



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

CARLOS ALBERTO MOREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

**DIREITOS HUMANOS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E ENSINO
SUPERIOR: ORÇAMENTO DESTINADO AO PROGRAMA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
TOCANTINS**

**PALMAS - TO
2020**

CARLOS ALBERTO MOREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR

**DIREITOS HUMANOS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E ENSINO
SUPERIOR: ORÇAMENTO DESTINADO AO PROGRAMA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e
Direitos Humanos. Foi avaliada para obtenção do título
de Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos
Humanos, aprovada, em sua forma final, pelo orientador
e pela Banca Examinadora.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fernando de Melo Martins.

PALMAS - TO
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

A663d Araujo Junior, Carlos Alberto Moreira de .

Direitos humanos, financiamento público e ensino superior: orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins . / Carlos Alberto Moreira de Araujo Junior. – Palmas, TO, 2020.

134 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2020.

Orientador: Paulo Fernando de Melo Martins

1. Direitos Humanos. 2. Orçamento Público. 3. Assistência Estudantil. 4. Ensino Superior. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL E DIREITOS HUMANOS

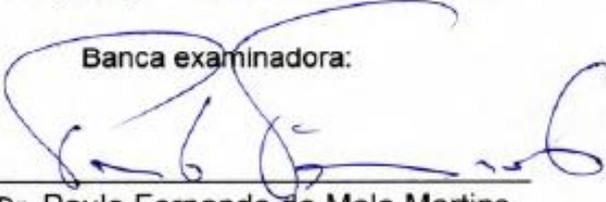
CARLOS ALBERTO MOREIRA DE ARAUJO JUNIOR

"DIREITOS HUMANOS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E ENSINO SUPERIOR: orçamento destinado ao programa nacional de assistência estudantil na Universidade Federal do Tocantins"

Dissertação propositiva apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdiccional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 29 de fevereiro de 2020.

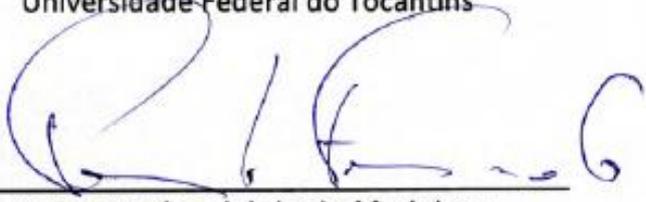
Banca examinadora:



Prof. Dr. Paulo Fernando de Melo Martins
Orientador e Presidente da Banca
Universidade Federal do Tocantins



Prof. Dr. José Wilson Rodrigues De Melo
Membro Avaliador Interno
Universidade Federal do Tocantins



Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros
Membro Avaliador Externo
Universidade Federal do Tocantins

Dedico este trabalho aos meus pais, Carlos Alberto Moreira de Araújo e Clarice Tavares do Bomfim Araújo, que são o meu maior exemplo, motivação e dedicação ao crescimento, através da educação.

AGRADECIMENTOS

Ao altíssimo Deus, pela realização de continuar os meus estudos, etapa desejada e concluída com superação, saúde, esforço e proteção divina.

Aos Professores da banca, em especial, ao meu orientador, Professor Dr. Paulo Fernando de Melo Martins, por toda dedicação, competência e compreensão, assim agradeço.

Aos colegas da UFT, especialmente, ao Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, o Professor Dr. Kherlley Caxias Batista Barbosa, e o Diretor de Orçamento, o Senhor Deylon Gomes de Moraes, por terem colaborado com esta pesquisa.

À minha maravilhosa família: meus filhos, Carlos Henrique Silva de Araújo e Carlos Augusto Silva de Araújo; minha filha, Ana Clara Silva de Araújo. Por fim, um especial agradecimento à minha esposa, Gilcélia Silva Pereira Araújo.

RESUMO

Promover os direitos humanos tornou-se um consenso desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A realização, ampla e inclusiva, do direito humano à educação, fundamental ao exercício dos outros direitos humanos, depende de ações positivas do Estado, através da alocação de recursos entre as prioridades no orçamento público. Por isso, pela necessidade de promovê-la, ao longo das últimas décadas, o orçamento público tem sido tematizado como instrumento para implementação efetiva do direito humano à educação, necessário ao financiamento de políticas estatais inclusivas, em especial, a assistência estudantil, a partir da aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Por conseguinte, esta pesquisa propôs-se a analisar a trajetória histórica da destinação de recursos durante o período de 2010 a 2018, para a manutenção do PNAES na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Buscou-se compreender se as dotações orçamentárias e as despesas públicas, realizadas com o financiamento da assistência estudantil, tendo-se como ponto de partida a aprovação do PNAES, têm obtido sucesso na realização ampla e progressiva do direito humano à educação no contexto da Universidade Federal do Tocantins. Pela natureza de seus objetivos, tratou-se de uma pesquisa aplicada. Pelos procedimentos de coleta de dados e aspectos metodológicos técnicos, este estudo adotou os procedimentos da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. As análises dos dados, as quais alimentaram este estudo, realizadas no fito de atender aos objetivos e ao problema de pesquisa, foram norteadas pelo enfoque crítico-dialético. Além disso, a análise dos dados contemplou, de forma conjunta, as abordagens das pesquisas quantitativa e qualitativa. A técnica de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2011), foi utilizada em vista de uma melhor compreensão crítica dos dados, para além dos números a respeito do volume de recursos na execução do orçamento destinado ao PNAES na Universidade Federal do Tocantins. Os dados mostram que, nos últimos anos, houve um aumento significativo no quantitativo de alunos vulneráveis no Ensino Superior público no Brasil, ressaltando-se, com isso, a necessidade do orçamento público para a manutenção desses estudantes na universidade. Os resultados evidenciam, por outro enfoque, que o orçamento público destinado ao financiamento da política de assistência estudantil permite uma maior democratização do acesso ao Ensino Superior, portanto, essencial à realização do direito humano à educação. Por outro lado, numa realidade social de contradições, a agenda política em marcha, favorável à diminuição do Estado e atribui às políticas sociais a responsabilidade pelo desequilíbrio nas contas públicas, suscita um verdadeiro desafio aos direitos humanos e acentua a crise de financiamento às universidades. Esse movimento, alinhado à proposta de universidade operacional, vem ganhando cada vez mais espaço de atuação. Em síntese, a redução do orçamento destinado ao PNAES ameaça o financiamento da assistência estudantil, sinalizando a ampliação da exclusão e de mera relação instrumental.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Orçamento Público. Financiamento da Assistência Estudantil.

ABSTRACT

Promoting human rights has become a consensus since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). The broad and inclusive accomplishment of the human right to education, fundamental to the exercise of other human rights, depends on positive actions by the State through the allocation of resources among the priorities in the public budget. For this reason, due to the need to promote it, over the last decades the public budget has been considered as an instrument for the effective implementation of the human right to education, necessary for the financing of inclusive state policies, for example, student assistance after approval the National Student Assistance Program (PNAES). Therefore, this research aimed to analyze the historical trajectory of resource allocation in the period from 2010 to 2018, to maintain the National Student Assistance Program at the Federal University of Tocantins. Sought to understand whether budgetary allocations and public expenditures made with the financing of student assistance, having as a starting point the approval of *PNAES*, have been successful for the broad and progressive realization of the human right to education in the context Federal University of Tocantins. Due to the nature of its objectives, it is considered an applied research. Due to the collection procedures and technical methodological aspects, this study adopted the bibliographic and documentary research procedures. The critical-dialectic approach guided the analysis of the data that fed this study to meet the objectives and the research problem. Other than this, the data analysis includes both quantitative and qualitative research approaches. The content analysis technique, described by Bardin (2011), was used in view of a better critical understanding beyond the numbers regarding the volume of resources in the execution of the budget destined to the *PNAES* at Federal University of Tocantins. The data show that in recent years there has been a significant increase in the number of vulnerable students in public higher education in Brazil, highlighting, as a result, the need for the public budget to maintain these students at the university. The results show, on the one hand, that the public budget destined to finance the student assistance policy allows greater democratization of access to higher education, therefore, essential for the realization of the human right to education. On the other hand, in a social reality of contradictions, the current political agenda defends the reduction of the State interference, and attributes to social policies the responsibility for the imbalance in public accounts raising a real challenge to human rights and accentuates the financial crisis of the university. This movement, aligned with the proposal for an operational university, has been gaining more space of action. In summary, the reduction of the budget allocated to the *PNAES* threatens the financing of student assistance, signaling an exclusive and instrumental relationship.

Key-words: Human rights. Public budget. Financing of Student Assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Localização dos câmpus da UFT	90
Figura 2- Desenho da estrutura organizacional da UFT	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Graduandos (as) UFT, segundo ano de ingresso.....	93
Tabela 2 - Graduandos (as) UFT, segundo a participação em Programas de Assistência Estudantil	93
Tabela 3- Graduandos (as) UFT, segundo tipo de escola no ensino médio - 2018	94
Tabela 4 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2010	105
Tabela 5 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2011.....	106
Tabela 6 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2012.....	107
Tabela 7 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2013.....	108
Tabela 8 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2014.....	109
Tabela 9 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2015.....	111
Tabela 10 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2016.....	111
Tabela 11 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2017.....	113
Tabela 12 - Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2018.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Orçamento tradicional e o orçamento-programa: síntese	68
Quadro 2- Base legal do orçamento público	69
Quadro 3- Processo orçamentário.....	75
Quadro 4- Procedimentos do ciclo orçamentário: em síntese	76
Quadro 5- Distribuição de discentes por categoria de vulnerabilidade socioeconômica	100
Quadro 6- Principais gastos do orçamento PNAES ano a ano, segundo a categoria econômica de despesas no período de 2010 a 2018.....	117
Quadro 7- Execução orçamentária e financeira PNAES/UFT	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Publicações no portal de periódicos da CAPES.....	78
Gráfico 2 - Graduandos (as) UFT, segundo faixa de renda mensal per capita.....	94
Gráfico 3 - Graduandos (as) UFT, segundo se participa ou participou de Programa de Assistência Estudantil.....	95
Gráfico 4 - Taxa de sucesso na graduação (TSG) estudantes assistidos	101
Gráfico 5 - Evolução dos recursos destinados ao PNAES (2010-2018)	104
Gráfico 6 - Trajetória do orçamento PNAES/UFT (2010-2018).....	104
Gráfico 7 - Evolução histórica da execução do orçamento PNAES/UFT (2010-2018).....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONSUNI	Conselho Universitário
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
PROAP	Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários
PROEST	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil
PROGEDEP	Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
RPNP	Restos a pagar não processados
TSG	Taxa de Sucesso na Graduação
UFT	Universidade Federal do Tocantins
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Problema de pesquisa	18
1.1.1	<i>Hipóteses</i>	19
1.1.2	<i>Justificativa</i>	19
1.2	Objetivos	21
1.2.1	<i>Objetivo geral</i>	21
1.2.2	<i>Objetivos específicos</i>	21
1.3	Metodologia	22
1.3.1	<i>Do método</i>	22
1.3.2	<i>Classificação da pesquisa sob o ponto de vista de sua natureza e objetivos</i>	23
1.3.3	<i>Dos procedimentos de coleta e os aspectos metodológicos técnicos</i>	23
1.3.4	<i>Procedimentos de interpretação dos dados</i>	24
1.3.5	<i>Estrutura da dissertação</i>	29
	CAPÍTULO II	29
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO	29
2.1	Direitos humanos	29
2.2	Educação superior enquanto direito humano	44
	CAPÍTULO III	50
3	A UNIVERSIDADE PÚBLICA E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	50
3.1	Concepção de universidade	50
3.2	Ensino superior público no Brasil	57
	CAPÍTULO IV	64
4	O ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	64
4.1	Orçamento público	64
4.2	Contexto histórico do orçamento público e o constitucionalismo no Brasil	70
4.3	Marco legal do modelo atual do orçamento público: o ciclo orçamentário	72
4.4	Orçamento público e os direitos humanos	77
4.4.1	<i>Direito à educação, mínimo existencial, e a realização progressiva</i>	80
4.5	Financiamento da assistência estudantil: contexto e justificação	82
4.6	Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES	86

4.7 Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins.....	89
4.8 Execução do orçamento para o financiamento da assistência estudantil com dotações de recursos destinadas ao Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins	102
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS	127
ANEXO I.....	136
ANEXO II.....	139

1 INTRODUÇÃO

A concepção dos direitos humanos é reconhecida como fruto de reivindicação social ao longo dos tempos, em espaços históricos de lutas políticas coletivas, em prol da dignidade humana. Nesse contexto, importantes instrumentos internacionais, tal como, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, são considerados basilares, com pressupostos incisivos para o reconhecimento da universalidade desses direitos, da proteção da liberdade e da igualdade em direitos e dignidade de todos os seres humanos.

A evolução dos acontecimentos históricos proporcionou profundas mudanças e transformações sociais, especialmente, no período da consolidação do Estado liberal e do pleno desenvolvimento do capitalismo na Europa, durante o século XIX. Por conseguinte, com as novas formas do capital, também, surgiu uma nova realidade social, estabelecida numa relação dialética entre contradições entre a lei e a realidade social vigente à época.

Tal sociedade vivenciou o acirramento dos debates, as disputas políticas e sociais pela ampliação e o alcance dos direitos humanos proclamados nas Declarações de direitos do século XVIII. Nesse cenário, as conquistas e os novos anseios sociais a serem cumpridos no plano internacional, em prol da dignidade humana, foram consolidados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Na visão filosófica de Norberto Bobbio, um dos grandes pensadores do século XX, o ponto de principal relevância para os direitos humanos não se resume em dizer quais e quantos são os direitos humanos. Em outras palavras, o cume da questão é estabelecer, de um modo seguro, como eles serão protegidos, ou seja, garantidos (BOBBIO, 2004). Por esse prisma, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não concretizou definitivamente uma situação garantida dos direitos humanos, mas promoveu profundas mudanças, tendo em vista que foram consagrados, não somente direitos civis e políticos, mas também, direitos econômicos, sociais e culturais, tal como, o direito à educação.

A partir da Declaração de 1948, o movimento de internacionalização dos direitos humanos instituiu importantes instrumentos normativos de proteção. O princípio da realização progressiva, por exemplo, é uma norma instituída pela jurisprudência internacional, traduzindo-se, para o Estado, em obrigação de fazer, em referência à dignidade humana, para evitar que o Estado revogue as garantias sociais já conquistadas.

Ao Estado, portanto, foi imposta a adoção de medidas necessárias cabíveis, para proibir a discriminação e a violação dos direitos humanos, promovendo a realização ampla e progressiva desses direitos. Desse modo, a fim de permitir a inclusão dos grupos vulneráveis,

a Constituição Federal brasileira de 1988 concebeu a educação, de forma articulada, ao princípio da “igualdade de condições ao acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988).

Levando-se em conta tal compreensão, a educação desempenha papel central na construção de uma sociedade justa e democrática. Logo, o Estado deve garantir o acesso universal à educação em igualdade de condições ao acesso e a permanência do aluno no estabelecimento público de ensino. A democratização do acesso ao Ensino Superior, portanto, serviu de motivação para criação da política de financiamento da Assistência Estudantil e do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

A aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), regulamentado por meio do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, representa uma importante conquista social. Trata-se de uma política para a inclusão e a ampliação das condições de permanência de estudantes na educação superior e a promoção da igualdade das condições de seu acesso, salvaguardando, dessa forma, o direito humano à educação aos sujeitos vulneráveis excluídos do Ensino Superior.

É importante registrar que a expansão do acesso ao Ensino Superior no Brasil, principalmente em consequência das políticas de inclusão iniciadas a partir dos anos 2000, promoveu o aumento expressivo da quantidade de alunos de baixa renda, com a necessidade de suporte, quanto a sua permanência na universidade. E, desse fato, o orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil permite oferecer a esse público a assistência à moradia estudantil, à alimentação, ao transporte, à saúde, à inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche e ao apoio pedagógico, ações financiadas com recursos públicos e executadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior.

Como se vê, o financiamento público é indispensável à efetiva realização do direito humano à educação. E por tudo isso, o orçamento público vem ganhando maior visibilidade ao longo das últimas décadas. O tema ganha mais relevância e desperta maior preocupação, quando se observa as propostas de reformas estatais, em favor da redução dos gastos públicos, principalmente, em políticas sociais, medidas que podem resultar em obstáculos à promoção dos direitos humanos, tal como, a educação superior.

Diante dessa situação, importantes organizações da sociedade civil, a exemplo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua em defesa dos direitos humanos, têm tido atuação de destaque no acompanhamento dos gastos governamentais. No orçamento público, são definidas as prioridades do plano de governo e a divulgação de tais informações é importante para

municar o cidadão sobre as demandas sociais, a fim de defendê-las como prioridades na destinação de recursos orçamentários, quanto às obrigações legais do governo.

É importante frisar que a lei orçamentária deve conter as previsões necessárias de recursos para a realização dos direitos humanos, sob pena de responsabilização do governo. Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Estado é protagonista na prestação de assistência social aos menos favorecidos, em prol da dignidade da pessoa humana. As despesas públicas para esse fim, portanto, deverão estar previstas no orçamento, incumbindo o governo de provê-las.

Daí, surge uma relevante preocupação, pois, vigora, no Brasil, o projeto de reforma das atividades estatais, com o fundamento na lógica de minimização do papel do Estado e ampliação do espaço privado. Esse movimento pode pôr em risco o financiamento das políticas sociais, tal como, a educação superior pública e gratuita. Diante dessa hipótese versada, defender o financiamento do direito à educação superior é um desafio ainda mais complexo, pois é cada vez maior o espaço de atuação desses setores políticos e econômicos no ambiente do Governo Federal, que militam em defesa da diminuição do Estado, atribuindo às políticas sociais a responsabilidade pelo desequilíbrio nas contas públicas.

Por conseguinte, esse movimento acentua a crise das universidades públicas, inseridas no meio de tais disputas políticas e ideológicas sobre a destinação de recursos no âmbito do orçamento público. A universidade institucional, nesse ínterim, cede espaço para uma organização universitária, guiada pela lógica de administração competitiva e particular do capitalismo (universidade operacional).

Desses fatos e considerando essa relação e a configuração institucional na gestão da educação superior e da influência do orçamento público como instrumento indispensável para a efetivação da política de democratização do acesso ao Ensino Superior público, propôs-se, nesta pesquisa, analisar a trajetória histórica da destinação de recursos, ano a ano, durante o período de 2010 a 2018, para a manutenção do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), na Universidade Federal do Tocantins (UFT), a fim de verificar se o orçamento destinado ao PNAES permite atender o público que se propõe amparar.

1.1 Problema de pesquisa

A Universidade Federal do Tocantins (UFT), instituída pela Lei 10.032, de 23 de outubro de 2000, é uma entidade pública destinada à promoção do ensino, pesquisa e extensão. Exerce, portanto, uma missão de interesse público, no que tange à gestão de

recursos destinados ao direito humano à educação, principalmente, aos sujeitos historicamente excluídos da educação superior.

Atualmente, considerando a mudança de perfil dos alunos das universidades federais, em decorrência do processo de ampliação da oferta de vagas em instituições federais de Ensino Superior e, principalmente, pelo aumento do quantitativo de discentes em situação de vulnerabilidade, considerando, ainda, as progressivas limitações financeiras para as universidades federais, a assistência estudantil, tema que merece mais atenção e espaço no debate público, a respeito da destinação de recursos no orçamento, encontra-se ameaçada diante da austeridade do governo.

Em razão dessa visível crise de financiamento do Ensino Superior público e considerando o orçamento como instrumento indispensável à realização dos direitos humanos, dedicou-se, neste estudo, ao seguinte problema de pesquisa: como as dotações de recursos para o financiamento da assistência estudantil, tendo-se como ponto de partida a aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no contexto da Universidade Federal do Tocantins (UFT), têm obtido sucesso na realização ampla e progressiva do direito humano à educação?

1.1.1 Hipóteses

Consoante ao problema de pesquisa, foi possível formular as seguintes hipóteses, supostas, num primeiro momento: a) os recursos destinados, de fato, servem para promover o direito de acesso e permanência do estudante na universidade, porém, o volume de dotação não é suficiente para a ampla realização da política de permanência de acadêmicos em situação de baixa renda; e b) a execução orçamentária do programa PNAES, na UFT, está abaixo das metas planejadas no orçamento disponibilizado (LOA) e com retração no volume de recursos aprovados no orçamento.

1.1.2 Justificativa

Os trabalhos com o orçamento público e os direitos humanos são recentes e percebe-se que houve uma maior preocupação com o orçamento na condição de instrumento indispensável para a efetivação dos direitos humanos. Em razão de sua importância para a realização dos direitos humanos, não podemos aceitar decisões políticas sobre a destinação de

recursos públicos destoantes das que integram as conquistas sociais e garantem a realização dos direitos humanos.

Por meio de buscas nas publicações indexadas à base de dados *Scopus*, no portal de periódicos da CAPES, a respeito dos trabalhos sobre o orçamento e a efetivação dos direitos humanos, constatou-se que, no período de 2010 a 2018, o quantitativo de trabalhos relacionados ao orçamento público e aos direitos humanos teve uma trajetória crescente. O ano de 2018 foi o período com maior volume de publicações.

O movimento de expansão e democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil, principalmente, em consequência das políticas de inclusão iniciadas a partir dos anos 2000, e o aumento do quantitativo de alunos de baixa renda, considerados vulneráveis, nos termos do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, com a necessidade de suporte para a permanência no Ensino Superior, também, suscita a necessidade de um olhar diferenciado sobre o orçamento público, desapegado da ideia de ser uma peça constituída para registros contábeis, mas, uma releitura como instrumento político, essencial à realização dos direitos humanos.

O programa PNAES faz parte de uma estratégia gerida pelas universidades, cuja finalidade é promover a democratização do acesso ao Ensino Superior para construção de um país mais justo e igualitário, socialmente. E, por tal razão, a política de destinação de recursos orçamentários ao PNAES deve ser executada de forma articulada, com o princípio do não retrocesso social e do máximo de recursos disponíveis para a progressiva realização do direito humano à educação.

Cabe lembrar, ainda, que, de acordo com o ponto de vista de Chauí (2003), a universidade é uma instituição social, dotada de autonomia intelectual, diferenciada, considerada pública, atrelada à ideia de democracia e democratização do saber, mas, grupos políticos de orientação neoliberal, com espaço de atuação cada vez maior no governo, estão priorizando a universidade como uma organização a ser guiada pela lógica de administração competitiva e particular do capitalismo (universidade operacional).

A universidade, desse modo, está em constante enfrentamento às disputas políticas e ideológicas sobre a destinação de recursos no âmbito do orçamento público. Por isso, e a partir da atuação prática profissional do autor desta pesquisa, atuante na Universidade Federal do Tocantins, entidade responsável pela gestão de dotações de recursos para o financiamento da assistência estudantil, e do ponto de vista de aprimoração profissional, surgiu o interesse em desenvolver esta pesquisa, vista como sendo de grande importância à Universidade Federal do Tocantins.

O produto desta pesquisa foi um Relatório Técnico. A realidade estudada pode ser utilizada como subsídio ao aperfeiçoamento da gestão política institucional de assistência estudantil e das dotações de recursos destinados à política de assistência estudantil (PNAES), política pública voltada à promoção do direito à educação, em especial à democratização do acesso ao Ensino Superior.

As pesquisas sobre a execução do orçamento público potencializam a ação social, visto que os resultados das análises sobre a aplicação de recursos públicos possibilitam a exposição de violações de direitos. Com a elaboração do Relatório Técnico, torna-se possível conhecer a realidade da aplicação dos recursos públicos do PNAES, ao longo do período de 2010 a 2018. Os dados obtidos com esta pesquisa contribuem com a gestão superior da universidade, por isso, surgiu o interesse por esta pesquisa, a partir da problematização em torno da execução do orçamento público destinado ao PNAES, na Universidade Federal do Tocantins.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Em decorrência da relação entre a promoção dos direitos humanos e o orçamento público, o objetivo central deste estudo é analisar a trajetória histórica da destinação de recursos ano a ano, durante no período de 2010 a 2018, para a manutenção do Programa Nacional de Assistência Estudantil, no âmbito da Universidade Federal do Tocantins, a fim de verificar, com base no estudo da execução orçamentária das despesas do programa, se o orçamento destinado ao PNAES permite atender o público que se propõe amparar.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Conhecer o perfil socioeconômico dos estudantes da UFT, no contexto do público alvo do PNAES;
- b) Caracterizar a política de assistência estudantil e os procedimentos previstos na política institucional para execução do PNAES na Universidade Federal do Tocantins;
- c) Estudar a execução das despesas realizadas com o programa PNAES, no âmbito da UFT, no período de 2010 a 2018.

1.3 Metodologia

Considerando o propósito desta pesquisa, as análises dos dados, as quais alimentaram este estudo, realizada no fito de atender aos objetivos e o problema de pesquisa, foram norteadas pelo método dialético.

1.3.1 Do método

Partindo-se do pressuposto de que a sociedade é dinâmica, da capacidade ativa do homem em interferir e transformar a realidade e da importância de se questionar a situação presente pensando no futuro, o método utilizado na realização desta pesquisa norteou-se pelo enfoque crítico-dialético. O método dialético “foi criado especificamente para o estudo da realidade humano-social” (WACHOWICZ, 1991, p. 39). Além disso, conforme realça Teixeira (2005, p. 128), se o problema a ser investigado “aponta para uma inter-relação do todo com as partes e vice-versa, dos elementos micro com os macros, com os elementos históricos”, então, adota-se o enfoque crítico-dialético.

O pensamento dialético desperta a atenção para as sínteses e busca identificar, de forma conjunta, as contradições concretas e as mediações específicas de cada totalidade. Nesse prisma, o pensamento dialético não pensa o todo separado das partes, nem as partes separadas do todo. Conhecida na Grécia antiga como a arte do diálogo, a dialética “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação” (KONDER, 2006, p. 8).

Conforme ensina esse mesmo autor, ao discorrer sobre as leis essenciais da dialética, com a primeira lei, as coisas mudam em ritmos diferentes, passando por períodos lentos e por períodos de aceleração. Pela segunda lei, os lados contrários constituem uma unidade e estabelecem conexões necessárias à compreensão das coisas, prevalecendo-se, a depender do contexto, um lado ou outro da realidade. A terceira lei sinaliza que a afirmação gera a sua negação, mas, a afirmação e a negação são superadas, resultando numa síntese, a negação da negação.

Para o filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel (s/d *apud* Konder, 2006, p. 23), o sujeito humano é ativo e o seu desenvolvimento é impulsionado pelo trabalho, permitindo a criação de uma realidade além da sua forma natural, cuja concepção foi fundamental para a superação dialética. Para Hegel (s/d), a superação dialética é “simultaneamente a negação de uma determinada realidade, a conservação de algo de

essencial que existe nessa realidade negada e a elevação dela a um nível superior” (HEGEL, s/d *apud* KONDER, 2006, p. 27).

Nesse caminho de discussão, Marx (1844) *apud* Konder (2006), outro pensador alemão, corrobora a ideia de Hegel (s/d), no sentido de que o trabalho impulsiona o desenvolvimento humano e permite o domínio de forças naturais, com isso, o homem torna-se o sujeito; e a natureza, o objeto desse sujeito. O mesmo autor, contradizendo Hegel (s/d), que sustentava uma concepção idealista da dialética, admitindo a hegemonia das ideias sobre a matéria, apresentou sua base materialista e defendeu a hegemonia da matéria sobre as ideias, constituindo-se, então, o materialismo dialético.

Para Konder (2006, p. 37), “qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo”. Essa noção é importante, visto que se os problemas estão interligados, para enfrentá-los, o homem precisa agir com uma visão do todo sobre determinada realidade a ser investigada, e a modificação do todo será processada mediante as intervenções das partes.

Diante desse quadro, o propósito de reflexão deste estudo apoia-se numa análise conjunta sobre a luta e os desafios da universidade pública, em seu percurso histórico de existência, da evolução do orçamento público destinado ao financiamento da assistência estudantil, na concepção da educação como um direito humano, tendo-se como ponto de partida a aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

1.3.2 Classificação da pesquisa sob o ponto de vista de sua natureza e objetivos

Segundo Barros e Lehfeld (2000, p. 78), “a pesquisa aplicada tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para a aplicação de seus resultados, com o objetivo de contribuir para fins práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade”. Por essa perspectiva, neste estudo, adotou-se a pesquisa de natureza aplicada, pois almejou-se contribuir, de forma prática, com as reflexões sobre a importância do orçamento público para a promoção dos direitos humanos, no âmbito da gestão universitária do orçamento público, destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil. Quanto à caracterização deste estudo, do ponto de vista dos seus objetivos, tratou-se de uma pesquisa descritiva, caracterizada, segundo Gil (2017, p. 26), como “a maioria das que são realizadas com objetivos profissionais”.

1.3.3 Dos procedimentos de coleta e aspectos metodológicos técnicos

Quanto aos procedimentos técnicos e aspectos metodológicos, este estudo adotou os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Entende-se por pesquisa bibliográfica “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (VERGARA, 2009, p. 46). As fontes foram selecionadas tendo em vista a pertinência com a temática da pesquisa (autenticidade, credibilidade, representatividade e significado).

Por outro lado, conforme ensina Teixeira (2005, p. 118), a pesquisa é documental “se o desejo é encontrar respostas em fontes documentais produzidas nos múltiplos contextos educacionais”. Conforme ensina Gil (2017, p. 29), é importante frisar que a fonte é documental “quando o material consultado é interno à organização; e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados”. Sendo assim, para construção do referencial teórico, a pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de consultas em livros, dissertações, teses e artigos científicos.

Por necessário, a legislação pertinente e a jurisprudência pátrias foram consultadas sobre o direito à educação e a sua realização, perante os princípios da progressividade e vedação do retrocesso. Além disso, para conhecer o perfil dos discentes, no contexto do público alvo do PNAES, recorreu-se à Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das instituições federais de Ensino Superior da ANDIFES/FONAPRACE, realizada em 2018. Em seguida, a fim de caracterizar os procedimentos e a política de assistência estudantil na UFT, bem como a evolução das dotações de recursos para a assistência estudantil, diante da aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – mais especificamente no período de 2010 a 2018 –, adotou-se o procedimento de análise documental, com reforço da técnica de análise de conteúdo, detalhada no tópico a seguir.

1.3.4 Procedimentos de interpretação dos dados

Com o objetivo de enriquecer a análise resultante do conjunto de dados nesta pesquisa, os procedimentos adotados contemplam, conjuntamente, as abordagens quantitativa e qualitativa de pesquisa. Na pesquisa quantitativa, a “linguagem matemática é utilizada para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre as variáveis etc.” (TEIXEIRA, 2005, p. 137). Por conseguinte, a abordagem quantitativa decorre da necessidade de se analisar o comportamento das dotações e a evolução do orçamento público destinado ao PNAES na

UFT, ano a ano, durante o período de 2010 a 2018, a fim de verificar se o financiamento do mencionado programa atender satisfatoriamente o público que se propõe amparar.

No plano da abordagem qualitativa, o pesquisador poderá interpretar e produzir significados, pois o “objeto não é um dado inerte e neutro, está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 2006, p. 45). Tendo em vista a imersão do pesquisador no contexto real da pesquisa, em busca de se conhecer a realidade institucional, a respeito da execução de recursos para a promoção do direito humano à educação dos discentes em condição de vulnerabilidade, no âmbito do PNAES, justifica-se a técnica qualitativa, predominantemente, neste estudo.

Segundo ensina Teixeira (2005, p. 137), essa técnica “procura reduzir a distância entre teoria e os dados, entre o contexto e a ação”, assim, buscou-se compreender os fenômenos pela “descrição e interpretação” dos fatos. Também, é oportuno enfatizar que a utilização conjunta da abordagem qualitativa e quantitativa permitiu-nos recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002, p. 20).

Partindo-se do pressuposto de que “por detrás do discurso aparente, geralmente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar” (BARDIN, 2011, p. 20), também foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2011), a fim de se atingir os objetivos desta pesquisa e reforçar a metodologia para melhor compreensão crítica dos dados, além dos números a respeito do volume de dotações e da gestão do orçamento PNAES, na UFT. As análises com essa metodologia permitem uma melhor organização e classificação documental, de forma a imprimir uma interpretação mais robusta dos conteúdos. Trata-se de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens” (BARDIN, 2011, p. 48).

A técnica mais antiga e mais utilizada do conjunto das técnicas de análise de conteúdo é a análise temática categorial (BARDIN, 2011). Tal técnica permite classificar os documentos e parte dos documentos em unidades, categorias. Utilizou-se, nesta pesquisa, especificamente, essa técnica metodológica para a análise e a caracterização da política de assistência estudantil, do perfil socioeconômico dos discentes e das áreas de assistência e benefícios atendidos com as dotações orçamentárias do orçamento PNAES, na UFT.

