

A assistência estudantil nas IES estaduais: a implementação do PNAEST na UENF

*Student Assistance fund in State-run Higher Education Institutions:
the implementation of PNAEST at UENF*

Carolina França Pessanha¹
Renata Maldonado da Silva²

Resumo: O presente estudo foi realizado com o objetivo de analisar o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST), lançado pelo Governo Federal em 2010 e sua implementação na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) nos anos de 2011, 2012 e 2013. Foi realizado um estudo de natureza quanti-qualitativa por meio de entrevistas e análise documental. Constatamos que, apesar de o PNAEST ter sido instaurado com o objetivo de ampliar ações de assistência estudantil nas instituições de ensino superior públicas estaduais, o programa contribuiu, timidamente, para a consolidação de uma política de assistência estudantil voltada para as IES públicas estaduais, em função da sua descontinuidade e da sua articulação com os pressupostos da chamada nova gestão pública (NGP).

Palavras-chave: Ensino superior. Assistência Estudantil. PNAEST.

Abstract: This study aimed to analyze the National Student Assistance Fund Program for State-Run Public Higher Education Institutions (PNAEST), launched by the Brazilian Federal Government in 2010, and its implementation at the “Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro” (UENF) in 2011, 2012, and 2013. A qualitative and quantitative study was carried out through interviews and documentary analysis. It was verified that, although the PNAEST was implemented to expand student assistance actions in state-run public higher education institutions, the program contributed only little to consolidating a federal student assistance fund policy for state-run public higher education institutions due to its discontinuity and its relation to the assumptions of the so-called new public management.

Keywords: Higher education. Student Assistance Fund. PNAEST.

1. Doutoranda em Políticas Sociais. Mestre em Políticas Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Contato: arolfrancapessanha@gmail.com

2. Pós-Doutora pela Universidade Nova de Lisboa e Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Associada na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro desde 2013. Contato: renmaldonado@uenf.br

Introdução

O objetivo do presente artigo foi o de analisar o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST), a partir de sua implementação na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). O estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa de cunho quanti-qualitativo, no qual foram realizadas entrevistas qualitativas, semiestruturadas, com a antiga pró-reitora de graduação, responsável pela adesão do Programa pela universidade e o representante do Diretório do Estudantes (DCE) no período. Com o objetivo de resguardar a identidade dos entrevistados, foram dados os nomes fictícios, Ana Maria e João, aos mesmos. Além disso, foram feitas análises de documentos sobre o PNAEST, como a Portaria Normativa do Ministério da Educação e Cultura (MEC) nº 25, de 28 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), os termos de convênio referentes à adesão do PNAEST pela UENF nos anos de 2011, 2012 e 2013, e os planos de trabalho elaborados pela instituição e submetidos com o objetivo de garantir o direito de adesão ao Programa. Por fim, ainda foram coletados dados no Portal da Transparência/Plataforma Mais Brasil sobre os valores captados e disponibilizados para a UENF nos anos acima mencionados.

A década de 2000 foi marcada pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Executivo Federal e, neste mesmo contexto, pela execução do chamado projeto ‘neodesenvolvimentista’, caracterizado pela busca da redução da desigualdade social e melhoria da qualidade de vida da população brasileira. O eixo central desta proposta seria o desenvolvimento de políticas sociais assistenciais de caráter redistributivo, do acesso ao crédito e aos mecanismos de financiamento, por meio da ampliação do acesso e, secundariamente, da permanência no sistema educacional brasileiro, sobretudo, no âmbito do ensino superior (CASTELO, 2012).

Assim, durante sua gestão (2003-2016), o PT promoveu uma série de reformas e políticas visando à ampliação e à ‘democratização’ do ensino superior brasileiro, tais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU). No que tange às tentativas de ofertar condições de permanência para os estudantes oriundos das classes subalternas³ nos sistemas de ensino superior públicos federais e estaduais, foram criados o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o PNAEST.

3. Este conceito é aqui compreendido na perspectiva de Gramsci, sendo aplicado às classes exploradas nos âmbitos econômico, social e político (YAZBEK, 2015).

