

## Assistência estudantil no ensino superior: acesso ao direito ou direito ao acesso?

### Student assistance at higher education: access to the right or right to access?

Adaires Eliane Dantas dos Santos<sup>\*</sup>  
Terçália Suassuna Vaz Lira<sup>\*\*</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta a trajetória da Assistência Estudantil brasileira, com foco no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que foi o primeiro dispositivo legal para regulamentação da Assistência Estudantil no ensino superior, norteador da formulação e execução dessa política nas universidades federais nos últimos 17 anos. Neste ensaio, procuramos apreender as relações contraditórias que envolvem o PNAES, destacando como elas têm se manifestado no estágio mais recente do capitalismo brasileiro, marcado pelo ultraneoliberalismo, expropriações de direitos e revigoramento do conservadorismo. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e documental que contempla o PNAES e o Programa de Assistência Estudantil da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no período de 2015 a 2022. Por meio da pesquisa, identificamos como ocorre o acesso dos estudantes da UFPB à Assistência Estudantil e que desafios têm se apresentado para que tal política se firme nas universidades como uma política de direito.

**Palavras-chave:** PNAES. UFPB. Ultraneoliberalismo.

**Abstract:** This article presents the trajectory of the Brazilian Student Assistance, focusing on the National Program of Student Assistance (PNAES), which was the first legal instrument to regulate Student Assistance in higher education, guiding the formulation and implementation of this policy in federal universities in the last 17 years. In this essay, we aim to understand the contradictory relations surrounding the PNAES, highlighting how they have been manifested in the latest stage of Brazilian capitalism, characterized by the ultra-neoliberalism, the expropriation of rights, and the reinvigoration of conservatism. For this purpose, a bibliographical and documentary research

<sup>\*</sup> Mestra e graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Assistente social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: adairesnp@hotmail.com

<sup>\*\*</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professora titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); docente e coordenadora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UEPB; coordenadora do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão Comunitária Infantojuvenil (Nupecij) da UEPB. E-mail: tercalialira@servidor.uepb.edu.br.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

was conducted, considering the PNAES and the Program of Student Assistance at the Federal University of Paraíba (UFPB) from 2015 to 2022. Through the research, we identified how the UFPB students access the Student Assistance Program and the types of challenges that have arisen for this policy to take root in the federal universities as a policy of law.

**Keywords:** PNAES. UFPB. Ultra-neoliberalism.

Recebido em: 15/09/2024. Aceito em: 20/03/2026.

## INTRODUÇÃO

As ações de Assistência Estudantil compreendem iniciativas que, embora não se vinculem diretamente ao processo de ensino-aprendizagem em sua concepção clássica, a ele se articulam de forma complementar, ao oferecer apoio e serviços que favorecem o desenvolvimento e a permanência nas atividades educacionais. Na ótica do Estado, isso envolve fornecimento de merenda escolar, distribuição de material pedagógico, atenção médico-odontológica e psicossocial, e disponibilidade de transporte e moradia para os alunos em condições de mobilidade, entre outros serviços estudantis de ordem material e imaterial que deem efetividade à previsão constitucional “de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Brasil, 1988, p.109).

No ensino superior federal, a Assistência Estudantil, até 3 de junho de 2024<sup>1</sup>, foi assegurada pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), uma estratégia que acompanhou o processo de expansão e democratização do ensino superior, materializada por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, e da Lei de Cotas, em 2012. Esses dispositivos foram instituídos no contexto do social liberalismo brasileiro.

À luz dessa vertente ideológica, compreendida também como a segunda fase do neoliberalismo (Behring 2019; Castelo, 2008)<sup>2</sup>, houve uma ampliação dos direitos sociais e de algumas políticas públicas, mas, por serem operacionalizadas dentro da lógica neoliberal, não escaparam do caráter compensatório, seletivo e focalizado que acompanha as políticas públicas instituídas sob a égide do capital. Essas características perpassam o PNAES, trazendo contradições para o programa que se intensificaram frente à conjuntura de crise econômica que o Brasil enfrenta desde 2015.

---

<sup>1</sup> Em 04/06/2024, o presidente da República sancionou a Lei nº 14.914/2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. Desde então, esse é o novo normativo legal da Assistência Estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). A nova lei absorve o PNAES e outros programas de Assistência Estudantil. O novo arcabouço legal provavelmente inaugura uma nova fase na trajetória da Assistência Estudantil que merece análises, contudo, como o lapso temporal deste trabalho corresponde ao período de 2015 a 2022, nosso objeto de investigação e análise é o Decreto nº 7.234/2010.

<sup>2</sup> Behring (2019) divide a trajetória do neoliberalismo brasileiro em três momentos. O primeiro se inicia no contexto da pós-redemocratização do país e terá mais consistência a partir da elaboração do Plano Real em 1994, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso. O documento orientador do ideário neoliberal nesse período foi o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) de 1995. O segundo período se dá após a eleição presidencial de 2002, que elegeu Lula da Silva como presidente, estendendo-se pelos próximos 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no qual houve um aparente abrandamento do neoliberalismo ortodoxo, sem ruptura com a macropolítica econômica. Por fim, o terceiro momento ocorre no contexto em que se desenvolve o golpe político de 2016. E a partir dele, observa-se o retorno ao neoliberalismo mais agressivo. Esse terceiro momento do neoliberalismo brasileiro tem sido classificado como ultraneoliberalismo.

A partir de um levantamento bibliográfico e de uma pesquisa documental que contemplam o Programa Nacional Assistência Estudantil, e em especial o Programa de Assistência Estudantil da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no período de 2015 a 2022, buscamos compreender, de forma aproximativa, como têm se efetivado as ações de promoção estudantil na realidade dessa universidade e que novos desafios têm se apresentado a essa política diante da crise do capital e do recrudescimento do neoliberalismo após 2015, na fase do capitalismo que tem sido caracterizada como ultraneoliberalismo.

O nosso objetivo central de pesquisa foi, portanto, identificar os reflexos do ultraneoliberalismo no Programa de Assistência Estudantil, destacando as particularidades que ele assume na UFPB, principalmente no que se refere ao acesso dos estudantes ao programa.

A pesquisa documental envolveu a análise do orçamento da Assistência Estudantil, em âmbitos nacional e da UFPB. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em 2024).

Para adentrar na realidade da UFPB, coletamos dados do Sistema Integrado de Gestão e Atividade Acadêmica (SIGAA), plataforma digital da instituição que concentra dados dos discentes. Também analisamos os editais de seleção da instituição para acesso à Assistência Estudantil.