Conforme ensina o referido autor, com essa técnica, o tratamento para a análise das comunicações processa-se com base nas seguintes fases: a pré-análise; a exploração do

material; e o tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação. Assim, ao se apropriar dessa técnica metodológica, quanto à pré-análise e a exploração do material, a constituição do *corpus* desta pesquisa ou, também dizendo, a definição dos documentos selecionados para análise, após contato e prévio exame do material disponível, foi constituído a partir dos seguintes dados primários: documentos institucionais, tais como, o regulamento institucional sobre a Política de Assistência Estudantil, Editais dos programas de assistência divulgados pela Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROEST) e relatórios de gestão.

Para atingir o terceiro objetivo específico (o tratamento dos resultados), recorreu-se aos relatórios do Tesouro Gerencial, para consultas de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), mantendo-se o foco nas informações orçamentárias e financeiras da execução das dotações destinadas ao PNAES, por gestão da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), no período de 2010 a 2018, tendo como base de informações os dados dos orçamentos (LOA), valores empenhados, liquidados, inscritos em restos a pagar e os valores pagos em cada exercício financeiro. Por oportuno, frisa-se que, nas situações de insuficiência de documentação para alcance de informações, foi necessário lançar mão da consulta de informação complementar, recorrendo-se às informações disponíveis no website da Universidade Federal do Tocantins e à solicitação via e-mail institucional.

Em seguida, ainda na primeira fase, foram definidas as hipóteses delineadas no subitem 1.1.1, tais como: a) os recursos destinados, de fato, servem para promover o direito de acesso e permanência do estudante na universidade, porém, o volume de dotação não é suficiente para a realização ampla da política de permanência de acadêmicos em situação de baixa renda; e b) a execução orçamentária do programa PNAES, na UFT, está abaixo das metas planejadas no orçamento disponibilizado (LOA), além da retração nos recursos destinados ao PNAES, sinalizando o risco de retrocesso social.

Considerando tais hipóteses, foram definidos os objetivos, delineados no subitem 1.2, a saber: a) conhecer o perfil socioeconômico dos estudantes da UFT, no contexto do público alvo do PNAES; b) caracterizar a política de assistência estudantil, as despesas atendidas com os auxílios assistenciais e os procedimentos previstos na política institucional para execução do PNAES, na UFT; e c) analisar a evolução das dotações de recursos e as despesas destinadas ao PNAES, na UFT, no período de 2010 a 2018.

Vencida essa primeira parte, na segunda fase, partiu-se para o registro das informações, classificação e exploração do material documental selecionado. Na terceira fase, a análise de conteúdo dos materiais permitiu caracterizar a política de assistência estudantil,

verificando o seu funcionamento, o órgão responsável por sua gestão na UFT, forma de regulamentação, os princípios, os objetivos, os programas assistenciais e os critérios para concessão dos benefícios. O tratamento dos resultados, com relação ao perfil socioeconômico dos estudantes, da caracterização da política de assistência estudantil e dos auxílios de assistência, consta sistematizado no subitem 4.3.2 deste trabalho.

Em vista de uma melhor compreensão das informações sobre a execução do orçamento neste estudo, considera-se execução orçamentária¹ a utilização dos créditos consignados no orçamento (LOA); por outro lado, execução financeira significa a utilização de recursos financeiros. A execução orçamentária² se inicia a partir de primeiro de janeiro, mediante a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a realização das despesas públicas segue três estágios de execução: empenho, liquidação e pagamento. O primeiro estágio, ainda conforme a Lei nº 4.320/1964, art. 58, “é o ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Vale frisar que o pagamento é realizado mediante o crivo da liquidação. Nesse segundo estágio, a liquidação refere-se ao momento em que se comprova o cumprimento de todas as obrigações do credor, conforme a nota de empenho. No terceiro estágio, é que o credor recebe o numerário: para isso, utiliza-se recurso financeiro.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, com o empenho, reserva-se o valor que deverá ser pago, quando da execução do objeto (BRASIL, 1964). Na liquidação, verifica-se o recebimento do objeto e, estando aceito, mediante o cumprimento das fases anteriores, o governo processa o pagamento ao credor. Também, é importante explicar que as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do corrente exercício são inscritas em restos a pagar. Esses poderão ser restos a pagar processados e restos a pagar não processados. Nesse aspecto, de acordo com a disciplina aprovada pela Lei nº 4.320/1964, art. 36, “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de

¹Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

² “As Unidades Orçamentárias podem, a partir daí, efetuar a movimentação dos créditos, independentemente da existência de saldos bancários ou recursos financeiros”. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1537:020301-elaboracao-e-execucao-orcamentaria&catid=749&Itemid=376>. Acesso em: 01 nov. 2019.

dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. Nesse mesmo sentido, segundo o Tesouro Nacional³,

- a) RP Processados: no momento da inscrição, a despesa estava empenhada e liquidada;
- b) RP Não Processados em Liquidação: no momento da inscrição, a despesa empenhada estava em processo de liquidação e sua inscrição está condicionada à indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG; e
- c) RP Não Processados a liquidar: no momento da inscrição, a despesa empenhada não estava liquidada e sua inscrição está condicionada à indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG.

Na análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011, p. 147), “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento, segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. Nesse prisma, para analisar a evolução das dotações de recursos e as despesas atendidas com os recursos do PNAES, os documentos explorados foram organizados com o auxílio de quadros, gráficos e tabelas, definindo-se, ainda, as categorias de análise, a fim de permitir o tratamento dos resultados com as inferências e interpretações a respeito dos resultados da pesquisa.

Nos resultados obtidos sobre a execução do orçamento, os dados ou, melhor dizendo, os empenhos das despesas, foram organizados em categorias/rubricas (subitem 4.3.3), evidenciando-se o volume de recursos comprometidos do orçamento e as respectivas despesas realizadas em cada exercício financeiro. Os empenhos de despesas com os recursos do PNAES foram classificados e agrupados segundo a sua categoria econômica e a característica da natureza da despesa e dos elementos comuns, a fim de facilitar a investigação e a representação dos gastos públicos com as respectivas rubricas. Além disso, os dados foram contrastados ano a ano, durante o período de 2010 a 2018, relacionando a dotação LOA com as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas inscritas em restos a pagar e o volume de pagamentos. Assim, foi possível analisar a execução e a evolução das dotações de recursos.

³ Disponível em: < https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1553:020317-restos-a-pagar&catid=749&Itemid=376>. Acesso em: 01 nov. 2019.

1.3.5 Estrutura da dissertação

Sobre a estrutura deste trabalho, no capítulo I, abordou-se o percurso histórico e os fundamentos dos direitos humanos, a partir da idade moderna, como resultado de lutas coletivas em prol da dignidade humana. Apresentou-se, ainda, reflexões sobre a conquista do direito humano à educação, em especial, a educação superior estatal no Brasil. O capítulo II versou sobre a expansão do Ensino Superior no Brasil, os aspectos que lhe são peculiares e a concepção de universidade em seu percurso histórico de existência. O capítulo III tratou sobre a concepção do orçamento público, sua evolução histórica constitucional e os elementos essenciais, demonstrando a sua essencialidade como mecanismo de realização das políticas sociais e o desafio para realização dos direitos humanos, em especial, o direito à educação, diante do avanço das políticas neoliberais. E, além disso, no terceiro capítulo, foram apresentados os resultados sobre a execução do orçamento destinado ao PNAES para a permanência dos discentes vulneráveis na Universidade Federal do Tocantins. Nas considerações finais, constam as reflexões sobre o tema desta pesquisa, do problema e sobre o alcance dos objetivos traçados.

CAPÍTULO II

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO

Neste capítulo, dedicou-se uma atenção especial ao percurso histórico dos direitos humanos, numa construção a partir da Idade Moderna, como resultado de lutas coletivas em prol da dignidade humana. No texto, são abordados os temas relacionados às gerações de direitos humanos, do movimento de internacionalização dos direitos e da relação com o princípio da igualdade para a inclusão dos sujeitos vulneráveis na educação superior. Além disso, também, apresenta-se um a reflexão acerca do Ensino Superior no Brasil e a conquista do direito humano à educação, em especial, a educação superior.

2.1 Direitos humanos

Definir os direitos humanos não é uma tarefa fácil. A dimensão histórica desses direitos é concebida como fruto de movimentação e reivindicação social ao longo dos tempos em espaços históricos de lutas coletivas em prol da dignidade humana. Por essa compreensão,

conforme ensina Hunt (2009, p. 24), “os direitos humanos são difíceis de determinar, porque sua definição e, na verdade, a sua própria existência, depende tanto das emoções, quanto da razão”. Portanto, a concepção sobre esses direitos e os seus titulares está em constante processo de evolução.

Ainda a esse respeito, Flávia Piovesan (2013) sustenta que “enquanto reivindicações morais, os direitos humanos são fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório” (PIOVESAN, 2013, p. 117b). Conforme a autora, parafraseando Hannah Arendt (1979), “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução” (PIOVESAN, 2013, p. 147b). Desta feita, todo o percurso de desenvolvimento da sociedade será crucial para a afirmação dos direitos humanos, direitos que não estão prontos e, como pontuados nos eventos históricos, decorrem de lutas, segundo as necessidades da humanidade.

Semelhantemente, argumenta Norberto Bobbio (2004), a esse mesmo respeito, que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 5).

Outro aspecto relevante sobre a concepção dos direitos humanos é que, na realidade, esses direitos precisam ganhar conteúdo político para serem significativos, visto serem direitos dos humanos, que estão em sociedade. Daí, nesse ponto, cabe lembrar a afirmação de Lynn Hunt (2009, p. 19): os direitos humanos “são direitos que requerem uma participação ativa daqueles que os detêm”. Essa mesma autora elencou três qualidades inerentes aos direitos humanos: a) devem ser naturais, ou seja, peculiares aos seres humanos; b) iguais para todos os homens; e c) universais.

A respeito das mencionadas características, em especial, a concepção universal dos direitos, cumpre mencionar a filósofa Hannah Arendt (2009). Em sua obra *Origens do Totalitarismo*, a autora lembra de sua inquietação, em especial, a esse respeito, expondo uma reflexão sobre a ineficácia dos direitos humanos em relação à proteção dos apátridas, dos refugiados e das minorias étnicas, diante das severas restrições de direitos no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, declinou:

Os Direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexecutáveis - mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles - sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano. A esse fato, por si já suficientemente desconcertante, deve acrescentar-se a confusão criada pelas

numerosas tentativas de moldar o conceito de direitos humanos, no sentido de defini-los com alguma convicção, em contraste com os direitos do cidadão, claramente delineados. [...] De súbito, revelou-se não existir lugar algum na terra aonde os emigrantes pudessem se dirigir sem as mais severas restrições, nenhum país ao qual pudesse ser assimilado, nenhum território em que pudessem fundar uma nova comunidade própria (ARENDDT, 2009, p. 327).

Cabe lembrar, diante de tal contextualização, que os direitos humanos, considerados inalienáveis, universais e inerentes à condição de sermos humanos, ficaram condicionados à posse de uma cidadania. À época, reitera-se que os regimes totalitários não respeitaram a dignidade das pessoas, o nazismo, por exemplo, atuava na contramão dos direitos humanos, retirando a cidadania e os respectivos direitos. Apesar de todo o avanço histórico, em se tratando de conquistas sociais, na realidade, o caráter universal dos direitos humanos continua sendo um desafio, uma verdadeira controvérsia até os dias atuais.

Por outro ponto de vista histórico, mostra-se relevante destacar que esses direitos também são reconhecidos em gerações que se interagem de forma complementar, fortalecendo a proteção e a realização dos direitos para as gerações seguintes. Nessa concepção das gerações, “afasta-se a ideia da sucessão “geracional” de direitos, na medida em que se acolhe a ideia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação” (PIOVESAN, 2013, 50b).

A primeira geração dos direitos para os seres humanos (direitos individuais) surgiu por influência da filosofia iluminista e da doutrina liberal. As declarações de direitos do século XVIII, tais como, a Declaração da Virgínia (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), representam o paradigma universal de luta contra o Estado absolutista. O momento inicial das gerações dos direitos, primeiro momento moderno, representa os direitos civis e políticos que simbolizam o valor da liberdade, “são a expressão das lutas da burguesia revolucionária, com base na filosofia iluminista e na tradição doutrinária liberal, contra o despotismo dos antigos Estados absolutistas” (DORNELLES, 2013, p. 21).

Mais tarde, diante da consolidação do Estado liberal e do pleno desenvolvimento do capitalismo, a Europa, do século XIX, vivenciou a emergência de uma nova sociedade, com novo perfil e exigências. No cenário de contradição entre a Lei e a realidade social do povo, no amago das lutas sociais e urbanas, capitaneadas pela classe do proletariado e de ascensão das ideias socialistas, insuflaram-se os debates e as manifestações contra o caráter meramente formal e da insuficiência do alcance dos direitos humanos e dos valores de liberdade e da

igualdade, proclamados nas Declarações do século XVIII. A lei não poderia mais admitir os privilégios de certas categorias, ao revés, deveria ser a medida de igualdade para todos.

A partir do início do século XX, alguns marcos históricos, como a Revolução Mexicana iniciada em 1910, a Revolução Russa (1917), a Constituição de Weimar, na Alemanha, (1919) e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), impulsionaram a abrangência dos direitos humanos. Nesse sentido, houve a incorporação da ideia dos direitos coletivos.

Os direitos da segunda geração (direitos coletivos) marcam a ampliação e o reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos que buscam a proteção social do homem. A esse respeito, expressivas, com referência aos direitos sociais, são as palavras de Dornelles (2013, p. 30): “os direitos sociais não são proclamados com o intuito de limitar a intervenção e o poder do Estado (não se luta mais contra o absolutismo feudal). São direitos que exigem a ação positiva do poder estatal, criando as condições institucionais para o seu efetivo exercício”.

Os direitos da terceira geração, na sequência histórica da evolução social, decorrem das reivindicações pela ampliação dos direitos da pessoa humana que assentaram no princípio da fraternidade, tais como, a temática do desenvolvimento e o meio ambiente. No período do pós-guerra, novas concepções e anseios, como os movimentos em defesa da manutenção da paz, da segurança internacional e a valorização da pessoa humana, entram na ordem do dia das movimentações sociais em todo o mundo. Em prol da dignidade humana, foram reivindicações a serem cumpridas em nível internacional, consolidadas a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Vê-se, portanto, que as lutas contra a violação dos direitos humanos, contra a barbárie, por exemplo, ocorrem desde muito tempo, remontando aos tempos difíceis na história.

Ainda com relação às gerações de direitos, na concepção de Mazzuoli (2018), há, também, a quarta geração de direitos humanos (da solidariedade), proveniente da globalização dos direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, dos direitos à democracia e ao pluralismo. E uma quinta geração (da esperança), com base na concepção da paz, no âmbito da normatividade jurídica.

Importantes eventos na modernidade contribuíram para a fundamentação e a afirmação dos direitos humanos, em vista da expressividade política de suas características, tais como, a igualdade, a universalidade e o caráter natural. Nesse sentido, o episódio histórico da Declaração inglesa de Direitos, *Bill of Rights* de 1689, é considerado como elemento de inspiração para a concepção dos direitos humanos. Também, merece especial destaque a

Independência dos Estados Unidos, em 1776, expressivo movimento que fortaleceu o discurso dos franceses na luta pela declaração de seus direitos, em 1789.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 “transformou um típico documento do século XVIII sobre as injustiças políticas numa proclamação duradoura dos direitos humanos” (HUNT, 2009, p. 13). Após a mencionada declaração de independência, por guardar apenas intenções sem status de constituição, os americanos providenciaram uma nova declaração de direitos, a *Bill of Rights* de 1791, contemplando direitos fundamentais, tais como, a liberdade de expressão e a liberdade de religião.

A queda da Bastilha é outro importante fato histórico que marca o início do processo revolucionário na França, em 1789. A enorme movimentação social e a acentuada crise do absolutismo fortaleceram o discurso francês em prol da democracia e da revolução. Com a Revolução Francesa, ganhou-se impulso a necessidade de uma declaração ampla e oficial de direitos, bem como a igualdade dos homens perante a lei, a liberdade, a propriedade e a resistência à opressão.

O primeiro artigo do documento já proclamava que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. A adoção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 resultou em um expressivo marco para a construção e a consolidação da ideia de igualdade entre os homens e o caráter universal de afirmação dos direitos humanos.

Ao tecer importantes reflexões sobre a história e a concepção dos direitos humanos, Lynn Hunt (2009) levanta uma importante discussão sobre as referidas modernas Declarações de direitos do Século XVIII, na emergência da universalidade dos direitos em sociedades hierarquizadas. Era curioso, para Hunt (2009), o fato de que “aqueles que com tanta confiança, declaravam, no final do século XVIII que os direitos são universais vieram a demonstrar que tinham algo muito menos inclusivo em mente” (HUNT, 2009, p. 9).

Para a autora, apesar das conquistas sociais, com as declarações sobre os direitos humanos, os homens do século XVIII, os autores das declarações, deixavam a desejar, devido às limitações de direitos. A realidade, no entanto, era menos inclusiva e eles não consideravam todos os homens iguais em direitos. Como afirma Hunt (2009, p. 16),

Não ficamos surpresos por eles considerarem que as crianças, os insanos, os prisioneiros ou os estrangeiros eram incapazes ou indignos de plena participação no processo político, pois pensamos da mesma maneira. Mas, eles também excluía aqueles sem propriedade, os escravos, os negros livres, em alguns casos, as minorias religiosas e, sempre e por toda parte, as mulheres.

Ainda de acordo com essa notável historiadora americana, no século XVIII, a expressão “direitos humanos” não era usada com frequência e assumia conotação diferente da atual, por sua vez, era mais branda e geral, no sentido político. Em francês, sem muito êxito, o termo “direito humano” apareceu inicialmente em 1763, ligado à ideia de “direito natural” e, para os ingleses, por todo o século XVIII preferiram adotar a expressão “direitos naturais” ou somente “direitos”. Mais tarde, segundo essa mesma autora, um novo vocábulo, intitulado direitos do homem, tornou-se comum para os franceses a partir de 1763, ganhando espaço no uso intelectual, em especial, do pensador Jean-Jacques Rousseau, um dos principais filósofos do iluminismo, que, inclusive, usou o termo na sua obra *O Contrato Social* (1762).

Para alguns pensadores defensores do iluminismo francês, a Revolução Americana iniciou o movimento em direção à instituição dos “direitos do homem”. Nesse contexto, é interessante lembrar, para efeito de contribuição histórica sobre a consolidação dos direitos humanos, a afirmação do autor Comparato (2010), quando registra que a declaração de independência americana

constitui o registro de nascimento dos direitos humanos na História. E o reconhecimento solene de que todos os homens são igualmente vocacionados, pela sua própria natureza, ao aperfeiçoamento constante de si mesmos. A "busca da felicidade", repetida na Declaração de Independência dos Estados Unidos, duas semanas após, é a razão de ser desses direitos inerentes à própria condição humana. Uma razão de ser imediatamente aceitável por todos os povos, em todas as épocas e civilizações. Uma razão universal, como a própria pessoa humana (COMPARATO, 2010, p. 62).

Na segunda metade do século XVIII, não existia ainda uma definição clara sobre os direitos humanos. Para alguns pensadores, como o filósofo e matemático Marquês de Condorcet, em alusão à Revolução Americana, os direitos do homem incluíam a “segurança da pessoa, a segurança da propriedade, a justiça imparcial e idônea e o direito de contribuir para a formulação das leis” (HUNT, 2009, p. 23).

Nesse período, para a maioria dos franceses que discursavam em favor dos “direitos do homem”, não havia a necessidade de definir esses direitos, visto que eram óbvios, ou seja, autoevidentes. Como aduz Hunt (2009, p. 25),

Os direitos humanos não são apenas uma doutrina formulada em documentos: baseiam-se numa disposição em relação às outras pessoas, um conjunto de convicções sobre como são as pessoas e como elas distinguem o certo e o errado no mundo secular.

É por isso que o sentimento interior, com apelo emocional e compartilhado pelos indivíduos, é indispensável ao reconhecimento e a afirmação dos direitos humanos. Com a

evolução dos acontecimentos históricos, diante do desejo crescente em favor da afirmação dos direitos humanos, a pressuposição de autonomia individual tornou-se a base que sustentava os conceitos sobre a liberdade e os direitos.

No tocante, é bastante expressiva, a esse respeito, a lição de Lynn Hunt (2009):

Os direitos humanos dependem tanto do domínio de si mesmo como do reconhecimento de que todos os outros são igualmente senhores de si. É o desenvolvimento incompleto dessa última condição que dá origem a todas as desigualdades de direitos que nos têm preocupado ao longo de toda a história (HUNT, 2009, p. 28).

A noção de igualdade e autonomia também ganhava relevância a partir de 1789 e o sentimento de empatia tornou-se necessário entre todos os indivíduos autônomos. Assim, os direitos chegariam para todos, desde que pudessem ser vistos como semelhantes. Com relação às duas experiências históricas, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, são consideradas importantes marcas precursoras para muitos dos documentos de direitos humanos e serviram como declaração formal e pública a respeito das mudanças que ocorreram em atitudes passadas, assim como, a luta contra a tortura e o castigo cruel. Vale lembrar, por exemplo, que a tortura judicial foi proibida oficialmente na França, oportunizando a revisão do código criminal.

À época, na esteira da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, é possível verificar o aumento, de forma comovente, da linguagem dos direitos humanos no ocidente. Para os americanos, representou o surgimento de uma nova república e, no caso francês, o deslocamento da soberania de uma monarquia absolutista para uma nação.

O caso americano foi bem emblemático. Seus precedentes sobre as declarações de direitos, mesmo com suas particularidades, insuflaram os debates na França sobre a constituição de um governo com novos fundamentos. Novas questões e reivindicações de direitos foram suscitadas, a saber, os direitos civis dos protestantes (não católicos), dos judeus, das mulheres, dos desempregados, entre outros. Também, é importante registrar que:

A noção de vários tipos de direitos, garantidos pela Constituição - os direitos políticos dos trabalhadores, das minorias religiosas e das mulheres, por exemplo - continuou a ganhar terreno nos séculos XIX e XX, mas os debates sobre direitos naturais universalmente aplicáveis diminuíram (HUNT, 2009, p. 177).

Com a ideia de que “todos os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, conforme disposto na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, comunidades de minorias não admitiam que as particularidades dos humanos pudessem

pesar na conceptibilidade dos direitos e passaram a exigir reconhecimento igual. Isso em razão de que “o ato de declarar os direitos revelou-se apenas o primeiro passo num processo extremamente tenso que continua até os nossos dias” (HUNT, 2009, p. 145).

As discussões sobre os direitos também receberam forte influência do nacionalismo – tese ideológica em que o sentido de nação valoriza o sentimento de identidade e pertença em uma sociedade -, devido os movimentos de massas que surgiram no século XIX. A França, comandada por Napoleão Bonaparte, conquistou grande parte do território europeu com uma necessidade de fortalecimento das ideias individuais e alimentou as aspirações de unificação nacionais. Opositores do imperialismo francês e escritores alemães sustentavam a ideia de um nacionalismo baseado na etnicidade, que distinguia o povo alemão, pertencentes à “verdadeira nação”, de outros povos. O nacionalista alemão Friedrich Jahn, por exemplo, considerava sagrados os direitos do povo alemão e argumentava em favor do patriotismo na Alemanha e, dessa maneira, “monumentos, funerais públicos e festivais populares deviam todos se concentrar em assuntos alemães, e não ideias universais” (HUNT, 2009, p. 184).

Em meio aos fracassos das revoluções nas décadas de 1840, como a conflagração que marcou a busca pela unificação em um reino na Alemanha, as ideias nacionalistas mudaram de rumo e os debates a respeito da manutenção dos direitos nas nações, de defesa da cultura popular e da diversidade cultural passaram a constituir uma postura fechada, com tendência à exclusão étnica, as quais deixavam de fora as minorias linguísticas e culturais.

As dificuldades de criar uma nação somente aumentavam, em razão da heterogeneidade étnica, presente nos Estados. Na modernidade, com a finalidade de assegurar a pureza de uma Nação, a preocupação com a homogeneidade étnica impulsionou a imposição de barreiras às imigrações em todo o mundo, visto que os Estados conceberam, como prioridade, a defesa das fronteiras territoriais. Além disso, argumentos nacionalistas eram invocados para justificar o não reconhecimento dos direitos das minorias culturais, além de outras formas de discriminação.

Nesse contexto histórico, convém lembrar que o preconceito contra as pessoas de origem semita, o antissemitismo, tornou-se evidente. No caso especial dos Judeus, conforme ensina Hunt (2009), nas últimas décadas do século XIX, os jornais da Alemanha, da Áustria e da França noticiaram os interesses políticos que alimentavam o ódio aos inimigos da “verdadeira nação”, os judeus. O projeto político alemão, especialmente o capitaneado por Hitler, constituiu-se num nacionalismo radical, carregado de ideologia xenofóbica e exclusivista, com potencial risco de violação dos direitos humanos.

Diante de tal constatação, convém pontuar uma afirmação de Zygmunt Bauman (2001):

O nacionalismo tranca as portas, arranca as aldravas e desliga as campainhas, declarando que apenas os que estão dentro têm direito de aí estar e acomodar-se de vez. O patriotismo é, pelo menos aparentemente, mais tolerante, hospitaleiro e acessível - deixa a questão para os que pedem admissão. E, no entanto, o resultado último é, quase sempre, notavelmente semelhante. Nem o credo patriótico nem o nacionalista admitem a possibilidade de que as pessoas possam se unir mantendo-se ligadas às suas diferenças, estimando-as e cultivando-as, ou que sua unidade, longe de requerer a semelhança ou promovê-la como um valor a ser ambicionado e buscado, de fato se beneficia da variedade de estilos de vida, ideais e conhecimento, ao mesmo tempo em que acrescenta força e substância ao que as faz o que são - e isso significa ao que as faz diferentes (BAUMAN, 2001, p. 203).

No âmbito da democracia contemporânea, tendo em vista o aumento das demandas sociais por reconhecimento, encontrar respostas às questões relacionadas aos direitos, levantadas em meio à diversidade cultural, presente nos Estados, surge como desafio à implementação dos direitos humanos. Para isso, tornou-se necessário nortear a ação política em princípios universais, levando em conta o não agravamento das disputas étnicas.

Essa luta pela conquista dos direitos humanos perdura há tempos e alguns fatos impulsionaram os debates em nível internacional. A dignidade humana, por exemplo, é o fundamento dos direitos humanos e, no decorrer da história, os horrores provocados pelas guerras mundiais, com as baixas em patamares astronômicos, promoveram a busca frequente de mecanismos para assegurar a paz mundial.

A dignidade é bastante expressiva na conceituação de Ingo Sarlet (2009). Para esse autor, a dignidade pode ser conceituada, em seu sentido jurídico, como uma qualidade intrínseca do ser humano, capaz de gerar direitos fundamentais, como não receber tratamento degradante de sua condição humana. Permitir ao ser humano participar da construção de seu destino e do destino dos demais seres humanos.

Em relação à construção da internacionalização dos direitos humanos, o processo foi inaugurado com a Organização Internacional do Trabalho, instituição encarregada de estabelecer um padrão internacional justo e digno nas condições de trabalho. A Liga das Nações, instituída em 1919, encarregada de supervisionar o desarmamento das nações e a garantia dos direitos humanos, tais como, das minorias e dos parâmetros internacionais do direito ao trabalho, também, contribuiu com a internacionalização dos direitos humanos.

Apesar das disposições aos direitos humanos, a Liga das Nações fracassou e não conseguiu conter o surgimento de um novo conflito armado a nível mundial, tendo em vista que “a Liga se mostrou impotente para deter o surgimento do fascismo, na Itália, e do

nazismo, na Alemanha, e, portanto, não conseguiu impedir a deflagração da Segunda Guerra Mundial” (HUNT, 2009, p. 202). Nesse período, a Alemanha Nazista, comandada por Hitler, promoveu um verdadeiro massacre a seus vizinhos e, tendo como justificativa o discurso de supremacia e purificação, protagonizou o extermínio de populações.

Para julgar os crimes de guerra durante os conflitos cometidos pelos nazistas, em especial, o extermínio de Judeus durante o Holocausto, uma série de julgamentos foram realizados num tribunal internacional na cidade de Nuremberg, na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial, entre 1945 e 1949. Os julgamentos de Nuremberg, além despertarem a atenção quanto às atrocidades provocadas pela guerra, mostraram ao mundo que os crimes contra a humanidade poderiam ser punidos.

Conforme explica Hunt (2009), uma nova tentativa de aprimorar a Liga das Nações, capitaneada por países aliados, em particular, os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha, foi tomada na conferência realizada nos Estados Unidos, na cidade de São Francisco, em 1945. Como resultado, ficou estabelecida uma nova estrutura internacional às Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas, assinada pelos representantes de 51 países presentes na Conferência Internacional das Nações Unidas, no período de abril a junho de 1945, também instituiu uma Corte Internacional de Justiça, o principal órgão judiciário das Nações Unidas, situada em Haia, na Holanda. Todos os países que fazem parte do Estatuto da Corte, que é parte da Carta das Nações Unidas, podem recorrer à referida Corte Internacional.

Após algumas tentativas, a primeira versão do Estatuto de um Tribunal Penal Internacional foi apresentada e aprovada em 1951. E, somente em 1989, por uma Conferência Diplomática das Nações Unidas, foi estabelecido o Tribunal Internacional, de caráter complementar, com exercício de sua jurisdição apenas quando esgotados ou fracassados os recursos internos nos Estados. Sua jurisdição é exercida sobre os “crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão” (PIOVESAN, 2013, p. 255b).

Apesar da resistência inicial por parte de alguns países, devido ao receio de interferências nos movimentos internos de independência, bem como nas políticas de expansão das nações, as pressões, que vinham de toda parte militando em favor dos direitos humanos, culminaram na inclusão de temas afetos ao cumprimento universal dos direitos humanos na Carta das Nações Unidas. No entanto, é importante registrar que tal medida não foi suficiente para a garantia dos direitos humanos, pois a Carta das Nações Unidas de 1945 enfatizava as questões de segurança internacional e dedicava apenas algumas linhas ao

“respeito e o cumprimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (HUNT, 2009, p. 201).

No regime de terror, promovido pelo cenário de barbáries provocadas pela Segunda Guerra Mundial, as pessoas eram consideradas descartáveis. Por isso, em 1948, os países da Organização das Nações Unidas assinaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo valores universais para os direitos humanos. Pelo artigo primeiro da referida Declaração, “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. Logo, não cabe nenhuma distinção do ponto vista da dignidade da pessoa humana.

A Organização das Nações Unidas (ONU) adotou como alvo três propósitos centrais: “manter a paz e a segurança internacional; fomentar a cooperação internacional nos campos social e econômico; e promover os direitos humanos no âmbito universal” (PIOVESAN, 2013, p. 126). A ONU instituiu, portanto, três Conselhos: a) Conselho de Segurança; b) Econômico e Social; e c) de Direitos Humanos.

Mesmo considerando a ausência de mecanismos necessários à imposição do seu regulamento, inicia-se, com a Declaração, o direito internacional dos direitos humanos, que reflete o consenso ético universal dos Estados, mediante a adoção de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos fundamentais. A Declaração delineia um conjunto de obrigações internacionais sobre os direitos humanos, destacando-se, com isso, a necessidade de relativizar a soberania dos Estados, quando presentes as atuações desrespeitosas aos direitos humanos.

À época, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pelas Nações Unidas, guardava relação estreita com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que, em seu artigo primeiro, instituiu a liberdade e a igualdade em dignidade e direitos entre os seres humanos. Pela Declaração das Nações Unidas, o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Com isso, os Estados institucionalizaram os direitos fundamentais, permitindo-lhes atribuir eficácia jurídica.

O universo instrumental normativo de proteção dos direitos humanos foi concebido pelos sistemas global e regional, como sistemas complementares de atuação. O sistema global, no âmbito das Nações Unidas, é constituído por instrumentos também complementares, de alcance geral, no caso dos Pactos Internacionais, e específicos, tais como, as Convenções. Nessa ótica,

O sistema especial de proteção realça o processo da especificação do sujeito de direito, no qual o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concretude (ex.: protegem-se a criança, os grupos étnicos minoritários, os grupos vulneráveis, as mulheres etc.). Já o sistema geral de proteção (ex.: os Pactos da ONU de 1966) tem por endereçada toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade. [...] o sistema normativo regional de proteção, que busca internacionalizar os direitos humanos no plano regional, particularmente na Europa, América e África (PIOVESAN, 2013, p. 53b).