No que se refere ao PNAEST, este pode ser considerado a primeira tentativa do Estado brasileiro em implementar ações em nível nacional no campo da assistência estudantil para as instituições de ensino superior públicas estaduais. Além disso, a instauração do Programa pode ser compreendida como um reconhecimento da importância que as Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais ocupam no cenário do ensino superior público, especialmente, nas regiões localizadas no interior do país. É importante destacar que, atualmente, existem 128 instituições estaduais o longo do país, das 299 IES públicas. Destas 128, 40 são universidades. Em relação ao número total de matrículas em cursos presenciais e a distância, as universidades estaduais são responsáveis por 578.586 matrículas no país, do total de 1.735.000 nas universidades públicas, ou seja, 33,3%. No estado do RJ, existem 13 IES estaduais, das quais 2 são universidades. Nestas, foram computadas 34.175 matrículas, das 159.775 ofertadas nas universidades públicas do estado, ou seja, 21,7% do total de matrículas em instituições universitárias no estado (INEP, 2018).

A criação do PNAES e do PNAEST

O PNAES foi instituído no dia 12 de dezembro de 2007, por meio da Portaria Normativa nº 39 e incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado em 2007 pelo Executivo Federal. O PNAES, de acordo com o documento oficial, foi criado com o objetivo de auxiliar no processo de democratização do ensino superior público federal. No que tange aos seus objetivos, destaca-se:

A democratização das condições de permanência dos estudantes das IES públicas federais; a diminuição das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão no ensino superior; a minimização da taxa de evasão e promoção da inclusão social por meio da educação (MACIEL et al., 2016, p. 768).

Em relação às ações de assistência estudantil (AE) determinadas pelo PNAES, estas consistiram em iniciativas nas seguintes modalidades: moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atendimento aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação (VASCONCELOS, 2010). No que se refere ao público-alvo a ser atendido pela referida política, “o PNAES indicou a prioridade do atendimento para os: estudantes de graduação presencial, preferencialmente de primeira graduação, oriundos de escola pública e com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio” (BORSATO, 2015, p. 6). No ano de 2010, a Portaria Normativa

nº 39 foi transformada no Decreto nº 7.234, “instituído o PNAES nas universidades federais” (MACIEL et al., 2016, p. 768). Conforme ressaltou Imperatori (2017, p. 296), a regulamentação por meio deste decreto, tornou o PNAES “um instrumento jurídico com mais força e que permitiu maior estabilidade ao programa”.

Neste mesmo contexto de expansão do ensino superior, foi criado, no dia 28 de dezembro de 2010, por meio da Portaria Normativa nº 25, o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (PNAEST). Dessa forma, foram ampliadas as ações de AE para as instituições de ensino superior públicas no país. Assim como o PNAES, o PNAEST foi instituído com a finalidade de expandir as condições de acesso, permanência e sucesso dos jovens na educação superior pública estadual (BRASIL, 2010). Segundo o artigo 1, inciso primeiro, da Portaria Normativa MEC nº 25, seriam os objetivos do PNAEST:

I – fomentar a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens na educação superior pública estadual; II – minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais no acesso à educação superior; III – reduzir as taxas de retenção e evasão; IV – aumentar as taxas de sucesso acadêmico dos estudantes; V - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

As áreas atendidas pelo PNAEST permaneceram as mesmas sinalizadas pelo PNAES: moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e permanência de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010). As ações desenvolvidas pelo PNAES e PNAEST têm por objetivo o atendimento prioritário de estudantes da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, o que caracteriza a sua estratégia de focalização⁴. Além disso, segundo os documentos dos dois programas, cabe às instituições de ensino superior a definição dos critérios de utilização e a metodologia de seleção dos graduandos a serem beneficiados (BRASIL, 2010).

É importante registrar que o PNAES e o PNAEST possuem como pontos similares os seguintes objetivos: expandir as condições de acesso e permanência dos jovens na educação superior pública; desenvolvimento de ações de AE em áreas pré-estabelecidas e o atendimento preferencial aos estudantes da rede pública, de acordo com o recorte socioeconômico. Contudo, no que se articula à forma de utilização da verba pelas

4. De acordo com Montañó (2002), trata-se de políticas que não possuem um viés universalista, voltadas exclusivamente para um público determinado, com o objetivo de reduzir a ação do Estado nesse âmbito.

IES, os programas são diferentes. No PNAES, as instituições federais podem fazer uso dos recursos para fins de bolsificação, ou seja, as IES podem desenvolver ações de AE em formato de auxílios, transferindo diretamente o valor para o estudante (FELIPPE, 2018). No entanto, no PNAEST, a prática de transferência direta, isto é, de bolsificação para os estudantes, não é permitida.