A vertente epistemológica deste estudo prioriza o método crítico, materialista, histórico e dialético de Karl Marx. A introdução da categoria Assistência Estudantil é realizada de forma conectada às discussões das categorias de Estado, educação superior e crise capitalista. Para tanto, apoiamos-nos no referencial teórico crítico de autores como Behring (2019), Boschetti (2018), Castelo (2020) e Leher (1999), que constituíram nosso levantamento bibliográfico.

O artigo se estrutura inicialmente com uma breve apresentação da trajetória da Assistência Estudantil brasileira. Destaca, em seguida, um tópico para a análise específica do PNAES, evidenciando os avanços do programa e identificando também suas contradições. Essa relação dialética que atravessa o programa é analisada dentro do contexto social e econômico em que ele foi instituído. Após as discussões introdutórias sobre a Assistência Estudantil e o PNAES, é realizada uma análise da conjuntura socioeconômica brasileira no período de 2015 a 2022, na qual se observa o recrudescimento do neoliberalismo, classificado pela literatura crítica como ultraneoliberalismo. Os tópicos seguintes identificam os reflexos dessa conjuntura no Programa de Assistência Estudantil, com foco na realidade da UFPB. O artigo apresenta seu desfecho com a retomada das reflexões sobre as principais categorias discutidas, destacando algumas alternativas para a superação das contradições identificadas na política de Assistência Estudantil.

## **UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: O ITINERÁRIO PERCORRIDO PARA SE CHEGAR AO PNAES**

Situando historicamente a Assistência Estudantil, é possível evidenciar que sua trajetória no ensino superior segue o rastro de acesso da sociedade brasileira às universidades, revelando-se como uma das mediações importantes para o acesso e a permanência dos discentes nas Ifes. No entanto, a institucionalidade da Assistência Estudantil no contexto universitário é construída sobre bases específicas, articuladas à contraditória relação do capital com a educação no eixo de reprodução do capitalismo dependente. As ações de promoção estudantil sempre se destacaram por seu caráter restritivo no que diz respeito ao público assistido e à cobertura de suas ações. A Assistência Estudantil, embora orgânica para a política de educação, não assumiu uma

perspectiva universalizante no ensino superior. Seu reconhecimento enquanto direito ocorre de forma tardia, consolidando-se apenas ao longo dos anos 2000, quando passa a adquirir densidade legal com a institucionalidade do PNAES.

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

Em sua primeira fase, entre as ações que materializam a Assistência Estudantil, destacam-se a construção e o custeio de casas de estudantes pelo Estado. Embora seja possível evidenciar os primeiros passos de reconhecimento dessa política entre as décadas de 1930 e 1970, com disposições preliminares na Constituição Federal (CF) de 1934, CF de 1946 e Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) de 1964, o tratamento dado à Assistência Estudantil era discreto e superficial, reservando-se praticamente à oferta de merenda escolar e de material de apoio pedagógico no ensino básico. Só na década de 1970, com a criação do Departamento de Assistência Estudantil (DAE), é que se registra a extensão de alguns serviços aos estudantes do ensino superior, como, por exemplo, a concessão de bolsas de trabalho e de estudos por meio das quais os discentes recebiam uma ajuda de custo do Estado para provimento de sua manutenção e das necessidades educacionais. O DAE se constitui no regime militar como o equipamento de referência, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), para planejamento e execução dos serviços de Assistência Estudantil em todos os níveis de ensino.

Apesar das investidas iniciais do Estado por meio de ações de apoio e promoção aos estudantes, destaca-se que os serviços ofertados ainda estavam distantes de uma concepção de direito. Sem o norteamo de uma legislação específica, as ações de Assistência Estudantil, concedidas como benesses do Estado, tinham caráter fragmentado e não se direcionavam especificamente ao ensino superior. Nessa primeira fase, predominam na Assistência Estudantil as conotações clientelistas e assistencialistas, compreendidas como reflexos da conformação sócio-histórica brasileira, do caráter antidemocrático do ensino superior e da própria configuração das políticas sociais no contexto do capitalismo dependente.

No final dos anos 1980, no contexto de transição política do país, a agenda de defesa da Assistência Estudantil ganha maior organização política. Esse será o marco temporal da segunda fase da Assistência Estudantil brasileira. Em alusão a esse processo, Leite (2015) evidencia que, entre os principais agentes de mobilização em defesa da Assistência Estudantil, destacaram-se: o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Fonaprace) e o Movimento Estudantil, representado através da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da Secretaria Nacional de Casas de Estudantes (Sence).

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

Confrontando o discurso neoliberal do governo, sustentado nas teses de uma suposta elitização do ensino superior público, o Fonaprace concentrou esforços para desenvolver pesquisas que revelassem o perfil dos estudantes no ensino superior federal. De 1993 a 1996, foram publicados diversos estudos sobre os serviços de Assistência Estudantil nas Ifes, destacando a baixa cobertura e a pulverização das ações frente à difícil situação financeira das universidades. Com recursos próprios, o Fórum financiou uma empreitada que consolidou dados nacionais. E em 1997 apresentou os resultados da I Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das Ifes, que envolveu 44 das 55 universidades federais do país. A pesquisa apontou como principal descoberta a significativa presença de 44,29% de estudantes pertencentes às classes sociais de categorias C, D e E, “o que representava uma demanda real e potencial para a assistência estudantil” (Fonaprace, 2019, p. 12).

Na mesma direção do Fonaprace, o movimento de estudantes também deu notoriedade às reivindicações por uma política de Assistência Estudantil, tema abordado nos seminários, encontros nacionais e documentos publicados nas décadas de 1990 e 2000, no âmbito da UNE e da Sence.

É nesse contexto contraditório, perpassado por tensões de classe, que as discussões em torno da Assistência Estudantil amadurecem. Além do protagonismo do Fonaprace, da UNE e da Sence, tramitaram no Congresso Nacional dois Projetos de Lei (PL) em favor da promulgação de uma Política Nacional de Moradia Estudantil. Na década de 1990, iniciativas parlamentares voltadas à assistência e à moradia estudantil já apareciam de forma incipiente, a exemplo de proposições apresentadas pelo deputado Koyulha (PSDB-SP), ainda que sem consolidação normativa e com registros documentais fragmentários. Já o deputado Nelson Pellegrino (PT-BA) fez tramitar o PL 1.018/99 sobre a temática, que em 2007 foi arquivado.

A promulgação de uma Política Nacional de Assistência Estudantil encontrava seus limites diante do ideário neoliberal, que, na direção oposta, atuava para enxugar os gastos sociais. Nesse contexto, a luta dos agentes de defesa da Assistência Estudantil atravessou o novo milênio, que lhes reservava importantes conquistas.

Em 2001, o Fonaprace conseguiu incluir a Assistência Estudantil no Plano Nacional de Educação (2001-2010), que dispôs como uma de suas metas e objetivos: “Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (Brasil, 2001, p. 32).