A ratificação de importantes instrumentos normativos de alcance geral para a proteção dos direitos humanos no Brasil tem como ponto de partida a década de 1985, a partir da democratização do país. Conforme registra Flávia Piovesan (2013), após a ratificação, em 1989, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, outros instrumentos normativos internacionais também foram introduzidos no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição Federal de 1988. Em especial: a) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de setembro de 1990; b) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; c) da Convenção Americana dos Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; d) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; entre outros.

É importante lembrar que, em decorrência das monstruosas violações dos direitos humanos, no pós-guerra, “emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional” (PIOVESAN, 2013, p. 46b). Com base nesse entendimento, numa concepção de interesse internacional e como propósito da Organização das Nações Unidas, todas as nações devem respeitar e promover os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Por essas concepções, tem-se a relativização da noção de soberania do Estado, admitindo o monitoramento e a apuração de responsabilidade em esfera global. Os direitos dos indivíduos passam, assim, a ser protegidos segundo um consenso ético de valorização, com abrangência de nível internacional, não se restringindo à jurisdição doméstica.

Cumpramos lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reafirma as noções de direitos construídas no século XVIII e inaugura a concepção contemporânea dos direitos humanos. A Declaração

[...] introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos

direitos econômicos, sociais e culturais. [...] conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade (PIOVESAN, 2013, p. 48b).

Considerando a historicidade dos direitos humanos, essa mesma autora afirma que a Declaração de 1948 destaca-se em relação às anteriores declarações de direitos e consagra não somente os direitos civis e políticos, mas também, os direitos econômicos, sociais e culturais, tais como, o direito ao trabalho e à educação. A Declaração, de uma só vez, fomentou o discurso liberal, com as disposições acerca dos direitos civis e políticos, e o discurso social, a respeito dos direitos econômicos e sociais, tal como, a educação.

A concepção contemporânea dos direitos humanos foi reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, o qual institui, em seu artigo 5º, que “todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”. Por essa compreensão de unidade indivisível e realização integral dos direitos humanos, ideia implícita na Carta das Nações Unidas, é compreensível a interdependência e a paridade em grau de relevância dos direitos. A violação dos direitos civis e políticos também resulta em violação dos demais direitos, sociais, econômicos e culturais. Os direitos sociais, especialmente, estão relacionados à realização das necessidades humanas básicas e às condições essenciais à dignidade humana.

E, nesse contexto, a autora Piovesan (2013) tece o seguinte comentário:

Universalidade porque clama pela extensão dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa (PIOVESAN, 2013, p. 147b).

Com o movimento de internacionalização dos direitos humanos, dois importantes tratados internacionais foram formulados pelas Nações Unidas: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os referidos instrumentos normativos reafirmam os direitos declarados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e impõem, ao Estado, a adoção de medidas, com ações concretas cabíveis, até o máximo de seus recursos disponíveis, para a realização ampla desses direitos a todos os indivíduos. Realça ainda Piovesan (2013b) que alguns direitos podem ser justificados imediatamente, outros, no entanto, podem se tornar justificáveis, ao longo do tempo. A autora, ainda, salienta que “se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora - têm a chamada autoaplicabilidade

-, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva” (PIOVESAN, 2013, p. 153b).

Em decorrência da aplicação progressiva dos direitos sociais, entendimento instituído pela jurisprudência internacional em referência ao princípio nuclear dos direitos humanos, a dignidade humana, surgiu, então, à cláusula da proibição do retrocesso social. No magistério de José Joaquim Gomes Canotilho (1998),

O princípio da democracia económica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A ideia, aqui, expressa tem sido designada como proibição de «contrarrevolução social» ou da «evolução reaccionária». Com isto, quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo (CANOTILHO, 1998, p. 468).

Isso significa, portanto, que é inconstitucional o ato estatal que resulte em revogar garantias já conquistadas em temas dos direitos sociais, pois traduzem-se ao Estado em obrigação de fazer. Desse modo, devem constituir-se em princípios que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos de critério interpretativo das normas jurídicas.

Como delineado inicialmente, a ideia dos direitos humanos surgiu em resposta aos excessos do absolutismo, em consequência, a concepção de igualdade foi inevitável, posto que necessária à legitimação da democracia. As modernas Declarações do século XVIII, sem intenção de prever direitos de natureza social, econômica e cultural, introduziram o conceito de igualdade formal, a qual todos os seres humanos são iguais em dignidade e direitos. Não se pensava, no entanto, na igualdade sob o prisma material e substantiva, somente genericamente.

A partir da segunda metade do século XIX, em vista das acentuadas diferenças materiais, que se mantiveram sem questionamentos por muito tempo, uma nova perspectiva de igualdade começou a ser traçada. No período conhecido como o pós-guerra, as democracias ocidentais perceberam que precisavam aperfeiçoar a democracia formal, bem como iniciar com a democracia material, momento em que surgiu a ideia do Welfare State (Estado de Bem-Estar Social).

Com essa nova perspectiva de igualdade material, as especificidades e as diferenças foram consideradas e, em consequência, ocorreu o fenômeno da multiplicação dos direitos. Conforme argumenta Norberto Bobbio (2004), isso aconteceu “porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade

ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente etc” (BOBBIO, 2004, p. 63).

A esse respeito, o mesmo autor acrescenta que a mudança ocorreu

[...] do homem genérico - do homem enquanto homem - para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção (BOBBIO, 2004, p. 34).

Em paralelo, para legitimar a democracia, tornou-se necessário repensar a promessa de igualdade, de forma que as diferenças específicas fossem consideradas e respeitadas, numa nova perspectiva, a igualdade material ou substantiva. Diante da extensão de direitos, houve um movimento de transição da concepção de indivíduo, de forma abstrata e genérica, para o indivíduo especificado, considerando as diferenças relacionadas ao gênero, à idade, à raça etc. Como o sujeito de direito passou a ser visto em sua especificidade e concretude, foi necessário, portanto, conferir a determinados grupos, em razão de sua vulnerabilidade, uma proteção diferenciada.

Nessa ótica, a fim de conferir e promover a igualdade, além de proibir a discriminação, também, foi necessário estimular a inclusão de grupos sociais vulneráveis por meio das políticas compensatórias, tal como ocorre com as ações afirmativas. Como afirma Piovesan (2013), “a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para a promoção de direitos” (PIOVESAN, 2013, p. 292b).

No caso brasileiro, o processo de democratização, na década de 1980, representa o marco da transição democrática e a adoção de importantes instrumentos de proteção e a realização dos direitos humanos. A Constituição Federal de 1988 adotou, como um dos seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e um dos seus objetivos é construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Pelo artigo 206, da Constituição Federal de 1988, o ensino deverá está alinhado, entre outros, com o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. A educação, assim, foi prevista no texto constitucional, mantendo a preocupação em garantir o acesso universal à educação e assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência do aluno no estabelecimento de ensino. Esse contexto serviu de motivação para a criação da política de financiamento da Assistência Estudantil, por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

2.2. Educação superior enquanto direito humano

É importante apontar, desde logo, o conteúdo das expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. É que, tecnicamente, o uso recorrente das expressões como sinônimo pode gerar algumas confusões. Por isso, para Mazzuoli (2018), o significado da expressão “direitos humanos” está ligado à ideia de direito internacional público. Usa-se, portanto, a expressão “direitos fundamentais” para se referir à proteção interna (estatal) dos direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, o autor ensina que, “por questão de técnica, preferimos o uso do termo *direitos humanos* para conotar a proteção da ordem *internacional* a esses direitos, e o emprego da expressão *direitos fundamentais* quando a matriz protetiva se encontrar *in foro doméstico*” (MAZZUOLI, 2018, p. 35). Ainda de acordo com o autor,

quando se fala em “direitos humanos”, o que tecnicamente se está a dizer é que há direitos que são garantidos por normas de índole internacional, isto é, por declarações ou tratados celebrados entre Estados com o propósito específico de proteger os direitos (civis e políticos; econômicos, sociais e culturais etc.) das pessoas sujeitas à sua jurisdição (MAZZUOLI, 2018, p. 28).

Assim sendo, se a proteção jurídica dos direitos é proveniente do Estado, ordem interna, diz-se direito fundamental. Por outro lado, quando a proteção dos direitos provém da ordem internacional, tecnicamente, refere-se aos direitos humanos. Os direitos fundamentais também assumem um novo status, com amplitude internacional, a de direitos humanos, e adquirem proteção internacional, usualmente realizada com as declarações, pelos tratados multilaterais, declarações globais ou regionais.

Essa diferenciação terminológica adveio do momento em que os direitos fundamentais (internos) começaram a ser replicados ao nível do direito internacional público, a partir da intensificação das relações internacionais e da vontade da sociedade internacional em proteger os direitos das pessoas numa instância superior de defesa contra os abusos cometidos por autoridades estatais, o que levou os direitos de índole interna (fundamentais) a deterem o novo status de direitos internacionalmente protegidos (direitos humanos) (MAZZUOLI, 2018, p. 29).

A educação como um direito humano, neste caso, a educação superior, recorte da presente pesquisa, é um direito de todos, inspirada nos princípios e valores aprovados com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e exerce papel fundamental na construção da cidadania. De acordo com a referida Declaração, em seu artigo XXVI, inc. 2º, “a instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”.

Um dos pilares dos direitos humanos, a “educação como um direito humano fundamental é essencial para o exercício de todos os outros direitos humanos⁴”, por isso, a todos, deve ser acessível. Por esse ponto de vista, a educação assume um papel expressivo na preparação do cidadão para o exercício da cidadania e na sua emancipação para a reivindicação de seus direitos. Trata-se de um direito humano que faz parte das condições essenciais à existência digna da pessoa humana e visa fomentar e fortalecer o respeito pelos direitos humanos. Destarte, a educação “é um direito humano porque nos dá a possibilidade de, conscientemente, seguirmos sendo tão somente humanos, em busca de sermos mais, e construindo nossa dignidade como um valor absolutamente inegociável” (ANDRADE, 2013, p. 26).

Conforme disposto na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação - 1998 - Conferência Mundial sobre Educação Superior - UNESCO⁵, Paris, 9 de outubro de 1998, deve se primar pela igualdade de acesso nesse tipo de ensino, ou seja, “a educação é um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz e que, portanto, deve ser acessível a todos no decorrer da vida [...]”.

O direito de acesso de toda pessoa à educação é reafirmado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sob essa mesma perspectiva, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador, promulgado com o Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, realça a obrigatória adoção de medidas pelos Estados-Partes, com vistas à promoção progressiva dos direitos nele previstos e estabelece que toda pessoa tem o direito à educação.

É importante rememorar, portanto, os aspectos gerais relacionados ao direito à educação, em conformidade com a Lei Fundamental do país, ou seja, a Constituição Federal, em particular destaque, ao período compreendido a partir da Constituição Federal de 1934 até a Constituição Federal de 1988. Em 1934, o Título V, do texto constitucional, dedicou atenção especial aos temas relacionados à família, à educação e à cultura. No tocante, a

⁴ ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-26-direito-a-educacao/>. Acesso em 25 nov. 2019.

⁵ Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação – 1998. Conferência Mundial sobre Educação Superior - UNESCO, Paris, 9 de outubro de 1998. Conferência Mundial sobre Educação Superior. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em 15 dez. 2019.

educação foi instituída como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. O mencionado dispositivo legal também fixou, por parte da União, o plano nacional de educação.

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la aos brasileiros e aos estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934).

A Constituição Federal de 1934 aprovou a criação de cotas e meios necessários à formação de fundos para o financiamento da educação. Com isso, a União e os Municípios estavam obrigados a destinar recursos públicos à educação nunca menos de 10% (dez por cento) da renda dos impostos. Os Estados e o Distrito Federal obrigaram-se a despende nunca menos de 20% (vinte por cento), conforme se observa no texto constitucional: “Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934).

Em seguida, no ano de 1937, a Constituição Federal deu um novo tratamento concernente ao direito à educação. Com base em seu artigo 128, “a arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares” (BRASIL 1937). Pela disciplina constitucional, o ensino primário tornou-se gratuito e a iniciativa privada, por sua vez, ganhou mais liberdade em matéria ligada à educação. A referida Constituição não fez referência à obrigatoriedade, nem à gratuidade nos demais níveis de ensino.

Mais tarde, a Constituição de 1946 reafirmou a educação como direitos de todos e a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino tornaram-se garantias para o ensino primário. Nos demais níveis subsequentes de ensino, a gratuidade ficou acessível aos mais necessitados e carentes de recursos. De forma semelhante, como ocorreu em 1934, ficou acordada a obrigatoriedade e a vinculação de percentual mínimo de recursos públicos à educação.

De acordo com a Constituição de 1946, coube à União organizar o sistema federal de ensino e os Estados e o Distrito Federal organização, respectivamente, dos seus sistemas de ensino. Além disso, a Constituição previu a criação, por meio de lei complementar, de institutos de pesquisas, junto aos estabelecimentos de Ensino Superior.

Art. 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, 1946).

Apresentando leves mudanças em relação à constituição anterior sobre a matéria da educação, a Constituição Federal de 1967 reconheceu a educação como direito de todos, assegurando a igualdade de oportunidade. Pela Constituição Federal em 1967, o ensino permaneceu livre à iniciativa particular e o poder público deveria ministrá-la nos diferentes graus de ensino.

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo (BRASIL, 1967).

A gratuidade do ensino poderia ser substituída pela concessão de bolsas de estudo, com previsão de posterior reembolso, no caso do Ensino Superior. Por meio de Lei Complementar, a Constituição de 1967 previu também a criação de institutos de pesquisas, junto aos estabelecimentos de Ensino Superior. Em 1969, a Constituição manteve as disposições da Declaração anterior acerca do direito à educação.

No Brasil, o direito à educação está previsto explicitamente na Constituição Federal de 1988 e em outros documentos jurídicos relevantes, como nos pactos internacionais (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990), entre outros. Todo esse arcabouço normativo propicia parâmetros aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para a concretização do direito de acesso à educação, de forma igualitária.

De acordo com o Relatório Nacional sobre Direito Humano à Educação, conceber a educação como direito humano diz respeito a considerar o ser humano na sua vocação ontológica de querer “ser mais”, diferentemente dos outros seres vivos, buscando superar sua condição de existência no mundo (CANDAUI, 2012, p. 715).

A legislação brasileira trata a educação como direito universal, haja vista ser um instrumento de formação dos cidadãos na luta por seus direitos. Por esse entendimento, “a

educação tem um compromisso com a formação integral do ser humano, fazendo interlocução com todas as dimensões de sua relação com a sociedade” (ALVES, 2002, p. 22).

Por conseguinte, é relevante salientar que a educação deve ser prestada com a finalidade de atingir os objetivos explícitos constitucionalmente, quais sejam: desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania; e qualificação para o trabalho. Destarte, a educação deve ser oferecida nos níveis básico e superior, para que realmente haja a efetivação desse direito. Quanto a isso, Lázaro (2008) declara o seguinte:

As sociedades democráticas, apoiadas na concepção soberana do indivíduo, têm na educação seu mais importante instrumento de afirmação de valores e princípios. A partir das premissas da igualdade perante a lei e da irredutibilidade do indivíduo, as sociedades democráticas apostam no valor equitativo da educação: cada um de acordo com seus méritos terá acesso ao conjunto de direitos e oportunidades reservadas aos seus cidadãos educados. Acessar a educação é premissa para ter acesso à condição de cidadão de pleno direito (LÁZARO, 2008, p. 26).

Com a redemocratização do país e a instituição do Estado Democrático de Direito em 1988, a educação confirma-se como direito social fundamental, com status de direito público subjetivo, o que permite a qualquer cidadão exigir em face do Estado. Pelo posicionamento do órgão de cúpula do poder judiciário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) - no RE 594.018-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 23-6-09, 2ª Turma, DJE de 7-8-09 - “a educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205, da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição”.

Com relação à gratuidade do ensino, em especial, o Ensino Superior, é importante lembrar que, no período anterior à Constituição de 1988, funcionava de forma condicionada. Somente mais tarde, como demanda para democratização do acesso ao Ensino Superior, foi reivindicada e entendida como direito, principalmente, pelo movimento estudantil da época. Dentro das alterações trazidas pela Constituição de 1988, no seu artigo 206, foram aprovados os princípios constitucionais da educação brasileira, com especial destaque aos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1988).

Por oportuno, vale destacar a seguinte reflexão: a igualdade formal é aquela que prevê abstratamente que todos são iguais perante a lei, sem se preocupar com a realidade social. A igualdade material leva juntamente em consideração os aspectos fáticos da realidade social, para buscar um tratamento isonômico, entre as pessoas [...] (BRADBURY, 2015, p. 53). À luz desse entendimento, é necessário substituir a igualdade formal, declarada desde a Declaração

Universal dos Direitos Humanos, em 1948, para a igualdade material, tendo-se como foco atingir a justiça social. Daí a essencialidade do tratamento desigual das pessoas consideradas desiguais, na medida de sua desigualdade, a fim de nivelar as oportunidades e permiti-las concorrer em igualdade de condições.

Outro ponto de extrema relevância, a gratuidade do Ensino Superior, princípio ratificado na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 205 e 206, inc. VI, obriga o Estado pela viabilização do direito ao ensino, de forma gratuita, em estabelecimentos oficiais financiados com recursos públicos (BRASIL, 1988).

Esse tema, inclusive, já foi ponto de manifestação no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual determinou, pela Súmula Vinculante nº 12, DOU de 22/08/2008, que “a cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, inciso IV, da Constituição Federal”. Diante desse pressuposto, o Estado deve oferecer o Ensino Superior, a fim de permitir o ingresso das pessoas aos níveis mais elevados de ensino, consoante dispõe a Constituição Federal de 1988.

Por fim, como já dito outrora, pelo princípio da igualdade de condições ao acesso e à permanência na escola, todos os brasileiros têm o direito a uma vaga na escola, em igualdade de condições, pensada em sentido substancial. Vale ressaltar, nesse contexto, que a democratização do acesso ao Ensino Superior é uma das grandes dificuldades nos tempos contemporâneos.

Cabe, portanto, ao governo, viabilizar adequadamente as condições ao financiamento das instituições públicas federais, conforme se depreende da Constituição Federal. Caso contrário, numa sociedade, com elevada concentração de renda, a educação, principalmente em nível superior, pode se tornar privilégio para poucos e excluir a grande parcela da população com menos recursos.

CAPÍTULO III

3 A UNIVERSIDADE PÚBLICA E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Este capítulo enfatiza a concepção de universidade e o seu papel social ao longo do percurso histórico de sua existência, bem como sua relação com os governos estabelecidos. O texto objetiva também refletir sobre a crise da universidade pública e seu reflexo sobre o financiamento da assistência estudantil, particularmente, a política pública para democratização do acesso ao Ensino Superior: o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

3.1 Concepção de universidade

A agenda econômica do cenário internacional de sociedades globalizadas, no final do século XX, formulou propostas reformistas de redefinição do papel do Estado e induziu a emergência de novos desafios à educação superior, diante das demandas contextuais de globalização econômica dos mercados. Em razão da intensa movimentação e transformação do cenário econômico, político, social e cultural, num contexto de aceleração do desenvolvimento das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), a educação superior passou a ocupar lugar estratégico para os Estados, em busca de vantagens competitivas.

Nesse contexto, é oportuno compreender a concepção da instituição universitária, para melhor entendimento a respeito do seu papel social e do Ensino Superior. Por isso, mostra-se relevante rememorar que, durante o processo de unificação da cultura europeia, no projeto de modernidade, iniciado a partir do século XIX, a universidade assumiu papel protagonista de atuação. Nesse ponto, é bastante expressiva a afirmação de Teixeira (1998):

A instituição universitária é realmente medieval. Foi na Idade Média que ela, de fato, realizou a verdadeira unificação da cultura chamada ocidental. A cultura da Europa foi unificada por essa universidade medieval que surgiu nas alturas dos séculos XI e XII, e que elaborou realmente um trabalho extraordinário de unificação intelectual do pensamento humano naquela época (TEIXEIRA, 1998, p. 84).

Ainda no século XIV, a universidade alcançou o seu ápice e consolidou-se como uma instituição conservadora. Essa instituição medieval, símbolo da aristocracia real e eclesiástica, esteve preocupada em formar o homem numa perspectiva humanística e espiritual. Mais tarde, a partir do século XIX, em meio às exigências da sociedade à época, num ambiente de inquietação nos planos econômico, político e social, a universidade, numa perspectiva

moderna, se transfigurou, a fim de conceder respostas à necessidade de produção, difusão do conhecimento e saber científico. Para Chauí (2003, p. 5), em síntese, “a legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da ideia de autonomia do saber em face da religião e do Estado [...]”.

A universidade do século XIX, iniciada em Berlim, com base no modelo humboldtiano – uma instituição dotada de autonomia para a produção de conhecimento - assumiu a função de criar conhecimento novo. Acreditava-se na ciência como respostas aos anseios da sociedade. A universidade, portanto, surgiu como referência para a produção de conhecimento. Assim, os Estados reestruturaram os seus sistemas de ensino, aprimoraram suas políticas educacionais e ampliaram a oferta da educação superior.

A centralidade da educação superior, no conjunto das políticas públicas, tem sido crescentemente reconhecida, não apenas em função do valor instrumental da formação acadêmico-profissional e das atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social, mas pela contribuição para a formação ética e cultural mais ampla da cidadania democrática (CASTRO; SEIXAS; CABRAL NETO, 2010, p. 39).

Diante desse contexto de transformação econômica e reestruturação da produção em âmbito mundial e de centralização do conhecimento em alguns Estados, tornou-se necessário o desenvolvimento de níveis mais elevados de instrução e qualificação da mão de obra. E foi nessa sociedade do conhecimento, da comunicação e informação que a inclusão das pessoas no Ensino Superior, além de demanda do capital, tornou-se também uma condição especial para a democracia e justiça social.

Com essa intensa movimentação e transformação dos mercados, as propostas de reformas, postas ao Ensino Superior, receberam fortes influências de organismos internacionais. As orientações neoliberais, com ênfase no papel do mercado na economia e na diminuição do papel do Estado na alocação de recursos, acarretaram implicações que continuam repercutindo na contemporaneidade no âmbito do Ensino Superior. No tocante, é oportuna a afirmação de Catani (2008, p. 8): “a universidade sempre enfrenta, à sua maneira, os governos estabelecidos, se não de forma direta, institucional, mas através das tomadas de posição políticas de parte de seus docentes e pesquisadores”. A universidade pública, portanto, instrumento privilegiado para a construção de um projeto de sociedade alinhada à criação e à difusão do conhecimento, mantém-se como tema atual de grande relevância social, alvo de debates cada vez mais acirrados a respeito de seu papel social.

É que as políticas referentes ao Ensino Superior são afetadas pelo ideário neoliberal do capitalismo globalizado. Por isso, é importante lembrar que o neoliberalismo, surgido em meados da crise dos anos de 1970,

[...] corresponde ao momento em que entra em crise o Estado de bem-estar, de estilo keynesiano e social-democrata, no qual a gestão dos fundos públicos era feita pelo Estado como parceiro e regulador econômico, que operava a partir da ideia e da prática de planejamento econômico e da distribuição da renda por meio de benefícios conquistados pelas lutas sindicais e populares dos anos de 1930-1940 (CHAUÍ, 2001, p. 17).

A autora explica, de forma didática, que o principal subproduto do neoliberalismo é a ideologia pós-moderna, posto que:

Em resumo, a nova forma da acumulação do capital se caracteriza pela desintegração vertical da produção, tecnologias eletrônicas, diminuição dos estoques, velocidade na qualificação e desqualificação da mão de obra, aceleração do turnover da produção, do comércio e do consumo pelo desenvolvimento das técnicas de informação e distribuição, proliferação do setor de serviços, crescimento da economia informal e paralela (como resposta ao desemprego estrutural) e novos meios para prover os serviços financeiros (desregulação econômica e formação de grandes conglomerados financeiros que formam um único mercado mundial com poder de coordenação financeira).

Esse imaginário social é o neoliberalismo como ideologia. Seu principal subproduto é a ideologia pós-moderna para a qual o ser da realidade é a fragmentação econômico-social e a compressão espaço-temporal gerada pelas novas tecnologias de informação e pelo percurso cotidiano do capital financeiro através do planeta (CHAUÍ, 2001, p. 21-22).

No âmbito das soluções neoliberais, tais como, a contenção de gastos sociais, a privatização e o incentivo à participação privada, prioriza-se uma universidade com a natureza de organização de ensino, a universidade operacional, a ser guiada pela lógica gerencial de administração competitiva mercadológica, organização particular do capitalismo, com a missão voltada à formação de um produto. Nesse contexto, percebe-se a universidade como um meio para atingir determinados fins, ou seja, uma universidade operacional. Mas, há outra corrente que defende a ideia da universidade como uma instituição social, com o papel de formação do cidadão de forma completa.

Em meio a esse debate, Catani (2008) defende a concepção de universidade como uma instituição pública, pensada em conformidade com o modelo “humboldtiano”, a mesma conhecida atualmente, destinada à promoção do ensino, pesquisa e extensão. Por esse prisma, trata-se de uma instituição inclusiva, capaz de compreender a diversidade (liberdade) de comportamentos e posicionamentos contraditórios, tanto no plano teórico, como no político, para formação de um homem emancipado e livre. Para o autor, a ideia de universidade

significa a valorização do espaço público, laico, gratuito e de qualidade, um campo para produção de conhecimento, reflexão e crítica. Historicamente, a universidade pública está imersa e, em cada tempo, tem voz ativa e dialoga com a sociedade que a financia, mas, não nasceu para simplesmente atender às demandas de mercado.

Corroborando esse raciocínio, Chauí (1999, p. 6) afirma:

[...] a universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela.

Ocorre que, no Brasil, em razão da crescente incorporação da lógica mercantil na educação superior, intensificada no bojo da contrarreforma do Estado, a partir da década de 1990, passando pelo governo de Fernando Collor de Melo ao governo de Michel Temer, a educação manteve-se deslocada para os serviços não exclusivos do Estado, em sintonia com as políticas econômicas internacionais do capital globalizante. Diante desse cenário, a universidade, conforme explica Chauí (1999, s/n), “[...] prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais [...]”, ressurge como “organização social”, administrada com base nos princípios afetos aos contratos de gestão dos serviços.

Pela perspectiva de mercantilização da educação superior, sua natureza, a de um direito humano, desaparece, cedendo espaço a uma nova concepção, alinhada à ideia de um serviço não exclusivo do Estado, servindo como pressuposto para a passagem da universidade “institucional” à ideia de “organização universitária”. Ainda de acordo com Chauí (1999), em decorrência dessa transformação, surgiram, no meio acadêmico, as expressões: “qualidade universitária”, “avaliação universitária” e “flexibilização universitária”, aceitando-se a ideia de que a universidade pode ser gerida de acordo com as mesmas normas com que se administra uma organização privada.

Ser uma instituição social “[...] significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada, e, sim, uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada” (CHAUÍ, 2001, p. 35). E, por esse posicionamento da filósofa brasileira, a universidade é uma instituição social autônoma, atrelada à ideia de democracia e democratização do saber.

Por outro lado, a ideia de organização educacional, submetida à lógica do gerencialismo, da forma como ocorre em outras organizações, a instituição universitária é cobrada para responder aos fins práticos e de resultados. No enfoque de universidade como organização, a autora esclarece que a organização,

[...] difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe (CHAUI, 2003, p. 6).

No que tange à autonomia universitária, conforme a Constituição Federal de 1988, Art. 207, a universidade é dotada de autonomia didático-científica, gestão administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo, ainda, obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. No entanto, pela lógica de enxergar o Ensino Superior numa perspectiva mercadológica, como um produto ou um serviço, que descaracteriza a ideia de instituição, a autonomia universitária fica reduzida a uma liberdade de conformar-se.

A autonomia inerente a uma instituição social - autonomia para criar e ser gerida por suas próprias normas, de instituir os critérios acadêmicos e decidir sobre a sua relação com a sociedade - muda para uma perspectiva de âmbito empresarial, com o foco no cumprimento de metas e alcance de indicadores, captação de recursos de outras fontes e formalização de parcerias com empresas privadas, como uma organização (CHAUI, 1999).

A descaracterização da instituição universitária e a diminuição da sua importância social afetou também a docência universitária, assim, na perspectiva de preparação e transmissão de conhecimento, “desapareceu, portanto, a marca essencial da docência: a formação” (CHAUI, 2003, p. 7).

Na perspectiva da universidade operacional, a docência

é pensada como habilitação rápida para graduados, que precisam entrar rapidamente num mercado de trabalho [...], [...] uma “pesquisa” é um “survey” de problemas, dificuldades e obstáculos para a realização do objetivo, e um cálculo de meios para soluções parciais e locais para problemas e obstáculos locais. Pesquisa, ali, não é conhecimento de alguma coisa, mas posse de instrumentos para intervir e controlar alguma coisa. Por isso mesmo, numa organização não há tempo para a reflexão, a crítica, o exame de conhecimentos instituídos, sua mudança ou sua superação (CHAUI, 1999, p. 8).

É importante compreender, que, no Brasil, a transformação da universidade institucional para operacional ocorre em fases distintas de mudança da sociedade, em consonância com a nova forma do capital.

a sociedade aparece como uma rede, móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si. [...] Por isso mesmo, a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se celeremente a mudanças rápidas da superfície do “meio ambiente”. Donde o interesse pela ideia de flexibilidade, que indica a capacidade adaptativa às mudanças contínuas e inesperadas (CHAUÍ, 2003, p. 7).

Conforme lembra Chauí (1999; 2003; 2016), a universidade funcional, da década de 1964, estava voltada diretamente à formação rápida de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho. Com a universidade de resultados, período de 1985 a 1994, não havia preocupação com a qualidade da docência, estava mais focada nas ideias de eficiência, produtividade e competitividade. Nesse contexto, viu-se um significativo crescimento das universidades privadas. Houve, também, formalização de parcerias entre as universidades públicas e o setor empresarial. A universidade operacional, atual desde 1994, pensada como uma organização, volta-se para si mesma num contexto de competição, balizada pelos referenciais de eficiência e eficácia regidos pelas ideias e instrumentos de gestão.

Diante desse cenário, de fragmentação econômica, social e política, o papel da universidade se transformou em motivo de debates mais calorosos na sociedade. E, nesse cenário, Santos (2004; 2005), vê a universidade pública diante do desafio de superar três grandes crises: Primeiramente, a crise de hegemonia, motivada em razão da criação de outros organismos, em face dos questionamentos e das dúvidas suscitadas a respeito da função da entidade universitária em gerar conhecimento e de sua aplicação de acordo com padrões exigidos; segundo, a crise de legitimidade, pelo fato de haver dissensões a respeito do papel social da universidade diante das demandas sociais e políticas, pela democratização e as demandas em torno da igualdade de oportunidade para as classes menos favorecidas; e, a crise institucional, também, pelas pressões do capitalismo, por critérios de eficácia e produtividade, diante da autonomia universitária e pela adoção de modelos focados unicamente na racionalidade administrativa.

Nesse terreno, a administração da universidade também é marcada por inúmeros desafios que precisam ser compreendidos ou repensados, tal como, a difícil tarefa de construir uma identidade institucional coletiva a respeito do seu papel na sociedade contemporânea. É

oportuno entender, portanto, que “uma instituição não é um objeto, nem se reduz as suas condições físicas ou estruturais. Ela é, muito mais, uma rede de relações entre as condutas das pessoas que a constituem. São essas relações que, articuladas entre si, definem a instituição, de fato” (BOTOMÉ, 1996, p. 12).

Por conseguinte, a falta de uma identidade coletiva sobre o seu papel social representa um enorme desafio à administração da universidade, pois, todos os integrantes, em especial, os administradores, precisam compreender e ter em mente a função social da instituição, para que seja possível construir e aperfeiçoar constantemente as relações e condutas que marcam a identidade institucional. Não há dúvida, desse modo, que administrar essa rede de relações é, no mínimo, desafiador, posto que uma instituição sem identidade, ou melhor, “uma universidade sem identidade coletiva é muito difícil de administrar [...]” (BOTOMÉ, 1996, p. 17).

Direcionar as pessoas que integram a instituição na direção de sua função social, no caso da universidade, evita o atendimento indiscriminado de demandas que podem descaracterizar a instituição. Por isso, o papel institucional deve ser delimitado por meio de comportamentos em torno das funções e responsabilidades próprias da universidade. É como afirma o Botomé (1996, p. 49): “[...] a identidade da universidade não está nas suas atividades, mas nas funções (significado) dessas atividades”.

