



9º Encontro Internacional de Política Social
16º Encontro Nacional de Política Social
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

Eixo: Educação e Política Social.

Da invisibilidade à transparência: o gasto público em Assistência Estudantil

Talita Prada¹

Resumo: O objetivo é analisar a direção dos recursos aplicados de assistência estudantil da Educação Profissional, Científica e Tecnológica, para compreender sua aplicação em relação ao estabelecido pelo programa. Realizamos pesquisa documental às normativas institucionais do programa e aos dados de execução financeira em busca de pontos de inflexão para a análise de suas causas. Nossos resultados apontam tendência de aumento dos gastos em elementos de despesas que não são Assistência Estudantil a partir de 2017. Concluimos que o desfinanciamento da educação profissional reverberou sobre o programa, inviabilizando a implementação da Assistência Estudantil como um direito, com aumento da seletividade e intensificação do uso indevido dos seus recursos com o atendimento de demandas institucionais.

Palavras-chave: Assistência Estudantil; Desfinanciamento; Gastos Públicos; Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

From invisibility to transparency: public spending in student support

The objective is to analyze direction of the applied resources in Student Support of Professional, Scientific and Technological Education to understand its application in relation to establishing by the program. We carried out documentary research in the program's institutional regulations and financial execution data in search of inflection points for the analysis of its causes. Our results show a tendency to increase spending on elements of expenses that are not considered student support emerges from 2017 onwards. We conclude that the underfunding of professional education had an impact on the program, making its implementation as a right unfeasible, with increased selectivity and intensified diversion of its resources to meet institutional demands.

Keywords: Student Support. Definancing. Public Spending. Professional, Scientific and Technological Education.

1 Introdução

Desde 2015 as políticas sociais têm sofrido com os cortes orçamentários (PRADA, 2015) que se acentuaram com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016). A educação é uma das políticas sobre as quais tem recaído cortes realizados pelo governo federal e que também impactaram no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)² da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), nosso objeto em análise.

¹ Doutora em Política Social, assistente social do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia. Email: talitaprada@yahoo.com.br.

² Analisamos a ação orçamentária 2994 que destina recursos ao financiamento da AE da EPCT.

Nosso objeto se inscreve em uma conjuntura marcada pelo impeachment da presidenta Dilma do Partido dos Trabalhadores e pelo acirramento da crise econômica brasileira. A regulamentação da assistência estudantil - AE (em 2010) por meio do Pnaes para essas instituições garantiu um total de recursos pagos de 2010 a 2020 de mais de R\$ 5.450.278.730,7428³. Estes recursos foram destinados, em sua maioria, para oferta de alimentação, moradia e transporte de estudantes de renda *per capita* de até um salário mínimo e meio. Entendemos a AE como um direito estudantil que deve ser universalizado para a promoção da permanência aliada a disponibilização de bibliotecas, ginásios, equipamentos de promoção de cultura, inclusão digital, restaurantes, transporte público, salas de aula equipadas, laboratórios, pesquisa e extensão, entre outros. Para isso, é necessário financiamento público federal capaz de promover o atendimento de todos os estudantes conforme suas necessidades e articuladas a outras políticas que viabilizam a permanência.

É nesse caminho que compreendemos o orçamento público como espaço de luta política entre diferentes forças sociais que buscam inserir seus interesses (SALVADOR, 2012), concretizando as ações planejadas e espelhando as questões priorizadas, sendo essencial para a concretização de direitos. Assim, nosso objetivo é analisar a direção dos recursos aplicados da ação 2994 para compreender se sua aplicação se aproxima ou se afasta das prerrogativas estabelecidas pelo programa. Para isso, utilizamos uma abordagem mista. Nossa pesquisa envolveu 41 instituições (38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFs, 2 Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefet e o Colégio Pedro II - CP II) com estrutura *multicampi* que somados equivalem a 631 *campi*. Partimos do pressuposto que um objeto não é ou quantidade ou qualidade em si e analisamos 129 regulamentações de AE dessas instituições e dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop de 2010 a 2020. Em termos qualitativos, recorremos à análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

Já no Siop nos atentamos em como foram gastos os recursos de acordo com os elementos de despesa especificados. Como ferramenta de apoio, utilizamos o R Studio, para a coleta, manipulação e análise. Outra ferramenta de apoio foi o Microsoft Power

³ Todos os recursos citados no artigo foram deflacionados pelo IGP-DI de novembro de 2021.

BI por facilitar a visualização e análise dos dados de forma simultânea das 41 instituições por meio da aplicação da filtragem de dados específicos.

Essa análise sobre os gastos orçamentários, se justifica no fato de que o pagamento é o último estágio da execução das despesas públicas que compreende ainda o empenho e a liquidação das despesas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Não obstante, nosso objeto nos exigiu ir além do desenho de análise indicada por Salvador e Teixeira (2014), sendo necessários ajustes de percurso para a adequação ao nosso objeto pela sua abrangência a nível institucional, exigindo a incorporação de outros elementos como as normativas institucionais que foram utilizadas para a análise cruzada com o que foi de fato executado, seja via pagamento ou empenho.