Conforme foi descrito no artigo 3, inciso 1, da Portaria Normativa MEC nº 25: é vedada a utilização dos recursos do PNAEST para concessão de bolsas e benefícios pecuniários similares diretamente aos estudantes (BRASIL, 2010). Portanto, a verba do programa não poderia ser utilizada para fins de transferência direta aos estudantes, o que excluiu a possibilidade de criação de ações de AE relacionadas às bolsas-auxílio, como também limitou a utilização da verba para a execução de outras ações, como auxílios moradia e creche, por exemplo.

Ainda sobre o PNAEST, no que refere à forma de adesão da política pelas IES públicas estaduais, um dos requisitos para as instituições concorrerem aos editais do programa e, assim, receberem os recursos oriundos dele, era a obrigatoriedade de adesão no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e ao SISU. Desse modo, as instituições interessadas na adesão do PNAEST deveriam apresentar um plano de trabalho no prazo fixado no Edital do SISU, descrevendo a forma de aplicação dos recursos pretendidos, a partir das exigências expressas na Portaria Normativa MEC nº 25.

Assim, o PNAEST seria ofertado por meio de editais, lançados de acordo com a disponibilidade de verba orçamentária do governo para este programa e firmados por meio de convênios (BRASIL 2010). Segundo Duarte Junior (2018, p. 10), o repasse da verba seria realizado “mediante submissão de projetos no valor correspondente ao que tem direito cada IES, por meio do Sistema de Convênios (SICONV) do Ministério do Planejamento/Governo Federal”.

Dessa forma, em relação aos recursos a serem repassados para as IES que tivessem seus projetos aprovados, o PNAEST disponibilizava níveis de financiamento. De acordo com a portaria normativa 25, os recursos do PNAEST estavam relacionados ao número de vagas ofertadas pela instituição por meio do SISU. Desse modo, as IES que oferecessem até 200 vagas por meio do SISU, receberiam o valor de até 150 mil reais. Aquelas que ofertassem o número de vagas entre 201 e 1000, poderiam receber uma verba de até 750 mil reais, enquanto as IES que tivessem acima de 1000 vagas, o valor estimado era de até 1,5 milhão de reais. Além disso, havia também uma bonificação, oferecida de acordo com a porcentagem de vagas ofertadas pela IES na primeira edição do SISU de cada ano. Assim, as IES que ofertassem entre 50% e 80% do total das vagas, poderiam receber um bônus de até 30% sobre o valor estabelecido. Já as IES que

ofertassem acima de 80%, a bonificação seria de até 50% sobre o valor repassado (BRASIL, 2010). Nesse sentido, verificamos que o PNAEST tinha por objetivo, em última instância, 'induzir' a ampliação do número de vagas nas IES estaduais, sem, contudo, garantir o fluxo contínuo de recursos, como será abordado posteriormente.

A implementação do PNAEST na UENF

A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) localiza-se na região Norte Fluminense, na cidade de Campos dos Goytacazes. A UENF foi fundada no ano de 1993, após a mobilização de movimentos sindicais, lideranças políticas regionais, da imprensa local e, sobretudo, da população campista em prol da criação de uma universidade no qual sua sede fosse localizada na região (SILVA et al., 2018). A instituição possui 19 cursos de graduação, 17 programas de pós-graduação *stricto sensu* e 1 pós-graduação *lato sensu*, atendendo, em torno de 7.688 estudantes (REZENDE, 2017). É composta, ainda, por, aproximadamente, 300 professores e 600 servidores-administrativos. No estado do Rio de Janeiro, foi a única universidade a aderir ao PNAEST.

Desde o início de seu funcionamento, a UENF buscou implementar ações de assistência estudantil por meio da bolsa trabalho, atualmente denominada de apoio acadêmico. Além disso, havia um antigo restaurante universitário que atendia a toda comunidade acadêmica nos primeiros anos. Em 2003, a UENF ampliou suas ações de AE, ao aderir à Lei de Ação Afirmativa nº 4.151, revogada em 2008 pela Lei nº 5.346 e que passou a prever, além da garantia da reserva de vagas para grupos historicamente excluídos, uma bolsa auxílio, atualmente no valor de 500,00 reais, visando à permanência desses estudantes na universidade (RIO DE JANEIRO, 2008). Entretanto, buscando expandir suas ações de AE, a UENF aderiu ao PNAEST e, a partir de 2011, o programa foi implementado na instituição.