Notadamente, nesse cenário de críticas acentuadas à universidade, a crise institucional também afeta a sua administração, particularmente, a sua identidade institucional, pois, “uma instituição sem identidade tende a ser uma instituição com rumos confusos e facilmente condutível para as direções ou propostas atraentes ou sedutoras, sem relação com suas responsabilidades na sociedade” (BOTOMÉ, 1996, p. 57).

Além disso, existe, também, uma dificuldade enorme da separação entre as funções e as atividades, principalmente, em relação à extensão universitária, por sua vez, permeada por variadas atividades e multiplicidade de papéis, que acabam contribuindo para a descaracterização da universidade (BOTOMÉ, 1996). Isso porque os esforços desagregados ou desnecessários consomem tempo e recursos da universidade, prejudicando, com isso, a realização de sua atividade específica, a saber, produzir conhecimento e torná-lo acessível.

Outra importante constatação a respeito da extensão universitária é a de que, nessa sociedade, definida por estratégias particulares, a extensão se vê diante da ameaça de ser transformada numa agência de extensão a serviço do capitalismo global e privatização da universidade. Por sua notória importância à realização dos direitos humanos, é preciso evitar esse processo de privatização da universidade, uma vez que as atividades e serviços prestados

pela extensão universitária não podem ser justificados como atividades rentáveis, com a finalidade de servir como fonte de arrecadação de recurso governamental.

Por isso, em resposta a tal ameaça,

as atividades de extensão devem ter como objetivo prioritário, sufragado democraticamente no interior da universidade, o apoio solidário na resolução dos problemas da exclusão e da discriminação, de tal modo que nele se dê voz aos grupos excluídos e discriminados (SANTOS, 2004, p. 54).

Entretanto, o cenário não é dos mais favoráveis, pois os desafios da universidade pública são cada vez maiores para as respostas à sociedade. Para Santos (2005), o financiamento de suas atividades é mais restritivo ao longo dos tempos. Em igual sentido, Amaral (2003, p. 150) alerta que “as instituições federais de Ensino Superior enfrentam uma permanente crise de financiamento”. Essa crise de financiamento da educação superior atrai a universidade no meio de disputas políticas e ideológicas sobre a destinação de recursos, no âmbito do orçamento público.

É evidente que esses desafios, de ordem econômica, administrativa e de legitimidade, impostos à universidade, nobre instituição social, ameaçam a sua sobrevivência. E, como sabemos, a universidade ocupa um lugar de destaque na promoção dos direitos humanos. Por conseguinte, o seu papel como produtora de conhecimento não deve ficar restrito à função econômica e refém da mercantilização imposta pela agenda das políticas neoliberais. E, por tudo isso, a universidade precisa tornar-se aberta às mudanças, a fim de se manter como uma instituição inclusiva, para a formação de um homem emancipado e livre.

3.2 Ensino superior público no Brasil

O surgimento das primeiras universidades, no Brasil, ocorreu de forma tardia, quando comparado com a situação dos Estados vizinhos, na América Latina. As primeiras iniciativas para a instalação das escolas de Ensino Superior do país remontam ao período colonial e foi, a partir da vinda da família real para o Brasil, que se formaram os primeiros núcleos de Ensino Superior do país. A partir daí, tornaram-se frequentes os debates em torno desse nível de ensino.

Até a década de 1889, a expansão do Ensino Superior ocorreu de forma discreta, não havia muita disposição política e o engajamento do governo em investimento público era baixo. O ensino “seguia o modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas e visava assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados

em um mercado de trabalho restrito, além de garantir prestígio social” (MARTINS, 2002, s/n).

É oportuno lembrar que a Abolição da Escravidão, a Queda do Império e a Proclamação da República foram importantes eventos históricos responsáveis pela promoção de mudanças significativas na educação superior. Inicialmente, o modelo imposto para o Ensino Superior que predominou no Brasil,

[...] combinou o pragmatismo da reforma pombalina em Portugal (para libertar o ensino dos entraves conservadores tidos como responsáveis pelo atraso do país em relação aos demais europeus), e o modelo napoleônico que contemplava o divórcio entre o ensino e a pesquisa científica (MARTINS, 2002, s/n).

Ainda no século XIX, a partir de 1891, em razão da baixa atuação pública e das iniciativas de apoio à descentralização e à permissão para criação de instituições privadas, permitiu-se uma crescente participação da iniciativa privada na oferta do Ensino Superior. Já no século XX, tal como ocorreu com o sistema paulista, um sistema educacional associado à modernização do Estado de São Paulo, as iniciativas do governo sinalizavam o rompimento com o modelo anterior, marcado por uma política de formação profissional sob o controle do governo central.

A partir daí, o curso dos debates sobre a educação superior já incluía a pesquisa e a autonomia da universidade. Ao longo dos tempos, a educação superior passou por constantes desafios e diversas cobranças por renovação. Pensava-se na liberdade da instituição em relação à ingerência do governo e na liberdade de pensamento e de experimentação desapegada de resultados práticos.

Os primeiros normativos da educação superior surgiram por volta da década de 1930, período marcado por intensos debates e disputas ideológicas. À época, a disciplina normativa concedia privilégios e instituiu o controle governamental. Mesmo que de forma não tão relevante, na década de 1930, a universidade representou um importante instrumento para a democratização do acesso ao Ensino Superior. Ainda nesse período, surgiram diversas manifestações e críticas sobre o modelo de universidade vigente, pois não havia exclusividade pública para o Ensino Superior, além disso, o ensino não era gratuito. Reivindicava-se, também, a inclusão da pesquisa e da extensão entre as funções da universidade.

Em 1931, o governo de Getúlio Vargas promoveu importantes mudanças, rompendo com a situação imobilista anterior em prol da reforma educacional. Em seu governo, Getúlio Vargas autorizou e regulamentou o funcionamento da universidade brasileira, no entanto, é importante lembrar que esse projeto político não era defendido pela maioria. A luta pelo

controle da educação superior foi intensa e favoreceu um grupo restrito da elite econômica e intelectual e lideranças laicas e católicas.

Também, tornaram-se frequentes e com mais intensidade os reclames da sociedade em defesa do ensino público. As reivindicações assumiam uma posição contrária ao modelo das escolas isoladas e ao caráter elitista da educação superior, por atender uma parcela mínima privilegiada da população. A discussão sobre a ideia de universidade no Brasil também foi tratada no Manifesto dos Pioneiros⁶, com a proposta para a organização da universidade, de maneira que pudesse desempenhar a tríplice função: “de elaboradora ou criadora de ciência (investigação), docente ou transmissora de conhecimentos (ciência feita) e de vulgarizadora ou popularizadora, pelas instituições de extensão universitária, das ciências e das artes” (AZEVEDO et al., 2006, p. 199).

O referido documento representou, “para a época, significativo avanço, principalmente, por ter trazido o debate sobre a educação para um campo mais abrangente, que apenas o dos próprios educadores, tratando a educação como problema social” (AZEVEDO et al., 2006, p. 199). Foram inúmeros os embates e as discussões sobre a educação: os educadores defendiam o ensino público laico e de caráter gratuito, enquanto o ensino privado se expandia.

A década de 1940, por sua vez, não registrou nenhum crescimento expressivo do Ensino Superior em relação à década anterior. A partir de 1945, em decorrência da federalização de algumas universidades estaduais, desenvolveu-se a rede de universidades federais brasileiras. Mais tarde, a década de 1950 mostrava sinais de tensão entre as ideias antagônicas sobre o modelo de Ensino Superior.

Um novo paradigma para a universidade brasileira se formou a partir da década de 1960. Em razão do processo de mercantilização da educação, principalmente, na década de 1964, tornou-se comum encontrar propostas de ajustes para a redução da esfera pública, bem como a diminuição dos investimentos na educação superior. Não se pode ignorar, nesse contexto, que a influência de organismos internacionais, tal como, o Banco Mundial, na formulação das políticas educacionais, em especial, no Ensino Superior, teve, como finalidade, atender aos interesses do capital mediante a expansão do Ensino Superior a esse segmento particular.

⁶ Documento disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em 30 nov. 2019.

Em consonância, é procedente a seguinte constatação de Sguissardi (2015, p. 873):

[...] sob pressão de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, ex-vice-diretor do BID em Washington, conduz o quase desmonte do "setor" federal da educação superior, congelando os recursos financeiros e salários, e não criando nenhuma Ifes ao longo de dois mandatos presidenciais (1995-2002). Nesse mesmo tempo, patrocinava o arcabouço jurídico - Decretos 2.207 e 2.306 de 1997 - para a legalização do "negócio" da educação superior.

Pela ótica das recomendações do Banco Mundial, a ênfase dos Estados concentrou-se prioritariamente na Educação Básica, visto que a educação, segundo a referida organização, é uma forma para reduzir a pobreza. A esse respeito, o Banco Mundial (1995) assim dispôs:

La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 1).

E, assim, a consolidação do processo de crise do capital e as políticas privatistas adotadas nas décadas de 1960 a 1970 favoreceram a exploração dos serviços educacionais pela iniciativa privada. E sobre a gratuidade do ensino, o direito à educação superior gratuita enfrentou forte resistência nos governos das décadas de 1964 a 1985. Em favor da iniciativa privada, sobressaiam argumentos em favor da oferta de qualidade, rapidez e praticidade.

Mas, a realidade social, à época, contraditória e excludente, vivenciou um período em que a população de menor poder aquisitivo estava excluída da universidade, não havia disposição política para a democratização do Ensino Superior e o acesso a esse nível de ensino estava restrito àqueles que possuíam plenas condições financeiras de custear as despesas com a educação superior.

As reformas promovidas no âmbito da educação superior foram fortemente influenciadas por fundamentos da política externa. O cenário de pressão pela expansão do Ensino Superior, do interesse comercial em torno da educação, guiado pela lógica de modelos estrangeiros, tais como, os modelos dos americanos e do europeu, propiciou a formulação de caminhos diferentes para o Ensino Superior brasileiro.

A partir da década de 1968, período de intenso incentivo às políticas de expansão do Ensino Superior, foram viabilizados, no Brasil, dois sistemas de ensino: o público, mais focado na pesquisa e na pós-graduação; e o sistema privado. A política educacional voltada ao Ensino Superior no país recebeu forte influência do modelo adotado nas universidades norte-

americanas (o modelo departamental) (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2017). Convém destacar, ainda, que a Reforma Universitária, ocorrida durante o regime militar, marcou a história do Ensino Superior brasileiro. Com as mudanças, nas décadas seguintes, o setor privado acabou concentrando o maior quantitativo de alunos matriculados do Ensino Superior (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Mais tarde, em razão da crise econômica ao longo dos anos 1980 e da política centrada no ajuste fiscal e com base nas orientações emanadas pelos organismos internacionais, por exemplo, o Banco Mundial, o governo brasileiro manteve a redução de investimentos na educação superior. Desse modo, a partir da segunda metade da década de 1990, houve a retomada do crescimento do Ensino Superior por vias privadas. Contrariamente, o setor público manteve-se numa tendência de retração e de cortes no orçamento destinado às universidades federais (CASTRO; SEIXAS; CABRAL NETO, 2010).

Nas décadas seguintes, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, arquitetado no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), plano alinhado aos moldes dos padrões do modelo de administração gerencial, a educação foi deslocada para o núcleo de serviços não exclusivos do Estado, decisão que priorizava as políticas voltadas à iniciativa privada.

Em resumo, Castro, Seixas e Cabral Neto (2010), esclarecem que o primeiro período de expansão do Ensino Superior no Brasil teve início a partir da década de 1940: à época, a maioria das universidades era de caráter privado, que, posteriormente, foram estatizadas, originando a maior parte das universidades federais brasileiras. O segundo período aconteceu na década de 1970, com o aumento expressivo de matrículas até o final da década de 1980, em decorrência, por exemplo, da concentração urbana e da necessidade de melhorar a formação da mão de obra. E o terceiro período ocorreu por volta da década de 1990, impulsionado pela globalização da economia mundial e sob forte influência das ideias com orientação neoliberal, para enxugamento da atuação estatal e alinhamento com as regras do mercado.

No ano seguinte, na década de 1996, em razão da nova reorganização da educação brasileira, num cenário eivado de orientações para ajustes neoliberais, foi aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em que se estabeleceram as diretrizes e bases da educação nacional e desregulamentou de vez a educação superior, permitindo o funcionamento de cursos em instituições do setor público ou privado.

O modelo universitário, no Brasil, delineado com a instituição das diretrizes e bases da educação nacional, pela Lei n. 9.394, de 1996, em paralelo com outros instrumentos

normativos, permitiu-se a formulação de novas estratégias em prol da expansão do Ensino Superior. Além disso, também, foi instituído o ensino técnico para a formação profissional, destinado a qualificar, para o trabalho, as pessoas integrantes das camadas sociais mais baixas, excluídas do Ensino Superior.

No início do século XXI, os movimentos alusivos às reformas na educação superior, também, mencionavam as inspirações aos referenciais de outro modelo de educação superior, a saber, o processo de Bolonha, iniciado na Europa e firmado na cidade de Bolonha, em 1999. Esse sistema europeu de educação superior, que visava harmonizar os sistemas universitários em vigor nos Estados integrantes da União Europeia, também, foi pensado tendo como objetivo “[...] a consolidação e o enriquecimento da cidadania europeia e o aumento da competitividade com outros sistemas de ensino do mundo (em particular os dos Estados Unidos e do Japão)” (MORGADO, 2009, p. 50).

As transformações do capitalismo global e a reestruturação da produção e dos processos de trabalho influenciaram as políticas afetas à educação superior e as estratégias de formação para o trabalho, em esfera global, com reflexos nos modelos existentes nos Estados Unidos e na Europa. O processo de Bolonha, em especial, também, foi justificado por uma agenda guiada por questões econômicas internacionais, que impuseram desafios à universidade.

Em linhas gerais,

O chamado Processo de Bolonha - isto é: a produção de uma “política pública de um meta-Estado para um meta-campo universitário” - constitui-se em uma política educacional supranacional, comum aos Estados-membros da União Europeia e que atribui grande protagonismo às questões relativas à “garantia de qualidade”, obtida por meio de um sistema de avaliação de tipo tecnocrático, positivista e “contábil” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2017, p. 27).

Diante desse contexto, no Brasil, uma nova proposta de mudança na educação superior retornou à discussão no governo do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Nesse período, houve uma maior articulação das políticas governamentais de acesso ao Ensino Superior, a saber: o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a organização da Educação à Distância; e as políticas afirmativas e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O REUNI, em especial, programa para reforma das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), foi uma medida adotada pelo Governo Federal, a qual buscou incentivar a adesão das IFES a um novo modelo de universidade, impondo uma nova relação de trabalho

com o professor, mediante os incentivos financeiros às entidades. Não obstante, conforme elucidam os autores Lima, Azevedo e Catani (2017, p. 38), o programa “é uma forma de estimular a concorrência entre as universidades federais. Talvez mais correto seria dizer que se trata de uma competição de regularidade e de busca de identidade ao modelo sugerido pelo MEC”.

No decorrer de 1996 a 2007, as estratégias adotadas pelo governo permitiram o crescimento do Ensino Superior público, entretanto, o setor privado concentrou o maior quantitativo do total de matrículas na educação superior (89,1%). As políticas de financiamento, tais como, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), também, foram importantes instrumentos para a expansão do Ensino Superior (CASTRO; SEIXAS; CABRAL NETO, 2010).

É importante sublinhar que, desde quando fora instituído a educação como direito gratuito do cidadão, garantido na Constituição Federal de 1988, as pressões contrárias à gratuidade do Ensino Superior no Brasil se intensificaram, tornando-se tema recorrente nos debates sociais e de opinião pública. Como sustentam os autores Castro, Seixas e Cabral Neto (2010), as medidas adotadas pelo governo brasileiro incentivaram a iniciativa privada, pois, em 2007, o setor público era responsável por apenas 10,9% do total das instituições de Ensino Superior, enquanto que 89,1% desse total estava com as instituições da iniciativa privada.

Para o professor Catanin (2008, p. 5), “[...] o engajamento da universidade pública brasileira ainda é muito pequeno, no sentido de dotações orçamentárias e de políticas mais agressivas de inclusão de distintos contingentes de alunos que ainda não se inseriram nessas IES”. Se é assim, com a adoção da agenda neoliberal de redução dos gastos sociais, a situação se torna ainda pior para o financiamento da universidade pública.

Sabe-se que a formação de uma pessoa, para atuação na vida acadêmica, demanda tempo, dedicação e investimento. Algumas pesquisas, pelas suas próprias características, demandam longo prazo de preparação e duração, podendo frustrar os interesses mercadológicos de agências financiadoras (CATANI, 2008). Considerando esse entendimento, segundo pensa Teixeira (1957, p. 80),

[...] a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a protegidos), e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, perpetuando-se, assim, o quadro de desigualdades sociais.

Não há dúvidas, portanto, de que a educação superior gratuita e universal revela-se necessária, justificando-se, por conseguinte, o necessário investimento público em políticas inclusivas, para o acesso e a permanência do aluno no Ensino Superior, em condições de igualdade.

CAPÍTULO IV

4 ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Este capítulo é dedicado ao orçamento público e aos financiamentos e políticas de assistência estudantil. Contextualiza-se, nesta seção, a evolução histórica do orçamento público e os seus elementos essenciais, abordando-o como instrumento político e democrático para a implementação de políticas direcionadas à proteção dos direitos humanos, precipuamente, o direito à educação. Em seguida, analisa-se a evolução do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), na Universidade Federal do Tocantins (UFT).

4.1 Orçamento público

O orçamento público é reconhecido como uma peça legal, por meio do qual o Estado se manifesta na economia e representa as ações do governo destinadas à sociedade em suas diversas áreas, tais como, educação, saúde, segurança pública, entre outras. De acordo com o artigo 3º, da Constituição Federal de 1988, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Assim, posto o dispositivo normativo constitucional, no orçamento, devem constar as prioridades do governo, em conformidade com os anseios da sociedade. Por isso, há necessidade de ações positivas do Estado, a fim de garantir os direitos humanos, viabilizando o cumprimento dos objetivos fundamentais constitucionais.

A atividade financeira do Estado compreende as suas receitas e despesas previstas no orçamento. Com esse instrumento, portanto, é possível gerenciar a dotação dos recursos públicos necessários à realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. No orçamento, o poder público discrimina a origem, o total de recursos a serem recebidos e os dispêndios que serão executados. Esse aspecto é importante, pois a definição das prioridades de alocação das dotações de recursos públicos molda o tamanho do Estado e, portanto, o seu compromisso com a sociedade.

O orçamento público é uma lei, uma peça constitucional, na qual todos os gastos do governo devem estar previstos. Em igual sentido, Oliveira (2013, p. 396) explica que “o orçamento público é o instrumento jurídico no qual se prevê a efetivação de todo e qualquer direito por parte do Estado. É, e deve ser, no orçamento, que o governo expressa, de antemão, quais direitos serão, ou pelo menos uma tentativa, atendidos”.

Por essa razão, e principalmente quanto aos direitos ditos sociais prestacionais, tal como, o direito à educação, compreende-se que o orçamento público, desde a decisão política de dotação de recurso, é um instrumento essencial à efetividade dos direitos humanos de cunho prestacional. O orçamento público também é um instrumento político e democrático sobre o exercício do poder executivo, quanto à origem e à destinação de recursos.

Por isso, como prevê a própria a Constituição Federal, em seu artigo 165, § 8º, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [...]” (BRASIL, 1988). Como se vê, a concepção sobre o orçamento vai além de ser um instrumento normativo constitucional, mais do que isso,

é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o Governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento apresenta-se como peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelo Governo, como, por exemplo: os gastos com educação, saúde e segurança pública (BRASIL, 2019, p. 7).

Quanto a isso, Oliveira (2013, p. 319) explicita que “a decisão de gastar é fundamentalmente uma decisão política. [...] A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. Dependendo das convicções políticas, religiosas, sociais, ideológicas, o governante elabora o seu plano de gastos”. O financiamento de políticas destinadas à efetivação dos direitos humanos insere-se nesse contexto de inclusão no orçamento público.

Vale frisar, no entanto, que esse nível de decisão demanda estrita limitação à Constituição Federal para aplicação dos recursos, de forma a melhor atender o interesse público. Assim sendo, nesse ponto, também, é oportuno rememorar a conceituação de Lopes et al (2007, p. 11):

O orçamento público é a mais importante carta de intenções do governo. Nele, constam as funções, programas e atividades que constituem o cerne das ações a serem implementadas ao longo de um mandato governamental. O processo de formulação e execução orçamentária representa, portanto, um espaço estratégico para as iniciativas de controle social das políticas públicas. Ao definir o volume de recursos alocados para cada área de atuação do Estado, o orçamento passa a ser um dos principais elementos determinantes da efetividade ou não de tais políticas.

Pelo conceito clássico, o orçamento foi tratado como peça contábil, um instrumento para controle e equilíbrio fiscal entre a receita e a despesa. A partir da proposta de modernização do Estado, em 1930, o orçamento público ganhou mais atenção e novas dimensões. Na década de 1950, foi tema de vários estudos em nível internacional. No Brasil, os debates produzidos nos Estados Unidos e os materiais distribuídos pela ONU impulsionaram a reforma do orçamento.

Nesse contexto, na década de 1960, foi instituída a lei nº 4.320, em 17 de março de 1964, inaugurando as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos. Em seguida, em 1967, o Governo Federal aprovou o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a organização da Administração Federal, que implementou o orçamento-programa como um dos instrumentos básicos das atividades administrativas. Além disso, à época, o governo editou outros documentos normativos e avançou com a padronização do orçamento.

No decorrer da década de 1990, o orçamento público ganha disciplina especial, com a Constituição Federal de 1988, que permitiu a criação de Lei Complementar, na forma a seguir: “Art. 165, § 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (BRASIL, 1988). Quanto à modernização orçamentária, mais tarde, na década de 2000, o governo instituiu a Lei Complementar nº 101, de 14 de maio de 2000, estabelecendo as normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, entre outras providências.

Como apresentado, ao longo dos anos, tem-se buscado aprimorar os modelos e as práticas orçamentárias, principalmente com base nos modelos desenvolvidos nos Estados

Unidos. No Brasil, com a técnica de orçamento tradicional, o aspecto econômico era tratado como uma questão secundária, sobressaía o interesse pelo controle político sobre o executivo e o aspecto jurídico do orçamento, restringindo-se à previsão da receita e à autorização de despesa.

Na década de 1930, a neutralidade do orçamento, em relação aos interesses da coletividade, não atendia às necessidades do Estado. Como instrumento de administração, os modelos desenvolvidos nos Estados Unidos influenciaram as práticas orçamentárias. A esse respeito, Giacomoni (2009) pondera o seguinte:

a reforma orçamentária, na sua essência, exigia que os orçamentos públicos deveriam constituir-se em instrumentos de administração, de forma que auxiliassem o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle (GIACOMONI, 2009, p. 57).

A adoção de alguns modelos de orçamento, por exemplo, o orçamento base-zero, foi um importante passo. Exigiu-se a necessidade de justificativa de todos os programas, quando do início do ciclo orçamentário, “de acordo com o modelo, as ações ou, parte delas, de um programa governamental constituiriam *unidades de decisão*, cujas necessidades de recursos seriam avaliadas em pacotes de decisão” (GIACOMONI, 2009, p. 61).

Outra importante inovação americana foi o novo orçamento de desempenho. Com novo enfoque, a peça orçamentária preocupava-se também com o destino, com o resultado do gasto público e cobrava a responsabilização dos agentes: “destaca-se uma nova categoria de objetivos de desempenho: os resultados (*outcomes*)” (GIACOMONI, 2009, p. 61).

Esse movimento reformista do orçamento incorporou, a partir da década de 1950, a concepção de programa. No Brasil, o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, introduziu, na esfera federal, a obrigação do orçamento-programa, a saber: “Art. 16 - Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Nesse aspecto, o orçamento possui um elo com o planejamento, considerando os objetivos que o governo pretende alcançar. Trata-se de mais uma concepção extraída da experiência americana, e seus elementos essenciais são:

a) os *objetivos* e os *propósitos* perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;

c) os *custos* dos programas medidos por meio da identificação dos *meios* ou *insumos* (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e d) *medidas de desempenho* com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas (GIACOMONI, 2009, p. 162).

Em outra importante concepção, conforme Oliveira (2013), o orçamento não pode ser concebido apenas como mera peça contábil ou simples plano de governo, pois representa o compromisso político de promessas levadas ao povo. Por isso, com a Lei 10.527, de 10 de julho de 2001, o governo institui o orçamento participativo, processo orçamentário que demanda mobilização social, visto que contempla a população no processo decisório. Cabe frisar, no quadro a seguir, algumas das principais diferenças sobre o orçamento na perspectiva tradicional e o orçamento-programa.

Quadro 1 - Orçamento tradicional e o orçamento-programa: síntese

Aspectos	Orçamento tradicional	Orçamento moderno
Função	Controle político e disciplinador das finanças públicas. Prioriza aspectos contábeis de gestão.	Instrumento de administração. Orientado para o prisma administrativo e de planejamento.
Controle	Busca avaliar a idoneidade dos executivos	Procura avaliar a efetividade das ações governamentais, auxiliar nas etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.
Aspecto econômico	Posição secundária	Instrumento da política fiscal do governo com foco na atividade econômica.
Planejamento	Sem associação com o planejamento	Aproximação do orçamento com o planejamento.
Aspecto técnico	Um inventário dos meios	Tinha como objetivo o alcance de metas.
Peça orçamentária	Classificação contábil para o controle de despesa, a partir das unidades administrativas e por objeto	Documento, um plano completo de informações para decisões tomadas a partir de avaliações e técnicas de alternativas possíveis.
Processo de avaliação	Não existem	Utilização de indicadores para medir resultados.

Fonte: Adaptação de Giacomoni (2009).

Cabe enfatizar que o orçamento público, principal instrumento de ação estatal na economia, agrega inúmeras funções, tais como, função política, função gerencial, contábil e financeira e a função de planejamento, ligada à técnica orçamentária orçamento-programa. Em resumo, as três principais funções econômicas do Estado ou funções do orçamento são: “a) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); b) promover

ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora)” (GIACOMONI, 2009, p. 22).

E, por essa razão, cabe destacar que o orçamento público é um importante instrumento de realização de políticas públicas afetas aos direitos humanos. Em especial, com a função distributiva, é possível combater os desequilíbrios sociais e atender aos menos favorecidos. No caso da educação, o governo pode financiar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Os estudos sobre o orçamento público mostram um arcabouço normativo, conforme menção no quadro a seguir.

Quadro 2 - Base legal do orçamento público

Normativo	Conteúdo
Constituição Federal de 1988	Cria os instrumentos legais: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDB); Lei Orçamentária Anual (LOA). Estabelece áreas prioritárias, como a educação.
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui normas gerais de direito financeiro.
Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas.
Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e execução orçamentária.
Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001	Estabelece, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa.

Fonte: Elaboração própria (2019).

Ainda com relação às suas funções, alerta Kiyoshi Harada (2009, p. 58) que:

[...] lamentavelmente, entre nós, o orçamento, longe de espelhar um plano de ação governamental, referendado pela sociedade, tende mais para o campo da ficção. Tanto é assim que a União já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergências entre o Parlamento e o Executivo em torno de algumas prioridades nacionais, sem que isso tivesse afetado a rotina governamental. Vigora entre nós a cultura do desprezo ao orçamento, apesar de, ironicamente, existir uma parafernália de regras e normas, algumas delas de natureza penal, objetivando a fiel execução orçamentária.

Na realidade, o orçamento público tem servido às disputas políticas, são frequentes as notícias publicadas pela mídia, denunciando as situações de desperdício de recursos públicos

e corrupção. A preocupação com a realização do interesse social tem se firmado em posição secundária, pondo em risco a implementação dos direitos humanos.

4.2 Contexto histórico do orçamento público e o constitucionalismo no Brasil

Historicamente, a concepção do orçamento como instrumento de planejamento surgiu por ocasião do liberalismo, posto que, com o absolutismo, não havia controle, nem prestação de contas aos cidadãos, a respeito dos recursos públicos. Não é difícil imaginar que, diante do poder ilimitado do rei, as finanças públicas se misturavam com os gastos pessoais do soberano.

Portanto, nesse primeiro momento, a partir do surgimento do Estado liberal, o orçamento ganha status de instrumento de planejamento, com regulação normativa, para limitação do poder estatal. Conforme afirma Oliveira (2013, p. 400), “classicamente, o orçamento era uma peça que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com os planos governamentais e com os interesses efetivos da população. Era mera peça contábil, de conteúdo financeiro”. Nessa visão, originalmente, o orçamento servia como peça documental para a previsão das receitas e a autorização de realização das despesas.

A partir do século XIX, o orçamento ganha enorme relevância social. A delimitação das receitas e despesas já constituía fator relevante, em razão do cenário social que surgia. O liberalismo estava materializado diante das exigências em prol do controle dos gastos públicos e limitação dos poderes do Estado sobre a gestão das finanças públicas. Nesse viés, Torres (2014, p. 342) afirma que

[...] os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante as preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.

No entanto, é importante esclarecer que a primeira preocupação do orçamento clássico não contemplava o planejamento orçamentário, mas sim, buscava promover o equilíbrio fiscal, para evitar a tributação excessiva sobre a população. À época, a ideologia liberal, defensora da intervenção mínima do Estado, prevalecia em reação ao absolutismo, e buscava-se, portanto, o controle dos gastos públicos e a atuação mínima do Estado nas relações entre os particulares. Essa concepção, do equilíbrio entre receita e a despesa, prolongou-se por muito tempo. “Durante os dois primeiros séculos, desde a revolução britânica de 1688, o

orçamento, como instrumento político, foi o escudo para defesa dos contribuintes contra os governos [...]” (BALEEIRO, 1998, p. 425).

Ainda no século XIX, o Estado foi mudando de perfil e começou a abandonar a neutralidade no período do *laissez-faire*. Assim, passou a intervir mais tanto na economia, quanto nas relações sociais, a fim de corrigir as distorções do sistema econômico e incentivar o desenvolvimento (GIACOMONI, 2009). Já, no século XX, principalmente, após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, o caráter instrumental procedimental e formal do orçamento foi cedendo espaços para as novas concepções, agora, já alinhadas com a ideia de planejamento.

Em razão da maior intervenção do Estado na economia, contrariando os postulados da ideologia liberal, o orçamento transformou-se em um instrumento utilizado pelo governo, para enfrentar as crises nos momentos de depressão, desemprego, e em um meio para combater a inflação e a promoção de investimento (BALEEIRO, 1998).

Em síntese, foi, praticamente, no século XX, que o orçamento ganhou mais notoriedade e passou a assumir outras funções, não se resumindo numa simples previsão de receita e autorização de despesa. Assim, constituiu-se num expressivo instrumento de administração, empregado como documento hábil de auxílio ao governo, na fixação de metas e objetivos a serem alcançados. Contudo, em razão da crise instalada nos anos de 1970, motivo de desequilíbrio nas contas públicas e do endividamento dos países mais desenvolvidos, o Estado do bem-estar social passou a ser contestado.

No Brasil, com o processo de organização das finanças do país, a partir da Constituição Imperial, de 1824, deu-se início ao tratamento formal do orçamento. A primeira lei orçamentária brasileira surge em 1827, porém, em razão de diversos fatores, tais como, os deficientes mecanismos arrecadadores nas províncias, as dificuldades de comunicação e conflitos com as normas legais, a lei teve frustrada a sua aplicação, todavia, o primeiro orçamento, pelo contexto, teria sido aprovado apenas em 1830 (GIACOMONI, 2009).

Importantes alterações orçamentárias foram instituídas pela Constituição Federal em 1891, a respeito da distribuição de competências em matéria orçamentária. O Congresso Nacional, por exemplo, assumiu a função privativa pela elaboração do orçamento, sendo de iniciativa da Câmara dos Deputados. Outro ponto de destaque foi a preocupação com o controle e a tomada de contas do executivo, o que resultou na criação de um Tribunal de Contas.

Mais tarde, em 1922, foi instituído o Código de Contabilidade da União. Com isto, formalizou-se a prática do Poder Executivo fornecer, ao Poder Legislativo, todos os elementos para que esse poder exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei

orçamentária (GIACOMONI, 2009). Para esse o autor, a proposta de modernização do Estado, em 1930, resultou na centralização da maior parte das funções públicas na área federal.