A análise financeira da execução do programa demonstrou que o empenho é também uma peça-chave para compreendermos como têm sido os gastos os recursos da AE, e por isso também os utilizaremos. Tal importância foi identificada ao percebermos que somente com a análise dos recursos empenhados é possível identificar em que foi empenhado cada despesa, caso haja pagamento no ano posterior ao ciclo orçamentário. Caso a despesa não seja paga no ano corrente, o pagamento é incluído em restos a pagar para ser realizado no ano seguinte, com isso o detalhamento da despesa se perde, o que dificulta o acompanhamento sobre o que realmente foi pago no programa⁴.

Com o apoio de um estatístico, utilizamos a regressão de Dirichlet para analisar as possíveis alterações no percentual de valores pagos pelas instituições de 2010 a 2020 em despesas que são AE, despesas que podem ser AE e despesas que não são AE. O nível de confiança da análise foi de 95% e a margem de erro de até cinco pontos percentuais.

⁴ Os elementos de despesas são classificados com quatro números, sendo os dois primeiros a classificação geral e os dois últimos sua subclassificação para melhor identificação. Assim o elemento material de consumo (3000), se pago no ano corrente ele terá seu subelemento publicado, o que qualifica a sua análise, já que enquanto material de consumo ele pode ser classificado desde gêneros de alimentação (3007) até explosivos e munições (3005) o que faz total diferença no programa, mas se for apenas empenhado no ano corrente ao orçamento e pago no ano posterior o subelemento se perde e isso justifica a análise dos recursos empenhados. Há a possibilidade desses recursos empenhados serem cancelados, por erro no empenho e por isso nos atentamos na recorrência desses gastos na série histórica analisada, tendo em vista que caso haja a recorrência do empenho de determinados elementos de despesa e o pagamento no ano posterior em elementos de despesa sem detalhamento na especificação, significa que tais empenhos não tenham sido cancelados e a despesa foi paga posteriormente (PRADA, 2022).

2 As possíveis e (in)adequadas aplicações dos recursos financeiros da ação 2994

Nesta seção adentraremos em como foram aplicados os recursos da AE e quais são as possibilidades trazidas para a sua aplicação em conformidade com o grupo de despesas utilizados, seja despesas correntes ou custeio, destinadas ao pagamento de materiais de consumo, contratos de prestação de serviços, diárias, passagens, bolsas, auxílios estudantis etc.; ou seja investimentos ou capital, utilizadas para obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos, materiais permanentes dentre outros (BRASIL, 2001).

Destacamos que os recursos gastos no interior da EPCT têm a característica peculiar, de se destinarem quase que exclusivamente para o custeio. É mínimo o gasto em infraestrutura no interior dos campi com recursos de capital. Na série histórica de dez anos, em 2010 houve o maior gasto percentual com 2% dos recursos pagos com investimento, enquanto 2012, 2018, 2019 e 2020 houve praticamente 0% de recursos de investimento pagos. A média percentual de recursos com investimento pagos da ação 2994 foi de 1% nesses onze anos analisados. Apesar disso, o orçamento para investimento variou entre 1% e 5%, com uma média de 4% até 2015 e, a partir daí, se reduz à metade, alcançando uma média de 2% dos recursos totais nos referidos anos. Além dos recursos de investimentos serem mínimos, as instituições também não têm viabilizado o pagamento, em sua totalidade ou maioria, de tais recursos no ano corrente, comprometendo a melhoria da infraestrutura de AE, a qualidade da oferta e a expansão do atendimento.

Com essa distribuição orçamentária fica inviabilizada sua oferta para além da centralização na transferência financeira uma vez que além da destinação e execução limitada a recursos de investimento, sua distribuição se ateve a 28 instituições (68,2%) e o percentual de pagamento desses recursos foi ainda menor, com 22% de recursos pagos no ano corrente da disponibilidade orçamentária. Com exceção dos campi mais antigos e que antes tinham a estrutura física das Escolas Agro técnicas, que contavam com residências estudantis e refeitórios, os demais, em grande parte, carecem dessa infraestrutura e 31,7% não receberam orçamento de investimento da ação 2994 de 2010 a 2020. Assim, apenas 25% das instituições (CPII, IF Farroupilha (Iffar), IF de Goiás, IF de Minas Gerais (MG), IF do Pará, IF do Rio Grande do Norte e IF de Santa Catarina) que receberam os recursos sempre executaram, pelo menos em parte, no ano corrente, o

que equivale a apenas 17% do total de instituições. Em relação ao pagamento dos recursos de investimento, 96,4% dessas instituições não pagaram nem 50% dos recursos no ano corrente⁵, sendo que o percentual máximo de execução em onze anos, foi menor que 60%, feito pelo Ifro.