A partir da adesão no ano de 2010 ao sistema ENEM/SISU como forma de ingresso para os cursos de graduação, a UENF pôde firmar convênios com a Secretaria de Educação Superior do MEC e, portanto, captar recursos do PNAEST para serem investidos na implementação de ações de assistência estudantil na universidade. Dessa forma, a instituição concorreu a três editais do PNAEST, referentes aos anos de 2011, 2012 e 2013. Como foi especificado na Portaria Normativa MEC nº 25, as instituições estaduais que tivessem interesse em aderir ao programa deveriam apresentar um plano de trabalho, descrevendo como os recursos seriam gastos (BRASIL, 2010).

Assim, no que se refere ao primeiro plano, submetido no ano de 2011 pela UENF, este ressaltava que era objetivo da instituição implementar ações de AE nas áreas de: inclusão digital por meio da aquisição de computadores; no campo do apoio pedagógico, mediante a compra de livros didáticos para as bibliotecas da universidade; na área de incentivo à cultura, por meio do aluguel de tendas, sonorização, iluminação e piso (tablados) para realização de eventos acadêmicos, além de compra de filmes e outros arquivos digitais para serem exibidos na sala de cinema da universidade; e na área de transporte/locomoção, mediante a aquisição de 400 bicicletas para a locomoção dos estudantes.

Segundo as informações retiradas no Portal da Transparência/Plataforma Mais Brasil em 12 dezembro de 2019, a proposta desse primeiro plano foi realizada no dia 25 de julho de 2011, sendo o convênio firmado no dia 16 de dezembro de 2011. O convênio tinha duração de 1 ano, podendo ser prorrogado. Desse modo, a UENF postergou esse primeiro convênio por um período de três anos, sendo este encerrado no dia 31 de dezembro de 2014.

Conforme foi citado anteriormente, os recursos do PNAEST estavam relacionados ao número de vagas que a instituição oferecia através do SISU. A UENF tinha o direito de concorrer ao valor de R\$ 750.000,00 do edital, pois oferecia 558 vagas pelo SISU, isto é, fazia parte do grupo de instituições que disponibilizavam entre 201 e 1000 vagas. Além disso, eram somados aos 750 mil o valor de R\$ 375.000,00, devido à bonificação de 50% sobre o valor repassado, oferecida para as IES que ofertassem acima de 80% de suas vagas pelo sistema. Desse modo, no primeiro acordo firmado, a UENF captou do PNAEST o valor de R\$ 898.758,40. Por se tratar de um convênio, a universidade tinha que disponibilizar uma determinada quantia como contrapartida, no qual foi estabelecido o valor de R\$ 224.689,60. Dessa forma, à UENF foi repassado o montante de R\$ 1.123.448,00, referente ao PNAEST 2011, para ser investido na política de assistência estudantil da instituição. Deste total, a UENF fez uso apenas da quantia de R\$ 789.536,18. Esse valor foi direcionado à execução de ações de AE nas quatro áreas mencionadas anteriormente. Assim, do total gasto, a quantia de R\$ 495.889,50 foi encaminhada à área da inclusão digital; R\$ 167.552,99 ao apoio pedagógico; R\$ 99.000,00, ao transporte/locomoção e R\$ 27.083,68, ao campo do incentivo à cultura.

A partir dos dados acima, observamos que, apesar do montante de R\$ 1.123.448,00 ter ficado disponível pelo período de três anos, este não foi totalmente utilizado pela UENF. É importante sinalizar que a esse valor inicial, foi somada a quantia de R\$ 97.743,43 referente aos rendimentos da aplicação financeira. Portanto, com a inclusão desse valor, constatamos que o valor total a ser utilizado para o desenvolvimento de ações de AE passou a corresponder a R\$ 1.221.191,43. Desse modo, ao subtrairmos a

quantia de R\$ 789.536,18, gasta nas quatro áreas citadas anteriormente, concluímos que a UENF teve que devolver o valor de R\$ 431.655,25, sendo R\$ 378.746,53, ao Governo Federal e R\$ 52.890,72, ao governo do estado do Rio de Janeiro, por se tratar do valor referente à parte da contrapartida dada pela UENF.

