivação dos direitos sociais no Brasil.

Para os autores, a política tributária brasileira enfrenta desafios significativos, com a regressividade sendo um dos problemas mais prementes. A complexidade do sistema, a falta de consenso político e a resistência de grupos de interesse têm dificultado a realização de reformas efetivas. No entanto, a busca por um sistema tributário mais justo e progressivo é essencial para promover a justiça fiscal e a redução das desigualdades no país. As propostas

de reforma devem considerar os princípios constitucionais e buscar uma tributação que seja verdadeiramente equitativa, promovendo o bem-estar de todos os brasileiros (Fandiño; Kerstenetzky, 2019).

Vale ressaltar que se encontra em tramitação desde o ano de 2023, a reforma tributária brasileira, que embora ainda não esteja aprovada, propõe a implementação do IVA, como forma de simplificação de tributos sobre a produção e que pode ser um primeiro passo para aprimorar a captação de recursos orçamentários (Ministério da Fazenda, 2023).

Observa-se, portanto, a partir da variedade de trabalhos listados ao longo desta seção que as discussões de orçamento, esbarram-se tradicionalmente nos atrasos da política tributária brasileira, dependente da base de tributação indireta com o peso significativo da taxa sobre bens e serviços e com defasagem na tributação sobre renda e patrimônio. Esse quadro, agrava o contexto de oscilações orçamentárias e persistentes restrições e contingenciamento de recursos financeiros que afeta orçamento, a execução da política fiscal e necessariamente apresenta impactos significativos na política pública, uma vez, que há a tendência de se reproduzir políticas de austeridade, sem necessariamente entender se o contexto de aplicação e conjuntura é ou não favorável para o uso desse tipo de instrumento.

Atualmente, a reforma tributária no Brasil é um tema de grande relevância e discussão, visando aprimorar o sistema tributário nacional para torná-lo mais eficiente e justo. Diversos estudos (Dweck et. al. [2018], Rossi [2019] Vieceli e Avila [2023], têm analisado e debatido propostas de mudanças significativas nesse contexto. A complexidade e a rigidez do sistema tributário brasileiro têm sido apontadas como obstáculos ao desenvolvimento econômico, impactando negativamente a competitividade das empresas e a atração de investimentos. A busca por simplificação, transparência e equidade fiscal tem motivado propostas que visam revisar a estrutura de impostos existente. É crucial considerar não apenas a simplificação, mas também a distribuição justa da carga tributária para promover um ambiente mais propício ao crescimento econômico sustentável e à redução das desigualdades sociais no país. Nesse sentido, as discussões em torno da reforma tributária refletem a busca por um sistema mais adequado às necessidades contemporâneas da economia brasileira.

Em função disso faz-se necessário que se compreenda as políticas de austeridade, dada a reprodução que esse tipo de instrumento tem sido utilizado, sem necessariamente estar adaptado ao contexto de análise. Esse ponto será analisado na seção seguinte.

2.5.5 A necessidade da assistência estudantil: as evidências em meio ao contexto da pandemia do covid 19

Ao se observar os trabalhos aplicados ao tema que se desenvolve nessa dissertação, faz-se necessário que o contexto de análise tenha como ponto de referência a análise dos países subdesenvolvidos, de forma a se buscar elementos que auxiliem na investigação que vem sendo proposta nesta pesquisa. Logo, faz-se necessário entender o caso geral norte-americano, a fim de se compreender como o tema vem sendo trabalhado na perspectiva de países economicamente dominantes, a fim de se contrapor com a realidade periférica do caso latino americano e em especial, o caso brasileiro.

Dorn, *et. al.* (2020) analisam a questão do ensino a partir das consequências da pandemia na educação, com foco nas disparidades crescentes, especialmente entre estudantes de cor e analisa o impacto da interrupção das aulas presenciais nos Estados Unidos devido à COVID-19. Os autores discutem os impactos negativos do prolongamento do ensino remoto, destacando custos importantes, como o aumento da depressão e da ansiedade, e a perda de aprendizagem, especialmente entre comunidades negras, hispânicas e indígenas. A pesquisa revelou disparidades raciais, diminuindo atrasos significativos, principalmente em matemática, para estudantes de cor. Apesar das melhorias desde a primavera, persistem lacunas de oportunidade, especialmente para alunos negros e hispânicos, com acesso limitado a dispositivos e internet (Dorn; *et al.*, 2020).

Dorn, *et. al.* (2020) exploram cenários futuros, evitando perdas de aprendizado substanciais até o final do ano acadêmico de 2021 e destacam a importância de estratégias pós-pandemia para mitigar danos já causados. Apesar das melhorias nas condições de aprendizagem, persistem desafios, especialmente para estudantes de cor. A pesquisa destaca a dificuldade de medir a qualidade da aprendizagem remota, enfatizando a necessidade de intervenções imediatas e suporte contínuo. Os autores sugerem cenários diferentes para o futuro, incluindo ensino remoto contínuo, melhorias na qualidade do ensino e retorno total às aulas presenciais, considerando que os resultados desses cenários indicam perdas de aprendizado substanciais, com estudantes de cor enfrentando o maior impacto. Os autores ainda propõem estratégias de mitigação, como ampliação do tempo de aprendizado e tutoria intensiva, destacando a urgência de intervenções eficazes para reduzir as disparidades de aprendizado e garantir um futuro acadêmico equitativo para todos os estudantes (Dorn; *et al.*, 2020).

Observano-se o caso latino americano, Suyo-Vega, *et al.* (2022), contextualizam o impacto da pandemia no sistema educacional da América Latina, conduzindo uma revisão documental de fontes como decretos governamentais e relatórios oficiais para compreender as

estratégias adotadas pelos países da região diante dos desafios educacionais provocados pela pandemia. Destaca-se a diversidade de políticas educacionais implementadas, refletindo os diferentes contextos e recursos disponíveis nos países latino-americanos. Além disso, os autores buscam identificar padrões comuns nas políticas, visando uma compreensão abrangente do cenário educacional regional durante a pandemia e discute o impacto a longo prazo dessas políticas na educação, influenciando futuras abordagens na América Latina. A pesquisa é valiosa por oferecer uma visão abrangente, considerando a diversidade cultural e socioeconômica da região, e contribui para a compreensão das nuances nas estratégias adotadas, identificando boas práticas que podem orientar futuras políticas educacionais (Suyo-Vega; *et al.*, 2022).

Borsato e De Moraes Alves (2015) analisam as políticas de assistência estudantil no ensino superior brasileiro, visando compreender sua relevância e impacto no acesso e na permanência dos estudantes nas Instituições de Ensino Superior. Reconhecendo a importância da assistência estudantil como ferramenta crucial para garantir a igualdade de oportunidades, as autoras exploram como essas políticas são concebidas e implementadas no Brasil, avaliando sua eficácia na promoção da equidade educacional, discutindo programas governamentais, ações institucionais e parcerias com organizações da sociedade civil. Os resultados da pesquisa oferecem *insights* sobre a eficácia das políticas, destacando áreas de sucesso e oportunidades de aprimoramento, contribuindo para a discussão sobre como melhorar a assistência estudantil no Brasil, proporcionando uma visão abrangente e contribuindo para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes que promovam a equidade e o sucesso acadêmico no ensino superior brasileiro (Borsato; De Moraes Alves, 2015).

Tadesse e Muluye (2020) fazem uma análise profunda e crítica dos impactos da pandemia nos sistemas educacionais de países em desenvolvimento, contribuindo para a compreensão das complexidades enfrentadas por essas nações durante esse período desafiador, considerando suas características únicas e desafios, como falta de infraestrutura tecnológica e desigualdades socioeconômicas, afetando a qualidade do ensino e o aprendizado durante a transição para o ensino remoto. Os autores também abordam disparidades no acesso à educação entre diferentes grupos demográficos, evidenciando como a pandemia exacerbou essas desigualdades, especialmente para comunidades marginalizadas. E discutem estratégias adotadas por alguns países em desenvolvimento, como aulas online e apoio psicossocial, concluindo sobre os desafios contínuos e a importância de estratégias de recuperação pós-pandemia, apontando para investimentos significativos em infraestrutura tecnológica e capacitação de professores para garantir a equidade no acesso à educação (Tadesse; Muluye,

2020).

Outras perspectivas como a de Braga e Dos Santos (2021) coloca que as ações de assistência estudantil implementadas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) durante a pandemia da COVID-19, com foco na permanência dos estudantes no ensino superior, destacando a Superintendência de Assistência Estudantil (SAEST) como responsável pela formulação de políticas nesse contexto, tendo o Plano de Desenvolvimento da SAEST (PDU) como base, cuja missão é promover a inclusão e permanência dos estudantes, visando a diversidade e a redução de desigualdades. As autoras examinam os editais e instruções normativas lançados pela UFPA, que visam fornecer pacotes de dados de internet, auxílio financeiro para a compra de equipamentos, suporte alimentar e ações na área de saúde mental para atender às demandas psicoeducacionais dos alunos. No entanto, a análise revela que esses auxílios foram direcionados apenas aos alunos mais pobres, ameaçando a permanência de mais de 85% dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis na universidade. A crítica enfatiza a contradição dessas ações direcionadas a um grupo restrito, apesar da educação ser um direito universal, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Braga; Dos Santos, 2021).

Apesar do PNAES ser reconhecido como um mecanismo importante para acesso e permanência no ensino superior, Braga e Dos Santos (2021) argumentam que sua configuração atual é focalizada, baseada na renda como estratégia de acesso. As autoras fazem uma análise à falta de recursos próprios para a assistência estudantil e à não consideração do perfil e das demandas dos estudantes nas IFES, e apontam que redução contínua do orçamento das universidades nos últimos anos é um agravante, colocando em risco a permanência de mais alunos. Além disso, as autoras destacam a necessidade de entender a educação como um direito universal, ressaltam a urgência de recursos adequados para atender às demandas dos estudantes e a dificuldade em superar esses desafios em um cenário político e econômico desfavorável, exacerbado pela pandemia, onde a precarização dos direitos, a visão da educação como mercadoria e a redução dos direitos sociais para atender às demandas do capital são apontadas como obstáculos. A defesa da universidade pública e democrática é destacada como essencial, instando a sociedade a mobilizar-se pela recomposição dos orçamentos das universidades federais e pela melhoria das condições não apenas de acesso, mas também de permanência dos alunos (Braga; Dos Santos, 2021).

Já Palavezzini e Alves (2019) oferece uma análise profunda e crítica sobre a expansão da assistência estudantil IFES no Brasil, concentrando-se no PNAES e destacando a complexidade da análise devido à natureza técnica dos dados orçamentários e à escassez de

estudos na área. As autoras ressaltam a importância de compreender o orçamento não apenas como um instrumento de planejamento, mas também como uma questão política que reflete as forças sociais e políticas na sociedade. A pesquisa revela um aumento significativo nos recursos destinados à assistência estudantil, mas destaca que esses recursos ainda são insuficientes para cobrir completamente o público-alvo, evidenciando uma priorização localizada nos mais "carentes" e uma ênfase no pagamento de bolsas em detrimento de outras áreas prescritas no decreto (Palavezzini; Alves, 2019).

O contexto histórico da política educacional no Brasil, influenciado por demandas econômicas e organismos internacionais, é explorado por Palavezzini e Alves (2019), assim como a expansão do ensino superior, metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A trajetória da assistência estudantil desde a década de 1930 é discutida pelas autoras, ressaltando a fragilidade do PNAES em termos de garantias orçamentárias específicas e dependência de recursos das instituições de ensino. A análise também aborda a distribuição de recursos do PNAES, apontando limitações na Matriz PNAES e destacando a necessidade de uma distribuição mais justa, considerando as condições de permanência material dos estudantes, destacando a urgência de estabelecer uma "cultura de financiamento" para a assistência estudantil, com vinculação orçamentária definida em lei, enfatizando a importância do investimento em todas as áreas do programa para alcançar seus objetivos e metas de forma efetiva (Palavezzini; Alves, 2019).

De forma adicional, a fim de entender o caso Brasileiro, Melo (2019) analisa criticamente o PNAES na política educacional brasileira, enquadrando-o na lógica capitalista de exploração e na "política da dor". A pesquisa, motivada pela experiência profissional da autora no PNAES em uma universidade federal, objetivou entender o programa como instrumento de inclusão social em meio a desafios políticos e econômicos e destaca a fragilidade do PNAES em estratégias que promovam a inclusão social real, a falta de critérios de monitoramento para cumprir seus objetivos e a ausência de controle social e participação dos envolvidos. O programa é criticado pela autora por sua seletividade, dependência de recursos contingenciados pelo governo federal e limitações na consideração das características socioeconômicas dos estudantes. Em um cenário de cortes e instabilidade orçamentária, a análise de Melo (2019) conclui que o PNAES, conforme configurado, é insuficiente para promover a inclusão social, especialmente considerando a "política da dor" que prevalece no contexto político e econômico brasileiro, e recomenda uma abordagem mais ampla, considerando métricas para o desenvolvimento social, além da renda, e a criação de estratégias que garantam igualdade de oportunidades, favorecendo os estudantes para a

conclusão de seus cursos e o desenvolvimento de pensamento crítico para a cidadania (Melo, 2019).

Ainda neste contexto, Imperatori (2017), explora a evolução histórica da política de assistência estudantil no Brasil, com ênfase no PNAES, destacando os avanços e retrocessos no direito à educação ao longo do tempo. A expansão significativa da educação superior nas décadas de 1950 a 1970 e o aumento expressivo no número de matrículas são discutidos, com foco nas demandas específicas dos estudantes, especialmente da juventude de classes mais baixas. A autora faz uma análise crítica, abordando as limitações e desafios enfrentados pela assistência estudantil, incluindo relações clientelistas e a falta de consolidação, apesar da Constituição Federal de 1988 ser reconhecida como um marco importante na consolidação de direitos sociais, incluindo a educação como um direito para todos (Imperatori, 2017).

O PNAES, instituído em 2007 e regulamentado em 2010, é apresentado como um marco histórico na garantia de condições de permanência dos estudantes na educação superior pública federal, com foco ao acesso de estudantes de baixa renda. A autora faz uma análise crítica abordando lacunas na legislação, como a falta de critérios claros para verificação socioeconômica e a possível utilização clientelista do programa, apresentando considerações sobre a descentralização da execução do PNAES, respeitando a autonomia das instituições de ensino. Apesar da complexidade do PNAES, suas contradições e desafios a serem superados, a assistência estudantil é reconhecida como um avanço, especialmente considerando os estudantes em formação para o trabalho. Entretanto, são apontadas limitações, como a focalização do acesso e a necessidade de dados mais abrangentes sobre a eficácia do programa, destacando desafios significativos que precisam ser abordados para fortalecer essa política (Imperatori, 2017).

Por fim, Machado (2017) apresenta uma abordagem crítica sobre o financiamento da política de assistência estudantil, com foco na Universidade Federal do Espírito Santo, e a disputa por recursos entre o capital e os usuários das políticas, os trabalhadores. A autora perpassa questões teóricas, orçamentárias e políticas, destacando a importância do conhecimento sobre essas questões para uma intervenção mais eficaz e democrática nas políticas públicas, e argumenta que, embora o orçamento tenha sido direcionado para políticas de educação, não se limita aos interesses do capitalismo especulativo, caracterizado pelo domínio do capital fictício e a ideologia neoliberal, que transfere serviços públicos para o setor financeiro privado. A ausência de uma alocação orçamentária específica para o PNAES é apontada como um limite, comprometendo a abrangência da política (Machado, 2017).