Assim, não é possível se garantir a inclusão de estudantes com uma *per capita* diária de R\$ 2,42 (2020) (PRADA, 2022) e tampouco há recursos para investir em infraestrutura para se viabilizar esses serviços pela via institucional possibilitando o acesso a mais estudantes a essas modalidades de AE. Já os recursos de custeio foram executados quase 100% a partir de 2016. Sendo que o menor percentual de execução foi em 2011 com 81%, após a regulamentação do programa.

Ao mesmo tempo que os recursos de investimento e custeio determinam a forma de execução do Pnaes, essencialmente via transferência monetária (TM), eles também são determinados por ela, em consonância ao que é estabelecido pelas normativas. A previsibilidade do orçamento de custeio fez com que as normativas priorizassem programas de AE pela via monetária. Essa forma de construção do programa viabiliza que a execução do custeio seja maior que de investimento, ainda que tais recursos sejam importantes e escassos. Não obstante, essa falta de previsibilidade de estruturação das ações de AE para além da monetária, não ocorreu e nem impediu que o Cefet – Rio de Janeiro determinasse a priorização de investimentos em infraestrutura e serviços em detrimento de iniciativas de curto prazo que, segundo a instituição, tende a se esgotar na transferência de recursos via benefícios financeiros. Apesar disso, só é possível se houver recursos federais que viabilizem de fato essa execução, garantindo-a institucionalmente.

Para aprofundarmos nossa análise da aplicação de recursos classificamos as despesas executadas em três grupos diferentes: **1.** AE; **2.** Pode ser/ pertencer a AE; **3.** Não é AE. Essa classificação foi elaborada baseada nas normativas estabelecidas pelas instituições, no decreto 7.234/10, nos Manuais Técnicos do Orçamento, na disponibilidade e adequação orçamentária para a execução do recurso e na função do investimento ou custeio no ambiente institucional e regional. Nesse sentido respondemos algumas questões que auxiliaram nossa classificação, como: O elemento de despesa (ED)

⁵ Para aprofundar sobre os processos que envolvem o gastos de investimento e custeio ver PRADA, 2022.

é utilizado para a promoção de ações e programas descritos nas normativas? A localização da Instituição requer equipamentos específicos para que o estudante tenha condições de permanência e isso justifica a aquisição? Há outros recursos que são destinados para essa utilização? Qual a função do ED no interior do programa? Há justificativa a utilização dos recursos nesse ED?

Ressaltamos que na ordenação das despesas, pode haver elementos, que apesar de estarem classificados em uma das três categorias adotadas, eles podem ser aplicados ou não em AE no interior institucional a depender dos interesses políticos e de disputa que ocorrem nos campi e nas instituições. Assim, por realizarmos uma pesquisa documental em nível nacional, há movimentos que não são possíveis de se captar nesse aspecto, mas que podem indicar a necessidade de investigações futuras para que sejam respondidas as lacunas que podem surgir.

2.1 A AE desenhada pelo orçamento e pela aplicação dos recursos

As normativas estudantis delimitaram um modelo de AE que varia em consonância com as regiões atendidas e a comunidade local, isso não quer dizer que as políticas conseguem atender ou que estejam em conformidade com esses anseios, já que não fogem aos limites e possibilidades contidos no orçamento do programa, feito essencialmente por meio de recursos de custeio empregado em AE em todo o período histórico, com uma aplicação a partir de 2011 que variou entre 88% e 92%. Não obstante, as despesas que podem pertencer a AE e que não são AE também fizeram presentes, apesar de em menores percentuais.

Essas despesas, gastas com AE, foram aplicadas em diferentes ED os quais categorizamos e classificamos em AE direta e AE indireta. A AE direta se relacionou com os ED que se destina a “estudantes comprovadamente carentes” “para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica” (BRASIL, 2001, p.12) e se subdivide em diferentes modalidades, definidas pelas instituições. Não obstante, apesar dessa marcação dada por lei de “estudantes comprovadamente carentes”, o elemento de despesa utilizado no pagamento de estudantes, cobertos pelas normativas, em programas meritocráticos cujo critério não é renda, também é feito por meio desses elementos de despesa, principalmente pelo ED auxílio para desenvolvimento de estudos e pesquisas. Neste aspecto, a execução orçamentária não permite identificar qual percentual de estudantes que são contemplados pela AE no critério renda ou pela via meritocrática.

Neste caminho, as despesas que classificamos como AE direta foram pagas com os seguintes ED e quantidade de instituições que utilizaram: bolsas de estudo no país (todas instituições); auxílio para desenvolvimento de estudos e pesquisas (33); auxílio financeiro a estudantes – pagamento de anos anteriores (32); bolsas de estudo no exterior (31); outros auxílios financeiros a estudantes (25); bolsa escola – benefício (10); auxílio financeiro a estudantes – pagamento antecipado (08); ajuda de custo ao estudante (04); auxílio financeiro para bolsa Agente Jovem e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti (03); auxílio emergencial - Novo Coronavírus (01).