A dificuldade em desenvolver ações com a primeira verba do PNAEST, assim como a necessidade de devolução de parte do recurso captado foi relatada pela antiga pró-reitora de graduação. Segundo ela:

O primeiro foi essa coisa de nós comprarmos... a gente financiou semana acadêmica, teve coisas que a gente não conseguiu fazer, sabe? que foi assim, a gente pensou e na hora de executar o dinheiro acabou sendo devolvido, porque melhor você devolver do que gastar errado, entendeu? porque a gente tava aprendendo também a usar [...]. Então, mas a gente tinha assim, essa coisa... e pela dificuldade de gastar mesmo o dinheiro, entendeu? pra gastar esse milhão é tanta exigência, é tanta cobrança, é tanta coisa. [...] Agora a primeira edição, assim eu me lembro que a gente chegou... a gente não gastou, a gente devolveu, foi feita a prestação de contas (Ana Maria, Antiga Pró-Reitora de graduação).

De acordo com o membro do DCE, enquanto representante dos estudantes, ele tinha a função de explicar aos estudantes da universidade que o Programa impunha restrições, de forma que o recurso não poderia ser utilizado para o desenvolvimento de algumas ações reivindicadas pelos discentes. Segundo o entrevistado:

[...] a assembleia não queria saber que o MEC não autorizava, a gente queria já R\$ 1.125.000,00 pra gastar. Então a gente queria esse dinheiro saísse, que a gente gastasse esse dinheiro, que esse dinheiro não era nosso, era de assistência estudantil né, mas tu tinha todas essas restrições, então eu fazia esse papel de tentar explicar pra assembleia porque que não podia gastar, porque queria que pagasse auxílio moradia, a gente queria que pagasse auxílio alimentação, a gente queria que o recurso fosse utilizado no restaurante universitário pra funcionar o mais rápido possível [...] (João, Representante dos estudantes).

A partir dos relatos expostos, pudemos constatar as dificuldades burocráticas vivenciadas pela instituição para gastar integralmente os valores disponibilizados por meio do PNAEST. As falas dos entrevistados retomam a questão das restrições impostas pelo Programa no que diz respeito ao uso da verba, e, sobretudo, no que se refere ao impedimento de realização de transferência direta do recurso para os estudantes, citada na segunda parte deste trabalho. Portanto, a autonomia das IES em determinar como os recursos podem ser gastos ou, ainda, contemplar as demandas do movimento estudantil na instituição, é limitada.

A excessiva exigência na prestação de contas, mencionado pela gestora, se articula aos princípios da nova gestão pública (NGP), que foi implementada no Brasil a partir da década de 1990, que promoveu “duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada” (OLIVEIRA, 2015, pp. 631-632) do modelo administrativo anterior. Sob o discurso da ‘modernização’ do Estado, a NGP foi assimilada por setores estratégicos do Estado, principalmente no campo da educação. Nesse modelo de Estado gerencial, o conceito de *accountability* é um dos seus eixos centrais, podendo ser definido como a prestação de contas com responsabilidade, no qual as organizações devem prestar contas às instâncias que disponibilizam os recursos orçamentários. No entanto, curiosamente, há uma excessiva rigidez e controle nos recursos repassados, apesar da NGP defender estratégias mais flexíveis e menos ‘burocráticas’ de gestão. Isso, portanto, conduz a uma espécie de “camisa de força” para as instituições que recebem os recursos, pois, na medida em que estas não conseguem se encaixar nas diretrizes definidas pelo órgão executor, estes valores devem ser devolvidos, relativizando a possível autonomia proposta pela NGP.

Desse modo, a partir do exposto, verificamos a ausência de flexibilidade da União no que se refere ao processo de elaboração do PNAEST e às dificuldades vivenciadas pelas instituições executoras. Portanto, a quantia de quase meio de milhão de reais restante do PNAEST 2011, que poderia ser utilizada para o desenvolvimento de novas ações de assistência na UENF, teve de ser devolvida aos governos federal e estadual. Isto ocorreu em função das dificuldades em se implementar medidas de AE, especialmente as que necessitavam ser executadas por meio de um sistema de transferência direta da verba para o estudante, como o auxílio-moradia.

Em relação aos planos submetidos nos anos seguintes, 2012 e 2013, estes foram desenvolvidos exclusivamente para a implementação da assistência estudantil no âmbito da alimentação. Segundo foi narrado pela antiga pró-reitora de graduação, a princípio, se pensava em implementar a assistência na área da alimentação por meio da compra e do oferecimento de cestas básicas aos estudantes, oferta de vale alimentação ou de refeições. No entanto, todas essas ações foram impedidas pelo MEC, pois se caracterizavam como transferência direta de verbas ao estudante, o que era interdito pelo Programa.