Nesse mesmo ano de 2001, o Fonaprace sistematizou os dados de estudos concentrados na década de 1990 e apresentou à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) a proposta do Plano Nacional de Assistência Estudantil. Além de dar visibilidade aos resultados da I Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das Ifes, “o plano estabeleceu diretrizes norteadoras para definição de programas e projetos e demonstrou aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para a assistência estudantil” (Fonaprace, 2012, p. 25). No entanto, apesar de o plano servir como documento para direcionar as ações de Assistência Estudantil nas Ifes, ele não foi promulgado pelo governo e tampouco ganhou centralidade nas ações do Estado.

A inclusão da Assistência Estudantil no Plano Nacional de Educação (PNE) abriu caminhos para a instauração dessa política nas legislações posteriores. Em 2004, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), promulgado por meio da Lei nº 10.861/2004, que institui em seu artigo 3º que a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) compreenderá diferentes dimensões institucionais de modo a contemplar, entre outras, as políticas de

atendimento aos estudantes (Brasil, 2004). Em consonância com essa lei, o Decreto nº 6.096/2007, que dispõe sobre o Reuni, trouxe como uma de suas diretrizes a ampliação de políticas de inclusão e de Assistência Estudantil (Brasil, 2007).

Frente ao anúncio de ampliação do ensino superior no século XXI, disposto inicialmente no PNE e consolidado por meio do Reuni, o Fonaprace atualizou o Plano Nacional de Assistência Estudantil, que ganhou uma nova versão em 2007.

A versão de 2007 do Plano Nacional de Assistência Estudantil apresenta o diagnóstico das condições dos estudantes no ensino superior federal. Essas condições foram atualizadas mediante o desenvolvimento da II Pesquisa Nacional do Perfil Sociocultural dos Estudantes nas Ifes, realizada pelo Fonaprace. A referida pesquisa demonstra, mais uma vez, que grande porcentagem dos alunos da Ifes (42,8%) era formada por pertencentes às classes sociais C, D e E. Aponta ainda as variáveis que podem incidir na permanência estudantil. Para tanto, destaca o percentual de discentes pesquisados em situação de mobilidade e trabalho. Revela também as condições de acesso à moradia, alimentação, transporte, saúde, informática, línguas estrangeiras, cultura, esporte e lazer dos discentes. O Fórum conclui o diagnóstico evidenciando que:

Pelos indicadores sociais apontados, conclui-se que a capacidade instalada de atendimento das IFES públicas à demanda social é insuficiente para responder à realidade apresentada. Os dados refletem a necessidade de implementação de uma política pública, aprofundando a discussão da assistência estudantil com novas perspectivas na ampliação de recursos e programas para atendimento a necessidades básicas, como moradia, alimentação e bolsas, mas também de estratégias que permitam uma efetiva inserção social por intermédio de uma formação ética, cidadã, que não se restrinja à manutenção e à sobrevivência dos estudantes em condições de risco socioeconômico (Fonaprace, 2007).

Com base nos resultados das duas pesquisas realizadas pelo Fonaprace, o Plano Nacional de Assistência Estudantil é estruturado por princípios, objetivos e metas que contemplam áreas estratégicas para o desenvolvimento das ações de promoção ao estudante. A Assistência Estudantil é concebida como parte integrante do processo educativo. Para tanto, deve estar integrada às atividades de ensino, pesquisa e extensão. O plano traz uma concepção ampla de Assistência Estudantil que não se limita ao atendimento das necessidades básicas de sobrevivência do discente. Supera as concepções de tutela e ajuda do Estado ao reivindicar a assistência enquanto um direito, cuja materialidade exige, como um dos objetivos gerais, “garantir que recursos extraorçamentários da matriz orçamentária anual do MEC destinada às IFES sejam exclusivos à assistência estudantil” (Fonaprace, 2007).

O Plano Nacional de Assistência Estudantil do Fonaprace norteará muitas das disposições do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Para Leite (2015), a indissociabilidade entre esses dois dispositivos se expressa nos princípios que fundamentam ambos, o que, segundo a autora, pode ser resumido na democratização, na inclusão social, na igualdade de oportunidades, na equidade e na justiça social.

O PNAES é o marco da terceira fase da Assistência Estudantil. A primeira versão do programa foi publicada através da Portaria Normativa do MEC nº 39, em 12 de dezembro de 2007. Em 2010, o PNAES passou por reformulações, entre as quais se destaca a mudança de *status* jurídico, desde então, outorgado por meio do Decreto Presidencial nº 7.234/2010. E mais recentemente,

em 4 de junho de 2024, foi sancionada pelo presidente da República a Lei nº 14.914, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil e que, provavelmente, será o marcador de uma nova era para a Assistência Estudantil.

## **PNAES: A QUE INTERESSES ATENDE?**

A Assistência Estudantil só ganha centralidade nas ações do Estado no contexto de expansão e democratização do ensino superior, que teve como marcadores o Reuni e a Lei de Cotas. Esses dispositivos, por sua vez, surgem na conjuntura de ascensão do social liberalismo brasileiro. Para Castelo (2008), essa vertente político-ideológica, surgida na passagem do novo milênio, corresponde a uma segunda fase do neoliberalismo, em que o sistema capitalista, para garantir sua preservação, assume uma face aparentemente mais humanizada, acompanhada de um sincretismo entre o mercado e o social.

Sobre essa inflexão do neoliberalismo ortodoxo e sua influência nas políticas educacionais, Leher (1999) destaca que, entre as décadas de 1980 e 1990, frente os efeitos nefastos produzidos pelo capitalismo e em decorrência do crescimento das influências socialistas, o Banco Mundial (BM) passou a incluir pautas sociais na sua agenda. Inicialmente, esse processo priorizava a educação básica, mas, no final dos anos 1990, o BM e demais organismos multilaterais passaram a ampliar suas propostas de educação para o terceiro mundo, incluindo, nas suas pautas educacionais, diretrizes que contemplavam a extensão e a massificação do ensino superior nos países de capitalismo dependente.

A expressão desse processo de massificação do ensino superior no Brasil ocorrerá através de dispositivos como o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) na esfera privada, e o Reuni, a Lei de Cotas e o PNAES no setor público.

Para Leher (1999), esse processo de “aparente” investimento na educação não ocorre de forma desproposita, pois representa antes a preocupação do BM com a necessidade de conter as influências do socialismo no contexto da Guerra Fria, já que a pobreza e a exclusão social das comunidades periféricas poderiam conduzi-las a processos de rebelião e de revolução contra o sistema capitalista. O referido autor compreende esse processo como o desenvolvimento com segurança para a periferia do mundo. Trata-se do reconhecimento de alguns direitos, acompanhado da promoção de políticas públicas que funcionam como elementos de coesão social e preservação da ordem capitalista.