Dessas despesas, o Bolsa escola, o Agente Jovem, o Peti e o Auxílio Emergencial são elementos que apesar de aplicados, não deveriam ter sido utilizados para a AE tendo em vista que são elementos de programas vinculados à Política de Assistência Social. Isso demonstra a importância da articulação de todos os sujeitos responsáveis pela execução do Programa e da compreensão do seu papel no interior da política educacional. Requer compreender o que é a AE para que seja possível a melhoria da execução do programa para o atendimento discente, inclusive para a adequação das despesas executadas.

Além da AE direta, há programas nas instituições que requerem o trabalho de diferentes profissionais para que possam ser organizados e acessados, por isso os classificamos como AE indireta, por estarem em consonância com o Pnaes, além de incluírem ações que visam a distribuição de diferentes materiais didáticos. Os gastos com AE indireta foram em: alimentação (40); esporte e cultura (38); material (39); moradia estudantil (30); saúde (24); inclusão digital (02);

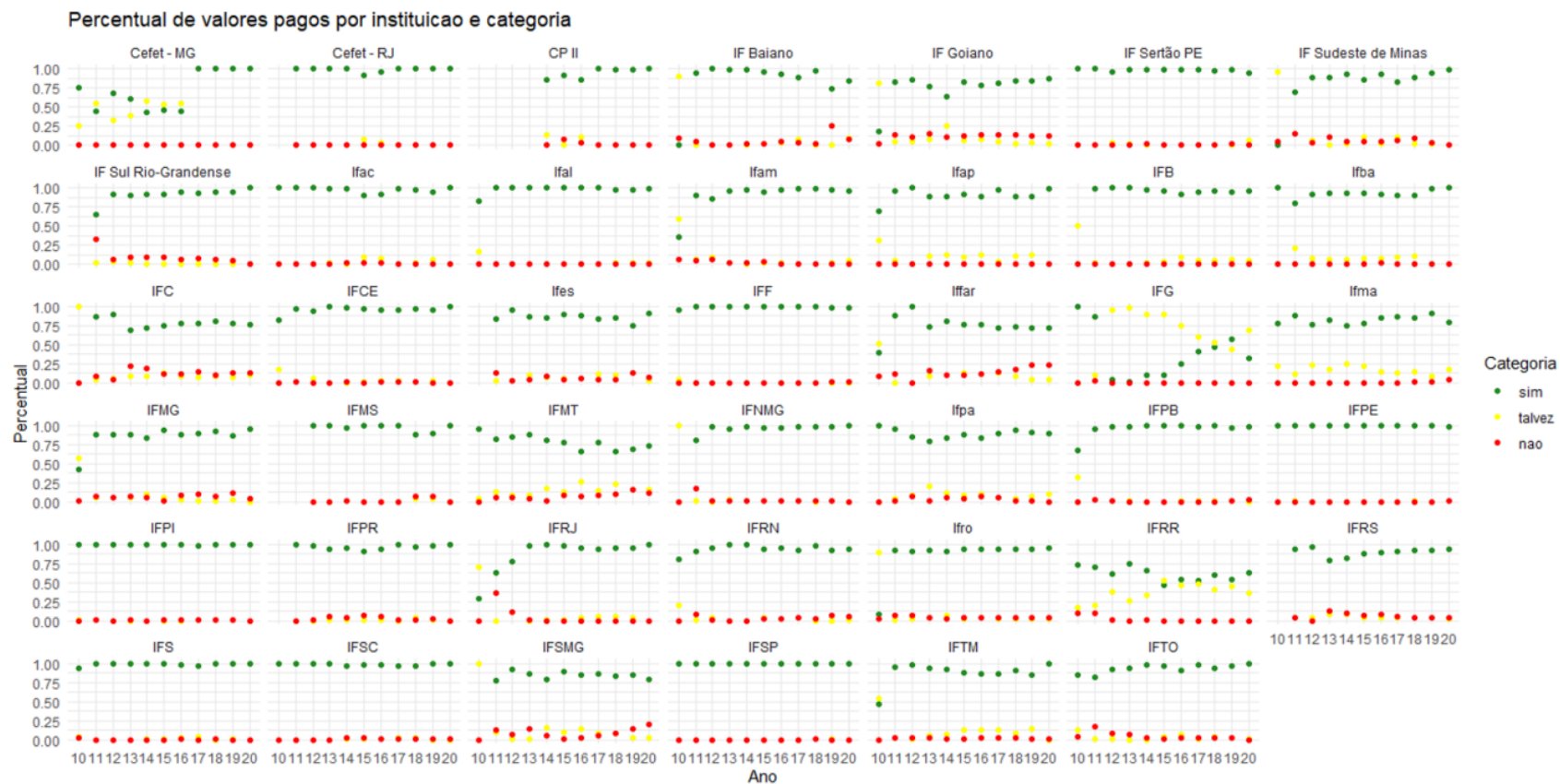
Identificamos que 97,5% das instituições aplicaram a maior parte dos recursos em AE direta, executado por meio da transferência monetária (TM). Os gastos com AE direta e indireta correspondem ao gasto principal dos recursos da AE, com percentuais superiores a 70%, na maioria das instituições. A seguir adentraremos nos gastos realizados cuja aplicação é questionável em relação aos objetivos da AE.