Em outro contexto, a Constituição Federal, outorgada em 1934, representando essa nova realidade, deu destaque especial ao orçamento, atribuindo a competência por sua elaboração ao Presidente da República. O Poder Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas.

Em decorrência da nova Constituição Federal, em 1937, a proposta orçamentária seria elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, mas, na realidade, o orçamento sempre foi elaborado pelo Poder Executivo (GIACOMONI, 2009). Pela Constituição Federal de 1946, o orçamento retoma a sua característica mista, o Poder Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Além disso, foram consagrados importantes princípios orçamentários, como a unidade, a universalidade, a exclusividade e a especialização.

A situação, em 1967, foi diferente. A Constituição inovou e retirou prerrogativas do Poder Legislativo, a respeito do orçamento e a realização de despesa, limitando a sua autonomia acerca da iniciativa de leis ou emendas que criavam ou aumentavam despesas e emendas ao projeto de lei do orçamento (GIACOMONI, 2009).

Nas décadas seguintes, a Constituição Federal de 1988 dedicou-se atenção especial ao tema do orçamento público e instituiu competência privativa do Presidente da República à iniciativa das leis orçamentárias: “Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previsto nesta Constituição”.

Outra importante inovação, de acordo com Oliveira (2013), é o fato de que, com a Constituição de 1988, o poder de emendar o orçamento ganhou mais liberdade. Corroborando, Giacomoni (2009) esclarece que a Constituição retornou ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento. Além do mais, o Executivo deve encaminhar ao Legislativo, anualmente, o projeto de lei referente à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), para orientação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.3 Marco legal do modelo atual do orçamento público: o ciclo orçamentário

A Constituição da República de 1988 aprovou as três principais leis no ordenamento financeiro, permeadas de princípios encarregados pela estabilidade das práticas orçamentárias

e por uma melhor fiscalização do orçamento. Esses princípios também auxiliam na compreensão e interpretação da peça orçamento, em síntese: a) princípio da clareza, com base nesse princípio, o orçamento deve ser escrito de forma clara e compreensível; b) princípio da exclusividade, pelo qual a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão de receitas; c) princípio da universalidade, que obriga a previsão de todas as receitas e despesas na lei orçamentária; d) princípio da anualidade, cujo orçamento deve ser elaborado e autorizado por um determinado período de tempo, no caso, deve ter vigência limitada a um exercício financeiro; e) princípio da unidade, que prevê que deve existir apenas uma peça orçamentária para um dado exercício financeiro; f) princípio da não afetação, previsto no artigo nº 167, da Constituição Federal, com base nesse princípio, nenhuma receita poderá estar vinculada para atender a certos ou determinados gastos; g) princípio do equilíbrio, a qual impõe a elaboração do orçamento de forma equivalente às receitas; h) princípio do orçamento bruto, que prevê que todas as receitas e despesas devem constar no orçamento com seus valores brutos, sem dedução; i) princípio da discriminação, pela a regra desse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer discriminadas no orçamento, possibilitando a identificação das origens e aplicação dos recursos; j) princípio da publicidade, que consiste na regra para a ampla publicidade do orçamento; e k) princípio da exatidão, que envolve as questões técnicas e éticas - regra a ser observada pelos setores responsáveis pela política orçamentária e pelos setores que demandam os recursos (GIACOMONI, 2009).

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, Art. 165, Incisos I a III, parágrafo 5º, da análise do conteúdo do orçamento, também, é possível classificá-lo em espécies, a saber: a) orçamento fiscal; b) orçamento de investimento; e c) o orçamento de seguridade social.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A esse respeito, é importante registrar as reflexões alvitadas por Regis Fernandes de Oliveira em seu livro *Curso de Direito Financeiro*:

O orçamento fiscal contém o que se arrecada e o que se gasta. Mera peça financeira de receita e despesa, sem qualquer tipo de incursão sobre os interesses em jogo. Deve conter toda a arrecadação referente “aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (inciso I, do § 5º, do art. 165, da CF).

O orçamento de investimento engloba o orçamento das “empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (inciso II, do § 5º, do art. 165, da CF).

Por fim, existe o *orçamento da seguridade social*, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (inciso III, do § 5º, do art. 165, da CF) (OLIVEIRA, 2013, p. 333).

Em matéria orçamentária, a Constituição Federal de 1988 valorizou o planejamento, ao estabelecer, em seu artigo 165, a definição das três leis do orçamento público: I - o Plano Plurianual (PPA); II - as diretrizes orçamentárias (LDO); III - os orçamentos anuais (LOA). O Plano Plurianual orienta a elaboração dos demais planos e representa o planejamento de médio prazo, com a definição das estratégias, diretrizes e metas pelo período de quatro anos. De acordo com a Constituição Federal, § 1º, “a lei que instituir o plano plurianual, estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta do orçamento, com as propostas a serem realizadas pelo governo no ano seguinte, além disso, é o elo entre o PPA e a LOA. Conforme previsto na Constituição Federal, em seu artigo nº 165:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual, desdobrada pelos três orçamentos (fiscal, seguridade social e investimento das empresas), é o último instrumento do ciclo orçamentário e a sua função é

apresentar a estimativa da receita a ser arrecadada e a sua aplicação no ano de vigência, bem como a distribuição das despesas. A LOA é o orçamento propriamente dito.

Todo ano, a lei é discutida e aprovada com a discriminação da programação, os gastos governamentais em cada área e a previsão das receitas para custear esses gastos. É muito importante frisar que, na estruturação da LOA, como prevê a Constituição Federal, em seu artigo nº165 e parágrafo 7º, o orçamento fiscal e o orçamento de investimento devem servir como instrumentos de redução das desigualdades inter-regionais.

Os instrumentos legais do planejamento estão relacionados entre si. No PPA, os programas têm metas e indicadores quantitativos, a LDO explicita as metas e as prioridades para cada ano e a LOA se encarrega da previsão dos recursos necessários para a execução. Nesse sentido, no Brasil, o ciclo orçamentário está dividido em quatro etapas, conforme síntese, no quadro a seguir:

Quadro 3 – Processo orçamentário

Elaboração	Aprovação	Execução	Controle
<p>Cabe ao Poder Executivo, a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com base no planejamento estabelecido no Plano Plurianual (PPA) e nas prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigentes. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF/FAZENDA/ME) faz a captação e a consolidação das propostas orçamentárias de cada Ministério e dos demais Poderes, utilizando o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Posteriormente, o PLOA deve ser encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação.</p>	<p>Após o recebimento do projeto de lei pelo Congresso Nacional (CN), os Deputados Federais e os Senadores, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), examinam, discutem, ajustam, votam e aprovam a proposta orçamentária. O relatório da CMO é apreciado pelo plenário do CN. Os Deputados e os Senadores podem, sob determinadas condições, propor alterações (emendas) à proposta orçamentária. O PLOA poderá ser vetado no todo ou em parte ou sancionado pelo Presidente da República. Em caso de vetos, caberá ao Congresso Nacional apreciá-los, podendo</p>	<p>Após a publicação do Orçamento, o Poder Executivo tem até 30 dias para editar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Esse Decreto e as suas alterações posteriores visam adequar os valores da LOA à realidade de cada ano, assegurando, assim, o equilíbrio entre as receitas e as despesas previsto na LDO (meta de resultado primário). Assim, quando o Decreto estipula uma limitação de despesas, ocorre o contingenciamento. Tanto as receitas como as despesas são revistas ao longo do ano. Na fase de execução, os valores aprovados na Lei Orçamentária podem ser insuficientes ou ocorrer necessidades de realização de despesas não</p>	<p>Existem dois sistemas de controle da execução orçamentária: um interno e outro externo. O controle interno é realizado por unidade no âmbito da própria Administração, dentro de sua estrutura, com supervisão técnica da Controladoria-Geral da União. O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, de forma independente e autônoma, no caso da União, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).</p>

	rejeitá-los ou não. Após sancionado pelo Presidente da República, o PLOA se transforma na Lei Orçamentária Anual – LOA.	computadas ou insuficientemente dotadas. Diante de tais situações, a LOA poderá ser alterada no decorrer de sua execução, por meio de créditos adicionais.	
--	---	--	--

Fonte: Ministério da Economia (ME, 2020, p. 8).

Como descrito no quadro 4, os três instrumentos legais do planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual), possuem suas especificidades quanto à vigência temporária. O PPA possui o período de 04 (quatro) anos, para a LDO e a LOA, o prazo é de 01 (um) ano.

Quadro 4: Procedimentos do ciclo orçamentário: em síntese

Instrumento	PPA	LDO	LOA
Vigência	4 anos	Anual	Anual
	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Prazo limite para o executivo enviar o projeto de lei	Até 4 meses antes do final do primeiro ano de mandato do novo governo	O limite é de até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro	Até 4 meses antes do final do exercício anterior a sua vigência
	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro
Prazo limite para devolução ao Poder Executivo	O prazo limite é de até o encerramento da sessão legislativa do ano de envio	O prazo limite é de até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa	O prazo limite é de até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio

Fonte: Adaptação ENAP (2017, p. 18).

Em síntese, assim como ocorre com o PPA, na elaboração do projeto da LOA, as propostas de todos os ministérios e órgãos públicos são reunidas e enviadas para a Casa Civil da Presidência da República, na forma de um projeto de lei. Daí, é que o Chefe do Executivo envia para o Congresso Nacional o projeto da Lei Orçamentária Anual até 31 de agosto de cada ano.

Depois de discutido o projeto, poderá ainda sofrer alterações pelos parlamentares, por meio de emendas à proposta de orçamento, e, posteriormente, seguir para votação até o dia 22 de dezembro pelo Plenário do Congresso. Concluída a aprovação da LOA no Congresso, o texto segue de volta para sanção do presidente e publicação da lei. A partir de então, pode-se iniciar o processo de execução do orçamento e o atendimento das demandas sociais.

Como se vê, o orçamento é composto por um sistema mais amplo, com a atuação de diversos atores. Na Lei de Orçamento Anual, os dispêndios do governo estão separados por assunto ou por áreas de governo, por exemplo, a educação, com seus respectivos programas e ações. É na educação que está previsto o Programa Nacional de Assistência Estudantil.

4.4 Orçamento público e os direitos humanos

A natureza do orçamento público é alvo de inúmeros debates, a respeito deste instrumento, as discussões procuram responder se o orçamento seria lei material, lei formal ou mero ato administrativo. Mas, de fato, é importante sublinhar que as decisões políticas sobre a destinação de dotações orçamentárias requerem uma distribuição justa dos recursos. Composto por receita e despesa, o orçamento público pode aumentar a desigualdade, caso as escolhas políticas não priorizem a destinação de recursos para a implementação dos direitos fundamentais, como, os recursos para o financiamento da assistência estudantil, com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Nas palavras de Travassos (2014, p. 53), “[...] de nada, adiantaria a estipulação de normas jurídicas e a definição de conteúdo de direitos fundamentais em legitimação moral, se não pudessem ser efetivados por ausência de recursos”. A relevância do orçamento aumenta, diante da marcha em curso de reformas, pautadas na ideologia neoliberal, que ameaçam as conquistas sociais. Daí, a necessidade de perceber o orçamento como instrumento importante para a promoção dos direitos humanos. Ainda segundo o autor,

a não previsão de créditos orçamentários referentes a determinado direito representa, temporariamente, que este não será assegurado [...]. Em sentido diametralmente oposto, a alocação de recursos financeiros destinados à prestação de determinado serviço público pode representar justamente a garantia de que os direitos do respectivo setor serão implementados (TRAVASSOS, 2014, p. 53).

Pela supremacia dos direitos humanos, não se pode aceitar as decisões políticas destoantes que intentam contra as conquistas sociais e acabam alocando os recursos para os interesses de direitos não essenciais, enquanto ainda não garantidos os direitos humanos. Estabelecida essa primazia, resta clara a necessidade de um olhar diferenciado sobre o orçamento público, uma releitura à luz dos direitos humanos. Sabe-se que os resultados das análises orçamentárias com os trabalhos sobre o orçamento público possibilitam a exposição de violações de direitos.

Nessa rota, devido à importância do tema, buscamos as publicações indexadas à base de dados *Scopus*, no portal de periódicos da CAPES, a respeito dos trabalhos sobre o

orçamento e a efetivação dos direitos humanos. A *Scopus* contempla ampla cobertura nas mais diversas áreas de conhecimento, trata-se de uma base de dados “internacional, com uma ampla representação da produção científica da América Latina: [contempla] + 850 títulos, entre os quais, mais de 400 títulos brasileiros; contém mais de 590.000 documentos de autores brasileiros” (SCOPUS, 2016, p. 4).

Conforme o Gráfico 1, no período compreendido de 2010 a 2018, foram encontrados 191 trabalhos com referência aos direitos humanos. Pelos dados da consulta, a partir de 2010, o interesse pelo tema ganha mais notoriedade. Houve, também, uma maior preocupação não somente com os direitos materiais garantidores, mas também, com o orçamento na condição de instrumento indispensável para a efetivação dos direitos humanos. De acordo com o Gráfico 1, o maior quantitativo de material publicado ocorreu em 2018.

Gráfico 1: publicações no portal de periódicos da CAPES



Fonte: Portal de periódicos Capes (2019).

Blyberg (2009) argumenta que o trabalho com o orçamento público e os direitos humanos é recente e tornou-se mais efetivo para a realização dos direitos humanos:

Grupos de diversos países contestaram políticas orçamentárias e gastos que privaram pessoas de sua subsistência, prejudicaram sua saúde, falharam em proporcionar sua educação básica ou afetaram negativamente seus direitos econômicos e sociais fundamentais. Essas organizações que trabalham com orçamento em direitos humanos pressionaram governos para liberar informações orçamentárias essenciais, de tal forma que as evidências pudessem ser examinadas à luz do dia. Elas pressionaram por processos orçamentários abertos, para que as pessoas pudessem descobrir o que acontecia e responsabilizar os violadores por suas ações (BLYBERG, 2009, p. 136).

O direito financeiro, ou melhor, as atividades financeiras do Estado e as suas prioridades na destinação de recursos orçamentários, vem ganhando maior visibilidade ao

longo dos tempos, principalmente, em decorrência da capacidade governamental de implementação de políticas públicas. O tema orçamento público ainda atinge maior visibilidade em razão de atuações importantes de organizações da sociedade civil, no acompanhamento dos gastos governamentais e na discussão sobre as demandas dos direitos humanos, impondo-as como obrigações legais do governo.

Um exemplo significativo desse trabalho foi iniciativa do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). A organização surgiu em 1979 e tem como missão institucional o debate democrático. E, para isso, considera o orçamento público importante instrumento para o enfrentamento das desigualdades. Todavia, como alerta o INESC (2017), no Brasil, o orçamento público tem servido para acentuar a desigualdade.

Uma política pública, por ser uma ação do Estado que produz efeitos na sociedade, por exemplo, democratizar o acesso à educação superior, que envolve recursos públicos, também, é considerada no trabalho do Inesc. Busca-se verificar em que medida a política pública e o orçamento público buscam a realização dos direitos humanos. A intenção é informar e municiar a população para o debate diante das informações orçamentárias a respeito das receitas e aplicação dos recursos. A metodologia do Inesc (orçamento e direitos) pressupõe (cinco) pilares: a) financiamento do Estado com justiça fiscal; b) alocação máxima de recursos disponíveis; c) realização progressiva dos direitos; d) não discriminação; e) participação popular.

O primeiro pilar é o financiamento do Estado com justiça fiscal: a justiça fiscal engloba tanto o componente da justiça tributária, quanto o componente da execução do orçamento público com justiça, de forma a promover equidade e reduzir desigualdades. Para ter justiça tributária, o Estado deve distribuir a carga tributária entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa, tributando menos os que ganham menos e tributando mais os que ganham mais, por meio de um sistema tributário progressivo. O segundo pilar é o uso máximo de recursos disponíveis, que detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar o máximo dos recursos arrecadados pelos governos em políticas que promovam os direitos humanos. O terceiro pilar é a realização progressiva dos direitos humanos, no sentido de que os direitos devem, ano a ano, ser progressivamente realizados por meio de políticas públicas universais e inclusivas. A seguir, vem o quarto pilar, a não discriminação, que combate as desigualdades e as discriminações existentes em nossas sociedades, que fazem com que determinados grupos e populações historicamente discriminados tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos. Finalmente, o quinto pilar, a participação popular, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e no Orçamento para assegurar a transparência e o controle social. A participação permite que a sociedade tome parte da deliberação, do planejamento e da formulação de programas, projetos e ações a ela destinados, potencializando sua ação e permitindo que os outros pilares da Metodologia Orçamento e Direitos se realizem (INESC, 2017, p. 21).

Considerando que o Estado deve assegurar a realização dos direitos fundamentais e que o orçamento é representativo de escolhas políticas, “[...] objeto de debate político e correlação de forças: ganha quem tem mais poder de pressão e organização [...]” (INESC 2017, p. 18), a organização desenvolveu a referida metodologia de trabalho para a análise do orçamento público com um olhar sobre os direitos humanos.

Em paralelo aos objetivos propostos nesta dissertação, foram adotados os entendimentos da metodologia Inesc, no que refere-se aos seus princípios, no caso, o princípio do máximo de recursos disponíveis e a sua realização progressiva. Isso porque a Constituição Federal de 1988 prevê a aplicação prioritária de recursos em certas áreas definidas como fundamentais. Mas, a depender da margem de prioridade, o discurso em torno da insuficiência de recursos é cada vez mais frequente como justificativa para o não atendimento de demandas sociais, em meio às prioridades políticas no âmbito do orçamento público. Portanto, é evidente que um dos grandes desafios e demandas ao Poder Judiciário têm sido as questões atinentes à máxima promoção dos direitos humanos, por exemplo, o direito à educação.

4.4.1 Direito à educação, mínimo existencial e a realização progressiva

A Constituição Federal de 1988 consagrou de vez a educação como direito de todos. O Estado, portanto, deve promover o ensino público gratuito. Nesse sentido, essa prestação positiva do Estado requer a distribuição de recursos necessários para o financiamento das políticas necessárias à efetividade dos direitos econômicos e sociais fundamentais, como, a educação, obrigatoriedade estatal que se dará de forma progressiva.

Entende-se por política pública “uma ação formulada pelo poder público que tem um determinado objetivo e produz resultados na coletividade” (INESC, 2017, p. 19). Nesse viés, com o objetivo de tornar os direitos humanos uma realidade social, por exemplo, a educação, democratizar a educação superior deve ser um objetivo a ser perseguido pelo Estado, da forma como ocorre com a ação de financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

A previsão no orçamento, instrumento de execução das finanças públicas, é o primeiro passo. Porém, a mera previsão não é suficiente para sua concretização, haja vista que a decisão da efetiva disponibilidade financeira é uma decisão política para a decisão do gasto. Por isso, é importante o engajamento da população para reivindicar e participar das escolhas na definição das prioridades e na destinação dos recursos públicos.

É importante frisar que as medidas de austeridade, impostas aos gastos públicos, enfraquecem a realização progressiva dos direitos humanos. A efetivação desses direitos, em especial, a educação, é um dos grandes desafios a serem superados. Em momentos de

dificuldades financeiras, é comum o governo realizar cortes nos gastos com direitos sociais. A Administração costuma lançar mão de um princípio jurídico, a doutrina da reserva do possível. Com esse argumento, o Estado costuma exonerar-se de uma obrigação estatal, alegando a incapacidade financeira.

As políticas de austeridade enfraquecem a realização de direitos fundamentais, obstando o dever de realização progressiva dos direitos humanos. Mas, é importante assinalar que os direitos humanos não devem estar subordinados à reserva orçamentária, o orçamento não pode servir de pressuposto para obstar o cumprimento desses direitos. Tanto é assim que, em 2014, o Supremo Tribunal Federal, em sede de agravo regimental, no recurso extraordinário nº 658.171/DF, decidiu que a insuficiência orçamentária não pode ser usada como argumento para legitimar a frustração de “direitos previstos na Constituição da República”.

Em outra oportunidade, o STF utilizou o princípio do mínimo existencial para afastar a aplicabilidade da reserva do possível, sob alegação de restrição orçamentária. No exame do ARE nº 639.337/SP/AgR, o Min. Celso de Mello proferiu o seu voto enfatizando que a reserva do possível “encontrará, sempre, insuperável limitação na exigência constitucional de preservação do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana”.

Entende-se por mínimo existencial o conjunto básico de direitos fundamentais afetos à dignidade da pessoa humana, por isso, a destinação de recursos, no orçamento público, deve priorizar tais direitos. Nesse mesmo sentido, no âmbito do julgamento supracitado, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um importante conceito e mencionou os direitos englobados na noção de mínimo existencial, na forma a seguir:

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança (STF, ARE nº 639.337/SP-AgR, Segunda Turma, DJe de 15/9/11).

Com base nesse raciocínio, o mínimo existencial significa, portanto, que a reserva do possível não pode servir de motivo para que o Estado deixe de realizar os seus deveres com a garantia dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana. A Constituição Federal de 1988 estruturou as garantias instrumentais para a proteção dos direitos fundamentais, por isso,

o orçamento deve submeter-se aos ditames legais imperativos que tutelam a efetividade de tais direitos, bem como, os direitos sociais fundamentais, como o direito à educação.

É importante assinalar, nesse ponto, a função do orçamento público, a respeito da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais, nas reflexões de Torres (2014, p. 359):

Cumpra apenas assinalar o papel do orçamento público como "meio" privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades. Tudo conforme fundamentos democráticos e com proteção das minorias.

Não obstante, pela normatividade verificada na Constituição Federal, a realização dos direitos humanos deve ser progressiva, decorrente da própria lógica do Art. 5º, da Constituição Federal. Vale mencionar, por isso, o pertinente raciocínio de Piovesan (2013b). Para a autora, com base em previsão disposta no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados estão obrigados a reconhecer e progressivamente implementar os direitos sociais enunciados pelo Pacto, utilizando-se, para isso, o máximo de recursos possíveis. De acordo com o Art. 13, inc. C, Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, a educação superior “[...] deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”.

Em vista de evitar retrocessos nas conquistas já alcançadas pela sociedade, o orçamento, não pode ser aprovado com dotação restritiva para realização dos direitos humanos. À luz desse contexto, entende-se que o financiamento da educação superior também deve ser realizado de forma progressiva do ensino gratuito para o acesso e a democratização do Ensino Superior.

4.5 Financiamento da assistência estudantil: contexto e justificação

O contexto histórico da política de assistência social surge em movimentos de oposição ao regime militar, por isso, é oportuno lembrar que o acesso e a permanência nas universidades são conquistas sociais históricas na trajetória da educação superior do país. A incidência de políticas sociais, voltadas às populações carentes, ocorreu com mais frequência a partir dos anos de 1980. Acompanhando esse movimento, surgiu a assistência estudantil, tal como a desenvolvida pelas Instituições Federais de Ensino Superior, com a finalidade de garantir as condições de permanência do aluno na universidade.

Com o fortalecimento do discurso da assistência estudantil, outras questões, além da renda, foram pensadas para ampliar a formação dos alunos. Tornar o direito humano à educação superior universal e facilitar o acesso e a permanência das pessoas em condições de igualdade é um objetivo a ser perseguido pelo Estado desde sua previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Reduzir as desigualdades socioeconômicas também faz parte do processo de democratização da universidade pública, razão da importância da proposição de políticas públicas necessárias a sua prática e do investimento estatal para a efetividade da prestação do direito à educação.

Como se sabe, no Brasil, ainda, é possível observar um alto índice de concentração de riquezas e desigualdades sociais e, por consequência, as classes menos favorecidas, geralmente, têm seus direitos suprimidos pelo processo de concentração de riqueza e renda. Com isso, torna-se imprescindível que haja políticas públicas destinadas a reduzir tais situações, garantindo que os segmentos da população historicamente excluídos tenham oportunidades de acesso e permanência no Ensino Superior. É aí que entra a assistência estudantil, mecanismo utilizado pelo Estado, em resposta às reivindicações afetas às questões sociais na educação superior.

A partir da década de 1930, em vista das exigências de modernização do país e das mudanças impostas na economia e na política, as ações de assistência foram assumidas pelo Estado, considerando a concepção do governo à época. Um grande passo para alcançar esse objetivo foi a instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que recebe recursos do Estado para atender as necessidades básicas dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, motivo de situações que resultam em evasão.

A assistência estudantil, por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, ganhou status de política pública destinada a ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, tendo, como principais áreas de ações, o atendimento à moradia, à alimentação, ao transporte, à saúde, à inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche, ao apoio pedagógico e ao apoio aos estudantes com deficiências, transtornos ou superdotação.

Merece destaque a atuação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que protagonizou a realização de importantes estudos sobre o perfil socioeconômico dos estudantes ingressantes nas Universidades Federais. É oportuno lembrar, como argumento em defesa da universidade pública, que o processo de democratização do acesso à universidade decorre “da ampliação do número de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cursos e vagas, da interiorização dos campi

das mesmas instituições, da maior mobilidade territorial via ENEM/SISU e da reserva de vagas para estudantes com origem em escolas públicas [...]” (FONAPRACE, 2019, p. 11).

Tal reflexão revela um novo cenário (de desafio) às Instituições Federais de Ensino Superior, na realização da política de assistência estudantil, tendo em vista o desequilíbrio entre o volume de recursos estatais destinados à assistência estudantil e a demanda gerada com a expressiva modificação no perfil de alunos ingressantes nas universidades públicas (FONAPRACE, 2019).

É inegável que as condições socioeconômicas influenciam diretamente o andamento acadêmico dos alunos, considerando-se, essencialmente, as dificuldades enfrentadas no dia a dia dos estudantes e de suas famílias para manter-se na universidade, coma a alimentação, a moradia e todos os outros gastos minimamente necessários. Destarte, pode-se compreender que, a partir das reflexões de Abreu (2017), a assistência estudantil foi concebida enquanto estratégia para reduzir os efeitos das desigualdades sociais e, portanto, possibilitar o acesso e a permanência dos estudantes no sistema educacional, contribuindo para a sua inclusão no mundo do trabalho e na sociedade.

A partir da Constituição Federal de 1988, aumenta a preocupação estatal em instituir políticas públicas de inclusão educacional, com vistas ao atendimento dos objetivos constitucionais do direito à educação superior. Ainda que no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso não tenha havido uma menor procura pelo ensino público, dados oficiais revelam a ocorrência de um crescimento maior no número de matrículas e de instituições no Ensino Superior no setor privado.

Para Chauí (2003), esse aspecto se agrava com a inclusão da educação como parte do acordo internacional do comércio, no qual a educação superior passou a ser considerada um serviço. O entendimento de setores das comunidades acadêmico-científicas confirma o período de desigualdades vivenciado pelo Brasil, o que reflete na precária condição da prestação educacional. Quanto a isso, Chauí (2001, p. 34-31) elaborou uma importante reflexão sobre as ideias neoliberais absorvidas pelas universidades brasileiras. Entre outros pontos, a pensadora aborda a questão de a educação superior nas universidades públicas estar acessível aos alunos oriundos da alta classe média e da burguesia, em razão da privatização do Ensino Médio, sendo esse setor particular de melhor qualidade. Com o ensino público a serviço dos grupos mais abastados, conseqüentemente, aumenta-se a desigualdade social e exclui-se do Ensino Superior a classe mais vulnerável.

Diante desse quadro, a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho, aliada ao objetivo de realizar o próprio sustento, em razão da impossibilidade da família auxiliar esse

estudante, faz com que as insuficientes condições de alimentação, saúde, transporte, material didático e inclusão digital aumentem a evasão no Ensino Superior, prejudicando, dessa forma, o pleno direito à educação. Nesse ponto,

Seja pela dificuldade de se conciliar trabalho e escola, seja pela perda de atrativo social da escola no que diz respeito às possibilidades reais de ascensão social via estudos, ou ainda, em razão de que as alterações na esfera da produção acabaram por deslocar certos processos de qualificação da mão de obra, através de conhecimentos e informações, da escola para as próprias unidades produtivas ou por todos os fatores combinados, o fato é que a escola vinha se esvaziando qualitativa e quantitativamente de forma cada vez mais acelerada. Daí o conjunto de ações assistenciais que foi tomado para mudar esse quadro, inclusive na esfera da educação superior, onde são extremamente elevados os índices de evasão, chegando a cerca de 50% (ALMEIDA, 2000, p. 73).

Mostra-se relevante, portanto, a criação de mecanismos, assim como a assistência estudantil, para viabilizar o acesso, a permanência e a conclusão do curso superior dos alunos ingressantes, aliviando, assim, os reflexos das desigualdades presente no meio acadêmico, as quais são formadas no seio de uma sociedade, com pessoas em diferentes situações de cunho econômico, em que muitas não têm oportunidades de educação e condições mínimas de moradia e saúde, que, por sua vez, não conseguem, por suas próprias condições, darem continuidade à vida acadêmica.

Pela concepção de Nascimento (2014, p. 88), a “assistência estudantil integra o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da educação com a finalidade de contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições educacionais”. Pelos achados da última pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (2019), é possível verificar que 70,2% dos estudantes são de famílias com baixa renda; 26,61% dos alunos têm renda per capita de até meio salário mínimo; 26,93% de até um salário mínimo; e 16,61% de até um salário e meio.

Com a entrada desse estudante no Ensino Superior, que ora, muitas vezes, esteve à margem de tal oportunidade, a universidade pública assume um importante papel na realização da permanência do estudante carente na universidade. Daí, a essencialidade da assistência estudantil, uma política originária das lutas da própria classe estudantil por melhores condições e permanência no Ensino Superior, que remonta ao período de resistência contra o regime militar.

Trata-se, pois, de uma constatação de extrema relevância e que reforça a necessidade do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cuja sua finalidade é ampliar as condições de permanência dos estudantes ingressantes nas universidades públicas federais.

Por tal razão, defende-se a educação superior como um direito humano, instrumento de cidadania e emancipação social. Para tanto, a assistência estudantil necessita do engajamento e investimento estatal, ao disponibilizar as dotações de recursos necessárias ao orçamento das universidades públicas federais, para o cumprimento das questões sociais afetas à universidade pública diante da sociedade.

Tal reflexão é muito importante, pois, com a demanda cada vez mais crescente pelo Ensino Superior, somada as reivindicações da sociedade por novos cursos e a necessidade de ampliação de vagas e atividades, como, os serviços prestados pela extensão universitária, cresce também a demanda por mais recursos para as universidades públicas federais. Por oportuno, considerando o raciocínio de Demo (2000), o direito de assistência, no âmbito das políticas sociais, está diretamente relacionado à perspectiva de sobrevivência, mas a assistência precisa ser bem administrada para não resultar em benefício permanente e clientelista. Relativamente, são bastante expressivas as palavras de Demo (2000). O autor lembra que:

A assistência malposta pode ter efeito deseducativo típico, porque “educa para a submissão”, à medida que, em vez de reforçar o desafio da emancipação, solapa a competência política de fazer sujeito capaz de história própria. Em vez de suportar o projeto de autonomia, pode mergulhar o pobre em dependência irreversível, confirmando nele a ideia perversa de que a opressão somente pode ser superada pelo próprio opressor. É preciso, pois, questionar aquela assistência que estiola ou mata a cidadania (DEMO, 2000, p. 11).

Em síntese, o tema financiamento da assistência estudantil vem ganhando bastante realce. Ocorre que, originada há décadas, em razão das políticas anteriores e as crises econômicas que obstaram os investimentos do Estado na educação superior, a crise de financiamento do Ensino Superior ameaça a sobrevivência da universidade pública (agente importante de transformação social) e o financiamento da política de assistência estudantil, destinado à universalização do acesso ao Ensino Superior, que visa atender aos sujeitos historicamente excluídos da universidade.

4.6 Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES

Os comandos contidos na Constituição Federal de 1988 a respeito da função do orçamento para reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme os fundamentos democráticos e para proteção dos vulneráveis, devem ser observados. Para isso, a Administração Pública deve estabelecer programas e ações, por intermédio de políticas

públicas educacionais, e disponibilizar os recursos necessários para a realização do direito à educação.

Art. 165, Inc. III, § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

[...]

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

A assistência estudantil está amparada pela Constituição Federal, em seu art. 206: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988). Para os estudantes, o acesso ao Ensino Superior é uma grande vitória, mas, algumas adversidades podem surgir e atrapalhar o percurso do aluno na universidade. A assistência estudantil foi integrada na política educacional brasileira e passou a ser tratada de forma mais madura durante o período do governo militar, no âmbito do movimento pela Reforma Universitária.