Ao contextualizar a situação brasileira desde os anos 1990, a autora ressalta os

impactos do capitalismo parasitário, evidenciando a diluição das fronteiras nacionais, o surgimento de novas instituições financeiras e a crescente importância do capital fictício. A autora associa os altos índices de desigualdade, precarização do trabalho e redução dos direitos sociais, às políticas adotadas, argumentando que a assistência estudantil surge em um contexto de contradições, sendo incorporada de forma instrumental às reestruturações da educação superior. Além disso, ela ressalta que as universidades financiam a assistência estudantil por meio de arrecadação própria, contribuindo ideologicamente para a privatização interna das IFES. No entanto, é válido notar que a análise, embora rica em teoria e crítica, pode se beneficiar de uma abordagem mais equilibrada, considerando também perspectivas divergentes ou potenciais contrapontos para uma compreensão mais abrangente do tema (Machado, 2017).

2.6 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A NECESSIDADE DE UM DEBATE QUE ESTEJA ALÉM DO SUPORTE FINANCEIRO E MATERIAL

As políticas de assistência estudantil podem ser consideradas políticas sociais e fazem parte do escopo das políticas públicas da educação superior brasileira. Existem desde o começo das universidades, mas como direito social, somente após a década de 90, quando passaram a ser direcionadas aos estudantes das universidades públicas, visando sua permanência e conclusão da graduação (Lago; Gonçalves, 2019). A existência de ações que atendam a tais políticas é considerada quesito essencial na avaliação institucional, que analisa como os estudantes são integrados à vida acadêmica e como as minorias são assistidas. Nesse sentido, a assistência estudantil refere-se ao conjunto de ações governamentais voltadas para o propósito de redução das desigualdades sociais (De Assis, 2013).

De acordo com De Assis (2013), a assistência estudantil é algo que ultrapassa o atendimento às carências materiais e financeiras do estudante. Assistir a um estudante é proporcionar-lhe o acesso às vantagens sociais, como saúde física e psicológica, esporte, lazer, moradia digna, transporte e cultura, principalmente ter ações que minimizem as desigualdades sociais, impostas pela pobreza. O apoio institucional, para as mais variadas questões de sua existência, é muito importante para o estudante. Neste sentido, a assistência estudantil é parte de uma política social pública e pode constituir-se de um ou mais programas de ação institucional. E como marco histórico na trajetória das políticas públicas do ensino superior, foi criado o PNAES.

Enquanto não houver o amparo de legislações específicas que regulamentem as ações de assistência estudantil nas universidades federais, estaduais, municipais ou particulares, o cenário é de um assistencialismo estudantil, aqui entendido como “ofertas de serviços por meio de doações, favores, interesse ou boa vontade de alguém”, conforme a definição encontrada na Cartilha de Assistência Social do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). O assistencialismo é, assim, considerado o oposto daquilo que se entende como direito social, é um favor ou doação. Quando estudiosos alegam a necessidade de ampliação da assistência estudantil como uma política pública de assistência no ensino superior, referem-se à direitos de igualdade de condições quanto aos recursos necessários à graduação (De Assis, 2013). A política já existe em sua primeira instância, o PNAES é essa evidência, mas os programas e ações carecem de aperfeiçoamentos, desde a sua base (Lago; Gonçalves, 2019).

As políticas do PNAES enfocam a assistência nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico (Brasil, 2022). A assistência estudantil passou a ser percebida como necessária, para que os discentes que não detinham de melhores condições financeiras, pudessem ingressar nas IFES e concluir sua formação, amparados por medidas em determinadas áreas. Foi por intermédio de movimentos sociais que a assistência estudantil conseguiu tornar-se uma política de Governo, e permitir a abrangência de acesso e medidas de permanência no ensino superior (Lima; Davel, 2018).

Segundo De Assis (2013) implantados por decretos, os programas pontuais são marcados pela descontinuidade, estagnação e até mesmo total exclusão, e, dessa forma, tão somente configuram-se como políticas de Governo. Segundo Chiari (2012), não há uma definição única para a avaliação de políticas públicas assim como não há um conceito único para políticas públicas, como já descrito anteriormente. Toda avaliação tem seus propósitos, segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a finalidade da avaliação de uma política pública é verificar se os objetivos estão sendo alcançados, sua eficiência, sua efetividade e os impactos no desenvolvimento (Lago; Gonçalves, 2019).

Segundo Vargas (2011), não restam dúvidas que as políticas públicas de assistência estudantil possuem um valor público, além do acesso das camadas sociais com condições socioeconômicas desfavoráveis, mas também pela sua permanência durante a graduação. Por isso, a assistência estudantil deve ser analisada como uma política que sobrepõe ao direito do discente e é concomitantemente encarada como investimento, devido a importância da educação frente ao desenvolvimento de uma região, bem como a promoção social dos

indivíduos, transformando-os em atores habilitados para desempenharem papéis estratégicos na sociedade (Lima; Davel, 2018).

3 METODOLOGIA

Nesta seção apresenta-se os procedimentos metodológicos abordados na pesquisa. O objetivo principal deste trabalho é analisar os efeitos sofridos pelo PNAES, na UFV campus Florestal, em face dos frequentes cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos destinados para a educação superior. A presente pesquisa se classifica como uma pesquisa documental e quantitativa, com base na revisão de artigos e dados secundários, utilizando-se o método de análise descritiva, estruturada na revisão de literatura atualizada sobre o tema proposto.

A pesquisa foi desenvolvida no campus UFV Florestal, local onde trabalho desde 2016. O campus UFV Florestal, um dos três campi da Universidade Federal de Viçosa (UFV), foi inaugurado em abril de 1939 como Fazenda Escola de Florestal. Em 1948 se transformou em Escola Média de Agricultura (EMAF) e em 1969, foi incorporada à UFV, passando a ser denominada de Central de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal (CEDAF), oferecendo cursos de nível técnico. Em maio de 2006 a Instituição passou a ofertar cursos de nível superior e foi denominada campus UFV Florestal (UFV, 2022).

Para avaliar o volume de recursos destinados à assistência estudantil, provenientes tanto do PNAES quanto do orçamento geral da UFV, e entender as mudanças na demanda por assistência ao longo do período, foi adotada uma abordagem quantitativa para analisar os dados coletados. Os dados foram analisados através do uso de estatística descritiva, baseada na análise documental mediante a pesquisa em artigos, dissertações e teses atualizadas sobre o tema, que serão obtidos em periódicos nacionais. Esse levantamento auxiliou a apresentação do PNAES, o contexto de corte orçamentário e efeitos sobre políticas públicas, os desdobramentos sobre as instituições de ensino e o conseqüente efeitos na UFV.

Os dados secundários foram extraídos da Lei Orçamentária Anual (LOA), disponível no Painel do Orçamento Federal, bem como do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). Já os dados específicos sobre a UFV foram obtidos através de Relatórios de Atividades, Relatórios de Gestão, UFV em Números, Painel Transparência, ambos disponibilizados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) e pela Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD), através da Lei de Acesso à Informação.

Quanto à análise dos dados acima, ocorreu uma análise temporal sobre a flutuação desses dados de forma a entender as rubricas mais afetadas. Ressalta-se que nesse momento, embora sabendo-se da importância de se captar os efeitos diretos na vida dos discentes, esse aspecto não será analisado nesse momento, mas será investigado como desdobramento dessa pesquisa.

A fim de aprimorar a compreensão da assistência estudantil na UFV, considera-se relevante esboçar a trajetória da implementação do PNAES na instituição, abordando desde a sua concepção até momento atual.

3.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Instituída através do Decreto nº 761, datado de 6 de setembro de 1920, pelo então Chefe do Executivo do Estado de Minas Gerais, Arthur da Silva Bernardes, a Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) deu origem a atual Universidade Federal de Viçosa. A intenção era estabelecer em solo mineiro uma instituição nos moldes norte-americanos, fundamentados na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Sua característica distintiva era o enfoque no ensino prático, onde os estudantes aprendiam mediante a prática, e passaram a acolher jovens provenientes do meio rural (Botelho, 2016).

Fundamentados nos princípios do ensino, pesquisa e extensão, e com a justificativa de proporcionar a permanência integral dos estudantes na instituição, ergueu-se o primeiro alojamento na UFV, o Edifício Bello Lisboa. Naquela época, esse edifício acolhia, em regime de internato, somente os estudantes do sexo masculino (Del Giúdice, 2013). No primeiro andar do edifício, situava-se um refeitório, constituindo-se como um atrativo significativo para os estudantes provenientes de várias partes do país. Contudo, é válido observar que nem todos os estudantes estavam submetidos ao regime de internato, e o acesso gratuito ao alojamento e ao refeitório não era estendido a todos (Botelho, 2016).

Em 1931, houve uma reformulação no Decreto no 7.323, de 25 de agosto de 1926, que especificava os tipos de assistência oferecida aos discentes da ESAV, acrescentando novas ações de assistência aos discentes, professores e funcionários, mediante a contrapartida do pagamento de uma taxa, que possibilitava usufruir de serviços odontológicos, médicos, farmacêuticos e de enfermagem. Além disso, foram introduzidos serviços esportivos com o objetivo de incentivar a prática de atividades físicas entre os estudantes, e um serviço musical destinado aos interessados. Vale ressaltar que também era prevista a possibilidade de

concessão de bolsa moradia para aqueles que não dispunham de recursos financeiros para se sustentarem na antiga ESAV (Botelho, 2016).

Ao longo dos anos, dada a evolução de novas necessidades, as atividades e iniciativas de assistência foram ficando mais complexas. A ESAV foi reconfigurada como Universidade Rural do Estado de Minas Gerais – UREMG, por meio da Lei nº 272, de 13 de novembro de 1948, sendo composta pelas Escolas Superiores de Agricultura, de Veterinária, de Ciências Domésticas, e pela Escola de Especialização, Pós-Graduação e Extensão. Esse período foi marcado por notáveis construções no campus de Viçosa (Botelho, 2016).

Algumas particularidades dessa época em relação à assistência merecem destaque. O primeiro estatuto da UREMG, estabelecido em 1950, enfatizava a prática esportiva entre os estudantes, sendo obrigatória até o ano de 1960. Somente com a promulgação do Decreto nº 5.885 de 1960 é que a participação em atividades físicas tornou-se facultativa. O estatuto da UREMG previa ações de manutenção da saúde e incentivava a formação de associações que promovessem a cultura e o esporte dentro da comunidade acadêmica. No entanto, é relevante destacar que tais serviços não contavam com subsídios do Estado, sendo custeados pelos alunos por meio do pagamento de taxas fixas à instituição (Botelho, 2016). O crescimento constante da UREMG, com a criação de novos cursos, incluindo o de Economia Doméstica que iniciou suas atividades em 1952, gerou uma maior demanda por assistência na área de moradia. Isso resultou na necessidade de construção de novos alojamentos, como o Alojamento Feminino inaugurado em 1963 (Del Giúdice, 2013).

As demandas por iniciativas de assistência eram numerosas, especialmente nas áreas de moradia e alimentação, as quais continuam a ser, ainda nos dias atuais, essenciais para a permanência dos estudantes. O refeitório, que operava no Edifício Bello Lisboa até 1964, passou a contar com uma sede própria e mais adequada, com características de uma unidade de alimentação. Vale ressaltar que uma considerável porção dos insumos alimentares destinados aos alunos era produzida internamente pela própria UREMG, resultado das pesquisas e atividades práticas dos cursos relacionados às Ciências Agrárias nos campos cultiváveis da instituição (Del Giúdice, 2013).

No ano de 1969, a UREMG foi federalizada, transformando-se na atual Universidade Federal de Viçosa. Segundo Del Giúdice (2013), após o processo de federalização, a UFV passou por um intenso processo de crescimento. Em 1970, a instituição contava com 1.126 alunos, com a expectativa de expansão para 2.500 até o ano de 1975. Novamente, surgiu a necessidade de construir novas moradias estudantis, tanto para mulheres quanto para homens, a fim de acomodar os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Del

Giúdice, 2013).

Conforme mencionado, a UFV é referência entre as instituições federais de ensino superior na área de assistência estudantil. Em 1978, foi criada a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD), responsável por planejar, administrar, coordenar, desenvolver, monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos destinados à assistência, à saúde e à qualidade de vida da comunidade universitária, em parceria com outros órgãos internos e externos nos campi da UFV (Del Giúdice, 2013).

Já em 1995, criou-se a Divisão de Assistência Estudantil (DAE), dando origem ao Serviço de Bolsa (SBO), vinculado à PCD. Este serviço é encarregado da administração das bolsas e serviços assistenciais, abrangendo também a área de saúde, tanto geral quanto mental, destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, o SBO é responsável pela manutenção preventiva e corretiva das edificações que abrigam as unidades de moradias estudantis no campus Viçosa (Del Giúdice, 2013).

O perfil socioeconômico dos estudantes não sofreu alterações significativas desde a criação da Divisão de Assistência Estudantil, em 1995, até o início dos anos 2000, assim como as prioridades nas políticas de assistência estudantil do governo federal. No entanto, observa-se uma marcante transformação após as políticas de democratização do acesso ao ensino superior implementadas a partir dos anos 2000, cujos efeitos apresentam desafios para a política de assistência estudantil nas instituições públicas federais no cenário atual (Del Giúdice, 2013; Imperatori, 2017).

Conforme já mencionado, em 2007 foi criado o PNAES, um grande marco na política de assistência estudantil, que passou a ser percebida como necessária para que os discentes que não detinham de melhores condições financeiras pudessem ingressar nas IFES e concluir sua formação, amparados por medidas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico (Imperatori, 2017).

Na UFV, o PNAES é administrado pela PCD, que trabalha tanto com programas e ações que visam à promoção da saúde e qualidade de vida da comunidade universitária, quanto em desempenhar e fortalecer as políticas de assistência estudantil, garantindo as condições necessárias para a permanência dos estudantes na universidade, buscando reduzir o índice de evasão e de retenção na instituição (Portal UFV/PCD/SBO, 2024).

Para o gerenciamento das várias ações e atividades de assistência estudantil a PCD é composta pela Assessoria de Acolhimento Estudantil e Assessoria de Saúde. A Assessoria de Acolhimento Estudantil tem por finalidade, ações de inclusão, interlocução e acolhimento dos estudantes com o objetivo de viabilizar as condições de permanência, reduzindo a evasão e a

retenção escolar, respondendo pelo suporte técnico e administrativo da Divisão de Assistência Estudantil (DAE), que é responsável pela gestão e manutenção dos seis alojamentos no campus de Viçosa, oferecendo vagas na Unidade de Moradia Estudantil (UME); e do Serviço de Bolsa (SBO), que é encarregado da análise documental, seleção e concessão de bolsas e serviços oferecidos aos estudantes de cursos presenciais de graduação na UFV, que estejam regularmente matriculados e em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Portal UFV/PCD/SBO, 2024).