O PNAES é fruto das mobilizações dos agentes sociais e políticos destacados nesta análise. Contudo, seu desenvolvimento é operacionalizado dentro do projeto neoliberal de governo, que tem como objetivo maior fortalecer a hegemonia capitalista.

A Assistência Estudantil é tensionada por forças dialéticas. De um lado, estão as propostas do Fonaprace e do movimento estudantil, que reivindicam uma ampla política de promoção aos estudantes nas Ifes, integrada às ações educacionais, associada à democratização do ensino e instituída pelo Estado como uma questão de investimento. No lado oposto a esse projeto, estão os interesses da burguesia e os seus aparelhos ideológicos perpassados pelas acepções liberais de redução do gasto social e maximização dos lucros capitalistas. O PNAES é concebido no auge do social liberalismo brasileiro, portanto, expressa suas contradições vislumbradas no caráter híbrido desse programa, que reconhece algumas demandas dos estudantes, mas as institucionaliza numa perspectiva neoliberal.

É justo reconhecer que o PNAES traz configurações inéditas para a Assistência Estudantil. Uma delas é o fato de que esse programa foi a primeira ação em nível nacional que normatizou a Assistência Estudantil nas Ifes. Além do mais, o PNAES trouxe uma perspectiva de Assistência Estudantil ampla, que, além de ser integrada às atividades de ensino, pesquisa e extensão, não se limita à concessão de auxílios indispensáveis à sobrevivência humana, como alimentação e moradia, conforme pode ser verificado no §1º do artigo 3º do Decreto nº 7.234/2010:

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

Apesar dos notórios avanços, o PNAES revela algumas contradições, a começar por seu *status* jurídico, que se afirma através de um decreto presidencial. Associada a essa fragilidade legal, a Assistência Estudantil se efetiva a partir de um programa e não como uma política pública, conforme reivindicado pelos seus agentes de defesa. Sua maior contradição está disposta no artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010, ao instituir que “serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio” (Brasil, 2010).

O recorte social disposto no artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010 se opõe à perspectiva ampla de Assistência Estudantil e aos princípios democráticos que norteiam o PNAES, pois continua focalizando as ações nos estudantes mais pobres. Transpõe a lógica de efetividade da Assistência Social para a Assistência Estudantil ao pautar que a concessão dos auxílios deve ser baseada em critérios de renda.

Esse suporte da Assistência Estudantil na Política de Assistência Social leva a, no mínimo, dois equívocos: o primeiro deles é o suposto fato de que a Assistência Estudantil é orgânica na política de educação, como bem reconhece o Decreto nº 7.234/2010, no seu artigo 3º, ao definir que o PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 2010). Nesse sentido, forma-se a velha dualidade entre universalidade e seletividade que marca a Assistência Estudantil. Se a política de educação é universal, a Assistência Estudantil deveria seguir preceitos semelhantes. O segundo equívoco é a perspectiva de restringir a dificuldade de permanência estudantil no ensino superior à insuficiência financeira dos alunos. Em muitos contextos, essa variável prepondera, o que justifica sua centralidade nas ações de promoção ao estudante. Porém, não se podem desconsiderar outros fatores de ordem não econômica que também contribuem para os indicadores de evasão e retenção escolar.

O PNAES reconhece alguns deles, ao incluir, entre seus eixos de atuação, ações de saúde, provimento de creche, inclusão digital, prática de esportes, acesso à cultura, apoio pedagógico e o suporte de acompanhamento para estudantes com deficiência e altas habilidades. Entretanto, ao focalizar as ações em um público prioritário, essas iniciativas que não estão exclusivamente associadas à ausência de renda dos alunos e que perpassam a permanência estudantil no ensino superior, acabam se constituindo também como alternativas de acesso restrito.

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

públicas desse período histórico são instituídas em uma vertente compensatória em que há uma ampliação dos direitos sociais, sem que haja, no entanto, rupturas com a estrutura de produção e reprodução do capitalismo.

O PNAES, apesar de consolidar uma demanda dos estudantes, foi direcionado pelo Estado para se integrar à proposta de massificação do ensino superior, defendida pelos organismos multilaterais e que estava atrelada a um projeto maior de conformação de classe, exequível através de reformas sociais dentro da ordem capitalista. Sob essas bases, formam-se as contradições que envolvem o PNAES, que se esquia de perspectivas universais e passa a ser orientado nas Ifes para privilegiar o atendimento apenas de grupos focalizados, no caso, os discentes oriundos de escolas públicas e com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio. Esses sujeitos se constituem como público-alvo das ações de democratização do ingresso nas universidades públicas, sobretudo a partir da Lei de Cotas em 2012.

A Lei nº 12.711<sup>3</sup> é instituída em 29 de agosto de 2012, instaurando a política de cotas nas Ifes, estabelecendo novas formas de ingresso, com reserva de vagas para segmentos minoritários, que têm suas vidas atravessadas por marcadores sociais de etnia/raça, deficiências e baixa renda, fatores que, dentro da conformação sócio-histórica brasileira, apresentam-se como diferenças que intensificam os processos de exclusão social e obstaculizam o acesso ao ensino superior.

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o Art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2012).

A institucionalidade da política de cotas e ações afirmativas nas Ifes se constitui como principal dispositivo para a democratização do ingresso nessas instituições. Aliada ao Reuni trouxe novas configurações para as universidades públicas do país. Os resultados da IV Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das Ifes, divulgada pelo Fonaprace em 2014, revelou que, pela primeira vez, o ensino superior federal passou a ser majoritariamente

---

<sup>3</sup>Desde 13 de novembro de 2023, o sistema de cotas, anteriormente disposto pela Lei nº 12.711, sofreu alterações decorrentes da Lei nº 14.723/2023. A revisão da Lei de Cotas, após 10 anos de sua implementação, era uma previsão do artigo 7º da Lei nº 12.711/2012. Entre as alterações realizadas pelo Congresso e dispostas na atual legislação (Lei 14.723/2023), destacam-se a ampliação da política com a inclusão dos quilombolas no público com direito à reserva de vagas prevista na lei. No entanto, na contramão desse processo, a renda *per capita* familiar dos estudantes com direito a reserva de vagas estipulada na lei por terem concluído o ensino médio em escola pública foi reduzida de um salário mínimo e meio para um salário mínimo. Levando em consideração o lapso temporal dos dados tratados neste artigo, 2015 a 2022, a discussão deste trabalho não contempla as alterações recentes concretizadas no sistema de cotas para ingresso nas Ifes.

ocupado por estudantes com renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio (66,2%) e oriundos da rede pública de ensino básico (60%). A proporção de alunos declarados pardos e negros, embora tivesse aumentado, chegando a representar 40,8% do universo da pesquisa, ainda era inferior às estatísticas do IBGE (Fonaprace, 2014).