Desse modo, os projetos de 2012 e 2013 foram sendo ajustados de forma que a verba já captada pela UENF foi sendo prorrogada a fim de ser utilizada no auxílio do funcionamento do restaurante universitário da instituição que, no período, já estava em construção. Segundo a entrevistada,

[...] como o bandeirão estava assim em vias de ficar pronto, mas nunca

ficava, a gente acabou pedindo pra alimentação... pra financiamento... mas a gente nem sabia como é que o bandejão ia ser gerido, porque o bandejão não tava pronto, depois a gente fez ajustes no termo de... no plano de trabalho e a verba foi usada exclusivamente pro bandejão, no segundo e no terceiro edital, entendeu? (Ana Maria, Antiga Pró-reitora de graduação).

Portanto, os recursos do PNAEST 2012 e 2013 foram utilizados exclusivamente para a AE no âmbito da alimentação, por meio da inauguração do Restaurante Universitário Cicero Guedes, em 2014. Todavia, consideramos importante ressaltar que as verbas captadas por meio dos PNAESTs 2012 e 2013 não foram utilizadas assim que foram liberadas. Estas foram sendo prorrogadas de forma que pudessem ser usadas assim que a construção do RU da instituição fosse finalizada. Portanto, a verba do programa possibilitou que o restaurante inaugurado em dezembro de 2014 fosse mantido em funcionamento durante os anos de 2015 e 2016 com os recursos do convênio de 2012. Os valores do PNAEST 2013 foram utilizados a partir do ano de 2017.

No que se refere ao segundo convênio, a proposta foi realizada no dia 30 de maio de 2012 e firmado no dia 10 de dezembro de 2012. Em relação à verba captada no segundo convênio, esta correspondeu ao valor de R\$ 1.125.000,00, sendo R\$ 1.109.000,00 oriundo do Governo Federal e R\$19.000,00 da UENF. Contudo, é necessário salientar que se adicionou a esse montante, a quantia de R\$ 197.000,00 referente aos rendimentos da aplicação financeira. Dessa forma, os recursos captados corresponderam ao valor total de R\$ 1.322.000,00. Esta quantia foi sendo prorrogada e permaneceu disponível na universidade por um período de quatro anos, sendo finalizada no dia 30 de abril de 2017.

A partir das informações coletadas no Portal da Transparência/Plataforma Mais Brasil, verificamos que a verba do PNAEST 2012 foi utilizada na contratação de empresa especializada no fornecimento de refeições prontas, realizada por meio de processo licitatório; além da aquisição de jogos de mesa com cadeiras tipo refeitório e no complemento do pagamento do serviço de fornecimento de refeições. A complementação do pagamento das refeições está relacionada ao oferecimento do subsídio no valor da refeição, dado aos alunos cotistas de forma integral e, aos não cotistas, de maneira parcial. O estudante cotista da UENF teria o direito a uma refeição gratuita, enquanto o aluno não cotista tinha sua refeição subsidiada no valor de R\$7,00 reais, isto é, do valor real da refeição estipulado em R\$10,00 reais, esse estudante pagaria a quantia de R\$3,00 reais (30%).

Assim, do total captado, a UENF fez uso da quantia de R\$ 1.308.570,63. Este valor foi direcionado às três questões citadas acima. Desse modo, R\$ 1.106.000,00 foi utili-

zado na contratação da empresa responsável pelo fornecimento das refeições prontas; R\$ 190.570,63, ao pagamento do complemento do serviço de fornecimento de refeição aos estudantes, e, R\$ 12.000,00, para a compra da mobília do refeitório. Portanto, constatamos que quase todo o recurso do PNAEST 2012 foi utilizado, diferentemente do que ocorreu com o PNAEST 2011. Dessa forma, do total disponível de R\$ 1.322.000,00 foi utilizado o montante de R\$ 1.308.570,63, sendo devolvida a quantia de R\$ 13.429,37.

Com o objetivo de aprofundar o investimento na AE no âmbito da alimentação, a UENF submeteu um novo projeto, a fim de captar recursos do PNAEST 2013. Portanto, foi encaminhada uma nova proposta no dia 18 de setembro de 2013, que foi aceita, e teve o acordo firmado no dia 10 de novembro de 2014. No que se refere ao valor da verba desse terceiro convênio, foi disponibilizada a quantia de R\$ 1.124.905,00 resultante da soma de R\$ 1.012.414,50 do recurso e R\$ 112.490,50 da contrapartida. Assim como os demais recursos, a verba do PNAEST 2013 foi sendo prorrogada de forma que permaneceu na UENF por um período de três anos, com o encerramento de vigência em fevereiro de 2018.