Já a Assessoria de Saúde tem por finalidade a promoção da saúde e da qualidade de vida da comunidade universitária, respondendo pelo suporte técnico e administrativo às seguintes divisões: a) Divisão de Alimentação (DAL), que garante subsídio para todos os estudantes matriculados na UFV; b) Divisão de Esporte e Lazer (DLZ), que organiza e incentiva atividades físicas, esportivas e de lazer para toda a comunidade universitária, e ainda oferece o Bolsa LUBE, que isenta estudantes das despesas de alimentação diária nos RUs em troca de sua participação em atividades esportivas na Liga Universitária Esportiva (LUBE); c) Divisão de Saúde (DSA), responsável por oferecer assistência à saúde à comunidade universitária, proporciona serviços de atenção básica, preventivos e promocionais nas áreas de saúde da mulher, da criança, clínica geral, diagnóstico por imagem, enfermagem, fisioterapia, fonoaudiologia, laboratório de análises clínicas, nutrição e odontologia; e d) Divisão Psicossocial (DVP), que contribui para promoção da saúde mental e da qualidade de vida da comunidade universitária e também é responsável por articulações com outros setores da UFV para dialogar sobre saúde mental, além de ser cenário para pesquisa, ensino e extensão. Realiza atendimentos individuais de psicologia, psiquiatria e serviço social, além de atividades em grupo tanto no cunho informativo como terapêutico, tais como: Desenvolver-Ser, FortaleSer, Conviver, Juntos.com, Hombridade, Oficina de Como Falar em Público, Oficina de Leitura Dinâmicas e de Memorização. Além destes, existem projetos de extensão em parceria com o Departamento de Medicina e Enfermagem como o atendimento de Auriculoterapia e Meditação em Grupo (Portal UFV/PCD/SBO, 2024).

Com base nas divisões apontadas, apresenta-se a descrição dos auxílios e bolsas concedidos atualmente pela UFV a estudantes regularmente matriculados e que se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica: a) Auxílio Alimentação - Recurso financeiro destinado a contribuir com a compra de alimentos para estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada e que apresentem laudos e/ou exames médicos que comprovem a situação de saúde que o impeça de consumir a totalidade dos alimentos oferecidos nos

restaurantes universitários; b) Auxílio Creche/Pré-Escola - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação e que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada, para custear despesas de mensalidades escolares para seus filhos de 0 a 5 anos, 11 meses e 29 dias de idade; c) Auxílio-Emergencial - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada e que apresentem dificuldades socioeconômicas emergenciais, e/ou eventuais e/ou momentâneas, que comprometam o desenvolvimento de atividades acadêmicas, desde que devidamente comprovadas e avaliadas pela equipe técnica da assistência estudantil, em consonância com as áreas de ações descritas no parágrafo primeiro, do art. 3 do decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010. d) Auxílio Moradia - Compreende a concessão de um valor mensal em pecúnia para contribuir com o pagamento de aluguel de vaga em pensionato, quarto, república, kitnet ou outra forma de moradia individual ou coletiva, destinada a estudantes de cursos de Graduação presenciais, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, conforme avaliação dos Assistentes Sociais do Serviço de Bolsa; d) Bolsa de Aprendizagem e Aprimoramento Profissional (BAAP) - Até o ano de 2019, este auxílio era chamado de Bolsa de Iniciação Profissional, mas a partir de 2020 passou a ser nomeado de Bolsa de Aprendizagem e Aprimoramento Profissional. Trata-se de um recurso financeiro concedido para a realização de atividades nos diversos setores acadêmicos e/ou administrativos da UFV, a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação e que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada e tenham disponibilidade de cumprir uma carga horária de 8 (oito) horas semanais, totalizando 32 (trinta e duas) horas mensais; e) Serviço Alimentação - Concessão de subsídios nas refeições servidas nos Restaurantes Universitários a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação e que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada. O Serviço de Alimentação é dividido em duas categorias – Faixa 1, constituído pela gratuidade, ou seja, pelo subsídio de 100% do valor das refeições servidas nos Restaurantes Universitários; – Faixa 2, constituído pelo subsídio de 75% do valor unitário das refeições servidas nos Restaurantes Universitários; f) Serviço Moradia - Concessão de moradia gratuita nas Unidades de Moradia Estudantil da UFV, a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação e que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada (Portal UFV/PCD/SBO, 2024).

Vale ressaltar que, durante a pandemia do Covid-19, nos anos de 2020 e 2021, a UFV concedeu ainda os seguintes auxílios emergenciais para estudantes: a) Auxílio Emergencial de

Alimentação e Moradia - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados no Período Especial Remoto, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada, que por algum motivo excepcional no início da pandemia não puderam retornar para suas residências e para aqueles que retornaram as suas atividades presenciais aprovadas pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UFV; b) Auxílio Emergencial de Apoio ao Estudante - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados no Período Especial Remoto, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada e que não estejam recebendo os auxílios emergências alimentação/moradia. A vigência do Auxílio Provisório de Apoio aos Estudantes será até dezembro 2021; c) Auxílio Emergencial Inclusão Digital - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados no Período Especial Remoto (PER), que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada, residentes em áreas rurais ou que não possuem cobertura dos dados móveis ofertados pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa do Ministério da Educação (Portal UFV/PCD/SBO, 2024).

A UFV ainda conta com a Associação Beneficente de Auxílio a Estudantes e Funcionários da UFV (ASBEN), que é uma entidade civil de natureza beneficente e sem fins lucrativos, vinculada à PCD, cujo propósito é prestar auxílio a funcionários, seus dependentes e estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, atendendo às suas necessidades emergenciais, incluindo assistência na aquisição de medicamentos; e com a Capela, inaugurada em 1928, que promove liturgias católicas para toda a comunidade acadêmica e também serve como espaço para encontros de jovens, retiros, palestras e debates sobre conscientização humana e religiosa (Del Giúdice, 2013).

Importante destacar que todos os estudantes regularmente matriculados na UFV, estando ou não em vulnerabilidade socioeconômica, são contemplados com cobertura de um seguro de acidentes pessoais, acesso aos restaurantes universitários com refeições servidas a preços acessíveis, atividades esportivas e atendimentos na área da saúde, que inclui o atendimento psicossocial.

A Tabela 1 apresenta um recorte da assistência estudantil envolvendo os três campi da Universidade Federal de Viçosa - Florestal, Rio Paranaíba e Viçosa - com a quantidade de estudantes beneficiados e o tipo de auxílio recebido entre os anos de 2016 a 2023. E, portanto, cumpre o objetivo específico dessa pesquisa no que se refere a apresentação de um breve histórico da assistência estudantil na UFV.

Outro dado importante é identificar a proporção de alunos evadidos em relação ao total de estudantes matriculados. A Tabela 2 representa o percentual de estudantes evadidos, também nos três campi da UFV, no mesmo período de 2016 a 2023.

Tabela 1 – Estudantes contemplados com assistência estudantil nos três campi da Universidade Federal de Viçosa , por tipo de auxílio recebido, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Auxílio Alimentação	0	0	0	24	0	2.442	2	42
Auxílio Creche	26	29	5	51	15	5	8	10
Auxílio Emergencial	2	24	7	4	0	0	4	13
Auxílio Moradia	779	750	283	4.276	3.823	3.139	636	917
Bolsa Aprendizagem Profissional/BAAP	246	251	288	1.544	830	73	289	381
Serviço Alimentação 100%	3.061	3.292	944	1.812	0	0	1.151	670
Serviço Alimentação 75%	0	0	0	0	0	0	826	306
Serviço Moradia/Alojamento Estudantil	1.200	1.365	408	501	0	0	856	540
Auxílio Emergencial de Alimentação	0	0	0	0	123	0	375	0
Auxílio Emergencial Apoio ao Estudante	0	0	0	0	5.360	10.060	1.182	0
Auxílio Emergencial de Moradia	0	0	0	0	0	0	47	0
Auxílio Inclusão Digital	0	0	0	0	3.902	0	185	0
Total de Estudantes Beneficiados	5.314	5.711	1.935	8.212	14.053	15.719	5.561	2.879

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão e UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Tabela 2 – Dados acadêmicos e percentual de evasão por estudantes matriculados nos três campi da Universidade Federal de Viçosa, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estudantes Matriculados	14.535	14.734	14.863	13.641	13.945	14.025	14.422	14.529
Estudantes Diplomados	1.922	1.955	1.948	1.795	675	1.070	1.497	2.031
Evasão de Estudantes	2.034	2.085	1.998	1.928	698	3.048	1.948	1.886
Evasão por Alunos Matriculados (%)	13,99	14,15	13,44	14,13	5,00	21,73	13,51	12,98

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão, UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

A análise agregada dos três campi da UFV, permite verificar discrepâncias nos dados analisados que precisam ser exploradas em investigações futuras e que apresentam restrições devido à descontinuidade das séries temporais e que serão exploradas em pesquisas posteriores. Por exemplo, algumas variáveis apresentadas tal como o auxílio alimentação, apresentou uma expansão significativa em 2021 no contexto pandêmico, mas com expansões mínimas em 2022 e 2023, considerando o retorno do ensino presencial. Além disso, outras variáveis apresentaram tendências semelhantes, como o auxílio moradia, alojamento estudantil e serviços alimentação. Este último, teve uma redução de 100% para 75% do

financiamento por indivíduo, para 41,78% dos alunos beneficiados no ano de 2022 e para 31,35% em 2023.

Essas variáveis se associam à diminuição na quantidade de estudantes inscritos nos processos seletivos e matriculados, bem como o aumento da evasão nas instituições de ensino superior públicas brasileiras, e ao mesmo tempo são contrastadas pela expansão de indicadores no contexto pós-pandemia, como acesso a bolsa aprendizagem, que nesse caso se explicam também pela própria evasão, à medida que a queda no número de estudantes e consequentemente a queda no número de indivíduos que demandam por algum tipo de recurso assistencial viabilizado pela universidade, contraditoriamente, promoveram maior possibilidade de acesso a algumas modalidades.

As Tabelas 3 e 4 apresentam um recorte da assistência estudantil, como também a proporção de alunos evadidos em relação ao total de estudantes matriculados no campus UFV Viçosa.

Tabela 3 – Estudantes contemplados com assistência estudantil, no campus UFV Viçosa, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Auxílio Alimentação	0	0	0	24	0	2.375	1	25
Auxílio Creche	17	14	3	46	10	0	3	4
Auxílio Emergencial	2	21	1	0	0	0	1	13
Auxílio Moradia	322	322	101	3.593	3.314	2.845	235	401
Bolsa Aprendizagem Profissional/BAAP	166	167	170	1.396	705	0	187	238
Serviço Alimentação 100%	2.446	2.480	610	668	0	0	653	523
Serviço Alimentação 75%	0	0	0	0	0	0	655	235
Serviço Moradia/Alojamento Estudantil	1.000	1.267	343	415	0	0	801	455
Auxílio Emergencial de Alimentação	0	0	0	0	36	0	208	0
Auxílio Emergencial Apoio ao Estudante	0	0	0	0	0	9.457	874	0
Auxílio Emergencial de Moradia	0	0	0	0	0	0	47	0
Auxílio Emergencial Inclusão Digital	0	0	0	0	3.348	0	166	0
Total de Estudantes Beneficiados	3.953	4.271	1.228	6.142	7.413	14.677	3.831	1.894

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão e UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Tabela 4 – Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Viçosa, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estudantes Matriculados	11.235	11.367	11.414	10.505	10.620	10.741	10.979	11.521
Estudantes Diplomados	1.630	1.589	1.545	1.463	549	925	1.269	1.614
Evasão de Estudantes	1.404	1.449	1.434	1.304	525	1.963	1.344	1.367
Evasão por Alunos Matriculados (%)	12,50	12,75	12,56	12,41	4,94	18,28	12,24	11,87

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão, UFV em

Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

As Tabelas 5 e 6 oferecem uma visão específica da assistência estudantil, além de detalhar a proporção de alunos evadidos em relação ao número de estudantes matriculados no campus UFV Rio Paranaíba.

Tabela 5 – Estudantes contemplados com a assistência estudantil, no campus UFV Rio Paranaíba, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Auxílio Alimentação	0	0	0	0	0	22	1	16
Auxílio Creche	1	3	1	1	1	1	0	0
Auxílio Emergencial	0	0	1	0	0	0	1	0
Auxílio Moradia	252	203	74	348	233	28	207	249
Bolsa Aprendizagem Profissional/BAAP	40	32	21	51	25	0	54	68
Serviço Alimentação 100%	298	343	98	455	0	0	252	49
Serviço Alimentação 75%	0	0	0	0	0	0	42	27
Auxílio Emergencial de Alimentação	0	0	0	0	26	0	81	0
Auxílio Emergencial Apoio ao Estudante	0	0	0	0	0	67	169	0
Auxílio Inclusão Digital	0	0	0	0	241	0	8	0
Total de Estudantes Beneficiados	591	581	195	855	526	118	815	409

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão e UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Tabela 6 – Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Rio Paranaíba, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estudantes Matriculados	2.004	2.016	2.042	1.847	1.955	1.936	1.990	1.705
Estudantes Diplomados	154	244	235	188	75	80	89	237
Evasão de Estudantes	374	401	355	384	93	663	347	332
Evasão por Alunos Matriculados (%)	18,66	19,89	17,38	20,79	4,76	34,25	17,44	19,47

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão, UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Já nas Tabelas 7 e 8, é delineado um panorama da assistência estudantil, juntamente com a proporção de alunos evadidos em relação ao número total de matriculados no campus UFV Florestal, campus este que será detalhado no próximo tópico.

Tabela 7 – Estudantes contemplados com a assistência estudantil, no campus UFV Florestal, por tipo de auxílio recebido no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
-------	------	------	------	------	------	------	------	------

Auxílio Creche	8	12	1	4	4	4	5	6
Auxílio Emergencial	0	3	5	4	0	0	2	0
Auxílio Moradia	205	225	108	335	276	266	194	267
Bolsa Aprendizagem Profissional/BAAP	40	52	97	97	100	73	48	75
Serviço Alimentação 100%	317	469	236	689	0	0	246	54
Serviço Alimentação 75%	0	0	0	0	0	0	129	44
Serviço Moradia/Alojamento Estudantil	200	98	65	86	0	0	55	85
Auxílio Emergencial de Alimentação	0	0	0	0	61	45	86	0
Auxílio Emergencial Apoio ao Estudante	0	0	0	0	0	536	139	0
Auxílio Inclusão Digital	0	0	0	0	313	0	11	0
Total de Estudantes Beneficiados	770	859	512	1.215	754	924	915	532

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão e UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Tabela 8 – Dados Acadêmicos e Percentual de Evasão por Estudantes Matriculados no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estudantes Matriculados	1.296	1.351	1.407	1.289	1.370	1.348	1.453	1.303
Estudantes Diplomados	138	122	168	144	51	65	139	180
Evasão de Estudantes	256	235	209	240	80	422	257	187
Evasão por Alunos Matriculados (%)	19,75	17,39	14,85	18,62	5,84	31,31	17,69	14,35

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados dos Relatórios de Atividades, de Gestão, UFV em Números, disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

De forma comparativa, observando-se a Tabela 1 frente a Tabela 7, identifica-se a discrepância dos dados entre os campi Florestal e os demais, das variáveis como auxílio alimentação (o campus Florestal não foi contemplado), auxílio emergencial de apoio ao estudante – cujo percentual de estudantes que receberam o benefício corresponde a 0% em 2020, apenas 5,33% em 2021 e 11,76% em 2022, e auxílio inclusão digital, onde apenas 8,02% do montante foi destinado aos estudantes do campus Florestal.

Apresenta-se a seguir a política de assistência estudantil do campus UFV Florestal, considerando sua especificidade. Observa-se que a análise relativa aos três campi da UFV tem em comum o quadro de tendências semelhantes.