2.2 É ou não é? A questionável aplicação de recursos da ação 2994

Para nos auxiliar nesta parte, a regressão de DirichletI foi escolhida pela sua adequação ao objeto por identificar um comportamento estável de aplicação dos recursos nas instituições ao longo dos anos. Assim, tivemos percentuais superiores a 70% para os gastos de AE em 65,8% das instituições e o percentual de valores pagos que não são a

AE em 21,9% das instituições foi maior que 10%. No entanto, o comportamento de algumas instituições destoava das demais e por isso como alternativa para melhorar os intervalos de confiança, reduzindo o percentual de erros, foi feito com que o parâmetro de precisão fosse dependente da variável instituição.

Figura 1: Percentual de valores pagos por instituição, ano e categoria, corrigidos pelo IGP-DI 12/2021.



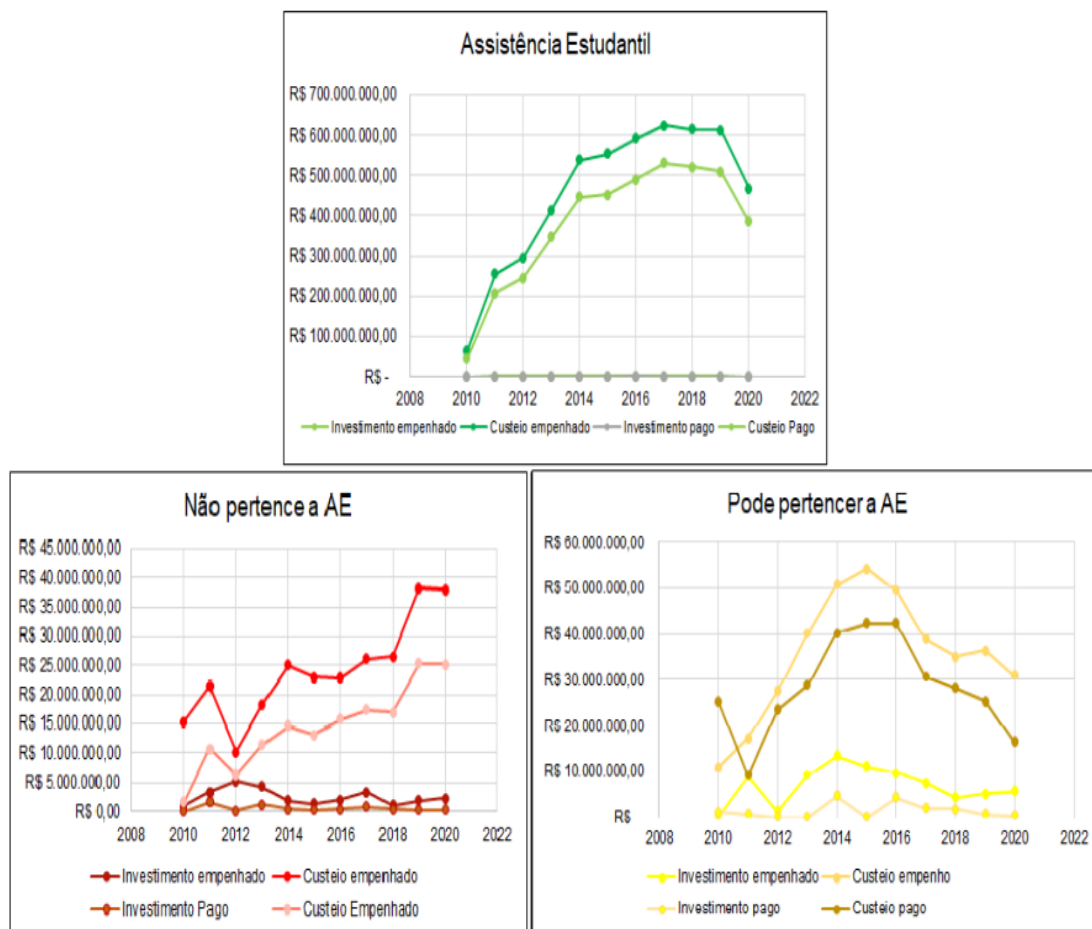
Fonte: Painel do Orçamento Federal (www.siof.gov.br). Sistematização, Fagno e Prada, 2022.