Como ocorreu com o PNAEST 2012, o recurso do programa do ano de 2013 também foi utilizado na contratação de empresas fornecedoras de refeições prontas e no complemento do pagamento dessas refeições. No entanto, diferentemente do que ocorreu com o PNAEST 2012, menos da metade do recurso do PNAEST 2013 foi utilizado. Do total disponível de R\$ 1.124.905,00 apenas R\$ 367.654,60 foram gastos.

A dificuldade na utilização da verba do PNAEST 2013 ocorreu devido aos impasses internos da UENF relacionadas ao formato rígido do Programa. Assim, de acordo com o relatório de prestação de contas desse terceiro convênio, a UENF encontrou impedimentos em utilizar a verba do PNAEST 2013 por dois motivos: o primeiro se refere à desistência da empresa que fora contratada para ofertar as refeições a partir de 2017, e o longo tempo exigido para a abertura de um novo processo de licitação. Desse modo, apesar da licitação ter ocorrido em 26 de abril, a contratação da nova empresa só se consolidou em 14 de julho de 2017. O segundo motivo está relacionado à crise econômica e política do governo estadual, que provocou severos cortes nos orçamentos das áreas de pesquisa e educação, a partir de 2015. Em função de ausência completa de condições de funcionamento e do atraso de quatro meses de salários dos servidores e dos bolsistas, além da suspensão das verbas de custeio, a instituição permaneceu em greve de agosto a dezembro de 2017.

O cenário de precarização imposto pelo governo estadual teve impactos no PNAEST, pois o prazo de vigência do terceiro recurso se encerraria no início do ano de 2018. O relatório de prestação de contas apontou que o prazo de duração da verba

poderia ser estendido, o que permitiria que o recurso fosse ao menos utilizado durante o ano de 2018. Entretanto, segundo o mesmo documento, em função de dificuldades vivenciadas pela instituição em 2017, a UENF perdeu o prazo de renovação do convênio. Desse modo, verificamos que, dos três convênios, o recurso do último foi o menos aproveitado, sendo devolvida a quantia de R\$ 1.036.221,21 referente à soma da verba restante mais os rendimentos da aplicação.

Portanto, diante do exposto, constatamos que a UENF perdeu parte significativa do valor recebido nos três convênios firmados. Assim, do montante de R\$ 3.668.096,43 adquiridos por meio dos acordos feitos nos anos de 2011, 2012 e 2013, a UENF efetuou a devolução da quantia de R\$ 1.484.414,60, que representa mais de um terço de toda verba liberada. Nesse sentido, consideramos que as restrições impostas pelo formato do programa e os problemas internos da instituição foram os principais fatores que dificultaram que os recursos tivessem melhor aproveitamento na instituição.

Além disso, é importante destacar que, embora o PNAEST tenha sido apresentado pelo Governo Federal, no contexto ‘neodesenvolvimentista’, como a principal ação para a assistência estudantil nas IES estaduais públicas, o formato de editais, sem regularidade definida e a inexistência de verbas próprias, asseguradas no orçamento, impossibilitam a efetivação de ações mais estruturadas no campo da AE. Não por acaso, no ano de 2017, a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), composta por 45 instituições, participou de reuniões com o Poder Legislativo, no ano de 2017, exigindo o retorno das verbas disponibilizadas para o PNAEST, pois, após 2014, nenhum edital havia sido publicado. Muitas instituições estaduais, assim como a UENF, aderiram ao Sistema SISU com o objetivo de ampliar os seus recursos junto à União, tais como o PNAEST, passando a atender muitos alunos de outras localidades e não dispunham de recursos suficientes para assisti-los (DONATO, 2017).

Conclusões

O objetivo deste artigo foi o de problematizar as concepções de assistência estudantil implementadas durante o chamado projeto ‘neodesenvolvimentista’ por meio da análise do PNAEST. Primeiramente, analisamos as propostas de política assistência estudantil criadas no contexto de expansão do ensino superior, como o PNAES e PNAEST, visando identificar pontos de convergência e distinções. Posteriormente, problematizamos a execução do PNAEST na UENF, que, no estado do Rio de Janeiro,

foi a única universidade pública estadual a aderir ao programa.