3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS UFV FLORESTAL

Especificamente no campus UFV Florestal, o PNAES é gerido pela Diretoria de Assuntos Comunitários (DCC), seguindo as orientações da Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e atuando na formulação e execução de ações de promoção da saúde e

qualidade de vida da comunidade universitária. A DCC, composta por uma equipe multidisciplinar, é responsável pela gestão dos serviços da assistência estudantil ofertados no campus, na perspectiva de atender os estudantes em sua totalidade, proporcionando-lhes um ambiente acolhedor e seguro para a expressão de suas mais variadas demandas (Portal UFV/DCC, 2024).

Dessa forma, direcionado pelas diretrizes do PNAES, que garante autonomia às universidades para se adequarem à realidade enfrentada pela instituição, o campus UFV Florestal atualmente oferece a estudantes em vulnerabilidade socioeconômica comprovada e regularmente matriculados em cursos presenciais, as seguintes modalidades de bolsas, auxílios e serviços: a) Auxílio Creche/Pré-Escola - Compreende a concessão de um valor mensal em pecúnia aos estudantes regularmente matriculados nos cursos presenciais técnicos ou de graduação, para custear despesas de mensalidades escolares para seus filhos de 0 a 5 anos, 11 meses e 29 dias de idade; b) Auxílio Emergencial - Recurso financeiro destinado a estudantes regularmente matriculados em curso presencial de graduação, que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada e que apresentem dificuldades socioeconômicas emergenciais, e/ou eventuais e/ou momentâneas, que comprometam o desenvolvimento de atividades acadêmicas, desde que devidamente comprovadas e avaliadas pela equipe técnica da assistência estudantil, em consonância com as áreas de ações descritas no parágrafo primeiro, do art. 3 do decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010; c) Auxílio Moradia - Compreende a concessão de um valor mensal em pecúnia destinado a estudantes de cursos técnicos ou de graduação presenciais, para contribuir com o pagamento de aluguel de vaga em pensionato, quarto, república, quitinete ou outra forma de moradia individual ou coletiva; d) Bolsa de Aprendizagem e Aprimoramento Profissional (BAAP) – Conforme mencionado, até o ano de 2019 este auxílio era chamado de Bolsa de Iniciação Profissional. Destina-se aos estudantes regularmente matriculados nos cursos presenciais de graduação, cujos valores e a quantidade de vagas são definidos anualmente pela Pró Reitoria de Assuntos Comunitários, em conformidade com a capacidade orçamentária da UFV. A concessão da BIP será mediante avaliação socioeconômica pelos Assistentes Sociais do Serviço de Bolsa, com duração de 9 (nove) meses, no período de março a dezembro de cada ano letivo. Há contrapartida de disponibilidade de 32h mês de atividades a serem executadas pelos estudantes, com a diminuição de 50% nos meses de julho e dezembro. A Chamada para a renovação da BIP será divulgada pelo Serviço de Bolsa, na última semana do mês de abril de cada ano letivo; e) Bolsa Manutenção (BM) - Destina-se aos estudantes regularmente matriculados nos cursos técnicos presenciais, cujo valor e quantidade de vagas distribuídas

anualmente serão definidos pela Diretoria Geral do campus UFV Florestal, de acordo com a disponibilidade orçamentária. A concessão da BM será mediante avaliação socioeconômica pelos Assistentes Sociais do Serviço de Bolsa, com duração de 10 (dez) meses, no período de fevereiro a dezembro de cada ano letivo. Há contrapartida de disponibilidade de 20h mês de atividades a serem executadas pelos estudantes. A Chamada para a renovação da BM será divulgada pelo Serviço de Bolsa, na última semana do mês de abril de cada ano letivo (PORTAL UFV/DCC, 2024); f) Serviço Alimentação - Consiste na concessão de gratuidade na alimentação oferecida no refeitório universitário do campus UFV Florestal ou dos Restaurantes Universitários dos campi Viçosa e Rio Paranaíba, aos estudantes matriculados nos cursos presenciais de graduação ou técnicos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, conforme avaliação dos Assistentes Sociais do Serviço de Bolsa; g) Serviço Moradia/Alojamento Estudantil - Compreende a concessão de moradia gratuita nas dependências do campus UFV Florestal, aos estudantes regularmente matriculados nos cursos técnicos, do sexo masculino. Os estudantes devem se prevenir para um período de espera, pois o alojamento não é imediato, devido ao número de vagas ser limitado e o atendimento priorizar as situações de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Assim como mencionado, durante a pandemia do Covid-19, nos anos de 2020 e 2021, o campus UFV Florestal também concedeu os auxílios emergenciais para os estudantes e todos os que estão regularmente matriculados no campus, estando ou não em vulnerabilidade socioeconômica, também são contemplados com a cobertura de um seguro de acidentes pessoais, com o baixo preço das refeições servidas no Refeitório Universitário, com atividades esportivas e atendimentos no Setor de Saúde, que conta médicos, enfermagem, psicólogos e assistente social, e desenvolve ações de promoção e manutenção do bem-estar, escuta e acolhimento a estudantes e servidores, e ainda intervenções individuais ou em grupo.

Neste momento, é relevante abordar alguns aspectos sobre os cortes orçamentários e contingenciamentos financeiros na educação, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), e analisar seus efeitos na política de assistência estudantil da Universidade Federal de Viçosa, campus Florestal, como será discutido na seção seguinte.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Encontra-se nesta seção, alguns aspectos sobre os cortes orçamentários e contingenciamentos financeiros na educação, conforme previsto na LOA, e análise de seus efeitos na política de assistência estudantil da Universidade Federal de Viçosa, campus

Florestal.

Cabe esclarecer que os recursos orçamentários são atribuídos às universidades federais pelo Ministério da Educação para cobrir despesas de custeio (orçamento básico) e de investimento (orçamento de investimento), usando indicadores acadêmicos da Matriz Andifes, em parceria com o Ministério da Educação. Com base na aplicação dessa matriz, as universidades têm seu orçamento discricionário definido e posteriormente aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

É importante ressaltar que a UFV possui três principais fontes de recursos: a) Recursos do Tesouro e Emenda Parlamentar advindo da LOA, que devem estar em conformidade com os objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade; b) Receita Própria, advinda da venda de refeições no restaurante universitário, prestação de serviços administrativos, reembolsos provenientes de fundações de apoio, serviços oferecidos à comunidade no âmbito educacional, taxa de uso de imóveis, alienação de bens móveis entre outros; c) Termo de Execução Descentralizada, cuja arrecadação é feita por meio de convênios firmados com órgãos não federais, ou seja, estados, municípios e entes privados, onde o crédito orçamentário de um ministério ou órgão é transferido para a UFV, que passa a ter o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados; e d) Convênios e parcerias celebrados para captação de recursos e desenvolvimento de seus projetos de pesquisa e extensão, os quais são financiados por agências de fomento renomadas como CNPq, Capes, Fapemig, Finep.

No atual cenário, a diversidade de fontes de recursos surge como uma ferramenta estratégica da administração superior da universidade, como forma de reverter parcialmente o impacto da redução do orçamento e desempenha um papel essencial na capacidade da UFV de cumprir seus compromissos educacionais, promovendo sua contínua excelência acadêmica e impacto na sociedade.

4.1 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PNAES NA UFV

A composição orçamentária total sob a gestão da UFV engloba duas principais fontes: a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos, tendo a vigência de um ano; e os Destaques Recebidos, que são operações descentralizadoras de crédito orçamentário, em que um ministério ou órgão transfere para UFV o poder de utilização dos recursos de suas dotações orçamentárias.

Na tabela a seguir, apresenta-se a evolução do orçamento total sob gestão da UFV, no período de 2016 a 2023, segundo os Relatórios de Gestão da instituição.

Tabela 9 - Orçamento Executado (R\$) pela Universidade Federal de Viçosa, no período de 2016 a 2023.

Dados	2016	2017	2018	2019
Orçamento Discricionário	116.453.886	104.265.265	99.490.168	103.402.039
Custeio	92.347.837	88.164.524	87.796.529	96.853.788
Capital	24.106.049	16.100.741	11.693.639	6.548.251
Orçamento Obrigatório	707.240.494	784.634.162	804.503.457	832.956.084
Pessoal	663.088.569	741.573.467	763.099.665	792.242.399
Custeio	44.151.925	43.060.695	41.403.792	40.713.685
Total Despesa Executada*	823.694.381	888.899.427	903.993.625	936.358.123
Dados	2020	2021	2022	2023
Orçamento Discricionário	98.737.806	76.071.620	91.199.465	112.301.938
Custeio	9.797.545	69.081.413	85.757.962	98.091.641
Capital	88.940.262	6.990.207	5.441.503	13.351.313
Orçamento Obrigatório	1.091.545.682	873.418.371	883.986.000	958.434.780
Pessoal	812.714.677	834.021.080	844.793.996	913.142.161
Custeio	278.831.004	39.397.290	39.192.003	45.292.619
Total Despesa Executada*	1.190.283.488	949.489.900	975.185.465	1.070.736.718

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados do Relatório UFV em Números, disponível no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

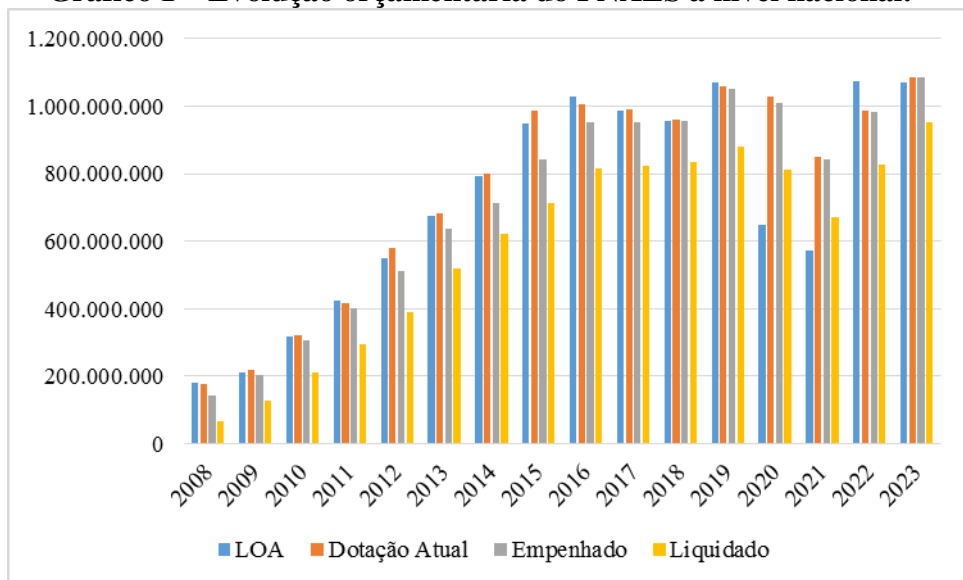
* Despesas empenhadas incluindo emendas parlamentares.

A Lei Orçamentária Anual aprovada em cada ano, traz as despesas discricionárias, sobre as quais a UFV tem liberdade de decidir, assim como as obrigatórias, que a instituição não pode deixar de fazer. Ao longo dos exercícios de 2022 e 2023, houve algumas alterações na composição da LOA por parte do Governo Federal, com a recomposição orçamentária em resposta às reduções orçamentárias verificadas nos últimos exercícios no âmbito do Ministério da Educação. No entanto, o valor de defasagem dos orçamentos da UFV nos últimos cinco anos, mesmo com a recomposição, não chegou ao patamar do período anterior à pandemia, devido a não atualização do orçamento anual pela inflação.

A execução orçamentária dos recursos públicos depende de autorizações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O que está previsto no Projeto de Lei Orçamentária nem sempre é liberado, já que o orçamento público tem natureza autorizativa, ou seja, não existe obrigatoriedade de executar as despesas planejadas, uma vez que são baseadas em projeções de arrecadação. Dessa forma, a situação econômica do país pode levar o Governo Federal a contingenciar o orçamento, não liberando ou restringindo os recursos para a execução das ações governamentais durante o ano.

Para compreender as mudanças no financiamento do PNAES na UFV durante o período em análise, é essencial examinar inicialmente a evolução histórica do orçamento do programa em nível nacional. Isso permitirá entender como os cortes orçamentários implementados a partir de 2016 afetaram a alocação de recursos para o PNAES. O Gráfico 1 apresenta a variação do orçamento do PNAES em escala nacional, abrangendo desde os anos iniciais do programa em 2008 até o ano de 2023.

Gráfico 1 – Evolução orçamentária do PNAES a nível nacional.

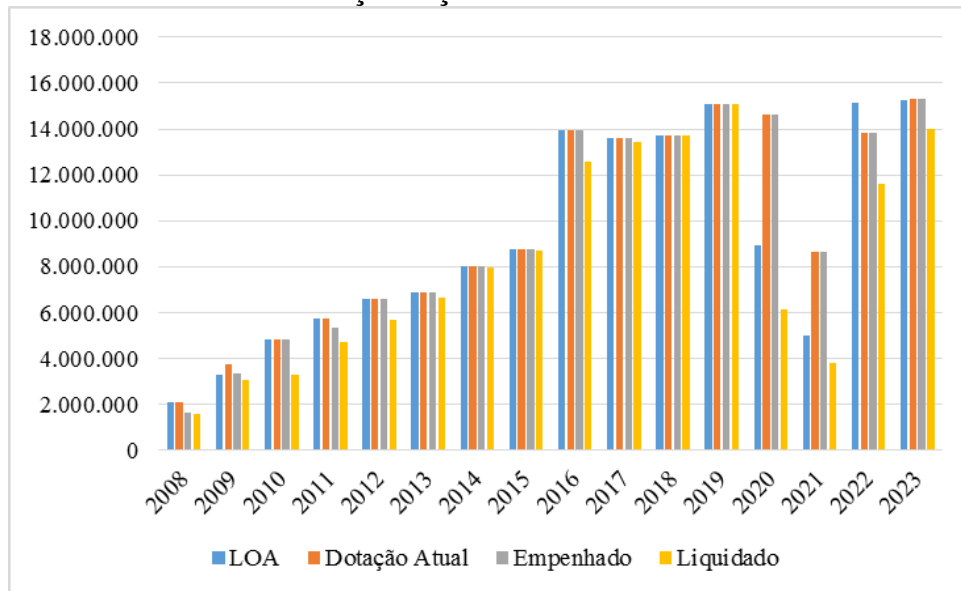


Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados do Painel do Orçamento Federal – SIOP (2024).

Ao longo do período de 2008 a 2016, observa-se uma expansão contínua do orçamento do PNAES. No entanto, a partir de 2017, a EC 95 estabeleceu que o orçamento do PNAES não poderia ser maior do que o valor do exercício anterior, ajustado pela inflação. Como o programa não possui uma vinculação orçamentária específica que garanta uma parcela mínima dos recursos destinados ao ensino superior, o Poder Executivo tem a prerrogativa de reduzir a alocação para o PNAES, sem a possibilidade de repor integralmente as perdas acumuladas devido às restrições impostas pela EC 95. Esses fatores resultaram em uma queda do orçamento do PNAES nos anos de 2017 e 2018. Em 2019 o orçamento teve um aumento, entretanto a partir de 2020 as reduções foram significativas, tendo se elevado novamente nos anos de 2022 e 2023.