Ficaria por conta da V Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das Ifes, publicada em 2019, a apresentação de um panorama mais expressivo do processo de expansão e democratização do ingresso no ensino superior público. Os seus resultados revelaram uma ampliação de 260% no número de vagas no ensino superior federal, no período de 2003 a 2017, com a criação de 18 novas Ifes entre 2005 e 2017. A referida pesquisa ainda revelou que 70,2% dos estudantes têm uma renda *per capita* familiar de até um salário mínimo e meio, 51,2% são declarados de etnia negra ou parda e 64,7% cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas. Entre os achados da pesquisa, também se destaca a maior participação nas universidades dos alunos identificados como indígenas aldeados e pretos quilombolas. Enquanto em 2014, esses segmentos representavam 2.329 e 4.231 estudantes do universo de alunos, respectivamente; em 2019, eles saltaram para 4.672 e 10.7477 (Fonaprace, 2019).

Frente aos fenômenos da expansão do ensino superior público e a democratização do seu ingresso, os desafios para a Assistência Estudantil não são pequenos. O Reuni trouxe a previsão da democratização do acesso às Ifes. A partir dele, é registrada uma ampliação das ações de Assistência Estudantil, passando do nível do discurso para o da legalidade. Contudo, sua institucionalidade se dá através de programas (PNAES e Bolsa Permanência). Ademais, foi identificado que os programas são perpassados pelo ideário neoliberal, com focalização das ações nos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Diante de tais características, pode-se inferir que a dimensão assistencial que marcou a trajetória da Assistência Estudantil, continua impressa no PNAES, pois ainda se reserva prioritariamente aos estudantes em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

## **OS DESAFIOS E VULNERABILIDADES DO PNAES FRENTE AO RECRUDESCIMENTO DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO APÓS 2015**

Como já destacado, o PNAES se desenvolve sob o social liberalismo brasileiro, que teve como principais protagonistas os governos do Partido dos Trabalhadores. No entanto, essa ideologia começa a encontrar seus limites diante do agravamento da crise capitalista contemporânea – embora sua gênese no mundo remeta ao ano de 2008, produziu efeitos retardados na economia brasileira, com principais reflexos sentidos a partir de 2015. A instauração do cenário de crise econômica juntamente com os conflitos políticos internos culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, processo que a literatura crítica compreende como um golpe político, jurídico, parlamentar e midiático de novo tipo (Demier, 2017).

O golpe representou o declínio do PT. Mais que isso, representou a substituição do social liberalismo por uma política neoliberal mais ortodoxa, que encontra nexos com a macropolítica econômica da década de 1990 e assume especificidade no terreno do revigoramento do conservadorismo instaurado no país, mediante o resultado da eleição presidencial de 2018, quando foi eleito Jair Messias Bolsonaro como dirigente máximo do poder executivo federal.

Desde 2015, o recrudescimento do neoliberalismo é sentido no Brasil, com a intensificação da política de ajuste fiscal e retrocesso de alguns direitos sociais, em que se destaca a minirreforma da previdência e o desfinanciamento de políticas públicas via cortes orçamentários orquestrados

por Dilma no início de seu segundo mandato. Boshetti (2018) compreende esse processo de revogação de direitos, desmonte das políticas públicas e diminuição do gasto social como expropriações de direito do capitalismo moderno. Com os retrocessos dos direitos e privatização de serviços públicos, via política de ajuste fiscal, ocorre um enxugamento das despesas públicas e, assim, o Estado direciona maiores reservas do fundo público para o capital e contribui com sua recuperação financeira.

As expropriações de direitos e o desmonte das políticas sociais se agravam na gestão de Michel Temer através de um pacote de medidas de austeridade, cujo intuito era claramente salvar o capital à custa da penalização da classe trabalhadora. Entre os ataques realizados por Temer, merece destaque a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que congelou os investimentos primários no setor público por 20 anos e desconstitucionalizou o financiamento de políticas essenciais como saúde e educação. Frente aos desdobramentos da crise capitalista mundial em solo interno, a ortodoxia neoliberal foi endurecida nos últimos anos, encontrando um capítulo trágico no governo Bolsonaro, em que o ultraneoliberalismo se associa ao conservadorismo exacerbado e a teorias negacionistas (Behring, 2019).

Esse processo repercutiu nas universidades públicas por meio de sucessivos cortes orçamentários que asfixiaram o ensino, a pesquisa e a extensão. As restrições orçamentárias às Ifes, embora tenham seu início em 2015, agravaram-se severamente nos anos seguintes, nas gestões de Temer e de Bolsonaro. Nesse contexto, foram ressuscitadas as teorias liberais, disseminadas principalmente pelo Banco Mundial, para alegar que as universidades são onerosas e elitizadas. Ganharam fôlego os discursos de privatização e desmonte da estrutura democrática em que se sustentam as universidades. Parte desse receituário neoliberal pode ser encontrada no documento *Um ajuste justo*, publicado pelo BM em 2017. Já sua execução se associa claramente a propostas como a do projeto “Future-se”, apresentado pelo Governo Federal em 2019.

Desse modo, observa-se que, em um cenário de crise capitalista mundial, é em economias dependentes, como a brasileira, que se produzem as consequências mais nefastas, não havendo espaço para as políticas reformistas. Desde 2015, as universidades públicas, dentro do movimento de expropriação de direitos para a recuperação econômica do capital, tiveram suas bases tensionadas, via cortes orçamentários, interferência política na sua gestão e até mesmo tentativas de privatização do ensino superior. Obviamente, o PNAES não ficou imune a esse processo. O programa sofreu cortes orçamentários, e os temores quanto à sua continuidade eram constantes, diante do normativo jurídico em que estava disposto: um decreto presidencial, um ato monocrático do Presidente da República, que poderia ser facilmente revogado.

## **A EXECUÇÃO DO PNAES NA REALIDADE DA UFPB: DILEMAS E DESAFIOS**

Com base nos dados do Siop de 2024, é possível verificar que o PNAES sofreu os reflexos da política de ajuste fiscal pós-2015. Fazendo uma análise da evolução dos recursos destinados ao PNAES, desde o início de sua execução em 2008 até 2022, ano que marca o fim do Governo Bolsonaro, verificamos que houve um aumento progressivo no financiamento do programa até 2016, saindo de R\$ 178 milhões em 2008 para pouco mais de R\$ 1bilhão em 2016, o que representou um crescimento nominal de mais 400% no período de 2008 a 2015. Contudo, a partir de 2017, os recursos começaram a declinar, apresentando queda de 1% no orçamento em relação a 2016, alcançando apenas R\$ 992,4 milhões. A tendência de queda prosseguiu: em 2018, houve decréscimo de 3% em comparação a 2017, com um orçamento reduzido a R\$ 961,6 milhões. No

Governo Bolsonaro, a situação da Assistência Estudantil se agravou drasticamente, chegando a sofrer uma diminuição de 21% no orçamento de 2021, em relação ao ano anterior. Vejamos uma síntese da evolução orçamentária do programa na tabela a seguir.