A trajetória histórica de luta pela assistência estudantil, no Brasil, conta ainda com a participação de importantes atores defensores da educação pública. No sistema político, à época, regime militar, as questões relativas à assistência estudantil foram levantadas pelo FONAPRACE e pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Nas décadas de 1980 a 1990, o lugar marginal ocupado pela assistência estudantil começou a ser tratado de forma mais séria nas universidades, em decorrência de atuações de destaque do FONAPRACE e da União Nacional Estudantil (UNE), entidades em que a assistência foi uma das principais bandeiras de lutas para a Reforma Universitária. Mais tarde, como resultado de lutas e estudos em prol da assistência estudantil, nos anos 2000, foi formulado o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

A criação do PNAES, em 2010, representou um importante avanço na busca da igualdade de condições de permanência dos estudantes no Ensino Superior, tendo sido uma luta conjunta de segmentos ligados às universidades (dirigentes, docentes, servidores não docentes, discentes). O PNAES, instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, no âmbito do Ministério da Educação, pensado com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, representa a garantia de repasse de recursos destinados às Instituições Federais de Ensino Superior. Pela legislação própria do

PNAES, no artigo 5º, do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, o programa prioriza ainda o atendimento dos estudantes oriundos da rede pública de ensino ou com renda familiar de até um salário mínimo e meio. Ainda de acordo com referido normativo, o PNAES conta com os seguintes objetivos:

Art. 2º: I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

O PNAES visa o atendimento de alunos matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de Ensino Superior e deverá desenvolver as ações nas seguintes áreas:

§ 1º - 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).

Com o processo de expansão e democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil, principalmente, em consequência das políticas de inclusão iniciadas a partir dos anos 2000, houve o crescimento da quantidade de alunos de baixa renda com necessidade de suporte para permanência na universidade.

Os processos democratizantes mais amplos da educação superior brasileira ocorreram a partir de 2003, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e continuaram no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), com a expansão da oferta de vagas, a construção de novas universidades públicas, a criação de cotas étnico-raciais e sociais e a implantação do PNAES (SANTOS, MARAFON, 2016, p. 411).

Com o Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, a assistência estudantil ganhou status de política pública e instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil, destinado a ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. O programa tem como principais áreas de ações o atendimento à moradia, à alimentação, ao transporte, à saúde, à inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche, ao apoio pedagógico e ao apoio aos estudantes com deficiências, transtornos ou superdotação.

No Brasil, ainda, é possível observar um alto índice de concentração de riquezas e desigualdade social e, por consequência, as classes menos favorecidas, geralmente, têm seus direitos suprimidos pelo processo de concentração de riqueza e renda. Com isso, torna-se

imprescindível que haja políticas públicas voltadas a reduzir tais situações, garantindo que segmentos da população, historicamente excluídos, tenham oportunidades de acesso e permanência no Ensino Superior.

Por outro lado, conforme as reflexões de Sguissardi (2015), com o atual cenário favorável ao setor privado, abre-se novos caminho para a deturpação da assistência estudantil, com a hipótese de massificação mercantilizadora da educação superior. Segundo esse autor, nas duas primeiras décadas do século XXI, a educação foi um dos mercados de ações mais lucrativos na Bovespa.

Daí, a essencialidade da assistência estudantil, política com origem nas lutas do próprio movimento estudantil, por melhores condições e permanência no Ensino Superior. E, pensando no importante papel desempenhado pela educação para a emancipação do indivíduo, a instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil foi um importante passo pela igualdade de condições de permanência dos estudantes no Ensino Superior.

4.7 O Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins

A Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT) foi instituída pela lei nº 10.032, de 23 de outubro de 2000, tornando-se uma entidade pública vinculada ao Ministério da Educação, destinada à promoção do ensino, pesquisa e extensão, dotada, nos termos da Constituição Federal de 1988, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Art. 1º - Fica instituída a Fundação Universidade Federal do Tocantins, vinculada ao Ministério da Educação, com sede na cidade de Palmas, Estado do Tocantins.

Art. 2º - A Fundação Universidade Federal do Tocantins adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição do seu ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas, do qual será parte integrante seu estatuto aprovado pela autoridade competente.

Art. 3º - O patrimônio da Fundação será constituído pelos bens e direitos que essa entidade venha a adquirir, incluindo os bens que lhe venham a ser doados pela União, pelo Estado, pelos Municípios e por outras entidades públicas e particulares (BRASIL, 2000b).

A criação e a consolidação dessa instituição social, voltada à produção e à difusão de conhecimentos, formação de profissionais qualificados e cidadãos emancipados, representa uma enorme conquista ao povo tocaninense. A UFT declara, como valores, o respeito à vida e à diversidade, a transparência, o comprometimento com a qualidade, a criatividade e a

inovação, a responsabilidade social e a equidade. Sua missão institucional é “formar profissionais cidadãos e produzir conhecimento com inovação e qualidade que contribuam para o desenvolvimento socioambiental do Estado do Tocantins e da Amazônia Legal (conforme redação dada pelo Planejamento Estratégico 2016-2020)” (UFT, 2020).

A UFT estrutura-se por campi universitários, sediados em várias localidades no Estado de Tocantins, tais como, Palmas, Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Porto Nacional e Tocantinópolis. A UFT tem sua sede (reitoria) na cidade de Palmas, capital do Tocantins.

Figura 1: localização dos campi da UFT



De acordo com a sua estrutura organizacional, conforme a figura 2, o funcionamento dos órgãos executivos da UFT conta com sete Pró-Reitorias, a saber: a) Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); b) Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ); c) Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários (PROEX); d) Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD); e) Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST); f) Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento (PROAP); e g) Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGDEP) (UFT, 2018, p. 9).

A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis é responsável pela política de assistência estudantil e gestão do orçamento destinado ao Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). A assistência da UFT tem como prioridade amparar o discente vulnerável para a sua manutenção na universidade até a conclusão dos estudos. Para isso, busca considerar as adversidades, a fim de integrar o discente, por meio de ações desenvolvidas em atividades articuladas com o tripé: ensino, pesquisa e extensão. A sua missão, por conseguinte, é “promover ações de combate às desigualdades sociais e regionais e garantir a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência ao Ensino Superior público federal no Tocantins” (UFT, 2020). No plano nacional, o Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, oferece assistência às 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. § 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, tomando-se por base o questionário elaborado pela V pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) de cursos de graduação presenciais das universidades federais, realizada em 2018, pela ANDIFES/FONAPRACE e a Universidade Federal de Uberlândia, descreve-se, a seguir, o perfil socioeconômico dos estudantes da UFT, com o foco nos discentes que constituem o público alvo do PNAES. De acordo com a tabela 1, pelos dados da pesquisa, o volume de estudantes ativos em cursos de graduação presencial na UFT se manteve em uma trajetória histórica crescente de ingressantes. Em 2013, esse quantitativo aumentou consideravelmente com a entrada de novos estudantes ingressantes, totalizando, em 2018, 15.156 estudantes.

Tabela 1: Graduandos(as) da UFT, segundo ano de ingresso

Ingresso	Frequência	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
2005	28	0,2	0,2
2006	24	0,2	0,4
2007	80	0,5	0,9
2008	66	0,4	1,3
2009	153	1,0	2,3
2010	217	1,4	3,7
2011	369	2,4	6,2
2012	596	3,9	10,1
2013	1228	8,1	18,2
2014	1325	8,7	27,0
2015	1350	8,9	35,9
2016	1825	12,0	47,9
2017	2327	15,4	63,3
2018	5566	36,7	100,0
Total	15156	100,0	

Fonte: Adaptado ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT (2019).

Ainda considerando a mencionada pesquisa, conforme a tabela 2, são apresentadas as áreas de assistência estudantil desenvolvidas com recursos do PNAES, na UFT.

Tabela 2: Graduandos(as) da UFT, segundo a participação em Programas de Assistência Estudantil

ÁREAS E PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL PNAES/UFT					
CATEGORIA/ RUBRICA	Não	Percentual	Sim	Percentual	Total
Alimentação	13240	87,4%	1916	12,6%	15156
Moradia	14611	96,4%	545	3,6%	15156
Atendimento psicológico	15012	99,0%	144	1,0%	15156
Apoio pedagógico	15083	99,5%	73	0,5%	15156
Atendimento médico	15135	99,9%	21	0,1%	15156
Atendimento odontológico	15156	100,0%	0	0,0%	15156
Transporte	14890	98,2%	266	1,8%	15156
Creche	15153	100,0%	3	0,0%	15156
Esporte e lazer	15119	99,8%	37	0,2%	15156
Cultura	15118	99,7%	38	0,3%	15156
Deficiência	15147	99,9%	9	0,1%	15156
Inclusão digital	15156	100,0%	0	0,0%	15156

Fonte: Adaptado ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT (2019).

Pelos dados apresentados, a alimentação se destacou como a área de assistência, com maior quantitativo demandado pelos usuários (graduandos). A segunda maior categoria solicitada pelos discentes foi a área referente à moradia. Como percebe-se, não houve atendimento na área de saúde em atendimento odontológico, nem demanda para a área de inclusão digital.

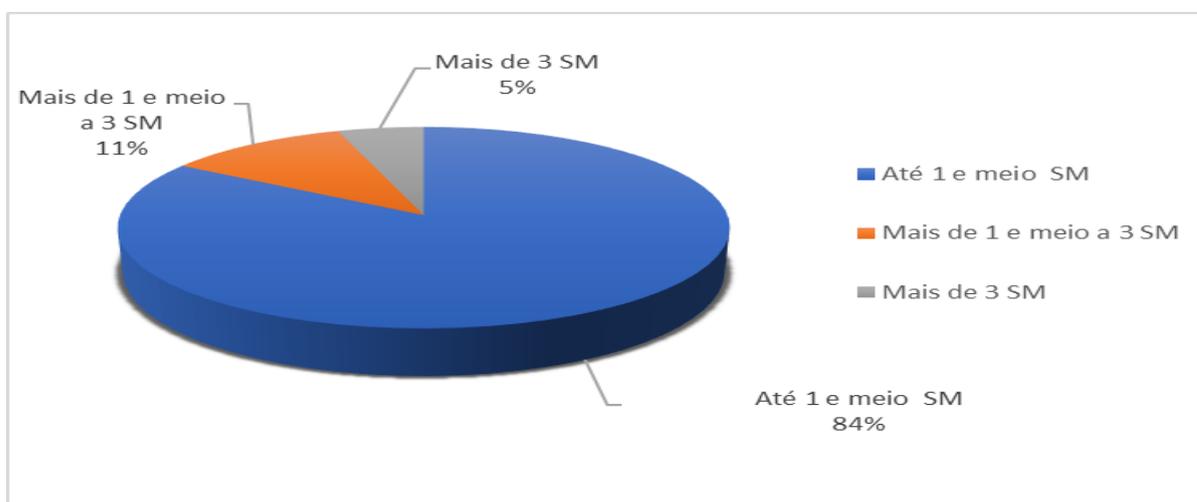
Tabela 3: Graduandos(as) da UFT, segundo tipo de escola no Ensino Médio - 2018

Descrição	Frequência	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
Somente em escola pública	12285	81,1	81,1
Maior parte em escola pública	606	4,0	85,1
Somente em escola particular	1363	9,0	94,1
Maior parte em escola particular	522	3,4	97,5
Somente em escola particular com bolsa	274	1,8	99,3
Maior parte em escola particular com bolsa	106	,7	100,0
Total	15156	100,0	

Fonte: Adaptado ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT (2019).

Outra importante constatação, de acordo a mencionada pesquisa, revelada na tabela 3, é o total de graduandos da Universidade Federal do Tocantins. A maior frequência de ingressos refere-se aos estudantes que cursaram integralmente o Ensino Médio em escola pública.

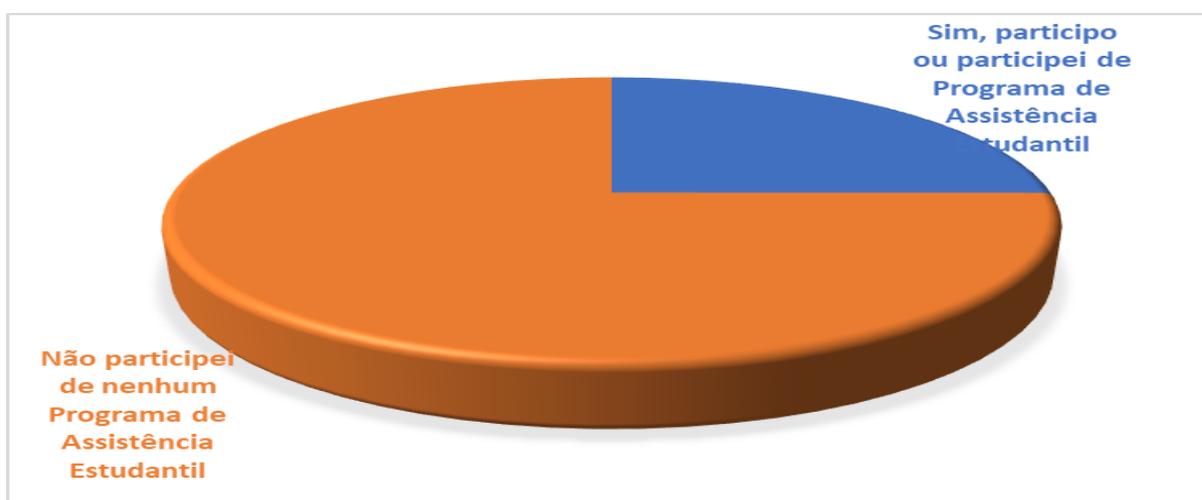
Gráfico 2: Graduandos(as) da UFT, segundo faixa de renda mensal per capita



Fonte: Adaptado ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT (2019).

Ainda de acordo com a V pesquisa nacional realizada pelo FONAPRACE, em todas as regiões do país, houve o crescimento do percentual de estudantes com renda mensal familiar per capita de até um salário mínimo e meio. O aumento do quantitativo de estudantes com o perfil alvo de assistência do PNAES foi de 43%, em 1996, 66,2%, em 2014, para o total de 70,2%, em 2018 (FONAPRACE, 2019). Em conformidade com o gráfico 2, acompanhando a tendência histórica nacional, a maioria dos estudantes da UFT está inserida na faixa de renda alvo do PNAES.

Gráfico 3: Graduandos(as) da UFT, segundo se participa ou participou de Programa de Assistência Estudantil



Fonte: Adaptado ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT (2019).

Foi pela necessidade de alocação de recursos para a instrumentalização da assistência estudantil que o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Na disciplina aprovada pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, artigo 4º, parágrafo único, essas ações “devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (BRASIL, 2010).

Mas, pelo gráfico 3, é possível notar que a maior parte dos graduandos da UFT não participaram de nenhum programa de assistência estudantil. Do total, somente 25% participam ou participaram de algum programa de assistência.

Em relação aos procedimentos e a política de assistência estudantil na UFT, a sua forma de regulamentação da assistência está organizada em conformidade com os termos da Resolução nº 26/2017, de 17 de outubro de 2017, aprovada pelo Conselho Universitário

(Consuni), órgão deliberativo supremo da Instituição. No entanto, cumpre mencionar que não há uma regulamentação interna específica para o PNAES.

Pela normativa aprovada pelo Conselho Universitário, foi possível verificar os princípios, os objetivos e os procedimentos que norteiam a assistência estudantil da UFT. Pelos dados da pesquisa, os princípios dispostos no mencionado regulamento, bem como os objetivos da política de assistência estudantil da UFT estão sistematizados da seguinte maneira:

Art. 2º:

- I - assistência estudantil como direito social do estudante e dever do Estado;
- II - igualdade de condições de permanência dos estudantes no exercício das atividades acadêmicas e no atendimento, sem discriminação de qualquer natureza;
- III - qualidade dos serviços prestados visando contribuir para uma formação que habilite o estudante ao pleno exercício de sua cidadania;
- IV - ampla divulgação das ações, serviços, programas e projetos assistenciais e acadêmicos;
- V - transparência na execução dos recursos, programas, ações, projetos e nos critérios de participação dos estudantes;
- VI - empenho na eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação, incentivando o respeito à diversidade.

Art. 3º A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT tem os seguintes objetivos:

- I - viabilizar a permanência dos estudantes até a conclusão do curso, com qualidade, na perspectiva da formação ampliada, da produção do conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, buscando reduzir os índices de retenção e evasão motivados por fatores socioeconômicos;
- II - contribuir para minimizar os efeitos das desigualdades socioeconômicas entre os estudantes;
- III - viabilizar, de forma democrática e transparente, o acesso dos estudantes aos programas, serviços e ações assistenciais e acadêmicas;
- IV - promover a inclusão, a permanência e a diplomação dos estudantes, desde o ingresso até a conclusão do curso, na perspectiva da democratização da educação superior (UFT, 2017, p. 3).

Os dados da pesquisa mostraram que, de fato, a universidade prioriza o atendimento ao estudante em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A sua política de assistência “constitui-se num conjunto de programas, ações e serviços integrados com vistas à inclusão social, à produção de conhecimento, à melhoria do desempenho acadêmico e à formação plena do estudante” (UFT, 2017, p. 3).

Pelo regulamento geral da assistência estudantil aprovado pela UFT, os programas internos de assistência estudantil estão constituídos da seguinte forma:

Dos Programas:

Art. 5º: A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT compõe-se dos seguintes programas:

- I - Programa de Integração dos Discentes Ingressantes - PIDI;

II - Programa Auxílio Alimentação - PAA;
 III - Programa Moradia Estudantil - PME;
 IV - Programa Auxílio Transporte - PTr;
 V - Programa Auxílio Permanência - PAP;
 VI - Programa Esportes e Lazer - PROEL;
 VII - Programa Apoio à Participação dos Discentes em Eventos - PAPE;
 VIII - Programa Acompanhamento Acadêmico - PROAC;
 IX - Programa Auxílio Saúde - PSaúde;
 X - Programa Auxílio Creche - PAC;
 XI - Programa Apoio ao Discente Ingressante - PADI;
 XII - Programa Inclusão e Acessibilidade - PAEI;
 XIII - Programa Bolsa Permanência MEC - PBP;
 XIV - Programa Institucional de Bolsa de Extensão - PIBEX;
 XV - Programa de acesso democrático à Universidade - PADU;
 XVI - Programa de Acesso Democrático de Indígenas e Quilombolas - PADIQ;
 XVII - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC;
 XVIII - Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica - PIVIC;
 XIX - Programa de Mobilidade Acadêmica - PMA;
 XX - Programa Institucional de Monitoria - PIM;
 XXI - Programa Institucional de Monitoria Indígena - PIMI;
 XXII - Programa de Educação Tutorial - PET;
 XXIII - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID;
 XXIV - Programa de Monitoria de Inclusão Acadêmica - PMIAC (UFT, 2017, p. 5-6).

De acordo com os dados da pesquisa, o financiamento da política de assistência estudantil com recursos do PNAES, na UFT, no período de 2010 a 2018, foi operacionalizado levando-se em consideração os seguintes programas de assistência: a) Programa de Apoio ao Discente Ingressante (PADI), que auxilia os estudantes ingressantes que estejam matriculados no 1º e/ou 2º período(s) e aqueles reprovados nas disciplinas básicas curriculares; b) Programa de Acesso Democrático Universitário (PADU), trata-se da política de responsabilidade social com o propósito de estabelecer a igualdade de acesso e oportunidade de egressos de escolas públicas, indígenas e quilombolas, para minimizar as consequências históricas de exclusão social educacional desses segmentos da sociedade; c) Programa de Integração dos Discentes Ingressantes (PIDI), política pública que visa criar condições para a recepção e o acolhimento dos estudantes ingressantes, para integrá-los ao meio acadêmico; d) Programa Institucional de Monitoria (PIM), política pública que contempla as atividades de caráter didático-pedagógico para a formação acadêmica do estudante; e) Programa de Apoio à Participação dos Discentes em Eventos (PAPE), política de auxílio financeiro aos estudantes para custeio das despesas atinentes à participação em eventos de cunho técnico, científico, cultural ou político-acadêmicos dentro do país; f) Programa Auxílio Alimentação (PAA), política pública de concessão de auxílio financeiro que visa atender às necessidades de alimentação básica dos estudantes da UFT; g) Programa Moradia Estudantil (PME), política pública que oferece condições adequadas de moradia aos estudantes da UFT; h) Programa

Auxílio Permanência (PAP), uma política pública de auxílio financeiro ao estudante, para a permanência na universidade até a diplomação, destinada aos estudantes vulneráveis. A política conta ainda com o Auxílio Permanência EduCampo, destinado aos estudantes do curso de Educação no Campo durante o período letivo e o Auxílio Permanência Temporário, disponibilizado a cada dois meses aos estudantes com queda abrupta de renda; i) Programa Auxílio Saúde (PSaúde), política pública para a promoção de ações de saúde para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes. Mais tarde, numa perspectiva de formação ampliada dos estudantes, a UFT criou o Programa Monitoria de Inclusão Digital, política pública com a finalidade de auxiliar os estudantes no manuseio de soluções de Tecnologia da Informação (TI) (UFT, 2017).

Pelos dados da pesquisa, o programa permanência da instituição atendeu o maior quantitativo de discentes no período (ANDIFES/FONAPRACE/PROEST/UFT, 2019). Também, é importante esclarecer que, a partir do ano de 2017, os programas PADI, PADU e PIM deixaram de ser realizados com recursos do PNAES. Para acesso aos mencionados auxílios, é preciso considerar o perfil socioeconômico dos estudantes, bem como, definir os critérios, a metodologia de seleção dos estudantes a serem beneficiados, de acordo com a realidade de cada IFES, para posterior acompanhamento e avaliação dos programas, que são importantes instrumentos para a realização das condições de igualdade e promoção da inclusão na universidade.

Partindo dessa compreensão e pela relevância do orçamento público destinado ao PNAES, urge mencionar a importante atuação da Controladoria Geral da União, no Estado de Tocantins (CGU-Regional/TO), na avaliação da gestão da UFT, no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil, referente ao período de 2014 a 2015. Os resultados da auditoria, no Relatório CGU nº 201603355, mostraram falhas na gestão interna do PNAES, em síntese:

a) deficiência na divulgação de benefícios do PNAES; b) avaliação genérica de parte do PNAES, gerando informações parciais que não acrescentam na melhoria dos programas; c) pagamento do benefício “auxílio alimentação” a pessoas que não são estudantes da Universidade Federal do Tocantins; e d) inexistência de sistema eletrônico para gerenciamento integral das concessões de benefícios (CGU, 2016).

A partir de tais constatações e considerando os dados da pesquisa, nota-se que a PROEST tem empenhado esforços para melhorar a gestão do programa PNAES, a fim de garantir a aplicação das dotações de recursos para os fins aos quais se propõe o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Nesse sentido, no âmbito dos procedimentos da política

de assistência estudantil, na UFT, buscou-se melhorar a identificação e o controle sobre a concessão dos benefícios estipulados nos Editais dos programas de assistência. Assim, a UFT realiza um planejamento prévio e direciona as ações de assistência através de pesquisas realizadas com os próprios alunos, de modo a verificar as necessidades com maiores carências, para equidade de acesso.

Também, é possível verificar que os procedimentos para a concessão dos benefícios foram reestruturados e tiveram alguns avanços, em especial, a partir de 2017. A universidade aperfeiçoou os critérios, os requisitos e as condições de participação nos processos seletivos dos programas de assistência. Os editais dos programas são publicados de forma ampla, disponibilizando-se o acesso público no site web da UFT, na página da PROEST, em redes sociais, na rádio universitária, na página do estudante e por e-mail institucional.

Percebe-se, também, que a UFT instituiu, nos Editais dos programas, os requisitos mínimos de rendimento acadêmico, para permitir a avaliação e o monitoramento do desempenho do estudante assistido. Desse modo, a PROEST poderá realizar esse acompanhamento, com o foco na melhoria e finalidade dos programas de assistência estudantil. Ainda com base no regulamento aprovado nos Editais dos programas, o primeiro passo para o acesso aos benefícios é a avaliação socioeconômica, a fim de analisar as diferenças sociais e identificar os alunos em condições de vulnerabilidade.

Essa avaliação é realizada mediante a convocação por Edital para o Programa de Indicadores Sociais (PISO), divulgado pela PROEST, com validade de 36 meses a contar do deferimento. A análise de vulnerabilidade conta com o auxílio do Cadastro Unificado de Bolsas e Auxílios (CUBO), ferramenta informatizada desenvolvida com a finalidade de melhorar a gestão do PNAES. A ferramenta eletrônica, um dos recentes progressos da UFT, está acessível no site da UFT, disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/cubo/admin/login>.

Com o auxílio do sistema CUBO, uma qualificada equipe, formada por assistentes sociais e servidores da UFT, atuantes no âmbito da Política de Assistência Estudantil, consegue analisar as informações cadastradas pelos discentes, para análise sobre o grau de vulnerabilidade socioeconômica do estudante. Essa avaliação é válida pelo período de três anos.

Os alunos inscritos no sistema são classificados em ordem crescente, segundo os cinco níveis de vulnerabilidade social definidos pela PROEST. Para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica (IVS), a UFT considera os seguintes níveis para a classificação dos alunos: a) nível I (0,1 - 0,25) - vulnerabilidade extrema; b) nível II (0,26 - 0,50) - vulnerabilidade alta; c) nível III (0,51 - 0,75) - vulnerabilidade moderada; d) nível IV

(0,76 - 1,00) - vulnerabilidade baixa; e) nível V (1,1 - 1,5) - vulnerabilidade muito baixa (UFT, 2018b). O setor de Serviço Social poderá lançar mão de vários instrumentos técnicos, tais como, a entrevista e a visita domiciliar, e, ainda, solicitar outros documentos complementares, se julgar necessário.

Quadro 5: Distribuição de discentes por categoria de vulnerabilidade socioeconômica

CATEGORIA	QUANTITATIVO DE DISCENTES
Nível I – vulnerabilidade extrema	1870
Nível II – vulnerabilidade alta	1639
Nível III – vulnerabilidade moderada	482
Nível IV – vulnerabilidade baixa	27
Nível V – vulnerabilidade muito baixa	-

Fonte: UFT (2018b).

A pontuação do estudante é o balizador para o acesso aos benefícios dos programas institucionais de assistência estudantil. Essa pontuação, obtida com o cálculo matemático realizado com uso do sistema CUBO, em forma de índice com quatro casas decimais após a vírgula, permite priorizar a concessão dos benefícios assistenciais aos alunos classificados nos níveis I e II de vulnerabilidade. Somente após a análise de vulnerabilidade, o aluno classificado estará apto, de acordo com a sua classificação, a participar dos auxílios de assistência.

Como se vê, o gerenciamento dos benefícios de assistência estudantil é realizado pelo sistema CUBO, mas, conta, também, com relatórios do Sistema de Informações para o Ensino (SIE). Além dos critérios definidos nos Editais para o estudo da realidade socioeconômica dos estudantes, exige-se, também, a emissão de análise social, para a definição real da necessidade de concessão do benefício.

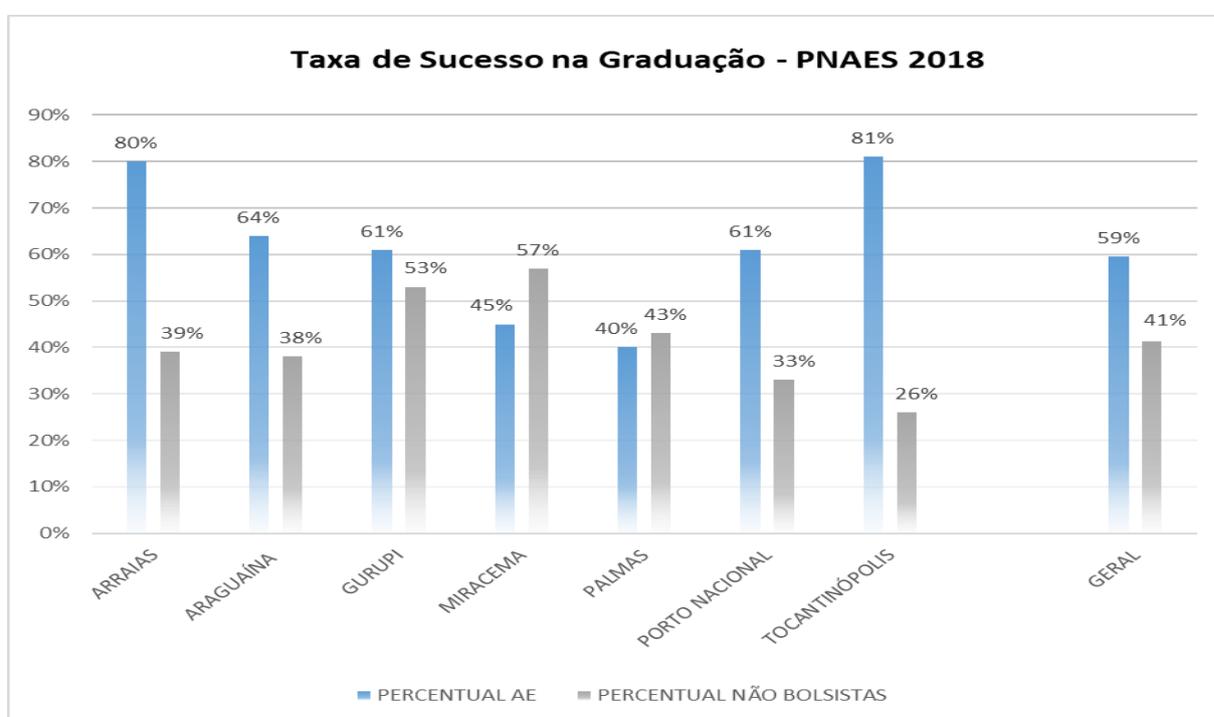
Outra importante melhoria, a respeito dos critérios para a concessão dos benefícios, refere-se à implantação do sistema de acesso ao Restaurante Universitário, por meio de cartão de proximidade. Desse modo, somente os discentes que foram contemplados pela análise socioeconômica terão direitos aos benefícios do auxílio alimentação.

Com relação à escolha das áreas de assistência a serem contempladas, a decisão é tomada mediante a participação dos discentes. Então, a PROEST criou o Fórum Permanente de Assistência Estudantil, de natureza consultiva, para permitir a participação dos alunos e

conhecer as demandas sobre quais áreas serão assistidas. O evento busca construir as diretrizes que irão nortear a política de assistência estudantil da UFT, mediante a participação dos discentes.

Por fim, a fim de corroborar com a proposta de verificação se as dotações de recursos para a Assistência Estudantil provenientes do PNAES cumprem, de fato, os objetivos propostos pelos programas (ou seja, colocar os estudantes vulneráveis em condições de igualdade com os demais estudantes), pelo indicador - Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) - dos alunos beneficiados com os programas de assistência estudantil, o resultado com a assistência dos discentes está sendo positivo.

Gráfico 4: Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) dos estudantes assistidos



Fonte: PROEST/UFT (2018).

A partir do gráfico 3, é possível constatar que, mesmo o orçamento destinado não sendo suficiente para a realização ampla e progressiva do direito à educação, em relação ao público alvo do PNAES na UFT, as dotações têm obtido sucesso. Considerando a TSG, no geral, os alunos em assistência possuem melhor índice de sucesso acadêmico, quando comparados aos estudantes não bolsistas. Apenas o Campus de Palmas possui taxa de sucesso melhor para os alunos não bolsistas, com índice de 43%, em relação a 40% dos alunos em assistência. Tal constatação reforça, portanto, a importância do financiamento da política de assistência estudantil para a democratização do acesso ao Ensino Superior.

4.8 Execução do orçamento para o financiamento da assistência estudantil, com dotações de recursos destinadas ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, na Universidade Federal do Tocantins

Antes de adentrar na execução do orçamento PNAES, na UFT, é importante, de forma preliminar, esclarecer o significado das expressões crédito orçamentário e dotação de recurso. As dotações estão consignadas nos créditos orçamentários. Nas palavras de Giacomoni (2009),

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas *dotações* [...]. Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e constas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. No âmbito do orçamento federal brasileiro, a partir do exercício de 2000, o *crédito orçamentário* individualizado compreende o seguinte conjunto de categorias classificatórias presentes na lei orçamentária: Grupo de Despesa, Identificador de Uso, Fonte de Recursos, Modalidade de Aplicação, Categoria Econômica, Subtítulo, Projeto ou Atividade ou Operação Especial, Programa, Função, Unidade Orçamentária e Órgão. Por seu turno, *dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o *crédito orçamentário*. Teixeira Machado e Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: “o *crédito orçamentário* seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado” (Grifo do original) (GIACOMONI, 2009, p. 294).