Após essa contextualização do cenário nacional, este estudo se concentrará na análise da execução orçamentária do PNAES na UFV, baseada na Matriz Andifes, como evidenciado no Gráfico 2, que demonstra a trajetória dos recursos do PNAES destinados à UFV.

Gráfico 2 – Evolução orçamentária do PNAES na UFV.



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados do Painel do Orçamento Federal - SIOP (2024).

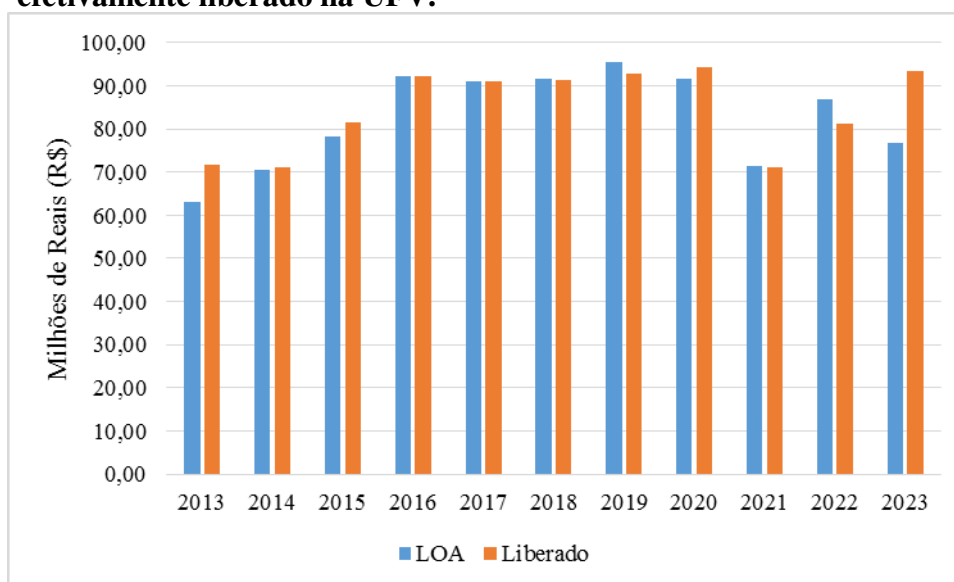
Ao analisar o Gráfico 2, observa-se uma expansão contínua do orçamento do PNAES de 2008 a 2015, equiparada à tendência nacional, tendo uma significativa expansão nos anos de 2015 e 2016. Por outro lado, o ano de 2021 apresentou o menor orçamento desde 2010, refletindo uma maior redução em relação ao nível nacional apresentado no Gráfico 1. A dotação atual proporciona uma visão do montante efetivamente disponibilizado para uma unidade orçamentária em determinado ano, sendo um dado essencial para compreender as variações orçamentárias ao longo do tempo. No entanto, para uma análise abrangente da execução orçamentária, é fundamental considerar todas as suas etapas. Durante o exercício orçamentário, o orçamento pode ser ajustado por meio de contingenciamentos realizados pelo Poder Executivo, visando realocar recursos para outras áreas, quando se percebe que os recursos destinados a uma determinada área são insuficientes para atender às demandas.

Ao examinar a execução orçamentária do PNAES na UFV no período de 2016 a 2023, observa-se que, entre 2018 e 2019, não houve alterações significativas entre a dotação inicial e a dotação final, e os valores empenhados e liquidados foram próximos ao total de recursos disponibilizados. Isso sugere que a instituição recebeu os recursos a tempo de utilizá-los efetivamente. Nos anos de 2020 e 2021, a execução orçamentária do PNAES na UFV foi afetada pelas demandas geradas pela pandemia da Covid-19. Em 2020, devido à suspensão das atividades presenciais, o MEC realocou recursos para o PNAES, resultando em um aumento na dotação atual. O mesmo ocorreu em 2021, embora o crédito adicional não tenha sido suficiente para restaurar o orçamento ao patamar anterior. Em 2022 e 2023, não houve

contingenciamento ou disponibilização de créditos adicionais. Essa estabilidade permitiu que a universidade empenhasse quase todos os recursos disponíveis, embora não tenha conseguido efetuar os pagamentos dentro do mesmo exercício, devido a discrepâncias entre os recursos orçamentários e financeiros.

No Gráfico 3 são apresentadas as relações entre o orçamento aprovado para custeio e investimento (LOA), comparado como o valor efetivamente liberado pelo Governo Federal para execução das despesas de cada ano.

Gráfico 3 – Relação entre o orçamento LOA aprovado e o efetivamente liberado na UFV.



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV (2024).

Nota-se que no período de 2013 a 2015, as liberações excederam os valores estabelecidos na LOA. É relevante mencionar que houve decretos autorizativos para essas alocações adicionais. Em 2014 e 2015, esse acréscimo resultou de recursos previstos como descentralização, mas foi liberado através do aumento do limite de empenho. Nos anos de 2016 e 2017, foi iniciado o ajuste fiscal na administração pública como estratégia para enfrentar a crise econômica em curso (Portal UFV/PPO/PDI, 2024).

A partir de 2018, os reflexos decorrentes da EC 95 causaram um efeito negativo no sistema das universidades federais. Concebido como um “congelamento” dos gastos públicos por vinte anos (que somente podem ser corrigidos com base na inflação do ano anterior até meados de cada ano), a Emenda do Teto de Gastos foi aplicada no orçamento federal de forma a afetar com gravidade o investimento na seguridade e na educação.

Nesse contexto, é imprescindível observar que entre 2018 e 2022, a UFV enfrentou desafios orçamentários que exigiram a adoção de medidas, como a redução de despesas com terceirizados e a busca pela diminuição do consumo de diversos bens e serviços. Tais ações foram executadas de modo a não impactar adversamente as atividades acadêmicas, no entanto, exerceram uma influência fundamental na execução das ações e metas delineadas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), resultando na necessidade de reprogramar projetos em andamento e previstos. Ao longo dos exercícios de 2022 e 2023, houve algumas alterações na composição da LOA por parte do Governo Federal, com a recomposição orçamentária em resposta às reduções orçamentárias verificadas nos últimos exercícios no âmbito do Ministério da Educação. No entanto, o valor de defasagem dos orçamentos da UFV nos últimos cinco anos, mesmo com a recomposição, não chegou ao patamar do período anterior à pandemia, devido a não atualização do orçamento anual pela inflação.

A redução de recursos orçamentários destinados a investimentos, frequentemente seguida de contingenciamentos, juntamente com a falta de regularidade na liberação de recursos financeiros, criou um cenário de incerteza quanto aos valores efetivamente disponíveis a cada ano, conforme disponibilizado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Principais acontecimentos orçamentários na UFV de 2018 a 2023.

Ano	Principais Acontecimentos
2018	O Governo Federal utilizou cerca de R\$4,9 milhões da receita própria arrecadada da UFV para cumprir com os compromissos da folha de pagamento (pensões e aposentadorias).
2019	Falta de regularidade na liberação de recursos financeiros.
2020	Suspensão das atividades presenciais como meio de segurança sanitária, devido à pandemia do Coronavírus, acarretando na redução da receita própria arrecadada.
2021	Cerca de 42% da dotação inicial foi alocada na UO 93259 – Programações Condicionadas a Aprovação Legislativa, prevista no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. Esse valor só foi disponibilizado para a UO 26282 – UFV, ao longo do ano de 2021.
2022	Veto de 100% do capital da fonte Tesouro detalhado na PLOA 2021. Corte orçamentário de R\$ 7.161.302 da fonte Tesouro.

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2029 – PPO/UFV (2024).

Nos últimos anos, a UFV e demais instituições federais de ensino, enfrentaram um período de restrições orçamentárias e irregularidades na alocação de recursos financeiros, o que gerou incertezas sobre os fundos disponíveis anualmente. Essa situação levou a necessidade de reprogramar projetos, impactando significativamente na realização de metas estratégicas. Dentre essas metas, há o orçamento advindo das receitas diretamente arrecadadas

pela UFV.

Tabela 10 – Receita Prevista e Receita Realizada na UFV de 2018 a 2023.

Ano	Receita Prevista (\$)	Receita Realizada (\$)
2018	8.364.232,00	8.620.696,59
2019	10.967.788,00	11.243.588,28
2020	11.453.197,00	4.217.838,53
2021	10.828.492,00	5.343.104,10
2022	11.646.079,00	10.735.494,53

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional UFV 2024-2029 – Tesouro Gerencial (2024).

Durante a pandemia de Covid-19, a UFV implementou medidas para lidar com a doença desde 2020, incluindo a transição das atividades acadêmicas e administrativas para o formato remoto, o que impactou significativamente as receitas entre 2020 e 2021. Em 2022, com o retorno presencial de todas as atividades, houve uma reversão desse cenário, como evidenciado na Tabela 10.

Além do mais, foi necessário buscar complementação orçamentária junto ao Ministério da Educação, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED) e convênios com outros entes federativos, como o Estado de Minas Gerais, para cumprir os compromissos relacionados à manutenção das IFES, especialmente devido ao aumento dos custos, impulsionado pela inflação, em áreas como energia elétrica, assistência estudantil, material de consumo e serviços terceirizados (Portal UFV/PPO/PDI, 2024).

Após a análise de como a UFV realiza a execução do seu orçamento global, apresenta-se a seguir, o percentual de execução do orçamento obrigatório da UFV, no período de 2018 a 2022.

Tabela 11 – Percentual de execução do orçamento obrigatório da UFV de 2018 a 2023.

Orçamento Obrigatório	2018	2019	2020	2021	2022
Pessoal e encargos sociais	94,78%	95,04%	95,36%	95,47%	95,55%
Auxílio alimentação	2,40%	2,26%	2,15%	2,08%	2,01%
Ressarcimento assistência médica/odontológica	2,32%	2,21%	2,13%	2,05%	2,00%
Demais auxílios (transporte, funeral, natalidade, etc.)	0,50%	0,48%	0,36%	0,41%	0,44%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional UFV 2024-2029 – Tesouro Gerencial (2024).

Na Tabela 11, destacam-se as despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais que representam mais de 90% do total dos recursos recebidos do Tesouro Nacional. Com a redução do orçamento da LOA, a cada ano, a UFV passou a destinar quase a totalidade dos recursos provenientes do Tesouro para a manutenção institucional. Como verificamos na Tabela 12, a universidade reservou-se da arrecadação própria para custear as despesas de capital, porém, em 2022, essa situação foi revertida pela diminuição do orçamento proveniente do Tesouro, sendo necessária a UFV compensar com os recursos próprios arrecadados.

Tabela 12 – Percentual de execução do orçamento discricionário da UFV de 2018 a 2023.

Grupo Despesa	Classificação	2018	2019	2020	2021	2022
3	Custeio	94,28%	96,92%	95,86%	95,28%	95,93%
4	Capital	5,72%	3,08%	4,14%	4,72%	4,07%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional UFV 2024-2029 – Tesouro Gerencial (2024).

Dentro do grupo de despesas de custeio, conforme apresentado na Tabela 13, vemos que o restaurante universitário se encontra entre os principais gastos. É relevante notar a queda nas despesas relacionadas ao restaurante universitário e o aumento em relação às despesas com assistência estudantil e auxílios financeiros a estudantes nos anos de 2020 e 2021, devido à transição para o trabalho remoto em decorrência da pandemia de Covid-19. Verificamos ainda, com o retorno às atividades e aulas presenciais apenas em 2022, que os gastos com assistência estudantil e auxílios financeiros a estudantes foram os menores de todo o período.

Tabela 13 – Percentual de execução do orçamento de custeio da UFV de 2018 a 2023.

Orçamento Discricionário LOA e Emendas Parlamentares em custeio	2018	2019	2020	2021	2022
Terceirizado	37,94%	35,41%	30,13%	38,52%	39,80%
Restaurante universitário	11,28%	12,47%	1,62%	0,20%	12,07%
Energia elétrica	11,35%	12,75%	10,38%	17,45%	10,64%
Material de Consumo	11,33%	7,00%	11,97%	11,48%	10,02%
Prestação de Serviço	13,21%	13,14%	7,87%	9,55%	7,86%
Reformas	1,71%	6,90%	24,44%	6,49%	7,55%
Assistência estudantil + Auxílio financeiro	5,64%	5,23%	7,78%	9,03%	4,93%
Outros	7,53%	7,09%	5,80%	7,27%	7,13%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional UFV 2024-2029 – Tesouro Gerencial (2024).

Já no orçamento proveniente das receitas arrecadadas, os gastos associados às despesas de capital ganham destaque, principalmente devido à redução, bloqueio e veto desses gastos ao longo dos últimos anos no orçamento proveniente do Tesouro.

Tabela 14 – Percentual de execução da receita própria da UFV de 2018 a 2023.

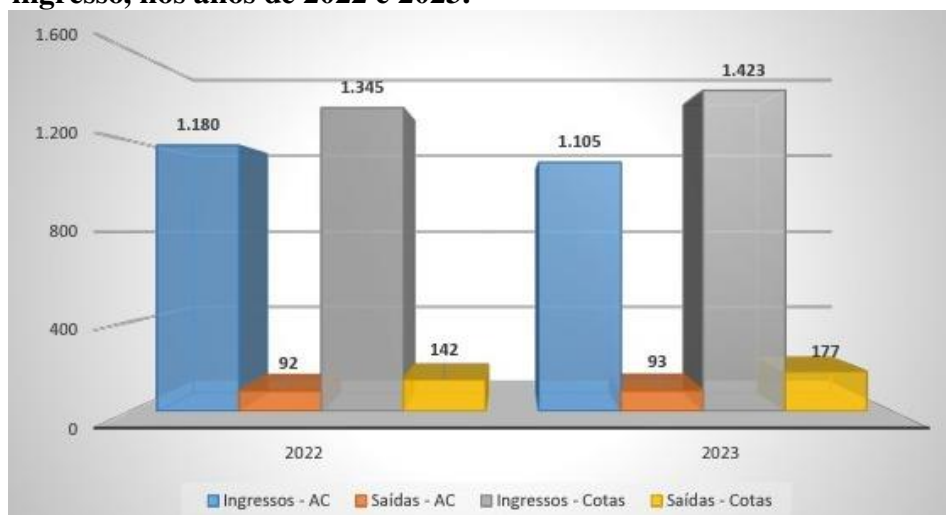
Classificação	2018	2019	2020	2021	2022
Obras em andamento	45,05%	20,11%	69,32%	65,67%	1,62%
Prestação de Serviço	4,80%	11,87%	0,00%	5,88%	31,25%
Reformas	0,00%	19,14%	0,00%	20,25%	22,87%
Materia de TIC	0,00%	9,31%	12,10%	5,87%	12,47%
Material de Consumo	0,39%	7,58%	0,00%	0,00%	10,69%
Energia elétrica	1,72%	16,99%	0,00%	0,00%	8,23%
Veículos diversos	0,00%	0,00%	13,11%	0,00%	3,51%
Aposentadorias e pensões	37,85%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Equipamentos	3,20%	4,70%	4,50%	0,76%	1,26%
Assistência estudantil + Auxílio financeiro	5,89%	6,73%	0,00%	1,49%	1,39%
Outros	1,12%	3,56%	0,96%	0,07%	6,72%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional UFV 2024-2029 – Tesouro Gerencial (2024).