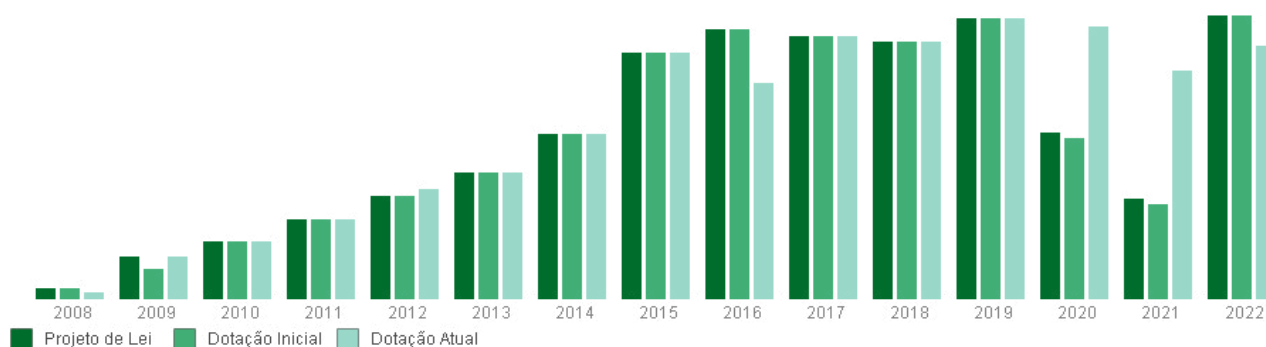
**Tabela 1** – Evolução do orçamento da Assistência Estudantil nacional para os alunos de graduação em milhões e bilhões de reais

Ano	Recurso da Assistência Estudantil	Variação
2008	178.175.071,00	
2009	220.667.463,00	19%
2010	320.235.978,00	31%
2011	415.528.735,00	23%
2012	579.847.776,00	28%
2013	682.920.732,00	15%
2014	802.207.316,00	15%
2015	985.514.405,00	19%
2016	1.006.674.625,00	2%
2017	992.394.617,00	-1%
2018	961.604.278,00	-3%
2019	1.060.913.499,00	9%
2020	1.028.270.305,00	-3%
2021	849.722.452,00	-21%
2022	985.750.341,00	14%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siop (2024).

Observando a evolução dos recursos do PNAES para o financiamento da Assistência Estudantil da UFPB, desde o início da vigência do programa em 2008, é possível perceber que o orçamento dessa política para execução na universidade paraibana apresenta simetria com a realidade nacional. Os recursos foram robustos de 2008 a 2015, no entanto, a partir de 2016, não cresceram na mesma ordem. No período de 2017 a 2022, não se observam crescimentos no custeio do programa. E, nos anos de 2020 a 2022, verifica-se uma diminuição real dos recursos.

No Gráfico 1 a seguir, há uma descrição detalhada do orçamento da Assistência Estudantil da UFPB. Constam na referida ilustração os seguintes dados: o orçamento previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), contemplando a proposta do governo para a Ifes em questão; a dotação inicial, que se refere ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, e, finalmente, a dotação atual, que diz respeito aos recursos efetivamente disponibilizados pelo Executivo Federal à universidade até o final de cada exercício financeiro.

**Grafico1** – Evolução orçamentária da Assistência Estudantil da UFPB (2008-2022)

Fonte: Siop (2024).

O Gráfico 1 contém uma demonstração clara dos efeitos da política de ajuste fiscal endu-recida no Brasil a partir de 2015, o que pode ser associado à queda e à inconstância dos recursos orçamentários desde então. Esses dados evidenciam ainda as consequências da EC 95/2016 no financiamento da política de Assistência Estudantil da UFPB. Conforme podemos visualizar no referido gráfico, de 2017 em diante, os recursos da dotação atual, ou seja, o que efetivamente foi disponibilizado pelo Executivo Federal em cada exercício financeiro, oscila, apresentando queda em 2018, seguido de um discreto aumento em 2019 e voltando a declinar em 2020 e 2021. Em 2022, houve um pequeno aumento nos recursos, em relação ao ano anterior, mas o montante ainda se configura como inferior aos recursos de 2020. Chama atenção o fato de que, entre 2017 e 2022, os recursos, embora variem, mantêm-se na média de acordo com as representações do gráfico. Ressaltamos o intervalo de 2017 a 2022, porque 2017 é o ano de referência para o congelamento dos gastos públicos pelos 20 anos seguintes. De acordo com as disposições da EC 95/2016, os orçamentos dos anos posteriores seriam reajustados apenas pelo índice da inflação.

As limitações impostas ao PNAES pela política de ajuste fiscal, principalmente após a ins-tauração do novo teto de gastos pela EC 95/2016, despertam a preocupação para o fato de que a evolução dos recursos da Assistência Estudantil não tem acompanhado o processo de democra-tização do ingresso nas Ifes. De acordo com Silva e Costa (2018), desde 2015, o número de cotis-tas nas Ifes é superior ao de bolsistas. Esses autores, com base em dados do censo da educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), referentes ao lapso temporal de 2012 a 2016, evidenciam que em 2015 o número de estudantes ingressos pela modalidade de cotas nas federais de todo o país foi de 258.715 discentes; já o quantitativo de alunos com bolsa de Assistência Estudantil foi de 242.415. Em 2016, o descompasso entre esses números se agrava: enquanto os estudantes cotistas saltaram para 349.156, os alunos bolsistas permaneceram na casa dos 200 mil, com um total de 254.939 discentes.

Uma explicação óbvia para o descompasso entre o número de estudantes ingressos por cotas e o número de contemplados pelas bolsas estudantis é encontrada na evolução dos recur-sos destinados ao PNAES, que não cresceram na mesma proporção da ampliação das vagas e da democratização do ingresso nas Ifes, passando, inclusive, a serem feitos cortes orçamentários a partir de 2017. Frente a essa conjuntura, as universidades passaram a utilizar rígidos critérios de elegibilidade para restringir as ações de Assistência Estudantil aos alunos extremamente pobres,

pois o PNAES, apesar de já trazer uma definição de público prioritário, não consegue garantir uma cobertura de suas ações a todos os alunos que estão no perfil socioeconômico definido no Decreto nº 7.234/2010 e que solicitam os serviços de assistência estudantil.