Os debates em torno do papel do orçamento público como instrumento de Estado para a efetivação dos direitos humanos evoluíram muito nas últimas décadas. O orçamento público é o instrumento da ação governamental, pelo qual o governo define as prioridades de alocação de recursos, por isso, tal instrumento não pode ser colocado à disposição de interesses políticos distantes dos anseios sociais, visto que trata-se de um instrumento de extrema importância para a concretização das atividades estatais e a implementação dos direitos humanos.

Diante dessa compreensão, cumpre realçar que o forte movimento expansionista da educação superior, em especial, a partir dos anos 2000, permitiu o aumento do quantitativo de Instituições Federais de Ensino Superior. Com isso, o aumento do número de cursos e vagas, da reserva de cotas e da seleção de alunos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com vagas oferecidas pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU), resultou na presença cada vez mais frequente de alunos pertencentes às classes mais vulneráveis na universidade.

É inquestionável, portanto, a relevância da alocação de recursos públicos para o Programa Nacional de Assistência Estudantil, a fim de tornar o Ensino Superior mais acessível, popular e inclusivo, tendo-se como perspectiva o acesso, a permanência e a aprendizagem dos discentes beneficiados, público alvo do Programa Nacional de Assistência Estudantil.

No orçamento Federal, o PNAES é uma ação orçamentária alocada no Programa 2080 - Educação Superior, sob o código 4002, e de acordo com o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, Art. 8º:

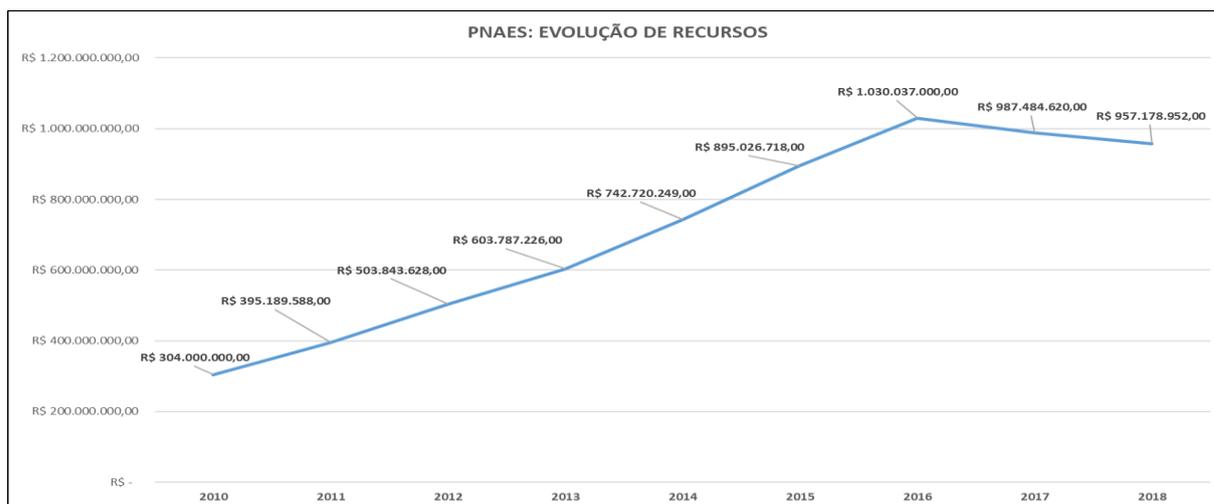
as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de Ensino Superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente (BRASIL, 2010).

Como se sabe, no início da década de 2000, não havia uma significativa expansão das dotações de recursos públicos destinadas à demanda social pela democratização do acesso ao Ensino Superior. É possível afirmar que, em razão das políticas efetivas de ações do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e da própria Assistência Estudantil, houve um aumento dos repasses de recursos da União para as Instituições de Ensino Superior Federal.

Dessa forma, a partir do ano de 2010, a ação 4002, vinculada aos programas temáticos no orçamento, tornou-se uma das maiores alocadas no orçamento público, assim como, as ações de funcionamento das instituições e da reestruturação e expansão das universidades.

A respeito da execução do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, em conformidade com as informações dispostas no gráfico 3, no período de 2010 a 2018, a fase de evolução do orçamento PNAES foi crescente até o ano de 2016, tanto que alcançou valores acima de um bilhão de reais no orçamento (LOA).

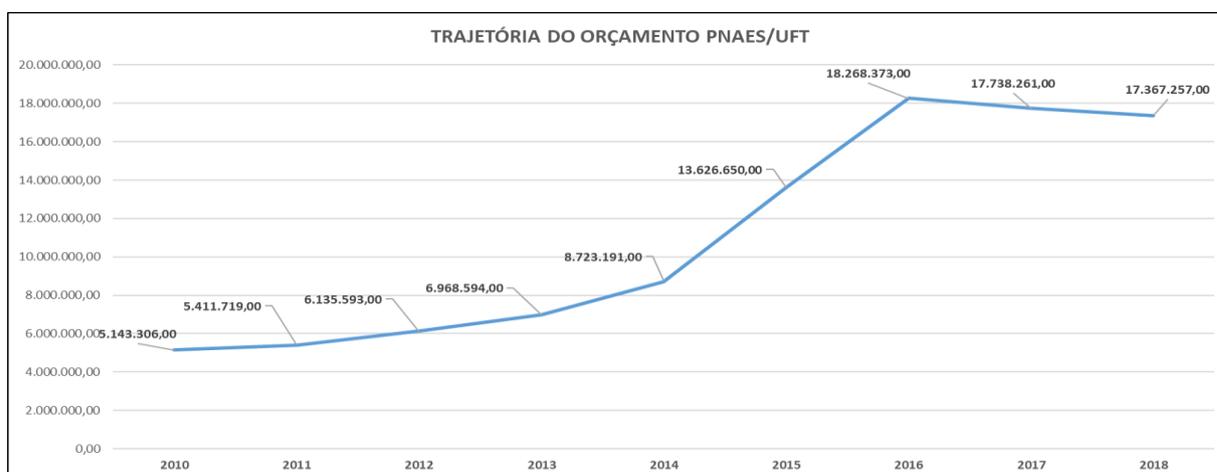
A partir de 2017 e 2018, no entanto, observa-se que houve uma diminuição nos orçamentos (LOA) aprovados. Ainda assim, mesmo que insuficientes para o atendimento amplo dos estudantes alvo do PNAES, as dotações significam um importante avanço para o financiamento das Universidades Federais, para a operacionalização da política de assistência estudantil.

Gráfico 5: evolução dos recursos destinados ao PNAES (2010-2018).

Fonte: Adaptado de ANDIFES/FONAPRACE (2019).

Pelos dados da pesquisa, observando o gráfico 5, elaborado em conformidade com os dados da V pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das IFES, realizada, em 2018, pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), no período de 2010 até 2016, as dotações de recursos para o PNAES foram progressivas, com destinação crescente de recursos, mas, para os anos seguintes, houve uma retração nos orçamentos aprovados.

Por sua notável relevância, no gráfico 6, são destacados os dados da evolução e trajetória do orçamento (LOA), referentes ao financiamento da política de assistência estudantil, sob a influência do PNAES, na UFT.

Gráfico 6: Trajetória do orçamento PNAES/UFT (2010-2018)

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Os dados também revelam que o maior incremento de recursos na UFT ocorreu no período de 2015 a 2016. O orçamento aprovado para 2015 recebeu 56,20% de recursos em relação ao exercício anterior e o orçamento aprovado para 2016 recebeu 34%, chegando ao seu maior patamar histórico de dotação orçamentária: R\$ 18.268.373,00 aprovados para a UFT.

Ainda com base no gráfico 6, houve uma retração orçamentária a partir dos orçamentos aprovados para os anos seguintes a 2016. Houve uma diminuição no valor de R\$ 530.112,00 no orçamento (LOA) para 2017, em relação ao exercício anterior. A dotação (LOA) para o exercício 2018, por sua vez, retraiu em R\$ 371.004,00, comparando-se com o ano de 2017.

Com base na tabela 4, ao se analisar as categorias de despesas realizadas com a execução do orçamento na UFT, durante o período de 2010 a 2018, é possível perceber que, em 2010, o total de recursos empenhados foi de R\$ 5.143.306,00.

Tabela 4: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2010

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	2.359.706,70	45,88
	Equipamentos e material permanente	Material de TIC (permanente)	640.293,30	12,45
TOTAL – Despesas de capital R\$			3.000.000,00	58,33
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	1.463.306,00	28,45
		Auxílios para o desenvolvimento de estudos e pesquisas	330.000,00	6,42
	Passagens e despesas com locomoção	Locação de meios de transporte	350.000,00	6,80
TOTAL - Despesas correntes R\$			2.143.306,00	41,67
TOTAL - EMPENHOS R\$			5.143.306,00	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Com base no detalhamento das categorias econômicas de despesas empenhadas em 2010, fica evidente que o maior gasto da UFT foi realizado com as despesas relativas aos investimentos, totalizando R\$ 3000.000,00 em despesas de capital. Tais rubricas/despesas alcançaram um percentual de 58,33%, em relação ao total de recursos empenhados,

expressando, com isso, a categoria com o maior volume de recursos do orçamento PNAES aplicados no decorrer do exercício financeiro.

Nessa categoria, as despesas com as obras para a construção do restaurante universitário representaram 45,88% dos recursos, ou seja, R\$ 2.359.706,70. Os demais comprometimentos de recursos com investimentos ocorreram na aquisição de equipamentos de TI, no total de R\$ 640.293,30, sendo 12,45% dos recursos empenhados.

A categoria econômica relativa às despesas correntes recebeu 41,67% dos recursos, no total de R\$ 2.143.306,00. Nessa categoria econômica, a segunda maior aplicação de recursos se deu em prol da cobertura das despesas atinentes aos auxílios financeiros (R\$ 330.000,00) e bolsas de estudos aos estudantes (R\$ 1.463.306,00), totalizando o valor de R\$ 1.793.303,00, representando 34,87% do orçamento. As despesas com passagens e locomoção totalizaram R\$ 350.000,00, o que representou 6,8% do volume de recursos empenhados em 2010. Já a despesa orçamentária com aquisição de passagens e locomoção foi de R\$ 350.000,00 - 6,8% do volume de recursos empenhados no exercício financeiro.

Tabela 5: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2011

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	3.497.114,44	64,71
TOTAL – Despesas de capital R\$			3.497.114,44	64,71
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	1.793.720,16	33,19
	Material de consumo	Material educativo e esportivo	7.998,84	0,15
	Passagens e despesas com locomoção	Passagens para o país	5.190,78	0,10
		Locação de meios de transporte	100.000,00	1,85
TOTAL - Despesas correntes R\$			1.906.909,78	35,29
TOTAL – EMPENHOS			5.404.024,22	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Em 2011, de acordo com a tabela 5, o volume de recursos empenhados foi de R\$ 5.404.024,23. A categoria econômica designada “despesas de capital” recebeu o maior volume de recursos aplicados (R\$ 3.497.114,44). Tais despesas foram necessárias para a

continuidade com a construção do restaurante universitário e alcançaram um percentual de 64,71% do total de recursos empenhados em 2011.

Nesse mesmo ano, a categoria econômica “despesas correntes” recebeu 35,29% dos recursos, totalizando um montante de R\$ 1.906.909,78. A segunda maior aplicação de recursos foi para os auxílios financeiros e bolsas aos estudantes, totalizando R\$ 1.793.720,16, representando 33,19% do orçamento executado.

Os demais gastos com as despesas correntes foram realizados pela necessidade de aquisição de material educativo e esportivo, no total de R\$ 7.998,84 (0,15%), passagens, no valor de R\$ 5.190,78 (0,10%) e locação de meios de transporte, no total de R\$ 100.000,00 (1,85%).

Tabela 6: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2012

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	1.890.402,72	31,42
	Equipamentos e material permanente	Aparelhos e utensílios domésticos	575.405,00	9,56
		Máquinas, utensílios e equipamentos diversos	116.060,00	1,93
		Mobiliário em geral	400.801,00	6,66
TOTAL - Despesas de capital R\$			2.982.668,72	49,58
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	2.479.683,24	41,22
		Auxílios para desenvolvimento de estudos e pesquisas	480.657,89	7,99
	Passagens e despesas com locomoção	Passagens para o país	4.056,10	0,07
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Fornecimento de alimentação	2.900,00	0,05
		Serviços gráficos e editoriais	27.611,87	0,46
		Confecção de uniformes, bandeiras e flâmulas	38.612,00	0,64
TOTAL - Despesas correntes R\$			3.033.521,10	50,42
TOTAL - EMPENHOS R\$			6.016.189,82	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Os dados revelam, de acordo com a tabela 6, que o volume total de recursos empenhados no exercício 2012 foi de R\$ 6.016.189,82. Para a categoria econômica cognominada “despesa de capital”, foram destinados o valor de R\$ 2.982.668,72, o que significa a segunda maior aplicação de recursos (49,58%) do orçamento PNAES aprovado para 2012. Pelo detalhamento das despesas, a maior destinação de recursos no grupo de natureza de despesa - investimentos - foi para a construção do restaurante universitário e cantina, um total de R\$ 1.890.402,72, e representou o percentual de 31,42% dos recursos ora executados.

Em 2012, o maior volume de recursos do orçamento PNAES foi aplicado no grupo de natureza da despesa relativo às “outras despesas correntes”. O valor total do orçamento PNAES aplicado nesse grupo de despesas foi de R\$ 3.033.521,10 e representou um percentual de 50,42% do volume total de recursos executados.

Nas categorias de dotações, a rubrica bolsas de estudo foi equivalente ao valor de R\$ 2.479.683,24 (41,00%). Já os auxílios para o desenvolvimento de estudos foi de R\$ 480.657,89 (7,99%), representam o percentual de 49,21% da execução do orçamento em 2012.

As demais despesas, como, as passagens (no valor de R\$ 4.056,10), a alimentação (R\$ 2.900,00) e serviços gráficos e editoriais (no valor total de R\$ 27.611,87) representaram o percentual total de 1,22% das despesas correntes.

Tabela 7: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2013.

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	71.819,27	1,54
	Equipamentos e material permanente	Aparelhos de medição e orientação	3.750,00	0,08
		Aparelhos e utensílios domésticos	186.057,00	3,98
		Máquinas e equipamentos de natureza industrial	543.942,00	11,63
		Máquinas, utensílios e equipamentos diversos	28.800,00	0,62
		Mobiliário em geral	227.109,00	4,85

TOTAL – Despesas de capital R\$			1.061.477,27	22,69
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	2.724.980,00	58,24
		Auxílios para o desenvolvimento de estudos e pesquisas	490.000,00	10,47
	Material de consumo	Material educativo e esportivo	2.240,00	0,05
	Passagens e despesas com locomoção	Locação de meios de transporte	400.000,00	8,55
TOTAL - Despesas correntes R\$			3.617.220,00	77,31
TOTAL - EMPENHOS R\$			4.678.697,27	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Ainda com base nos dados da pesquisa, pela tabela 7, ao analisar a execução do orçamento em 2013, constata-se que houve retração no volume de recursos empenhados, em relação ao exercício anterior. O total de recursos empenhados foi de R\$ 4.678.697,27. No mencionado exercício financeiro, o total de recursos aplicados no grupo de natureza da despesa “investimentos” foi de R\$ 1.061.477,27, com percentual de 22,69% dos recursos aplicados, montante menor, quando comparado ao valor gasto com outras despesas correntes.

Para a conclusão das obras referentes ao restaurante universitário, foi investido o valor de R\$ 71.819,27, um percentual de 1,54% do orçamento. A maior parte do orçamento aplicado no grupo de natureza de despesa - investimentos - foi destinada à aquisição de equipamentos e material permanente.

A categoria econômica “despesas correntes” recebeu o maior volume de recursos do orçamento PNAES, em 2013. O valor total foi de R\$ 3.617.220,00 e representou um percentual de 77,31% do volume total de recursos empenhados no decorrer do exercício. Nessa categoria econômica, a rubrica “bolsas de estudo”, com o valor de dotação de R\$ 2.724.980,00, com o percentual de 58,24%, os auxílios para o desenvolvimento de estudos, R\$ 490.000,00, com percentual de 10,47%, os materiais educativos e esportivos, no valor de R\$ 2.240,00, com percentual de 0,05%, e as locações de meios de transporte, com valor total de R\$ 400.000,00, com percentual de 8,55%, compõem o grupo de natureza de despesas “outras despesas correntes” da execução orçamentária em 2013.

Tabela 8: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2014

CATEGORIAS/RUBRICAS

CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	574.953,40	8,23
		Instalações	624.653,23	8,94
	Equipamentos e material permanente	Veículos de tração mecânica	318.000,00	4,55
TOTAL – Despesas de capital R\$			1.517.606,63	21,73
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	2.720.712,00	38,95
		Auxílios para o desenvolvimento de estudos e pesquisas	550.000,00	7,87
	Material de consumo	Gás e outros materiais engarrafados	5.280,00	0,08
		Gêneros de alimentação	811.890,75	11,62
		Material educativo e esportivo	7.999,90	0,11
		Material de copa e cozinha	85.000,00	1,22
	Passagens e despesas com locomoção	Locação de meios de transporte	806.996,55	11,55
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Festividades e homenagens	307.462,00	4,40
		Serviços de áudio, vídeo e foto	50.500,00	0,72
		Serviços gráficos e editoriais	121.400,00	1,74
TOTAL - Despesas correntes R\$			5.467.241,20	78,27
TOTAL - EMPENHOS R\$			6.984.847,83	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

De acordo com a tabela 8, o volume total do orçamento executado em 2014, R\$ 6.984.847,83, foi maior, quando comparado ao exercício anterior. O grupo de natureza de despesa “investimentos”, com valor de R\$ 1.517.606,63, representando o percentual de 21,73% do orçamento, recebeu a menor aplicação de recursos do exercício financeiro. Pelo detalhamento das despesas, os recursos foram investidos em obras, instalações de equipamentos e aquisição de veículos. Também, é possível verificar que 78,27% do orçamento foi aplicado no grupo de despesas correntes, totalizando R\$ 5.467.241,20. Nesse grupo, as despesas com bolsas (R\$ 2.720.712,00) e auxílios para estudos (R\$ 550.000,00) representaram 46,82% da execução do orçamento em 2014.

Tabela 9: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2015

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Obras e instalações	Obras em andamento	872.019,22	9,03
TOTAL – Despesas de capital R\$			872.019,22	9,03
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	6.503.580,00	67,36
	Material de consumo	Gêneros de alimentação	1.521.018,04	15,75
	Passagens e despesas com locomoção	Locação de meios de transporte	564.164,12	5,84
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	Locação de imóveis	13.690,15	0,14
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Festividades e homenagens	179.806,60	1,86
TOTAL - Despesas correntes R\$			8.782.258,91	90,97
TOTAL – EMPENHOS			9.654.278,13	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Considerando a tabela 9, o valor total do orçamento PNAES empenhado em 2015 foi de R\$ 9.654.278,13, tal valor é 38,20% superior ao total de recursos empenhados no exercício 2014. No grupo de natureza da despesa afeto aos investimentos, foi aplicado o total de R\$ 872.019,22, com percentual de 9,03% do volume total empenhado, recursos destinados à conclusão de obras em andamento, referentes ao restaurante universitário e lanchonete.

O maior volume de recursos foi aplicado em despesas correntes, no total de R\$ 8.782.258,91, representando um percentual de 90,97% do volume de recursos empenhados em 2015. Assim como em 2014, as despesas com os auxílios e bolsas para estudantes representaram a maior demanda para dotação de recursos, um valor total de R\$ 6.503.580,00, representando um percentual de 67,36% dos recursos empenhados, valor total de recursos superior ao empenhado em 2014. As demais despesas ocorrem em alimentação (R\$ 1.521.018,04), locação de meios de transporte (R\$ 564.164,12), locação de imóveis (R\$ 13.690,15) e festividades e homenagens (R\$ 179.806,60).

Tabela 10: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2016

CATEGORIAS/RUBRICAS				
----------------------------	--	--	--	--

CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Aquisição de software	9.190,68	0,05
	Obras e instalações	Obras em andamento	111.867,45	0,62
		Instalações	258.140,79	1,43
	Equipamentos e material permanente	Aparelhos e utensílios domésticos	80.663,68	0,45
		Equipamento de proteção, segurança e socorro	55.846,00	0,31
		Máquinas e equipamentos de natureza industrial	69.900,00	0,39
		Máquinas e equipamentos energéticos	8.835,20	0,05
		Equipamentos para áudio, vídeo e foto	67.076,76	0,37
		Material de TIC (permanente)	1.301.597,00	7,22
		Mobiliário em geral	1.077.996,20	5,98
TOTAL – Despesas de capital R\$			3.041.113,76	16,88
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	8.011.573,14	44,46
		Outros auxílios financeiros aos estudantes	52.500,00	0,29
	Material de consumo	Material de TIC - material de consumo	4.011,00	0,02
	Passagens e despesas com locomoção	Locação de meios de transporte	397.548,59	0,02
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	Locação de imóveis	28.213,34	0,16
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Locação de imóveis	12.000,00	0,07
		Juros	2.490,43	0,01
		Fornecimento de alimentação	6.469.490,50	35,90
TOTAL - Despesas correntes R\$			14.977.827,00	83,12
TOTAL - EMPENHOS R\$			18.018.940,76	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Pelos dados da pesquisa, a tabela 10 mostra a execução do orçamento no ano de 2016. O total de execução do orçamento foi de R\$ 18.018.940,76. Portanto, com o incremento de 86,6% dos recursos aprovados no orçamento para 2016, o valor do montante foi superior ao executado no exercício 2015. Na categoria econômica “despesas de capital”, o total de recursos aplicados foi de R\$ 3.041.113,20, representando o percentual de 16,88% dos recursos.

Nessa categoria econômica, a maior aplicação de recursos foi destinada à aquisição de equipamentos e material permanente. As aquisições de materiais de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) receberam R\$ 1.301.597,00 de dotações, 7,22% do total de recursos empenhados. A segunda maior despesa foi referente à aquisição de mobiliário, no valor de R\$ 1.077.996,20, equivalente a 5,98% das dotações de recursos aplicados. As demais dotações de recursos em investimento ocorreram por conta da aquisição de software, conclusão de obras, instalações, aparelhos e utensílios domésticos, equipamentos de proteção e segurança, máquinas e equipamentos industriais, máquinas e equipamentos energéticos e equipamentos para áudio e vídeo.

O grupo de despesas correntes, contou com o maior volume de recursos aplicados, o total investido foi de R\$ 14.977.827,00, representando um percentual de 83,12% do volume de recursos empenhados em 2016. Nesse grupo de despesas, as despesas com os auxílios e as bolsas para estudantes representaram a maior demanda para dotação de recursos. Juntas, as despesas com bolsas (R\$ 8.011.573,14) e auxílios aos estudantes (R\$ 52.500,00) receberam 44,46% dos recursos empenhados.

Nesse grupo de outras despesas correntes, a segunda maior dotação de recursos foi para gastos com a alimentação (R\$ 6.469.490,50), um percentual de 35,90% das dotações empenhadas. As demais despesas correntes ocorreram em gastos com material de consumo, locação de meios de transporte, locação de imóveis e gastos com juros.

Tabela 11: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2017

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Equipamentos e material permanente	Aparelhos de medição e orientação	120,00	0,0008
		Aparelhos e equipamentos para esportes e diversões	15.020,13	0,10
Total – Despesas de capital R\$			15.140,13	0,1020
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	11.059.784,00	74,5103
		Outros auxílios financeiros aos estudantes	77.000,00	0,5188

	Material de consumo	Material educativo e esportivo	57.657,86	0,3884
		Material de TIC - material de consumo	12.100,00	0,0815
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	Locação de imóveis	38.328,92	0,2582
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Fornecimento de alimentação	2.883.285,63	19,4248
		Serviços de energia elétrica	700.000,00	4,7159
TOTAL - Despesas correntes R\$			14.828.156,41	99,8980
TOTAL - EMPENHOS R\$			14.843.296,54	100

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Tomando-se por base a tabela 11, o volume de recursos empenhados no ano de 2017 diminuiu, em relação ao exercício de 2016. O total empenhado no exercício de 2017 foi de R\$ 14.843.296,54, deixando de receber a quantia em torno de R\$ 3.175.644,22.

As despesas em investimentos totalizaram apenas R\$ 15.140,13, valor muito abaixo da execução em 2016. Nesse grupo de despesas, os recursos foram aplicados na aquisição de equipamentos e materiais permanentes, tais como, aparelhos de medição e orientação e equipamentos para esportes e diversões.

Os gastos com as despesas correntes totalizaram R\$ 14.828.156,41, com o percentual de 99,89% da execução do orçamento PNAES, em 2017. Nesse grupo de despesas, o maior volume de recursos foi aplicado em auxílios e bolsas aos estudantes, um total de R\$ 11.136.784,00, representando o percentual de 75% dos gastos orçamentários empenhados. A segunda maior despesa foi referente aos gastos com alimentação, no restaurante universitário, com o valor total de R\$ 2.883.285,63, um percentual de 19,42% dos gastos. As demais dotações de recursos, nesse grupo de despesa, ocorreram por conta de aquisição de material esportivo, material de TIC, locação de imóveis e gastos com energia elétrica.

Tabela 12: Execução do orçamento PNAES/UFT – exercício 2018

CATEGORIAS/RUBRICAS				
CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DESPESA	DESPESA DETALHADA	VALOR EMPENHADO R\$	%
Despesas de capital	Equipamentos e material permanente	Material de TIC (permanente)	5.250,00	0,03
		Equipamentos de TIC	106.653,28	0,61

		(computadores)		
		Mobiliário em geral	84.900,00	0,49
TOTAL – Despesas de capital R\$			196.803,28	1,13
Despesas correntes	Auxílio financeiro aos estudantes	Bolsas de estudo no país	11.139.088,33	64,15
		Outros auxílios financeiros aos estudantes	172.000,00	0,99
	Material de consumo	Material de cama, mesa e banho	36.580,00	0,21
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	Locação de imóveis	27.377,80	0,16
	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	Manutenção e conservação e bens imóveis	702.299,21	4,04
		Fornecimento de alimentação	4.898.430,01	28,21
		Serviços de produção industrial	146.233,62	0,84
		Serviços gráficos e editoriais	6.790,00	0,04
		Limpeza e conservação	2.181,75	0,01
	Serviço de apoio administrativo técnico e operacional	36.275,75	0,21	
TOTAL - Despesas correntes R\$			17.167.256,47	98,87
TOTAL - EMPENHOS R\$			17.364.059,75	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

De acordo com a tabela 12, os dados mostram que, em 2018, o volume de recursos empenhados também aumentou, em relação à execução orçamentária do exercício anterior. O total empenhado no exercício de 2018 foi de R\$ 17.364.059,75, mas, ainda assim, permaneceu abaixo da quantia executada em 2016. A aplicação de recursos para as aquisições de equipamentos e materiais permanentes totalizou a quantia de R\$ 196.803,28, apenas 1,13% da execução do orçamento.

Os gastos com as despesas correntes receberam novamente a maior dotação de recursos e totalizaram R\$ 17.167.256,47, um percentual de 98,87% da execução orçamentária e, como já informado, o valor ficou abaixo da execução em 2016. Nesse grupo de despesas, o maior volume de recursos foi aplicado em auxílios e bolsas aos estudantes, um total de R\$ 11.311.088,33, representando o percentual de 65,14% das dotações empenhadas. A segunda maior despesa também foi referente aos gastos com a alimentação no restaurante

universitário, com o valor total de R\$ 4.898.430,01, um percentual de 28,21% dos gastos. As demais dotações de recursos, nesse grupo de despesa, ocorreram por conta das aquisições de materiais de cama, mesa e banho para os estudantes, locação de imóveis, manutenção e conservação de bens, serviços de produção industrial, serviços gráficos e editoriais, serviço de limpeza e conservação e serviço de apoio administrativo técnico e operacional.

Quadro 6: Principais gastos do orçamento PNAES, ano a ano, segundo a categoria econômica das despesas no período de 2010 a 2018

CATEGORIAS/RUBRICAS - RESUMO												
DESPESA	DESPESA DETALHADA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL	%
		Empenhos R\$	Empenhos R\$	Empenhos R\$	Empenhos R\$							
AQUISIÇÃO	COMPRA DE SOFTWARE							9.190,68			9.190,68	0,01
OBRAS E INSTALAÇÕES	RESTAURANTE UNIVERSITARIO E CANTINA NA UFT	2.359.706,70	3.497.114,44	1.890.402,72	71.819,27	1.199.606,63	872.019,22	370.008,24			10.260.677,22	11,65
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	EQUIPAMENTOS DE TI	640.293,30						1.301.597,00		111.903,28	2.053.793,58	2,33
	APARELHOS E USTENSÍLIOS DOMÉSTICOS			575.405,00	186.057,00			80.663,68			842.125,68	0,96
	EQUIPAMENTOS PARA RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO			116.060,00	543.942,00			134.581,20			794.583,20	0,90
	MOBILIÁRIOS EM GERAL			400.801,00	227.109,00			1.077.996,20		84.900,00	1.790.806,20	2,03
	APARELHOS DE MEDIÇÃO E ESPORTIVOS DIVERSOS				3.750,00				15.140,13		18.890,13	0,02
	EQUIPAMENTOS DE ÁUDIO E VÍDEO							67.076,76			67.076,76	0,08
	AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS						318.000,00				318.000,00	0,36
TOTAL - INVESTIMENTOS R\$		3.000.000,00	3.497.114,44	2.982.668,72	1.032.677,27	1.517.606,63	872.019,22	3.041.113,76	15.140,13	196.803,28	16.155.143,45	18,34
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	BOLSAS DE ESTUDOS	1.463.303,00	1.793.720,16	2.479.683,24	2.724.980,00	2.720.712,00	6.503.580,00	8.011.573,14	11.059.784,00	11.139.088,33	47.896.423,87	54,38
	AUXÍLIO ESTUDO E PESQUISA	330.000,00		480.657,89	490.000,00	550.000,00					1.850.657,89	2,10
	AUXÍLIO ATENÇÃO À SAÚDE							52.500,00	77.000,00	172.000,00	301.500,00	0,34
MATERIAL DE CONSUMO	MATERIAL EDUCATIVO E ESPORTIVO		7.998,84		2.240,00	7.999,90			57.657,86		75.896,60	0,09
	GÁS E MATERIAIS					90.280,00					90.280,00	0,10
	ALIMENTAÇÃO					811.890,75	1.521.018,04				2.332.908,79	2,65
	EQUIPAMENTOS DE TI CAMA; COLCHÕES							4.011,00	12.100,00		16.111,00	0,02
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	LOCAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTE	350.000,00	105.190,79		400.000,00	806.996,55	564.164,12	397.548,59			2.623.900,05	2,98
	PASSAGENS PARA O PAÍS			4.056,10							4.056,10	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS	MANUTENÇÃO									740.756,71	740.756,71	0,84
	ALIMENTAÇÃO			2.900,00				6.469.490,50	2.883.285,63	4.898.430,01	14.254.106,14	16,18
	SERVIÇOS GRÁFICOS; ÁUDIO; VÍDEO			27.611,87		171.900,00				153.023,62	352.535,49	0,40
	UNIFORMES E BANDEIRAS			38.612,00							38.612,00	0,04
	EVENTOS/HOMENAGENS					307.462,00	179.806,60				487.268,60	0,55
	LOCAÇÃO DE IMÓVEL ENERGIA ELÉTRICA						13.690,15	42.703,77	38.328,92	27.377,80	122.100,64	0,14
TOTAL - DESPESAS CORRENTES R\$		2.143.303,00	1.906.909,79	3.033.521,10	3.617.220,00	5.467.241,20	8.782.258,91	14.977.827,00	14.828.156,41	17.167.256,47	71.923.693,88	81,66
EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PNAES R\$		5.143.303,00	5.404.024,23	6.016.189,82	4.649.897,27	6.984.847,83	9.654.278,13	18.018.940,76	14.843.296,54	17.364.059,75	88.078.837,33	100,00

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

No âmbito dos recursos empenhados, conforme mostra o quadro 5, o maior volume de recursos empenhados ocorreu no exercício 2016. Analisando os principais gastos do governo com a assistência estudantil na UFT, no decorrer de 2010 a 2012, a execução do orçamento ocorreu de forma progressiva, com aumento das dotações. Houve uma significativa redução na utilização dos recursos orçamentários em 2013, mas, a partir desse ano, a execução do orçamento voltou a ganhar incremento de recursos até 2016. Nos exercícios 2017 e 2018, o volume de recursos empenhados permaneceu abaixo da execução em 2016.

Pelo histórico de execução orçamentária durante o período de 2010 a 2018, o volume total de recursos empenhados foi de R\$ 88.078.837,33. O grupo de natureza de despesa “investimentos” recebeu a quantia de R\$ 16.155.143,45, representando apenas 18,34% da movimentação total de recursos aplicados. As despesas relacionadas às “outras despesas correntes” receberam a maior quantia de recursos (R\$ 71.923.693,88), representando 81,66% na participação dos recursos distribuídos.