Nota-se na Tabela 14, que no período de 2020 a 2022, a alocação de recursos para assistência estudantil e auxílios financeiros foi bem inferior aos anos de 2018 e 2019. Isso se justifica pelo fato de que, durante a pandemia, houve maiores investimento do governo nos anos de 2020 e 2021. Porém, em 2022, com o retorno das atividades e aulas presenciais, o aporte foi inferior ao habitual dessa receita, considerando a necessidade maior de obtenção de recursos para concluir obras essenciais que apoiam as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A fim de entender a alocação de recursos para assistência estudantil no pós pandemia, o Gráfico 4 oferece uma visão ampla dos estudantes que entraram e saíram da UFV, nos anos de 2022 e 2023, separando aqueles admitidos por ampla concorrência (AC), dos selecionados por meio de cotas. O gráfico mostra que as cotas representam a maioria das entradas e saídas de alunos na UFV, destacando a importância da assistência estudantil e da Lei de Cotas, ao buscar não apenas ampliar o acesso ao ensino superior para alunos de diferentes perfis, mas também garantir a permanência desses grupos na universidade.

Gráfico 4 – Estudantes ingressantes e desligados por modalidade de ingresso, nos anos de 2022 e 2023.

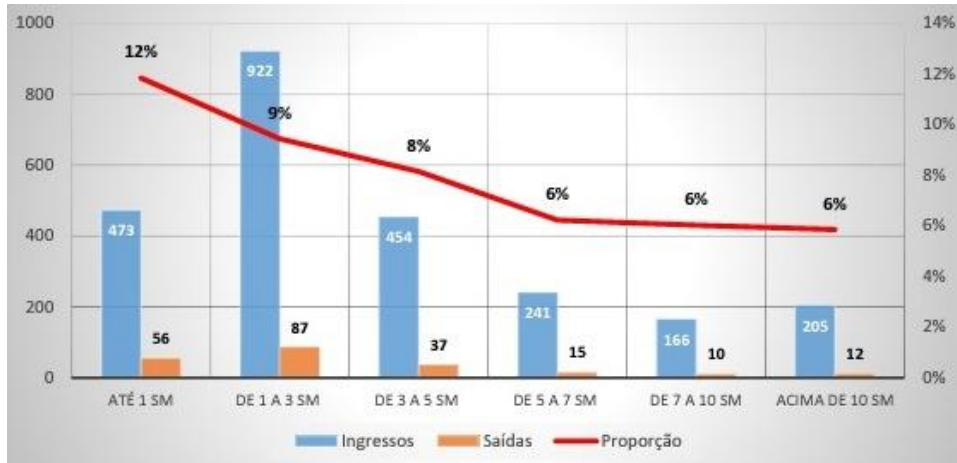


Fonte: Relatório de Auditoria nº 11/2023 – PRE/DAE/SBO/UFV (2024).

Por conseguinte, apresenta-se os perfis de renda dos alunos que ingressaram e dos que evadiram, assim como a relação percentual entre ingressos e saídas por faixa de renda. Esta comparação é relevante, pois pode indicar onde a evasão é mais prevalente e fornecer informações úteis para um melhor direcionamento dos recursos da assistência estudantil. Nos gráficos 5 e 6, as faixas de renda são representadas em salários mínimos, permitindo visualizar onde a evasão é mais pronunciada. No entanto, não se dispõe de informações sobre

as causas das saídas e se estas estão relacionadas à ausência ou deficiência das políticas assistenciais.

Gráfico 5 – Estudantes ingressantes e desligados por faixa de renda, no ano de 2022.



Fonte: Relatório de Auditoria nº 11/2023 – PRE/DAE/SBO/UFV (2024).

Gráfico 6 – Estudantes ingressantes e desligados por faixa de renda, no ano de 2023.



Fonte: Relatório de Auditoria nº 11/2023 – PRE/DAE/SBO/UFV (2024).

Ao relacionar os dados de ingressos, saídas e modalidades de admissão com as faixas de renda dos alunos, observa-se uma maior incidência de evasão entre os estudantes com renda até três salários mínimos. Em 2022, conforme a faixa de renda aumentava, a proporção de evasão se estabilizou em 6% nas três últimas faixas. Já em 2023, um comportamento semelhante foi observado nas quatro primeiras faixas, mas nas duas últimas houve uma mudança significativa nessa relação.

Os dados apresentados comprovam que a Universidade oferece assistência estudantil por meio de serviços e auxílios, contudo, não é possível demonstrar que os investimentos em áreas específicas são eficazes para garantir a manutenção dos alunos no ensino superior. Além

disso, falta integração entre sistemas e indicadores que permitam tomar decisões com o objetivo de reduzir a evasão escolar.

Aponta-se a seguir, os recursos orçamentários da UFV, direcionados à política de assistência estudantil do campus Florestal, levando-se em conta suas particularidades.

4.2 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA UFV DESTINADOS À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO CAMPUS FLORESTAL

Para verificar os recursos orçamentários da UFV, destinados à política de assistência estudantil do campus Florestal, foram solicitados à Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV, os valores recebidos no período de 2016 a 2023. Os valores apresentados na Tabela 15, representam a soma dos recursos executados nas seguintes ações orçamentárias: 20RK, que descreve o orçamento destinado à gestão administrativa, financeira e técnica e ao desenvolvimento de ações para o funcionamento dos cursos de Educação Superior nas modalidades presencial e à distância; e a ação orçamentária 4002, que explana o apoio financeiro a ações de assistência estudantil que contribuam para a democratização do ensino superior, por meio do fornecimento de alimentação, atendimento médico e odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil. É relevante destacar que anteriormente a 2019, a UFV não adotava o procedimento de marcação de todos e quaisquer recursos disponibilizados separadamente para os três campi, o que impossibilitou a descrição dos dados orçamentários destinados especificamente ao campus Florestal nos anos de 2016 a 2018.

Tabela 15 - Investimento e quantidade de estudantes beneficiados pelo PNAES, no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023.

Ano	Ação 20 RK¹ (\$)	Ação 4002² (\$)	Total das ações	Estudantes beneficiados
2016	-	-	-	770
2017	-	-	-	859
2018	-	-	-	512
2019	120.158,63	847.480,83	967.639,46	830
2020	526.249,56	1.044.445,43	1.570.694,99	754
2021	169.100,00	576.197,70	745.297,70	924
2022	0	1.108.659,98	1.108.659,98	967
2023	237.700,00	812.185,00	1.049.885,00	559

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados fornecidos pela Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa (2024).

¹ Ação orçamentária 20 RK – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior.

² Ação orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior.

Conforme destacado na Tabela 15, apesar do ano de 2019 ter registrado a maior

dotação atual da ação orçamentária 4002, destinada à UFV desde a implementação do programa, conforme demonstrado no Gráfico 2, é possível que esses recursos não tenham sido disponibilizados a tempo para serem aplicados na assistência estudantil, de acordo com o investimento aplicado no mesmo ano, apesar do aumento significativo de estudantes beneficiados. Quando o recurso disponível na rubrica do PNAES não é suficiente para atender a essa demanda, a universidade utiliza parte de seus próprios recursos para garantir o funcionamento de toda a estrutura de assistência estudantil.

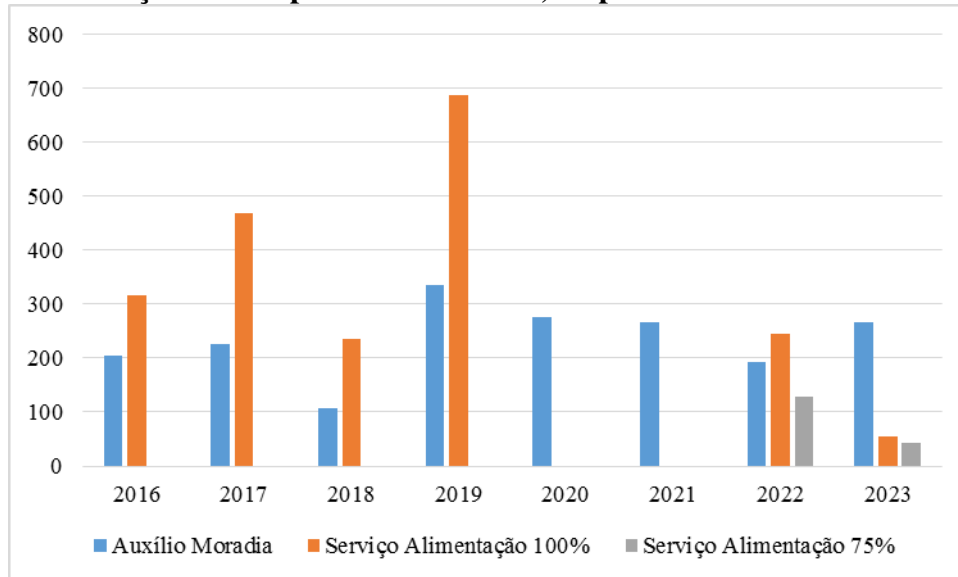
Em 2020, devido à pandemia da Covid-19, o governo realocou recursos para o PNAES, resultando em um aumento do valor investido, mas em detrimento da redução nos recursos orçamentários, o valor efetivamente investido por estudante em 2021 e 2022 foram os menores durante o período analisado. Durante os anos de 2022 e 2023, o Governo Federal fez algumas modificações na composição da LOA, incluindo uma recomposição orçamentária para mitigar as reduções de recursos ocorridas nos últimos anos. Apesar dessas medidas, o déficit no orçamento da UFV acumulado nos últimos cinco anos não foi completamente recuperado, não alcançando o nível pré-pandemia. Isso ocorreu porque o orçamento anual não foi ajustado conforme a inflação.

Nota-se que a ação orçamentária 4002, destinada a ações de assistência estudantil, foi substancialmente inferior no ano de 2023, forçando a UFV a suprir essa defasagem com o plano orçamentário da ação 20RK, que contempla serviços de manutenção de infraestrutura física, aquisição de equipamentos e material permanente, capacitação de servidores, promoção de subsídios para estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas, bem como demais atividades necessárias à gestão e administração da instituição, segundo o relatório de diretrizes orçamentárias e financeiras da UFV.

No que diz respeito à alocação de recursos para assistência estudantil no campus UFV Florestal, observa-se no Gráfico 7, que houve uma redução significativa no número de estudantes atendidos pelo auxílio moradia, nos anos seguintes à EC 95, considerando que o campus conseguia atender uma maior parcela de estudantes de baixa renda, assim como o subsídio para alimentação também foi severamente afetado. A UFV regulamentou, por meio da Resolução CONSU nº 13/2021, uma política de abrangência dos subsídios na área de alimentação estudantil, em três seguimentos diferenciados conforme a seguir: a) estudantes em maior vulnerabilidade socioeconômica recebem 100% de subsídio, ou seja, gratuidade em todas as refeições (café da manhã, almoço, jantar); b) estudantes em vulnerabilidade socioeconômica comprovada recebem 75% de subsídio, ou seja, desconto de 75% do valor unitário em todas as refeições (café da manhã, almoço, jantar); e c) demais estudantes

recebem 40% de subsídio, ou seja, desconto de 40% do valor unitário em todas as refeições (café da manhã, almoço, jantar); Após a implementação dessa resolução, muitos estudantes enfrentaram dificuldades para arcar com os custos de alimentação, o que pode ter contribuído para o aumento considerável do índice de evasão escolar no ano de 2021 e 2022 (vide Tabela 8).

Gráfico 7 – Total de beneficiários de auxílio moradia e serviço alimentação no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023.



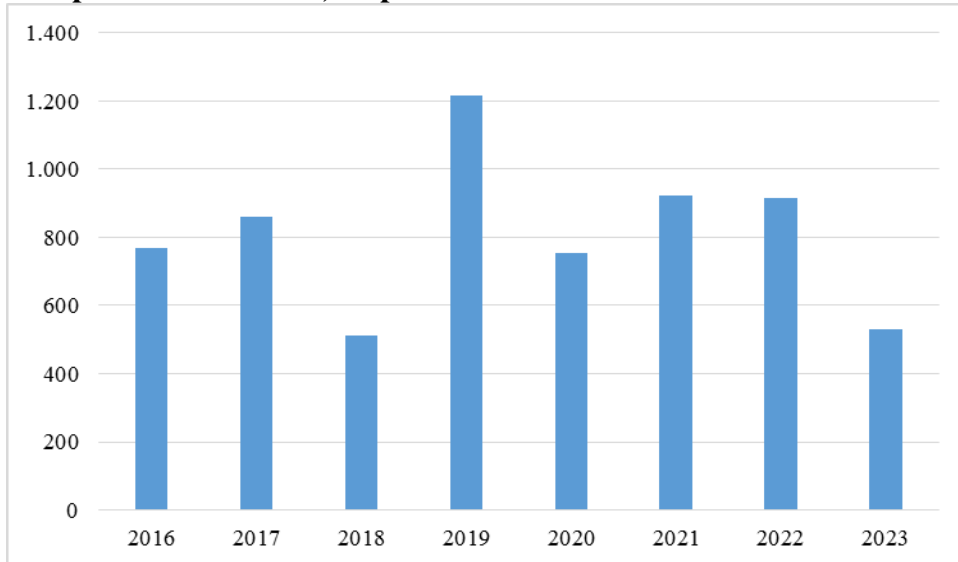
Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV (2024).

Para verificar se as despesas com alimentação, bolsas e auxílios estão relacionadas com a mudança no perfil dos estudantes do campus UFV Florestal, a próxima seção analisará a demanda por assistência estudantil durante o período em questão.

4.3 A DEMANDA POR ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO CAMPUS UFV FLORESTAL

Para coletar dados sobre a demanda por assistência estudantil, foram utilizadas as informações fornecidas pelo Painel de Dados da UFV. Para entender melhor o perfil dos beneficiários em relação à ocupação de vagas, é necessário cruzar os dados de assistência estudantil com os dados acadêmicos. Primeiramente, os dados foram compilados para os beneficiários do PNAES ao longo dos anos, com o objetivo de construir o Gráfico 8. Esse gráfico mostra uma queda significativa no número total de beneficiários no ano 2018. No entanto houve um aumento considerável em 2019, e logo após o número total de beneficiários tem oscilado, sem retornar ao nível observado nesse ano e sofrendo nova queda em 2023.

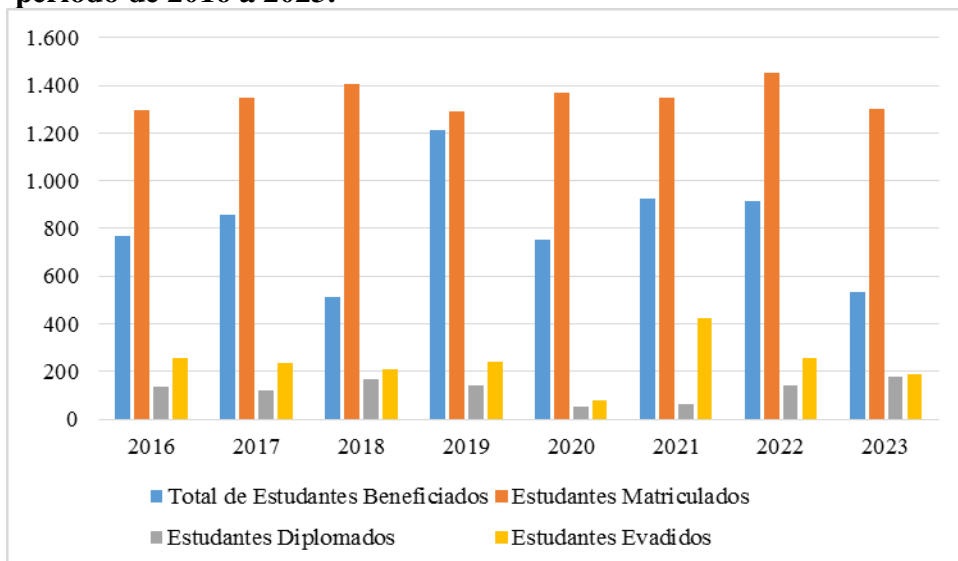
Gráfico 8 – Total de beneficiários da assistência estudantil no campus UFV Florestal, no período de 2016 a 2023.