Um exemplo de instituição que destoava das demais foi o IF de Goiás que apresentou proporções muito altas da categoria (2) que talvez pertença a AE, sobretudo entre os anos de 2012 e 2017, percentuais inclusive maiores do que os da categoria AE (1). As instituições que destoam das demais poderiam provocar um aumento da amplitude dos intervalos de predição para captar essa observação discrepante. Isso pode ser observado na figura 1 que ilustra a evolução anual dessas proporções para cada instituição, em que observamos que as maiores proporções correspondem a AE e as menores aos elementos que não são AE.

Por meio da análise, identificamos que as instituições com maior efeito significativo positivo para despesas pagas que não pertencem a AE foram IF Catarinense, IF Goiano, IF Farroupilha, IF Sul de Minas Gerais (MG), IF Sudeste MG, IF Mato Grosso e o IF Sul Rio-Grandense que contribuem com o aumento da proporção média total de gastos nesta categoria. Além disso, a figura nos permite identificar os maiores percentuais de variação na aplicação dos recursos em toda a rede, não obstante, essas variações institucionalmente não são facilmente perceptíveis a partir de 2015 nesta figura, em virtude de sua organização ocorrer por instituição. Mas ao observarmos o montante de aplicação (empenhadas e pagas) de recursos em toda a rede (Gráfico 1) identificamos que os recursos de AE e que podem pertencer a AE começaram a decair a partir de 2016, enquanto os gastos com ED que não pertencem a AE começaram a aumentar a partir de 2017, ficando estáveis em 2020, mesmo em meio a pandemia e com a aprovação dos 40% dos recursos via regra de ouro.

Apesar da aplicação dos recursos em despesas que podem pertencer a AE (categoria 2) não ter aumentado a partir de 2015 não é possível ignorá-las dada sua magnitude, a possibilidade também de não ser um elemento aplicado em AE, a importância para a AE e a necessidade de aplicação dos recursos em conformidade com os objetivos aos quais foram destinados. Essas despesas, se destinadas ao atendimento dos estudantes do programa, se direcionam a execução de AE indireta ao discente, seja ela universal, ou seletiva, complementando os gastos destacados na seção anterior.

Gráfico 1: Empenhos e pagamentos da Ação 2994 por categoria e ano



Fonte: Painel do Orçamento Federal (www.siof.gov.br). Sistematização própria, 2022.

Destacamos que ao serem empenhados recursos em ED que não são AE, caso sejam pagos no ano subsequente, sua classificação em ED aparece de forma inespecífica o que oculta o real gasto e dificulta a sua análise. As despesas gastas nessa classificação foram divididas em categorias, de acordo com o ED empenhado e as modalidades de AE. Caso o elemento deixe dúvidas sobre seu objetivo, os classificamos em consonância com o gasto realizado, sendo serviços ou materiais. As despesas então foram agrupadas com o número de instituições que as utilizaram.

1. Acessibilidade (18), Alimentação (38), Moradia (37), Material (30), ID (29), Pesquisa (6) e Saúde (32);

2. Serviços Bancários (2), Serviços Profissionais (38), Serviços Inespecíficos (40), Manutenção de Veículos (22), Divulgação (19), Obras e Instalações (18), terceirização (1), festividades (16) e Assistência Social (2);

3. Material de consumo inespecífico (15) e Outros (5)⁶.

2.3 Quem paga o pato? Inadequações nos gastos da AE

Além do gasto dos recursos da ação 2994, destinados à AE, terem sido utilizados de forma indevida, em todas as instituições, em algum momento, desses onze anos analisados, nos perguntamos: Será que é possível adentrarmos nos inúmeros significados que tem esse desvio? A resposta para nós, é não! O que podemos é sugerir algum deles, já que sabemos que foi utilizado de forma indevida de R\$ 466,62 (Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais -2019) até R\$ 8.879.352,90 (IF Baiano – 2010), ou seja, não é por vinte centavos! E mesmo que fosse, ainda esses gastos estariam em desacordo com o preconizado no Pnaes e deveriam ser eliminados. Em 2010, ano que o programa foi regulamentado, os gastos, que giraram em torno de 20%, diminuíram até chegar a uma média de 5% ao ano, quando em 2018 passa a aumentar novamente e chega a 6% em 2019. A redução do gasto indevido ocorreu no mesmo período que aumentou o número de assistentes sociais que passaram a compor o quadro técnico das instituições e assumir institucionalmente a execução do programa (PRADA, 2015). Aliado a isso, as instituições passaram a regulamentar internamente o uso dos recursos do programa, que contribuiu para a sua melhor utilização, mas não impediu seu uso indevido, que se perpetuou no interior do período como se fosse até um imposto, dízimo ou parcela devida pelo programa ao ser executado nas instituições. Neste aspecto, se somados, nesses onze anos, os empenhos indevidos foram de R\$294.855.246,75 e o total pago foi de R\$149.941.682,50.