Na UFPB, o acesso aos auxílios estudantis ocorre através de editais de seleção publicados no início de cada semestre letivo. Os editais dispõem dos tipos de auxílio ofertados, número de vagas, critérios para ingresso e permanência no programa de Assistência Estudantil, bem como sobre os elementos de avaliação socioeconômica. Assim, destacam-se nos editais de seleção que, para ingresso em qualquer um dos auxílios estudantis da UFPB, o estudante tem que atender cumulativamente aos seguintes critérios:

- a) Estar regularmente matriculado em curso de graduação presencial, na carga horária mínima exigida pelo Projeto Pedagógico do Curso (PPC) no semestre letivo em vigência;
- b) Não ter atingido o tempo máximo para o recebimento do auxílio, tempo de duração do curso registrado no e-MEC, acrescido de 2 semestres;
- c) Estar cursando a primeira graduação;
- d) Possuir renda familiar bruta *per capita* de até um salário mínimo e meio (UFPB, 2020).

No entanto, na particularidade da UFPB, a definição de critérios para acesso às ações de Assistência Estudantil não é suficiente para garantir uma cobertura dos auxílios para todos os estudantes que detêm as condições acadêmicas e socioeconômicas definidas na citação acima. Existe um descompasso na relação entre demanda e oferta dos serviços de Assistência Estudantil da UFPB. Ao verificarmos os relatórios de estudantes inscritos em processos seletivos da Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (Prape), no módulo Assistência Estudantil do Sistema Integrado de Gestão e Atividades Acadêmicas (SIGAA), plataforma digital da instituição que concentra dados dos discentes, identificamos que o edital de seleção unificada do período letivo 2020.1, por exemplo, teve 3.342 inscrições para 799 vagas ofertadas (UFPB, 2021).

Frente à relação entre demanda e oferta dos auxílios estudantis no âmbito da UFPB, marcada por uma alta procura pelos serviços de Assistência Estudantil, a Prape dispõe em seus editais de critérios de elegibilidade que visam focalizar o atendimento nos estudantes com maior exposição às situações de risco social e vulnerabilidade socioeconômica.

Dessa forma, nas avaliações socioeconômicas às quais o pleiteante ao auxílio é submetido, é atribuída uma pontuação ao estudante, cuja referência se encontra numa tabela disposta em edital. A referida tabela, além de privilegiar o atendimento dos alunos egressos da rede básica de ensino público e com renda bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo, conforme disposto no artigo 5º do PNAES, também lança mão de outros variáveis que tentam identificar o nível de vulnerabilidade do pleiteante ao auxílio, através de uma pontuação que, quanto mais alta, mais representativa será das baixas condições socioeconômicas dos postulantes aos auxílios. A pontuação atribuída ao estudante definirá sua ordem de classificação no resultado do processo seletivo.

**Quadro 1** – Variáveis de pontuação prevista nos editais de seleção para auxílios estudantis da UFPB<sup>4</sup>

Variáveis	Critérios	Pontuações
<b>Procedência Escolar (Ensino Médio)</b>	Todo em escola pública	30
	Maior parte em escola pública	25
	Maior parte em escola particular	20
	Todo em escola particular como bolsista ou escola filantrópica	15
	Todo em escola particular	10
<b>Renda per capita familiar</b>	Menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente	30
	De $\frac{1}{4}$ até $< \frac{1}{2}$ do salário mínimo vigente	25
	De $\frac{1}{2}$ até $< \frac{2}{3}$ do salário mínimo vigente	20
	De $\frac{2}{3}$ até $< 1$ salário mínimo vigente	15
	De 1 a 1 e $\frac{1}{2}$ do salário mínimo vigente	10
<b>Composição familiar (membros do núcleo familiar)</b>	Membros menores de 18 anos	5
	Membros maiores de 60 anos sem renda	5
<b>Agravantes de vulnerabilidade social</b>	Indicadores que agravam a situação de vulnerabilidade social do estudante, elencados previamente pela equipe de Serviço Social, conforme as competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da profissão	Até 30
<b>Fator distributivo de auxílio</b>	Não é assistido por nenhum auxílio estudantil da Prape/Coape	10
	É aluno assistido com um auxílio estudantil da Prape/Coape	5
	É aluno assistido com mais de um auxílio estudantil da Prape/Coape	0 (zero)

Fonte: Editais de seleção para auxílios estudantis da UFPB (2020).

O quadro acima, demonstrando os indicadores de pontuação e as variáveis sociais utilizadas na avaliação socioeconômica da Assistência Estudantil da UFPB, revela uma intensificação dos critérios de seletividade para acesso à política de promoção estudantil da instituição, assim como uma focalização do atendimento nos estudantes expostos a maiores níveis de vulnerabilidade e risco social dentro do público definido como prioritário para acesso ao PNAES, que já se qualifica como um público de baixa renda. Isso revela a continuidade da dimensão assistencial da Assistência Estudantil e o seu distanciamento de uma política de acesso universal dentro das universidades.

Esses critérios de elegibilidade, seletividade e focalização de público de atendimento evidenciam que a Assistência Estudantil, que tem como carro-chefe o PNAES, não tem se efetivado como um direito para todos os estudantes do ensino superior federal, uma vez que são instituídos critérios para acesso ao programa. Já nas disposições do Decreto nº 7.234/2010, que ordena o PNAES, observa-se que o público descrito – estudantes com renda *per capita* de até 1,5 salários e egressos do ensino básico público – tem direito de acesso ao programa. Entretanto, os demais discentes que não se enquadram nesse perfil socioeconômico, sobretudo, não conseguem acessar

<sup>4</sup>No ano de 2023, a Prape atualizou as variáveis de pontuação para avaliação socioeconômica e passou a dispor de outra tabela nos editais de seleção para Assistência Estudantil. No entanto, em respeito ao período de nossa pesquisa, de 2015 a 2022, a análise teve como referência o instrumental de pontuação disposto nos editais do período.

o direito à Assistência Estudantil. Nos contextos de crise econômica e política, com destaque para o período de 2015 a 2022, há o comprometimento do acesso à Assistência Estudantil até para os estudantes considerados elegíveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assistência Estudantil brasileira só ganha desdobramento legal a partir da vigência do PNAES, iniciada em 2007. Esse programa, apesar de trazer configurações inéditas para a Assistência Estudantil, é atravessado por contradições, que revelam seu vínculo com o neoliberalismo em sua variante social liberal.

Concordamos com Leite (2015, p. 447), quando afirma que “o PNAES é uma síntese de múltiplas determinações, sendo determinado e determinante”. Se o PNAES traz avanços, com o reconhecimento de direitos e o atendimento das demandas estudantis, esse processo ocorre mediante uma perspectiva compensatória, claramente associada ao caráter seletivo e focalizado do programa.

A fragilidade legal do PNAES é outro ponto controverso. Além da insegurança jurídica, uma vez que um decreto pode ser facilmente revogado pelo presidente da República, o *status* jurídico do programa caracteriza-o como uma política mais de governo do que de Estado.