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV (2024).

Diversas variáveis podem influenciar o número total de beneficiários a cada ano, como o total de formandos, evasões e novos ingressos nos programa de benefícios. Essas três variáveis, foram utilizadas para criar o Gráfico 9, com o objetivo de identificar qual delas teve o maior impacto no número total de beneficiários.

Gráfico 9 – Total de estudantes beneficiados, matriculados, diplomados e evadidos no campus UFV Florestal, acumulados no período de 2016 a 2023.



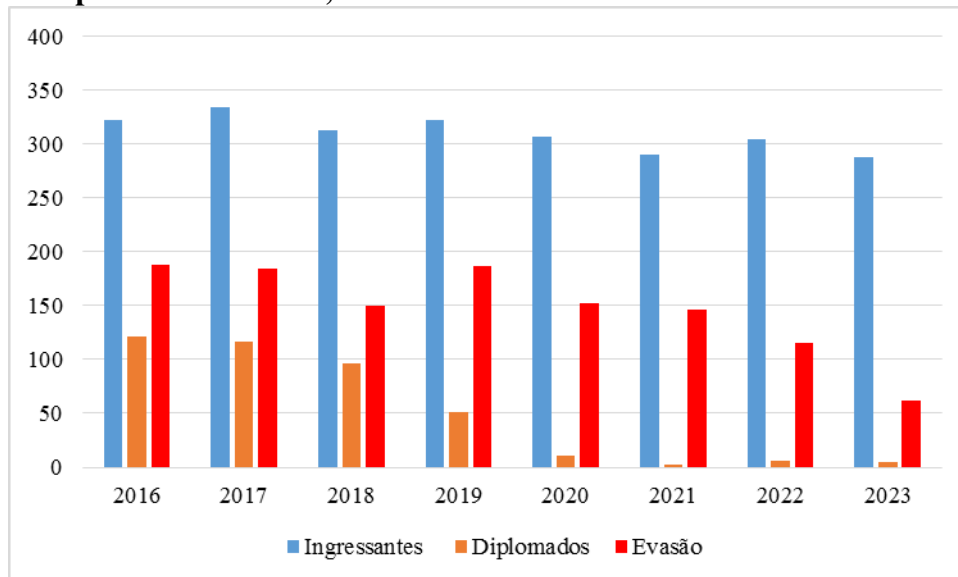
Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV (2024).

Como demonstrado no Gráfico 9, o número de matriculados em cada ano, ingressantes e veteranos, é a variável que teve a menor discrepância, alternando entre 1.289 a 1.453 estudantes, enquanto o total de beneficiários de assistência estudantil, acumulados no período

analisado, foi a varável que mais oscilou (entre 512 e 1215). O número de diplomados, por outro lado, não parece ter um impacto significativo no total de beneficiários, e a queda nos anos de 2020 (51 formandos) e 2021 (65 formandos), pode ser associada à pandemia do Covid 19.

A política de assistência estudantil tem como principal objetivo garantir a permanência dos alunos na universidade, prevenindo a evasão causada por dificuldades socioeconômicas. Por isso, é fundamental examinar a evasão de estudantes entre os anos de 2016 a 2019, que se manteve relativamente estável, alternado entre 209 e 256 evasões por ano. Em 2020 registrou o menor número de evasões no período estudado, com 80 casos, no entanto, em 2021, essa taxa aumentou, atingindo 422 evasões, a maior de todo o período. Já em 2022, voltou ao parâmetro inicial, tendo 257 evasões, seguida de uma queda para 187 evasões em 2023. As razões para essa diferença de estudantes evadidos podem ser investigadas em pesquisas futuras.

Gráfico 10 – Estudantes ingressantes, diplomados e evadidos no campus UFV Florestal, em cada ano de 2016 a 2023.



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados do Registro Escolar do campus UFV Florestal (2024).

A análise dos números absolutos de ingressantes, diplomados e evasões, demonstrada no Gráfico 10, faz-se necessária, para identificar qual dessas variáveis teria o maior impacto na variação do número de beneficiários ao longo dos anos. No entanto, para uma compreensão mais aprofundada da evasão entre os beneficiários, é importante comparar os ingressos e saídas por modalidade de admissão, ampla concorrência e cotas.

Devido à ausência de dados, não é possível afirmar que a saída dos alunos esteja diretamente ligada à falta de acesso aos benefícios da assistência estudantil, pois os motivos

podem ser diversos. A criação de indicadores de resultados é essencial para avaliar, aprimorar e comunicar o impacto das ações e programas relacionados à assistência estudantil. Esses indicadores podem ajudar a estruturar uma gestão mais eficiente, transparente e eficaz, assegurando que os recursos sejam alocados nas áreas de maior impacto. Portanto, o abandono ou desligamento dos alunos deve ser monitorado para propor ações que ajudem a UFV a manter os estudantes até a conclusão da graduação, garantindo um ensino superior completo e de qualidade.

Destaca-se aqui, que os aspectos teóricos levantados nas seções anteriores deste trabalho e que tratam da estrutura da política pública, das discussões orçamentárias e da tendência de viés de análise da política tributária pelo viés da regressividade, reforçam a lógica de defesa de escassez de recursos públicos e políticas econômicas de austeridade, sem que seja observado adequadamente o ciclo econômico. Ou seja, a discussão teórica levantada nas seções anteriores, impacta negativamente a continuidade das políticas sociais como um todo, e, conseqüentemente, a dimensão educacional e os indicadores de assistência estudantil.

Observa-se que a Política Nacional de Assistência Estudantil, embora represente instrumento central para viabilizar a manutenção dos estudantes no ensino superior, é extremamente sensível às oscilações orçamentárias provenientes do governo federal, o que dificulta o pleno funcionamento desse instrumento como política pública. Dessa forma, observando-se esse contexto de uma discussão ampla e complexa, do ponto de vista orçamentário, levanta-se ao final desse trabalho uma proposta de intervenção no campus Florestal, como forma de potencializar o impacto da assistência estudantil, principalmente observando-se fases de contenção de gastos por parte do orçamento federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os cortes orçamentários, impostos pela EC 95/2016, na manutenção da política de assistência estudantil do campus UFV Florestal. Para isso, foram utilizados dados orçamentários do ano imediatamente anterior à vigência da EC 95/2016, ou seja, 2016, que foram comparados com os dados de execução orçamentária até o ano de 2023, último exercício concluído até o término desta pesquisa. Também foram analisadas as séries históricas do orçamento do PNAES em nível nacional e na UFV para compreender a evolução orçamentária.

Para alcançar esse objetivo, foi necessário explorar os aspectos da política pública que alteram a continuidade das políticas assistenciais, bem como entender o histórico da

assistência estudantil na UFV, desde as suas primeiras ações na década de 1920 até a criação do PNAES em 2007, e a alocação dessas ações no organograma da universidade ao longo dos anos. Discutiu-se a importância da assistência estudantil e as concepções vigentes sobre o tema. Foi necessário também entender como o orçamento público federal é elaborado, organizado e distribuído, para compreender o financiamento da política nacional de assistência estudantil na UFV e analisar os desdobramentos dos cortes orçamentários na assistência estudantil do campus UFV Florestal.

A análise dos dados revelou que o orçamento nacional do PNAES cresceu até 2016, mas caiu a partir de 2017, ano da implantação da EC 95/2016, o que contribuiu para agravar as restrições orçamentárias, resultando em uma redução significativa no orçamento do programa nos anos posteriores à emenda. A execução orçamentária do PNAES na UFV variou em função da matriz de distribuição do programa. Entre 2018 e 2022, a UFV, assim como outras instituições federais de ensino, enfrentou um período de restrições orçamentárias e irregularidades na alocação de recursos financeiros, gerando incertezas sobre os fundos disponíveis anualmente. Essa situação exigiu a reprogramação de projetos, impactando significativamente a realização de metas estratégicas, incluindo o orçamento proveniente das receitas diretamente arrecadadas pela UFV, para cumprir os compromissos relacionados à manutenção da universidade, especialmente devido ao aumento dos custos, impulsionado pela inflação, em áreas como a assistência estudantil e auxílios financeiros a estudantes.

No que diz respeito à alocação de recursos para assistência estudantil no campus UFV Florestal, houve uma redução significativa no número de estudantes atendidos pelo auxílio moradia, nos anos seguintes à EC 95, considerando que o campus conseguia atender uma maior parcela de estudantes de baixa renda, assim como o subsídio para alimentação também foi severamente afetado e muitos estudantes enfrentaram dificuldades para arcar com os custos de alimentação, o que pode ter contribuído para o aumento considerável do índice de evasão escolar no ano de 2021 e 2022. Para mitigar esta situação, torna-se imperativo um aumento eficaz do orçamento proveniente do Tesouro, via LOA, garantindo a sustentabilidade dos compromissos institucionais com a oferta contínua de um ensino superior de qualidade.

A elaboração da proposta de intervenção mostra que é necessário estabelecer mecanismos que reduzam as dificuldades enfrentadas pelos estudantes que ingressam na UFV, como a documentação para análise de benefícios, além de entender as motivações por trás da evasão escolar, o que pode permitir obter dados mais precisos que possam claramente indicar a efetividade da assistência estudantil, conforme demonstrado nos resultados. O PTT traz a possibilidade de se implementar, de modo prático, alterações estruturais na forma de

captação de dados dos estudantes beneficiados, a fim de simplificar tanto para os demandantes, como para os funcionários alocados na seleção prévia dos potenciais contemplados. Ou seja, o uso de sistemas específicos, permitiria o armazenamento de dados e arquivos, que poderiam ser analisados em momentos alternados, diminuindo a sobrecarga dos servidores.

Como resultado, constatou-se que os constantes cortes no orçamento da instituição pesquisada, aliada à ausência de uma alocação orçamentária específica para o PNAES, resultou em uma redução nos recursos destinados à assistência estudantil durante o período analisado. Esse contingenciamento dos recursos, em um contexto de crise econômica e alta inflação, exacerbou as dificuldades enfrentadas pelos estudantes beneficiários e agravou problemas já existentes decorrentes da falta de financiamento adequado da política. Diante desse resultado, intenta-se apontar a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil na UFV-CAF, dada a importância dessa política para todos os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica e apresenta-se uma proposta de intervenção junto a UFV-CAF, referente à pesquisa desenvolvida.

É necessário enfatizar que em investigações futuras esse trabalho poderá tratar de outras discussões, por exemplo, sabendo-se que as discussões de cunho orçamentário carregam sempre a incerteza do contexto político, há a possibilidade de que se estude a questão relacionada a fundos patrimoniais e a aquisição de recursos de forma autônoma, e ainda a investigação de conceitos como *endowments*, que são fundos financeiros consolidados nas universidades norte-americanas, que representam fontes legais de captação de recursos complementares às instituições. Embora as instituições de ensino públicas brasileiras apresentem diferenças significativas frente às estruturas privadas nacionais ou internacionais, ainda assim, a busca por fundos patrimoniais pode levantar a investigação sobre os recursos financeiros complementares e destinados ao funcionamento das Instituições de Ensino Superior.

Além disso, cabe ressaltar que esse trabalho se sustenta na análise institucional da oferta de assistência estudantil e os desdobramentos na Universidade Federal de Viçosa, no entanto em investigações futuras há que se explorar as questões relativas diretamente à percepção dos demandantes da assistência estudantil na Universidade, a fim de se trabalhar os aspectos capazes de auxiliar a melhoria da concessão de benefícios geridos pela Universidade, e ainda outros temas relevantes, como o processo de evasão nas instituições de ensino superior brasileiras, principalmente públicas.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 131, p. 361-390, 2015.
- BORSATO, Francieli Piva; DE MORAIS ALVES, Jolinda. Student assistance in higher education in Brazil. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 174, p. 1542-1549, 2015.
- BOTELHO, Cristiane Roque Pereira. **Assistência estudantil na Universidade Federal de Viçosa: composições e tensões no/com o movimento estudantil**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.
- BRAGA, Simone Bitencourt; DOS SANTOS, Terezinha Fatima Andrade Moreira. A permanência dos estudantes no ensino superior em tempos de pandemia: uma análise a partir das ações de assistência estudantil da Universidade Federal do Pará. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 3, p. 1090-1106, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 1, out. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Estatísticas Fiscais e Planejamento. **Sobre a Política Fiscal**. Publicado em 17 de fevereiro de 2020. Atualizado em 8 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal>. Acesso em: 5, out. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Estado de Economia. **Lei Orçamentária Anual - LOA**. Publicado em 14 de abril de 2020. Atualizado em 15 de abril de 2024. Disponível em: <http://www.economia.df.gov.br/loa/>. Acesso em: 15, abr. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Painel do Orçamento Federal**. Publicado em 14 de abril de 2020. Atualizado em 8 de abril de 2024. Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#. Acesso em: 8, abr. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **V Pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos (as) das IFES - 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 1, out. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 1, out. 2022.

CHIARI, Juliana. Avaliação de Políticas Públicas. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, p.42-46, 2012.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE ASSIS, Anna Carolina Lili *et al.* As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 4, p. 125-146, 2013.

DE OLIVEIRA, Viviane Amorim *et al.* Constitutional Amendment 95/2016 and its impact on a federal university. **Revista Ambiente Contábil** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 14, n. 1, 2022.

DELGADO, Maurício José Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. Introdução ao *Welfare State*: construção, pilares estruturais e sentido civilizatório. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 22, n. 43, p. 1-28, 2019.

DEL GIUDICE, Junia Zacour; LORETO, Maria das Dores Saraiva; AZEVEDO, Denilson Santos. O programa de assistência estudantil: características e repercussões nos indicadores acadêmicos e nas condições de vida dos beneficiários. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, v. 24, n. 2, p. 038-067, 2013.

DORN, Emma *et al.* COVID-19 and learning - loss disparities grow and students need help. **McKinsey & Company**, v. 8, p. 6-7, 2020.

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

DWECK, Esther; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

ELOI, Sueli de Souza Santos *et al.* O Programa Nacional de Assistência Estudantil–PNAES na Universidade Federal de Viçosa (UFV): uma avaliação na percepção dos beneficiários. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 12, n. 3, p. 106-129, 2019.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 306-327, 2019.

FERREIRA, Pedro Lopes. **Estatística Descritiva e Inferencial**. Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra, p. 120, 2005.

FONAPRACE. **Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários**.

Plano Nacional de Assistência Estudantil. 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, 2015.

GODOI, Christiane Kleinubing *et al.* **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, Brenda Shaély Ferreira; DA CONCEIÇÃO, Roberta Dalvo Pereira. Austeridade como política de finanças públicas no Brasil: implementação e ajustes. **Revista Valore**, Volta Redonda, v. 7, p. 33-47, 2022.

HENRIQUE, Adriano Cardoso. Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil. **Journal of Law and Regulation**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 111-130, 2018.