A UENF, a partir de 2011, buscou ampliar suas ações de assistência estudantil por meio da adesão ao PNAEST, nos âmbitos da alimentação, transporte, apoio pedagógico e de incentivo à cultura. No entanto, constatamos que os recursos oriundos do PNAEST não foram capazes de garantir o estabelecimento de uma política de assistência estudantil mais estruturada na universidade. Verificamos que o PNAEST foi formulado como uma política de caráter focalizado, vigente no modelo neoliberal, voltado para o atendimento preferencial dos estudantes da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio.

O formato do PNAEST, por meio do lançamento de editais, configurou o seu caráter limitado, esporádico e descontínuo, pois estava condicionado à disponibilidade de recursos existentes no MEC. Sua configuração, nos marcos da chamada nova gestão pública, é outro fator que dificultou a utilização dos recursos repassados, em função das normas impostas pelo Governo Federal e impossibilitou, inclusive, que a UENF pudesse atender às demandas do movimento estudantil. Outro ponto a ser ressaltado foi o processo de precarização a que a UENF foi submetida pelo governo do estado do RJ, a partir de 2015, em que ausência de recursos impossibilitou o funcionamento da instituição por muitos meses e comprometeu a utilização dos recursos do PNAEST. Portanto, a criação de uma política de assistência estudantil de âmbito nacional voltada para as IES públicas estaduais é um projeto ainda a ser construído.

Referências

BORSATO, F. P. A assistência estudantil no contexto da “democratização” da educação superior brasileira. In: VII Jornada Internacional Políticas Públicas, 2015, São Luís/Maranhão. **Anais eletrônicos**. São Luís/Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 2015, p. 1-12. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo13/a-assistencia-estudantil-no-contexto-da-democratizacao-da-educacao-superior-brasileira.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2019.

BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 25, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais (PNAEST). Disponível em:

http://www.uel.br/prograd/eventos/enem/documentos/portaria_mec_25_28.12.2010.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. São Paulo: **Serv. Soc. Soc.**, n.112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>. Acesso em: 12 nov. 2019.

DONATO, M. **Cleber Verde reúne reitores de todo o Brasil na Câmara e cobra retorno do PNAEST. Republicanos 10**, 2017. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/noticias/parlamentares/cleber-verde-reune-reitores-de-todo-o-brasil-na-camara-e-cobra-retorno-do-pnaest>. Acesso em: 08 mar. 2020.

DUARTE JUNIOR, N. G. Transferência de renda como solução para a assistência estudantil: bolsas e auxílios financeiros como estratégia de permanência nas universidades públicas brasileiras. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social, 2018, Vitória, ES. **Anais Eletrônicos**, Vitória, ES: UFES, 2018, p. 1 – 17. Disponível em: <http://teste.periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22826>. Acesso em: 01 out. 2019.

FELIPPE, J. M. S. **Assistência estudantil e tendências da política social no Brasil: resultados na permanência dos estudantes do Instituto Federal Fluminense**. 2018. 225 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. São Paulo: **Serv. Soc. Soc.**, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>. Acesso em: 15 out. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2018**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-daeducacao-superior>. Acesso em: 20 set. 2020.

MACIEL, C. E.; LIMA, E. G. dos S.; GIMENEZ, F. V. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. [S.L]: **RBP**, v. 32, n.3, p. 759-781, set./dez, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.68574>. Acesso em: 10 out. 2019.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à questão social e a funcionalidade do terceiro setor. **Lutas Sociais**, n. 8, p. 53-64, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/ls.v0i8.18912>. Acesso em: 10 dez. 2019.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>. Acesso em: 25 jan. 2020.

REZENDE, C. E. de. Um registro da Universidade Estadual do Norte Fluminense. In: MARCEL, Phellipe; PAVANI, Iuri; SIQUEIRA, Mauro. **Hoje acordei pra luta!**: Intelectuais pela universidade pública. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2017, p. 194-202.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.346, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/CCJ/AP/AP2009/AP200903181_CotasRaciais_AUGUSTOWERNECK.pdf. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

SILVA, R. M.; PEDLOWSKI, M. A.; NÓBREGA, R.; SILVA, L. S. da. Analisando a crise das universidades estaduais do Rio de Janeiro como parte de um desmanche programado: o caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Brasília, DF: **Universidade e Sociedade**, n.62, p. 88-101, jun. 2018. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/def24d2ce1e6e07ac350c432547e2321_1548264787.pdf. Acesso em: 04 de agosto de 2018.

VASCONCELOS, N. B. Programa Nacional de Assistência Estudantil: Uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. Uberlândia: **Ensino Em-Revista**, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

Submetido em: 16 de abril de 2022

Aceito para publicação em junho de 2022