Desde 2010 a tendência de gastos de recursos foi ascendente tanto dos empenhos, quanto dos pagamentos, apesar das variações que ocorreram nos períodos, em que 2019 foi o ano com mais gastos, passando de 40 milhões. Então nos perguntamos, já sabendo que essa utilização indevida de recursos da AE impacta diretamente os estudantes: Quantos estudantes deixaram de participar do programa? Quantos tiveram que redefinir seus percursos educacionais? Quantos programas de fato universais

⁶ Para maiores informações ver Prada, 2022.

deixaram de ser promovidos? Quantos profissionais foram impactados de forma indireta por tal ação? Desses e de outros questionamentos podemos pensar em respostas e significados dos impactos na vida e nas trajetórias acadêmicas, as quais a própria AE tem como propósito incidir e que sem dúvidas, sofreram diretamente os impactos dos gastos inadequados de recursos, dos reais gastos nas instituições aos milhões somados em toda rede. Assim, apesar de não termos a resposta para todas essas perguntas, identificamos a proporção que tem os gastos indevidos em relação ao gasto anual, se somados os empenhos ou os pagamentos em toda a série histórica de 2010 a 2020 com ED que não são AE. Nesse sentido, os gastos indevidos correspondem a mais de três vezes o recurso pago em 2010 e a 55% dos recursos pagos em 2020, o que comprova o alto impacto dos gastos indevidos na AE que já sofre diretamente com um orçamento incapaz de atender aos seus propósitos e às suas demandas somada a utilização indevida de parte dos seus recursos.

O estudante, sujeito principal no interior das políticas educacionais, a quem se destina e é pensada a educação, parece perder a centralidade na política quando o assunto envolve a execução de recursos pela via institucional direta.

Esses gastos evidenciam que a incidência de cortes nas políticas educacionais e até mesmo seu financiamento inadequado também contribuem para que os recursos da AE sejam gastos em ED que deveriam ser cobertos por ações e programas que visam principalmente a manutenção institucional e sua estruturação como uma política educacional que também sofreu o impacto com os cortes.

Se no interior da elaboração das políticas de AE há o espaço para a disputa política em torno do orçamento, com a inclusão de pautas e programas que não são AE é pouco provável que essa execução orçamentária inadequada seja publicizada nas instituições e que por isso esses recursos sejam disputados. Neste aspecto, nem disputa financeira há, já que essa destinação é feita de forma direta, desconsiderando a política construída. Assim, pouco se sabia ou se falava até então sobre isso. Enquanto os cortes incidem sobre as políticas sociais permeados pelo discurso da austeridade e justificados pela necessidade em cortar despesas tendo em vista que os gastos públicos são desenfreios (MARQUES; ANDRADE; UGINO, 2018), os recursos das instituições de EPCT apontam ao contrário, já que não são capazes minimamente de arcar com as despesas de manutenção, fundamentais para o devido funcionamento. A aplicação dos recursos para a manutenção das instituições é outra forma de utilização dos recursos da

AE e que foi realizada por 39 instituições. Soma-se a essa utilização, a expansão da rede sem o devido atendimento as demandas de estruturação e organização o que corrobora com os gastos indevidos também em manutenção, gastos que seriam legítimos se não fossem feitos com recursos do Pnaes, e que demandam recursos para o seu devido financiamento.

Assim, ao mesmo tempo que se aumentam os cortes a EPCT, prevalece a destinação do fundo público para o pagamento da dívida, os juros elevados, a carga tributária regressiva, a prioridade nas metas de superávit primário (BOSCHETTI, 2012), a tributação regressiva que isenta renda e patrimônio dos ricos e sobrecarrega o trabalhador no imposto sobre o consumo, além das isenções e sonegações fiscais (FAGNANI, 2018). Todo esse jogo de disputa pelos recursos alcançam as instituições de EPCT que o perpetuam, onde o estudante acaba sendo o principal atingido, enquanto o capital financeirizado segue sem impacto algum, determinando o rumo das políticas sociais.

O reflexo das políticas de austeridade pode ser visto ao olharmos individualmente a aplicação de recursos nas instituições quando identificamos que 92,6% delas aumentaram em algum ano de 2017 a 2020 a aplicação de recursos em despesas que não são AE, sendo que 56% das instituições aumentaram os gastos nessa aplicação a partir de 2015, mas principalmente após 2017, e 24,4% das instituições continuaram esse tipo de aplicação de recursos em 2020, em meio à crise causada pela pandemia da Covid-19 e a necessidade de adequação das atividades acadêmicas e do atendimento e participação dos estudantes nessas atividades.