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

JOANA, Darc. Sistema tributário brasileiro: o impacto da carga tributária para a população de baixa renda e suas desigualdades. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 31, 2015.

KRUGMAN, P. **Mitos da Austeridade**. Estadão. 2010

LAGO, Tânia Maria; GONÇALVES, Lina Maria. Gestão das políticas de assistência estudantil: possibilidades para permanência no Ensino Superior. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 512-527, 2019.

LAZZARI, Eduardo Alves. Deriva política em governos ideologicamente heterogêneos: política tributária na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 23-46, 2022.

LEITE, JOSIMEIRE DE OMENA. A particularidade da assistência ao estudante universitário na contemporaneidade brasileira. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

LIMA, Jackeline Soares. A assistência estudantil na Universidade de Brasília durante a pandemia do Covid-19. **Cadernos Cajuína**, v. 6, n. 3, 2021.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; DAVEL, Eduardo Paes Barreto. Implementação de políticas públicas de assistência estudantil: estratégias organizacionais na perspectiva da efetividade. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 27, 2018.

MACHADO, Fernanda Meneghini. Financiamento da assistência estudantil nas universidades

federais. **Temporalis**, v. 17, n. 33, p. 231-253, 2017.

MANKIWI, Nicholas Gregory; MONTEIRO, Maria José Cyhlar. **Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, p. 58-59, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, José Ricardo; SANTOS, Marcelo Souza. Análise do estado de bem-estar social sob a ótica keynesiana: seu desenvolvimento, ascensão e enfraquecimento. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**. v. 11, n. 26, p. 1-14, 2020.

MELO, Jéssica Regina Teixeira *et. al.* **O Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES e os desafios para a inclusão social face à “política da dor”**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Pará, Capanema, 2019.

NAVARRO, Vera Lucia; PADILHA, Valquíria. Dilemas do trabalho no capitalismo contemporâneo. **Psicologia & Sociedade**, v. 19, p. 14-20, 2007.

OLIVEIRA, Juliana Santos. Política tributária e seus impactos na desigualdade de renda no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 145, p. 207-228, 2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 213-244, 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Texto para Discussão, 2019.

PALAVEZZINI, Juliana; ALVES, Jolinda de Moraes. Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante. *In: Congresso Nacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Públicas*. 2019.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

REIS, Elizaberth. **Estatística descritiva**. 7ª ed. Lisboa: Silabo, 2008.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 19, p. 723-747, 2014.

ROSA, Maria Viginia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. **Educação & Sociedade**. v. 40, p. e0223456, 2019.

RUSSO, Rosária de Fátima Segger Macri; SILVA, Luciano Ferreira. Aplicação de entrevistas em pesquisa qualitativa. **Gestão e Projetos: GeP**, v. 10, n. 1, p. 1-6, 2019.

SADER, Emir. **Estado, democracia e justiça social na América Latina**. 2010.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SECCHI, Leonardo; ZAPPELLINI, Marcello Beckert. Os clássicos da política pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Européia. **NAU Social**, v. 7, n. 13, 2016.

SIQUEIRA, Rozanne. IVA uniforme com renda básica: uma proposta de reforma da política tributária e social no Brasil. **Anais do Encontro Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, v. 29, 2001.

SOUZA, Eloisio Molin de. **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Vitória: Edufes, 2014.

SUYO-VEGA, Josefina Amanda *et al.* Educational policies in response to the pandemic caused by the COVID-19 virus in Latin America: An integrative documentary review. In: **Frontiers in Education**. Frontiers Media SA, p. 918220, 2022.

TADESSE, Seble; MULUYE, Worku. The impact of COVID-19 pandemic on education system in developing countries: a review. **Open Journal of Social Sciences**, v. 8, n. 10, p. 159-170, 2020.

TAVARES, Francisco; SILVA, Gustavo. A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. **Dados**, v. 63, n. 2, p. 1-39, 2020.

TINOCO, G. O teto de gasto ainda existe? **Boletim Informações Fipe**, n. 505, p. 19-20, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Auditoria Interna**. Relatório de Auditoria 11/2023 – Avaliação da assistência estudantil. Disponível em: <https://www.ain.ufv.br/Relatorio-de-Auditoria-11-2023-Avaliacao-da-Assistencia-Estudantil>. Acesso em: 30, mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Diretoria de Assuntos Comunitários**. Assistência estudantil. Página inicial. Disponível em: <https://www.dcc.caf.ufv.br/assistencia-estudantil/>. Acesso em: 2, out. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários**. Página inicial. Disponível em: <https://pcd.ufv.br/>. Acesso em: 1, fev. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento**:

Relatório de Gestão. Página inicial. Disponível em: <https://www.ufv.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao-certificados-e-relatorios-de-auditoria/>. Acesso em: 2, out. 2022.

VARGAS, Michely de Lima Ferreira. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 16, n. 01, p. 149-163, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIECELI, Cristina Pereira; AVILA, Róbert Iturriet. **Tributação e desigualdade de gênero e classe no Brasil: uma análise a partir do IRPF 2020 e da POF 2017-2018**. 2023.

ZUGMAN, Daniel Leib. Reflexões sobre as possíveis razões para não ocorrer uma reforma tributária no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 610-631, 2016.

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO**BEATRIZ LINHARES DE CAVALHO****SISTEMA DE ANÁLISE SOCIOECONÔMICA PARA O PROGRAMA DE
BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
DO CAMPUS UFV FLORESTAL**

Relatório Técnico apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Figueiredo
Campolina Diniz

RESUMO

Identifica-se a necessidade de aprimoramento nos processos de análise socioeconômica da Diretoria de Assuntos Comunitários, do campus UFV Florestal, a fim de garantir uma distribuição eficiente e equitativa dos benefícios da assistência estudantil a estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Evidencia-se a falta de padronização nos critérios de avaliação, a necessidade de maior objetividade na concessão de benefícios e a demora no processo de análise, resultando em estudantes com necessidades urgentes enfrentando dificuldades para receber o apoio necessário. A proposta de intervenção consiste no desenvolvimento e implementação de um sistema de avaliação socioeconômica, baseado em critérios objetivos e pré-estabelecidos, visando otimizar o processo de análise e distribuição de benefícios, garantindo maior transparência, agilidade e precisão na identificação das necessidades dos estudantes e no direcionamento dos recursos. Este plano de intervenção oferece meios concretos para aprimorar a realidade organizacional da Diretoria de Assuntos Comunitários, proporcionando uma gestão mais eficiente e inclusiva da assistência estudantil.

SETOR DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta de intervenção será enviada a Diretoria de Assuntos Comunitários (DCC), do campus UFV Florestal, para que possa avaliar a possibilidade dessa implementação, que atua na formulação e execução de ações de promoção da saúde e qualidade de vida da comunidade universitária. A DCC, composta por uma equipe multidisciplinar, é responsável por coordenar e executar as políticas e programas de assistência estudantil ofertados no campus, buscando promover a inclusão e o bem-estar dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e na perspectiva de atender os estudantes em sua totalidade, proporcionando-lhes um ambiente acolhedor e seguro para a expressão de suas mais variadas demandas (Portal UFV/DCC, 2024).

PÚBLICO-ALVO

Os beneficiários diretos serão os estudantes de graduação de cursos presenciais do campus UFV Florestal, que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, demonstrando necessidade de apoio para sua permanência na universidade. Esses estudantes

enfrentam desafios financeiros que podem comprometer sua capacidade de continuar os estudos, sendo essencial o acesso a benefícios como auxílio creche, alimentação, moradia, bolsas de aprendizagens, entre outros.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Identifica-se uma oportunidade de aprimoramento nos processos de análise socioeconômica da DCC, visando uma abordagem mais eficiente e inclusiva na distribuição de benefícios. Atualmente, os procedimentos de avaliação socioeconômica podem ser morosos, em função do pouco quantitativo de pessoal para proceder às análises necessárias, o que pode resultar em atrasos na concessão de benefícios e até mesmo em falhas na identificação das reais necessidades dos estudantes. Além disso, as questões de ordem burocrática podem afetar a capacidade de acesso aos benefícios, uma vez que o prazo das declarações expira e o indivíduo precisa arcar com o custo financeiro de novas solicitações, o que acarretam em ônus junto aos potenciais beneficiários.

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Desenvolver e implementar um sistema de análise socioeconômica que otimize o processo de avaliação e distribuição de benefícios da assistência estudantil no campus UFV Florestal.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I- Padronizar os critérios e procedimentos de análise socioeconômica, garantindo maior transparência e equidade;
- II- Agilizar o processo de avaliação, reduzindo o tempo de espera dos estudantes por benefícios;
- III- Identificar com precisão as necessidades dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, direcionando os recursos de forma mais eficaz.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Os principais fatores condicionantes são a falta de padronização nos procedimentos de análise socioeconômica e a demora na concessão de benefícios. Isso pode resultar em situações onde estudantes em extrema necessidade enfrentem dificuldades para receber o apoio necessário, o que pode afetar negativamente seu desempenho acadêmico e sua permanência na universidade.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Utilizando-se da metodologia do 5W2H, a proposta de intervenção será implementada da seguinte forma:

What (O que será feito)

Desenvolvimento de um sistema de análise socioeconômica, baseado na metodologia de análise socioeconômica da Fundação Universitária Mendes Pimentel (FUMP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O sistema da FUMP oferece uma abordagem simplificada, com critérios objetivos e pré-estabelecidos, sendo eficiente para identificar as necessidades dos estudantes e oferecer os benefícios adequados.

Why (Por que será feito)

Para otimizar o processo de análise e distribuição de benefícios, garantindo que mais recursos sejam direcionados aos estudantes que mais necessitam.

Who (Quem será responsável)

A equipe da DCC será responsável pelo desenvolvimento e implementação do sistema, com apoio técnico dos profissionais especializados do Setor de Tecnologia da Informação (STI) do campus Florestal.

When (Quando será feito)

O desenvolvimento do sistema poderá começar imediatamente e a implementação pode ocorrer dentro de seis meses.

Where (Onde será feito)

O sistema será desenvolvido e implementado pelo STI, nas instalações da DCC do

campus UFV Florestal.

How much (Quanto custará)

Os custos serão cobertos pelos orçamentos da DCC e do STI, com possibilidade de captação de recursos adicionais por meio de parcerias com instituições públicas e privadas.

How (Como será feito)

Será feito um levantamento das necessidades dos usuários e uma análise detalhada dos requisitos do sistema. Em seguida, será feita a implementação do sistema, seguida de testes e treinamento da equipe.

O sistema irá disponibilizar um cadastro de informações pessoais e socioeconômicas dos estudantes, incluindo dados familiares, renda, despesas e outras variáveis relevantes. Os estudantes podem preencher um questionário socioeconômico online, definido pela própria DCC, que coleta informações detalhadas sobre sua situação financeira e familiar dos indivíduos. Essas respostas coletadas permitirão que sejam definidas hierarquias, por parte da DCC, em relação aos beneficiários. Ou seja, será possível agrupar os indivíduos de acordo com os critérios de vulnerabilidade social, utilizando escalas dessa variação (alta, média ou baixa vulnerabilidade). Logo, esse grau de vulnerabilidade definirá o tipo de acesso aos benefícios (total ou parcial).

Após essa coleta, a DCC vai entender os dados principais e documentos necessários para que seja solicitada, junto a STI, a elaboração de um sistema capaz de automatizar esse processo de coleta de informações e definição inicial do tipo de acesso a benefício, e, também, que seja capaz de armazenar as documentações enviadas pelos estudantes. Uma vez armazenadas essas documentações, os estudantes que tiverem algum tipo de benefício não atendido, poderão submeter-se novamente em momento posterior, sem precisar preencher novo questionário e anexar novos documentos, já que seus dados estão registrados no sistema. Nesse caso, o aluno deverá comparecer pessoalmente na DCC para entrevista com o (a) assistente social.

Dessa forma, o sistema terá a função de analisar de forma automatizada a hierarquia de benefícios, a partir da situação socioeconômica de cada estudante, que será classificado de acordo com suas necessidades de apoio financeiro e assistência estudantil. Ou seja, a partir da implementação desse sistema, o processo será automatizado e a análise realizada pela DCC poderá ser realizada de forma complementar e subsequente à triagem feita pelo sistema. O estudante recebe, por e-mail, o resultado de sua análise socioeconômica e seu nível de

classificação, de acordo com o conjunto dos indicadores sociais, econômicos e culturais de seu contexto familiar e condições de manter suas necessidades básicas e complementares na universidade. É relevante que todos os estudantes tenham acesso às informações quanto aos níveis de classificação socioeconômica existentes, estando disponibilizados na página referente à assistência estudantil da DCC.

Por um período de no máximo dois anos, os estudantes assistidos devem renovar a análise socioeconômica junto à DCC, cujas orientações serão encaminhadas ao e-mail dos estudantes beneficiados, com um prazo estipulado, para que o acesso aos programas não seja prejudicado.

É importante destacar que a viabilização desse sistema será ainda útil, para que sejam gerados relatórios detalhados sobre a situação socioeconômica dos estudantes, facilitando a tomada de decisão por parte da equipe responsável pelo programa de benefícios. Além disso, o sistema pode ser integrado a outros sistemas da universidade, como o Sistema de Seleção Unificada (SISU), por exemplo, facilitando o compartilhamento de informações e a gestão eficiente dos benefícios. A possibilidade de implementação dessa ferramenta gera a oportunidade de a DCC ser desafogada desse tipo de demanda, podendo, portanto, concentrar-se na revisão de pedidos, bem como na revisão de pedidos de recurso.

A implementação de um sistema de avaliação socioeconômica, visa automatizar o processo de análise e distribuição de benefícios, garantindo agilidade, maior transparência com a geração de relatórios detalhados, promovendo a equidade no processo, a precisão e a eficiência na identificação das necessidades dos estudantes e no direcionamento dos recursos, sendo uma ferramenta essencial para que a universidade atenda efetivamente às necessidades dos estudantes e promovam a inclusão e o sucesso acadêmico.

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

Beatriz Linhares de Carvalho

Mestranda em Administração Pública PROFIAP pela Universidade Federal de Viçosa.

Especializada em Gestão de Pessoas pela Universidade Pitágoras.

Graduada em Ciências Econômicas pela Fundação Universidade de Itaúna.

Técnico-administrativa em Educação na Universidade Federal de Viçosa, campus Florestal.

Docente em curso de Microempreendedor Individual, do Programa EJA Integrada EPT-Qualifica/CEDAF, na Universidade Federal de Viçosa, campus Florestal.

E-mail: beatrizlcarvalho@ufv.br

Gustavo Figueiredo Campolina Diniz

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Doutorado sanduiche pelo Departamento de Economia University Business School/ Leeds, UK.

Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Docente do Magistério Superior na Universidade Federal de Viçosa, campus Florestal.

E-mail: gustavo.figueiredo@ufv.br

Relatório Técnico Conclusivo elaborado em 22 de maio de 2024.

REFERÊNCIAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Fundação Universitária Mendes Pimentel. Disponível em: <https://www.fump.ufmg.br/>. Acesso em: 14, mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Diretoria de Assuntos Comunitários:** Assistência estudantil. Disponível em: <https://www.dcc.caf.ufv.br/assistencia-estudantil/>. Acesso em: 14, mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Pró-reitora de Assuntos Comunitários.** Disponível em: <https://pcd.ufv.br/>. Acesso em: 14, mai. 2024.