Por quase duas décadas, o PNAES, carro-chefe da Assistência Estudantil, foi ordenado por um decreto presidencial. Só em 3 de julho de 2024 é que a Assistência Estudantil ganha o *status* legal de política pública, por meio da Lei nº 14.914, fato cuja análise não cabe no presente artigo diante da conjuntura temporal em que se concentra este estudo (recorte de 2015 a 2022).

Voltando à análise do PNAES, é possível afirmar que sua contradição reside em reconhecer o direito à Assistência Estudantil numa lógica liberal. Ao mesmo tempo em que é instituída uma política com o objetivo de viabilizar a permanência dos estudantes no ensino superior, o programa delimita um público-alvo para acesso à Assistência Estudantil, em que se destacam os critérios de renda e de formação escolar básica. Associada a essa contradição, forma-se outra em relação ao orçamento. O PNAES trouxe avanços ao instituir no orçamento do Ministério da Educação uma rubrica específica para a Assistência Estudantil, no entanto, esse recurso tem se revelado insuficiente até mesmo para atender aos estudantes que se qualificam como público-alvo do programa.

Em tempos de crise capitalista, essas contradições ficam mais evidentes, assim como a correlação de forças que tencionam o PNAES. Desse modo, percebe-se que o recrudescimento do neoliberalismo no Brasil trouxe uma estagnação para os recursos do PNAES, que tem intensificado a seletividade e a focalização da Assistência Estudantil. Já na conjuntura da EC 95/2016, que limita os gastos públicos do setor primário por 20 anos, a partir de sua vigência, observa-se que, desde 2016, o orçamento da Assistência Estudantil nacional não cresce na mesma ordem dos anos anteriores, chegando, inclusive, a sofrer reduções em alguns períodos, como de 2017 a 2022 (Brasil, 2024).

Na realidade da UFPB, as restrições orçamentárias impostas pela política de ajuste fiscal trazem como consequência direta uma assimetria entre os recursos do PNAES e a demanda pelos seus serviços, o que exige que a universidade intensifique as disposições do programa que preveem a seletividade do atendimento e a focalização de suas ações em grupos prioritários, neste caso, os alunos que tenham menores faixas de renda *per capita* e estejam expostos às situações mais severas de vulnerabilidade e risco social.

A intensificação da focalização e a seletividade do atendimento não só revelam uma perspectiva de Assistência Estudantil restrita, compensatória e direcionada aos mais necessitados, como também comprometem a permanência de centenas de estudantes nas universidades. Essas contradições se chocam com a proposta ampla de Assistência Estudantil reivindicada pelos agentes de defesa dessa política e expressas no PNAES, que dispõe que as ações da Assistência Estudantil, além de integradas às atividades de ensino, pesquisa e extensão, devem contribuir para a democratização da educação, inclusão social e minimização das desigualdades regionais. No entanto, o que se vê, principalmente na conjuntura analisada, é o recrudescimento dessa proposta ampla de Assistência Estudantil, que, na direção oposta, vem se afirmando por uma dimensão assistencial, fragmentada e compensatória, que sofre com questões de subfinanciamento e não garante uma cobertura dos serviços sequer para o público que o programa garante como prioritário.

A reversão das contradições que perpassam a Assistência Estudantil exige não apenas que ela assuma o *status* de política pública e ganhe mais segurança jurídica através de sua passagem legal de decreto a lei, como ocorreu recentemente. É necessário também que a legislação que ordena a Assistência Estudantil supere sua dimensão seletiva, focalizada e assistencial e se alinhe com os princípios de universalidade que integra a proposta da educação pública. A garantia de orçamento mínimo para o financiamento da política também é importante quando se observam as disputas de classe e os jogos de interesses em torno do fundo público.

A defesa dessas mudanças de configurações na Assistência Estudantil não deve ser reivindicada no âmbito restrito dessa política, ou mesmo das lutas que integram a defesa da educação superior. É necessário, antes, o entendimento de que o desmonte da Assistência Estudantil e das universidades públicas integra um projeto maior de expropriações de direitos, em que o capital em crise exige do Estado maiores reservas do fundo público para a recuperação de suas taxas de lucro.

A reversão desse quadro só será possível dentro de um processo de construção de consciência coletiva, com lutas unificadas, que possibilitem compreender que o retrocesso de direitos atuais nas mais diversas políticas públicas é consequência do sistema capitalista, que, em épocas de crise, expressa sua face mais cruel através das expropriações de direitos e da devastação social e ambiental. O cenário atual revela todas as contradições do modo de sociabilidade capitalista e evidencia as condições concretas para radicalização da luta de classes.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (BM). **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

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

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.018, de 1999**. Dispõe sobre políticas públicas relacionadas à educação superior. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20ingresso%20nas,m%C3%A9dio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20ingresso%20nas,m%C3%A9dio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o acesso às instituições federais de educação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Mare, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). **Painel do orçamento federal: assistência ao estudante de ensino de graduação** (2024). Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true). Acesso em: 11 ago. 2024.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo e a globalização da questão social. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LA OBRA DE CARLOS MARX Y LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI. 4., 2008, La Habana, Cuba. **Anais [...]**. La Habana: [s.n.], 2008. Disponível em: [https://www.nodo50.org/cubasingloXXI/congreso08/conf4\\_castelob.pdf](https://www.nodo50.org/cubasingloXXI/congreso08/conf4_castelob.pdf). Acesso em: 7 abr. 2026.

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

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS (FONAPRACE). **IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileira, 2014**. Uberlândia: Fonaprace, 2016. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES\\_2014.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduando-das-IFES_2014.pdf). Acesso em: 30 jan. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS (FONAPRACE). **V pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileira, 2018**. Uberlândia: Fonaprace, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduando-as-das-ifes-2018/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS (FONAPRACE). **Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições Federais**. Belém: Fonaprace, 2007. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/plano-nacional-de-assistc3aancia-estudantil-da-andifes3.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS (FONAPRACE). **Revista Comemorativa 25 anos do Fonaprace: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia: Fonaprace, 2012.

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

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

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

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). **Consulta ao módulo de Assistência ao Estudante do SIGAA**. João Pessoa: UFPB, 2021. Acesso em: 6 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (Prape). **Edital nº 04/2020**. Versa sobre a seleção unificada para auxílios estudantis Prape/Coape/UFPB. João Pessoa: UFPB, 2020. Disponível em: <https://www.ccsa.ufpb.br/letras/contents/Requerimentos/documentos-letras/edital-prape-04-2020-selecao-unificada-para-auxilios-estudantis.pdf/@download/file/Edital%20PRAPE%2004%202020%20%20sele%C3%A7%C3%A3o%20unificada%20para%20aux%C3%ADlios%20estudantis.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.