Vale lembrar que esse tipo histórico de gasto dos recursos da AE não envolve o estudante que recebe AE direta ou indireta, mas perpassa por recursos aplicados diretamente pelos gestores das instituições, em consonância com demandas institucionais que sufocam o atendimento das demandas estudantis cobertas pela AE. Apesar disso, a Controladoria Geral da União ao destacar em relatório nacional sobre a aplicação de recursos em desconformidade com o Pnaes, não deixa implícito esse tipo de problema, ao contrário, deixa subentendido que os problemas de execução do programa estejam relacionados ao atendimento de estudantes que não tenham perfil de participação do programa, que até pode acontecer em alguns casos, tendo em vista o modelo de AE implementado via Pnaes, mas que não pode ser questionado como se fosse a regra. Esse

padrão de auditoria sobre o Pnaes ocorreu em quinze das instituições (PRADA, 2022), seja ela interna ou externa.

3 Considerações Finais

Dar visibilidade a utilização dos recursos em AE foi o desafio empreendido nesse artigo para a melhor compreensão sobre a execução dos recursos e a necessidade em se buscar a efetivação da AE enquanto um direito estudantil de permanência. Nesse sentido se destacou que a maioria dos recursos foram destinados ao custeio em detrimento de recursos de investimento para a melhoria de infraestrutura das instituições, para que se pudesse superar o modelo posto de AE que se materializou principalmente via transferência monetária direta ao estudante.

Além disso, chama nossa atenção o que ocorreu institucionalmente com recursos da AE e que não foi regulamentado e que não será. Falamos dos recursos do programa empregados em despesas que não se enquadram de forma alguma como sendo AE, sinal da necessidade e urgência de legitimação da AE institucionalmente bem como do exercício do controle social. Sem contar o alto percentual de recursos gastos em despesas que podem ser considerados AE ou não, que serão AE, apenas, se aplicadas devidamente na execução da política. Utilização que ocorreu em todo período histórico na maioria das instituições, mas se acentuou a partir de 2017, período que os cortes orçamentários passaram a incidir sobre o Pnaes advindas das políticas de austeridade brasileiras implementadas inicialmente pelo governo com Temer e depois agudizada por Bolsonaro por meio da EC 95, se destacando como as únicas despesas que aumentaram mesmo com os cortes orçamentários, o que não ocorreu com os gastos com AE que se mantiveram estáveis e com elementos de despesas que podem pertencer a AE que apresentaram tendência de queda.

Isso demonstra que os cortes nos recursos do programa afetaram duplamente o atendimento dos estudantes por meio do Pnaes, tanto pela redução do orçamento em decorrência dos cortes, como pelo aumento da utilização indevida dos recursos, pelos gestores institucionais, não sendo gastos pontuais ou advindos de erro institucional, dada a frequência de sua ocorrência

Por fim, constatamos que os cortes no orçamento da AE a partir de 2017, estrangulou ainda mais a abrangência das ações de AE nas instituições com o aumento do número de

matrículas e uma per capita média de R\$ 2,42 por dia, caso os recursos fossem gastos integralmente com AE. Assim, demonstramos que o Pnaes é executado essencialmente via transferência monetária ao estudante e que sua apropriação indevida na rede, dificulta sua institucionalização e é resultado da desresponsabilização do Estado na garantia de condições de permanência, aos estudantes da rede, reafirmando o seu lugar histórico como direito secundário ou até mesmo não direito na política educacional.

Referências

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BOSCHETTI, I. S. América Latina, Política Social e Pobreza: "novo" modelo de desenvolvimento?. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. 1aed. São Paulo: Cortez, 2012, v. 1, p. 31-58.

BRASIL. **Portaria SOF nº 1**, de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos. Brasília, 2001. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182751>> Acesso: 15 abr. 2021.

_____. **Decreto 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, 2010a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm > Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 95**. Brasília, 2016a. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm > Acesso em: 29 set. 2016.

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Economia para poucos**. Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 57 – 82.

MARQUES, R. M.; ANDRADE, P.; UGINO, C.K. A emenda Constitucional 95 e a proposta de reforma da Previdência Social do governo Temer. In: COUTO; B.R.; GARCIA, M.L.T; PEREZ SOTO, O.; MARQUES, R.M. **Análise dos Sistemas de Proteção Social na América Latina: Brasil, Chile e Cuba**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018, p. 204-221.

PRADA, T. **O Trabalho em Rede na Intervenção dos Assistentes Sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2015. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.

_____. **Da invisibilidade à transparência:** o gasto público em Assistência Estudantil em tempos de austeridade fiscal e conservadorismo político. 2022. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória.

SALVADOR, E. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** I simpósio orçamento público e políticas sociais. 10 de abril de 2012. Universidade Estadual de Londrina (UEL)

SALVADOR, E. TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, 2014, p. 15-32. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>. Acesso em: 27 jun. 2021.