Quadro 7: Execução orçamentária e financeira PNAES/UFT (2010-2018)

CATEGORIAS/DESPESAS						
ANO LANÇAMENTO	EMIÇÃO	DOTAÇÃO LOA ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS INSCRITAS EM RPNP (CONTROLE EMPENHO)	TOTAL PAGAMENTO
2010	-9	5.143.306,00				R\$202.110,02
	2010		5.143.306,00	226.417,12	4.916.888,88	
2011	-9	5.411.719,00				R\$4.906.298,57
	2011		5.404.024,22	628.306,83	4.775.717,39	
2012	-9	7.116.460,00				R\$6.201.410,21
	2010					
	2012		6.016.189,82	2.154.489,61	3.861.700,21	
2013	-9	6.968.594,00				R\$6.397.681,01
	2011					
	2013		4.678.697,27	2.500.322,21	2.178.375,06	
2014	-9	8.723.191,00				R\$8.321.865,60
	2011					
	2012					
	2014		6.984.847,83	5.972.935,04	1.011.912,79	
2015	-9	13.626.650,00				R\$7.538.767,98

	2014					
	2015		9.654.278,13	7.236.759,51	2.417.518,62	
2016	-9	18.268.373,00				R\$11.865.415,07
	2015					
	2016		18.018.940,76	9.194.802,07	8.824.138,69	
2017	-9	17.738.261,00				R\$15.850.079,80
	2015					
	2016					
	2017		14.843.296,54	7.704.191,09	7.139.105,45	
2018	-9	17.367.257,00				R\$18.521.372,88
	2016					
	2017					
	2018		17.364.059,75	10.672.389,78	6.691.669,97	
TOTAL EXECUÇÃO		R\$100.363.811,00	88.107.640,32	46.290.613,26	41.817.027,06	R\$79.805.001,14

Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

A respeito da execução orçamentária, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, para o cumprimento de metas e execução orçamentária, até 30 dias após a publicação do orçamento (LOA), o governo estabelecerá a programação de execução financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, assim, o governo põe em prática uma espécie de calendário para a liberação das dotações orçamentárias.

Art. 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 9º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

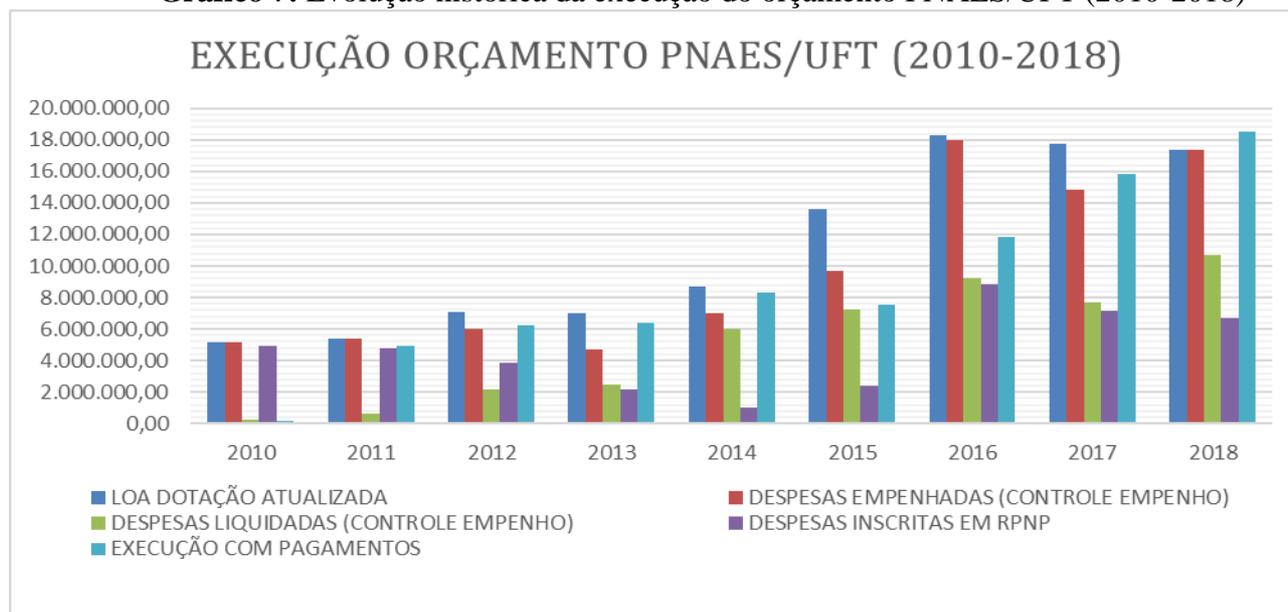
§ 1º - No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º - Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000a).

Portanto, verificada a possibilidade da não realização da receita prevista, ou seja, se não comportar o cumprimento das metas de resultados, o governo poderá promover o contingenciamento de recursos ou, melhor, impor limites para a realização de empenhos e movimentação financeira. Diante desse quadro, cumpre realçar a preocupação com a relevância do orçamento para o financiamento das políticas sociais, posto que, a cada dia, a marcha em curso de

reformas, pautadas na redução do tamanho do Estado, a ideologia neoliberal, vem ameaçando as conquistas sociais. Nesse cenário, a destinação de recursos para o financiamento da universidade pública e, por conseguinte, da assistência estudantil é um grande desafio, em razão do cenário de demanda crescente de estudantes vulneráveis, diante da restrição na destinação de recursos orçamentários destinados à assistência estudantil.

Gráfico 7: Evolução histórica da execução do orçamento PNAES/UFT (2010-2018)



Fonte: Elaboração própria/PROAP/UFT (2018).

Pelos dados da pesquisa, é possível perceber que os recursos públicos destinados ao PNAES não são suficientes para a realização ampla da política de assistência estudantil para todos os alunos da UFT em situação de vulnerabilidade. Com relação às dotações de recursos destinados ao PNAES, pelo quadro 7, em 2010, percebe-se que, do total de recursos empenhados (R\$ 5.143.306,00), houve o pagamento de apenas 4,4% das despesas, ou seja, R\$ 226.417,12, a diferença, isto é, a outra parte do recurso empenhado foi inscrita em restos a pagar.

Cumprir destacar que o maior volume de recursos financeiros recebidos pela UFT, destinado ao pagamento das despesas com o PNAES, ocorreu em 2018, o montante total foi de R\$ 18.521.372,88, valor superior ao total de recursos empenhados, em decorrência da contabilização de despesas em restos a pagar.

Pela série histórica de dotações de recursos, no período de 2010 a 2018, é interessante notar, na execução orçamento (LOA) do PNAES, as contabilizações de recursos em restos a pagar,

influenciando, dessa forma, os montantes de recursos para os pagamentos das despesas. Por fim, também, é importante esclarecer que, em razão das restrições do governo, impondo limitação de empenho e movimentação financeira, não foi possível empenhar a totalidade do montante de recursos com que conta o orçamento, ano a ano. Portanto, de fato, a execução orçamentária do programa PNAES, na UFT, está abaixo das metas planejadas no orçamento disponibilizado (LOA) e com retração no volume de recursos aprovados no orçamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é um expressivo instrumento para a realização dos direitos humanos, por isso, o objetivo fundamental desta pesquisa buscou analisar o financiamento com o orçamento público destinado à assistência estudantil, no âmbito da Universidade Federal do Tocantins, a partir da aprovação do Plano Nacional de Assistência Estudantil, para, ao fim, verificar se o mencionado programa caminha na direção de atender o público que se propõe a atender. Por conseguinte, buscou-se conhecer o perfil socioeconômico dos estudantes da UFT, no contexto do público alvo do PNAES, a política de assistência estudantil e os procedimentos previstos na política institucional para execução do PNAES, bem como compreender a evolução do orçamento destinado ao PNAES na UFT durante o período de 2010 a 2018.

No que se refere ao caminho metodológico, considerando a existência de uma relação dialética entre as pessoas e as instituições que resultam em uma nova relação social, as análises dos dados, aos quais alimentaram este estudo, no fito de atender aos objetivos e o problema de pesquisa, foram norteadas pelo enfoque crítico-dialético. Além disso, com o propósito de se compreender o sentido por detrás dos conteúdos, *corpus* de análise, e para melhor compreensão crítica sobre a execução do orçamento PNAES, na UFT, a técnica de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2011), também foi utilizada, a fim de atingir os objetivos desta pesquisa.

As hipóteses levantadas, em um primeiro momento, sugeriram que os recursos destinados serviram, de fato, para promover o direito de acesso e permanência dos estudantes na UFT. Porém, o volume de dotação não seria suficiente para a realização ampla da assistência a todos os graduandos(as) em situação de baixa renda, além disso, a execução orçamentária do programa PNAES, na UFT, estaria sendo realizada abaixo das metas planejadas nos orçamentos aprovados (LOA) e com retração no volume de recursos repassados, sinalizando o risco de retrocesso social.

Como ponto de partida, o referencial teórico traçado abordou uma reflexão sobre os direitos humanos, em especial, o direito à educação, a concepção de universidade e o Ensino Superior no Brasil. E, por fim, foi realizado um debate teórico acerca do orçamento público, instrumento necessário ao financiamento da assistência estudantil e sua execução na UFT, durante o período de 2010 a 2018, a partir da aprovação do Decreto regulamentador do PNAES.

Os objetivos específicos foram atingidos da seguinte maneira: o primeiro e o segundo, a partir das informações extraídas dos documentos institucionais, tais como, o regulamento (resolução) institucional sobre a Política de Assistência Estudantil, Editais dos programas de assistência divulgados pela Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROEST) e os relatórios de

gestão. No caso do terceiro objetivo, recorreu-se aos relatórios do sistema - Tesouro Gerencial -, mediante as consultas sobre as informações orçamentárias e financeiras da execução das dotações destinadas ao PNAES, por gestão da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), no período de 2010 a 2018.

Com o trabalho realizado, foi possível confirmar as hipóteses levantadas, ou seja, de fato, o orçamento é um importante instrumento para a realização dos direitos humanos e indispensável para a realização das políticas afetas à promoção do direito de acesso e permanência do estudante na universidade. Sabe-se que o financiamento público da assistência estudantil executado pelas Instituições Federais de Educação Superior garante a realização de um conjunto de ações, na forma aprovada pelo Decreto nº 7.234, de 14 de julho de 2010, instituídas com a finalidade de ampliar as condições de permanência de estudantes vulneráveis na educação superior, resguardando-se, dessa forma, o direito à educação.

Mas, também, é importante lembrar que a política de assistência estudantil depende do financiamento público para sua sobrevivência. Trata-se de uma política relevante e a cada dia tem despertado mais interesse público, em consequência das políticas de inclusão iniciadas em tempos recentes, razão do crescimento do quantitativo de alunos de baixa renda nas IFES, os quais necessitam de recursos públicos para a continuidade dos estudos na universidade.

O orçamento público, com suas regras dispostas na Constituição Federal, passou por uma importante evolução e se inseriu como peça indispensável à atividade de planejamento governamental. Ocorre que os setores políticos e econômicos, no ambiente do governo federal, têm obtido importantes vitórias na adoção de uma agenda neoliberal no Brasil, os quais vêm ganhando cada vez mais espaço no governo, com o discurso que atribuem às políticas sociais a responsabilidade pelo desequilíbrio nas contas públicas.

Um sintoma grave dessa situação é que a atitude assumida por tal corrente política, com as iniciativas estratégicas de restrição dos recursos destinados às universidades federais, manuseando o orçamento público em disputas de poder, desafia a política de democratização do acesso e permanência do aluno no Ensino Superior. Frisa-se que tal prática não é uma solução pacífica para o equilíbrio das contas públicas, e, sim, um verdadeiro retrocesso social. Tais dotações de recursos, destinadas às Universidades Públicas Federais para a manutenção do Programa Nacional de Assistência Estudantil, buscam ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior para promoção do direito humano à educação.

Ainda com relação aos resultados da pesquisa, conforme revelou a V pesquisa nacional de

perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) de cursos de graduação presenciais, realizada pela ANDIFES/FONAPRACE, em 2018, o quantitativo de estudantes ativos em cursos de graduação presencial na UFT manteve uma trajetória histórica crescente de ingressantes. Ainda conforme a mencionada pesquisa da FONAPRACE, acompanhando a tendência histórica nacional, a maioria dos estudantes da UFT está inserida na faixa de renda alvo do PNAES.

No âmbito da UFT, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST) é o órgão interno responsável pela política de assistência estudantil e, por consequência, é a gestora do orçamento destinado ao PNAES. Em sua gestão, a Pró-Reitoria busca amparar o discente vulnerável, a fim de garantir sua manutenção na universidade, considerando as suas reais adversidades, e para a sua integração acadêmica, por meio de ações desenvolvidas em atividades articuladas com o ensino, pesquisa e extensão.

Os achados desse estudo também revelam que a PROEST tem empenhado esforços para melhorar a aplicação das dotações de recursos para os fins aos quais se propõe o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Um dos recentes progressos, nesse sentido, foi o cumprimento de recomendações da Controladoria Geral da União no Estado de Tocantins (CGU-Regional/TO), que avaliou a gestão da UFT e mostrou as falhas na gestão interna do PNAES.

Nesse roteiro, conforme já delineado no subitem 4.3, os procedimentos para a concessão dos benefícios foram reestruturados e tiveram alguns avanços a partir de 2017. Entretanto, ainda é preciso avançar no sentido de melhorar a gestão interna do programa PNAES/UFT, para a ampliação da assistência estudantil. Apesar de todo o avanço constatado, principalmente, a partir de 2016, não foi possível identificar uma regulamentação interna aprovada especificamente para o PNAES, na UFT. Além disso, também, não há informações sobre o acompanhamento dos discentes beneficiários dos auxílios financeiros e os seus respectivos indicadores de desempenho acadêmico.

Contudo, no geral, é importante revelar, conforme a Taxa de Sucesso na Graduação (TSG), informada pela PROEST/UFT, que os alunos em assistência têm obtido bons índices de sucesso acadêmico, quando comparados aos estudantes não bolsistas, no geral, até melhores – com exceção ao Campus de Palmas, que possui taxa de sucesso melhor para os alunos não bolsistas, sendo o índice de 43% em relação a 40% para os alunos em assistência. Tal constatação reforça o papel do orçamento público destinado ao financiamento da assistência estudantil com o PNAES para a realização do direito à educação superior.

Com relação aos benefícios do PNAES, no plano nacional, o orçamento destinado ao PNAES deve oferecer assistência à moradia estudantil, à alimentação, ao transporte, à saúde, à

inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche, ao apoio pedagógico e ao acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Dos benefícios concedidos na UFT, a alimentação destacou-se como a área de assistência com maior quantitativo de demanda pelos discentes, seguida pela área referente à moradia. Não houve atendimento na área de saúde, quanto ao atendimento odontológico, nem na área de inclusão digital.

Diante das inúmeras situações de desigualdades sociais na sociedade brasileira, principalmente para os sujeitos historicamente excluídos da educação superior, a tendência crescente do aumento do quantitativo de estudantes vulneráveis nas IFES impõe à universidade pública a uma enorme responsabilidade sobre a gestão dos recursos destinados à assistência estudantil para universalização do acesso ao Ensino Superior.

Pelo contexto de uma relação dialética entre as pessoas e as instituições, bem como da capacidade do homem em interferir e transformar essa realidade, é possível questionar a situação presente. Daí, numa conjuntura histórica de oportunidade para o aprofundamento do processo de democratização do Ensino Superior, cumpre-nos refletir sobre as contradições da realidade e sua permanente transformação. E, nessa perspectiva, o percurso de análise da execução do orçamento revelou, em síntese, a ocorrência de retração de recursos aprovados pelo Governo Federal nos orçamentos PNAES (LOA) destinados à UFT, em especial, a partir do ano de 2016.

O cenário de destinação de recursos, guiado pelo projeto de minimização do Estado, movimento arquitetado pelas correntes políticas de orientação neoliberal, confirma o risco de retrocesso social, posto que as dotações são insuficientes e impõem limites ao alcance da estratégia de enfrentamento das desigualdades pela realização ampla da política de permanência a todos os acadêmicos em situação vulnerável.

Ainda em relação à análise do orçamento PNAES, na UFT, percebe-se que a fase de destinação de recursos orçamentários (LOA) aprovados para o PNAES, no período de 2010 a 2016, foi crescente, mas, em consequência das medidas políticas adotadas pelo governo, em 2017 e 2018, a execução não foi progressiva, visto que houve uma restrição no volume de recursos aprovados com a política de austeridade do governo. Quando se analisa a evolução histórica de dotações dos orçamentos (LOA), em comparação ao volume de recursos empenhados, liquidados e os respectivos pagamentos pelo Governo Federal, constata-se que, de fato, a execução orçamentária está abaixo das metas planejadas para o orçamento (LOA) aprovado, em razão dos limites de empenhos impostos pelo Governo Federal.

Por isso, a comparação do orçamento aprovado com o comportamento da execução orçamentária mostrou-se adequada, mostrando-se um importante mecanismo para a verificação da conformidade da execução do orçamento na UFT. Com tal prática, foi possível conhecer as despesas realizadas com a aplicação dos recursos, trazendo ao conhecimento do cidadão a oportunidade de monitorar o uso dos recursos públicos e de conhecer os possíveis problemas com a execução do orçamento e as preferências políticas em torno do financiamento do PNAES.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil vem legitimando o importante papel da assistência em defesa da democratização da educação superior. Tal política depende de dotação orçamentária para sua efetivação, mas o seu alcance estará demarcado pelo volume de recursos aprovados e disponíveis. Em função disso, o momento de crise de financiamento das universidades públicas federais ameaça a assistência estudantil, confirmando, com isso, o risco de retrocesso social. Essa realidade, em resumo, marca de uma relação instrumental da assistência alinhada com a proposta da universidade operacional, do projeto neoliberal de minimização do Estado, afirma-se como enorme desafio à política de financiamento da assistência estudantil e a promoção do direito humano à educação.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, foi possível identificar algumas possibilidades, como a viabilidade de trabalhos futuros a partir do desdobramento deste estudo. Destaca-se, aqui, a necessidade de um estudo detalhado sobre a gestão dos recursos do PNAES, sob o prisma de compreender os motivos que levam a gestão da UFT a registrar parte considerável das despesas empenhadas em restos a pagar e os possíveis obstáculos que dificultam a execução do orçamento.

Considerando a restrição de recursos para a realização ampla da assistência estudantil, outras pesquisas também poderão abordar a real situação dos estudantes vulneráveis, ou seja, conhecer o desempenho acadêmico de todos os discentes considerados vulneráveis em relação aos alunos em assistência e desses com os alunos não cotistas oriundos da rede privada. Além disso, recomenda-se, também, investigar como a PROEST atende as demandas acadêmicas pelas ações do PNAES diante da insuficiência de recursos. Espera-se, com estas indicações, contribuir com novas reflexões sobre o financiamento da assistência estudantil para a democratização do acesso ao Ensino Superior.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marta Virgínia de A. Batista. **Relatório da Pesquisa sobre Assistência estudantil na UFT**. PROEST, UFT, 2017.
- ALMEIDA, Ney L. T. **Educação Pública e Serviço Social**. Revista Serviço Social e Sociedade n° 63. São Paulo: Cortez, 2000.
- ALVES, Jolinda Moraes. **A assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública**. Serviço Social em Revista, Londrina, Paraná, v.5, n 1, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.revista/c_v5n1_Jo.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ANDRADE, Marcelo. **É a educação um direito humano? Em busca de razões suficientes para se justificar o direito de formar-se como humano**. Revista Educação (Porto Alegre, impresso), v. 36, n. 1, p. 21-27, jan./abr. 2013.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- AZEVEDO, Fernando de *et al.* O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington: World Bank, 1995. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2019.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BLYBERG, Ann. **O Caso da Alocação Indevida: direitos econômicos e sociais e orçamento público**. Revista Internacional de Direitos Humanos. V. 6, n° 11, p. 135-153, dez/2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200007>. Acesso em 25 jan. 2020.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOTOMÉ, Silvio Paulo. **Pesquisa Alienada e Ensino Alienante: o equívoco da extensão universitária**. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1996.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Direito à Educação: judicialização, políticas públicas e efetividade do direito fundamental.** Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de julho de 1934).**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946).**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 591, de 6 de Julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 25 out. 2019.

_____. **Decreto Nº 3.321, De 30 De Dezembro De 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em 27 out. 2019.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Programa de Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 10 de julho de 2019.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Lei nº 10.032, de 23 de outubro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10032.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Ministério da Economia. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2020.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/central-de->

conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/orcamento-cidadao_2020.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF, RE. RE 594.018-AgR**, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJE de 07/08/09.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF, RE. RE 658.171-AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 01/04/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF, RE. RE 639.337-AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª turma, DJE de 15/09/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF, Súmula Vinculante nº 12**. A de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal. Data de Aprovação. Sessão Plenária de 13/08/2008. Fonte de Publicação. DJe nº 157 de 22/08/2008, p. 1. DOU de 22/08/2008, p. 1.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos**. Educação e Sociedade. V. 33, n. 120, p. 715-726, jul/set. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Libraria Almedina, 1998.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SEIXAS, Ana Maria; Cabral Neto, Antônio. **Políticas educativas em contextos globalizados: a expansão do ensino superior em Portugal e no Brasil**. Revista Portuguesa de Pedagogia. v. 1, nº 44, p. 37-61. 2010. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/11/1270-3430-1-PB.pdf>> Acesso em: 26 de maio de 2019.

CATANI, Afrânio Mendes. **O Papel da Universidade Pública hoje: Concepção e Função**. Jornal de Políticas Educacionais, nº 4, julho-dezembro de 2008, p. 04-14. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/15023/10071>>. Acesso em 16 nov. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A Universidade pública sob nova perspectiva**. Revista Brasileira de Educação. São Paulo. nº 24. p. 5-15. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002>. Acesso em 15 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A Universidade Operacional**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior. v4, nº 3, 1999. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063>>. Acesso em 29 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Contra a universidade operacional e a servidão voluntária**. Bahia: Universidade Federal da Bahia (palestra), 14 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.congresso.ufba.br/?p=1658>>. Acesso em: 21 out. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. 2016. Disponível em:< <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9474.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio, MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010**. Radar, n. 46, 2016. Disponível em:< http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7066/1/Radar_n46_evolu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 mai 2019.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – 1789. Disponível em:< <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> >. Acesso em 19 set 2019.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Disponível em:< <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Vienna%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em 24 out. 2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS – 1948. Disponível em:< http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf>. Acesso em 19 set. 2019.

DEMO, Pedro. **Educação pelo Averso: Assistência como um direito e como um problema**. São Paulo: Cortez, 2000.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são Direitos Humanos**. São Paulo: brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos).

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Introdução ao orçamento público**: módulo I. BRASÍLIA/DF: ENAP, 2017.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade & Poder**. Análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FONAPRACE, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES 2018**. Uberlândia: FONAPRACE, 2019.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Apostila. Fortaleza: UEC, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Metodologia**: orçamento e direitos. Brasília, DF: INESC, 2017.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006 (Coleção Primeiros Passos).

LÁZARO, André. **Educação e desigualdade**: o papel do PROUNI. Revista ProUni – MEC/SESu. Edição 01/2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/prouni/arquivos/pdf/Revista_ProUni/Revista_ProUni.pdf> Acesso em: 24 jul. 2018.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário L. Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. Processo de Bolonha e Avaliação Positivista da Educação Superior. **Revista Adusp**: Associação dos Docentes da USP. nº 60, São Paulo, maio, 2017. Disponível em:<<https://www.adusp.org.br/files/revistas/60/RevistaAdusp60.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

LOPES, Natanael et. al. **Orçamento Público e Educação: um estudo da cobertura de revistas e jornais brasileiros sobre recursos públicos destinado às políticas educacionais**. Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI). Brasília, 2007. Disponível em:<<https://www.andi.org.br/publicacao/orcamento-publico-educacao>>. Acesso em 18 jan. 2020.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. **Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais**. Revista Acta Cirurgia Brasileira. Vol. 17, suppl.3, São Paulo, 2002. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001>. Acesso em 30 nov. 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Tesouro Nacional**. Disponível em:<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 01jan. 2020.

MORGADO, José Carlos. **Processo de Bolonha e ensino superior num mundo globalizado**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 106, p. 37-62, jan./abr. 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a03.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

NASCIMENTO, Clara Martins do. **A assistência estudantil consentida: na contrarreforma universitária dos anos 2000**. Universidade e Sociedade, São Paulo, ano 23, n. 53, p. 88-99, fev. 2014. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1194016701.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 11).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Claudia Priscila Chupel; MARAFON, Nelize Moscon. **A política de assistência estudantil na universidade pública brasileira: desafios para o serviço social**. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 408 - 422, ago./dez. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: Ingo Wolfgang Sarlet. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**, p. 15-43. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCOPUS. **Acrescente Valor à sua pesquisa**. 2016. Elsevier – LatnAmerica South. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Scopus_Guia%20completo_10.08.2016.pdf. Acessado em: 11 set. 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. **Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil?** Revista Educ. Soc. Campinas, v. 36, n° 133, p. 867-889, ago./dez. 2015.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As três metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. **O Controle do orçamento à luz dos direitos humanos**. Brasília: Penélope Editora, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução nº 26, de 17 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a regulamentação da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução nº 29, de 31 de outubro de 2018**. Dispõe sobre normas e procedimentos para o processo de organização e inovação da estrutura organizacional, visando o fortalecimento da capacidade institucional no âmbito da UFT.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/?option=com_jalfresco&view=jalfresco&Itemid=&id=618d0193-be1a-43e8-93d3-afef6b739c0a&folder_name=Relat%C3%B3rios%20de%20Gest%C3%A3o>. acesso em: 02 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. 2020. Disponível em:<<https://ww2.uft.edu.br/index.php/proest/sobre-a-proest>>. Acesso em: 02 out. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WACHOWICZ, Lílian Anna. **O método dialético na didática**. 2. ed. São Paulo: Papirus, 1991. Coleção magistério: formação e trabalho pedagógicos.

ANEXOS

ANEXO I**DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.****DECRETO Nº 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010.**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição:

DECRETA:

Art. 1º O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Art. 2º São objetivos do PNAES:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º 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.

§ 2º Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

Art. 4º As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Art. 5º 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, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no **caput**, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no **caput** do art. 2º; e

II - mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação.

Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º.

Art. 8º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias

existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad

ANEXO II**RESOLUÇÃO Nº 26, DE 17 DE OUTUBRO DE 2017****UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CONSELHO UNIVERSITÁRIO - CONSUNI**

Secretaria dos Órgãos Colegiados Superiores (Socs)
Bloco IV, Segundo Andar, Câmpus de Palmas
(63) 3232-8067 | (63) 3232-8238 | socs@uft.edu.br

**RESOLUÇÃO Nº 26, DE 17 DE OUTUBRO DE 2017**

Dispõe sobre a regulamentação da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

O Egrégio Conselho Universitário (Consuni) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), reunido em sessão ordinária no dia 17 de outubro de 2017, no uso de suas atribuições legais e estatutárias,

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar, conforme o anexo desta resolução, a regulamentação da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

Art. 2º Ficam revogadas as Resoluções Consuni nºs 12/2010 e 16/2017.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUÍS EDUARDO BOVOLATO
Reitor



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E FORMAÇÃO ACADÊMICA NO
ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS.**

Anexo único da Resolução nº 26/2017 - Consuni
Aprovada pelo Conselho Universitário em 17 de outubro de 2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
RESOLUÇÃO Nº 26/2017 –
CONSUNI

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E FORMAÇÃO ACADÊMICA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**

A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica constitui-se num conjunto de programas, ações e serviços integrados com vistas à inclusão social, à produção de conhecimento, à melhoria do desempenho acadêmico e à formação plena do estudante. Deve viabilizar a igualdade de oportunidades e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes de fatores socioeconômicos, pedagógicos e culturais.

CAPÍTULO I

Da Finalidade

Art. 1º A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica tem por finalidade ofertar apoio e orientação acadêmica, condições de inclusão social, possibilitando a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação presencial.

Parágrafo único. Os programas de assistência estudantil da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Proest) visam garantir a permanência dos estudantes na UFT, atendendo prioritariamente os estudantes com vulnerabilidade socioeconômica.

Dos Princípios, Objetivos e Diretrizes

Art. 2º A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT fundamenta-se nos seguintes princípios:

I - assistência estudantil como direito social do estudante e dever do Estado;

II - igualdade de condições de permanência dos estudantes no exercício das atividades acadêmicas e no atendimento, sem discriminação de qualquer natureza;

III - qualidade dos serviços prestados visando contribuir para uma formação que habilite o estudante ao pleno exercício de sua cidadania;

IV - ampla divulgação das ações, serviços, programas e projetos assistenciais acadêmicos;

V - transparência na execução dos recursos, programas, ações, projetos e nos critérios de participação dos estudantes;

VI - empenho na eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação, incentivando o respeito à diversidade.

Art. 3º A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT tem os seguintes objetivos:

I - viabilizar a permanência dos estudantes até a conclusão do curso, com qualidade, na perspectiva da formação ampliada, da produção do conhecimento, da melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, buscando reduzir os índices de retenção e evasão motivados por fatores socioeconômicos;

II - contribuir para minimizar os efeitos das desigualdades socioeconômicas entre os estudantes;

III - viabilizar, de forma democrática e transparente, o acesso dos estudantes aos programas, serviços e ações assistenciais e acadêmicas;

IV - promover a inclusão, a permanência e a diplomação dos estudantes, desde o ingresso até a conclusão do curso, na perspectiva da democratização da educação superior;

Art. 4º A organização e implementação dos programas de assistência estudantil e formação acadêmica tem como base as seguintes diretrizes:

I - respeito às especificidades de cada campus;

II - participação da comunidade acadêmica, professores, técnico-administrativos, entidades estudantis da instituição, estudantes, diretores de Campus, coordenadores de curso, núcleo docente estruturante (NDE), e grupos de trabalho no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação da política dos programas assistenciais e acadêmicos;

III - articulação da assistência estudantil com as atividades de ensino, pesquisa e extensão;

IV - estabelecimento de condições para a implementação da política da assistência estudantil e formação acadêmica incluindo espaços físicos adequados, equipamentos e equipes multiprofissionais;

V - zelo pela transparência na utilização dos recursos financeiros e nos critérios de atendimento, primando pelo respeito às normas e padrões técnicos a fim de garantir a qualidade dos serviços prestados;

VI - articulação da assistência estudantil e formação acadêmica com a rede de serviços públicos no âmbito dos diferentes municípios onde estão sediados os câmpus;

VII - respeito aos princípios éticos profissionais e aos padrões técnicos nos procedimentos de avaliação socioeconômica e nos serviços prestados;

VIII - produção e divulgação de estudos e pesquisas relativas à assistência estudantil e à formação acadêmica para subsidiar o planejamento das ações institucionais.

CAPÍTULO III

Dos Programas

Art. 5º A Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT compõe-se dos seguintes programas:

- I - Programa de Integração dos Discentes Ingressantes - PIDI;
- II - Programa Auxílio Alimentação - PAA;
- III - Programa Moradia Estudantil - PME;
- IV - Programa Auxílio Transporte - PTr;
- V - Programa Auxílio Permanência – PAP;
- VI - Programa Esportes e Lazer - PROEL;
- VII - Programa Apoio à Participação dos Discentes em Eventos - PAPE;
- VIII - Programa Acompanhamento Acadêmico – PROAC;
- IX - Programa Auxílio Saúde – PSaúde;
- X - Programa Auxílio Creche - PAC;
- XI - Programa Apoio ao Discente Ingressante – PADI;
- XII - Programa Inclusão e Acessibilidade - PAEI;
- XIII - Programa Bolsa Permanência MEC - PBP;
- XIV - Programa Institucional de Bolsa de Extensão - PIBEX;
- XV - Programa de acesso democrático à Universidade - PADU;
- XVI - Programa de Acesso Democrático de Indígenas e Quilombolas PADIQ;
- XVII - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC;
- XVIII - Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica – PIVIC;
- XIX - Programa de Mobilidade Acadêmica – PMA;
- XX - Programa Institucional de Monitoria – PIM;
- XXI - Programa Institucional de Monitoria Indígena – PIMI;
- XXII - Programa de Educação Tutorial - PET;

XXIII - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID.

Parágrafo único. Todos os programas que compõem esta resolução deverão ser regulamentados por meio de resolução específica e adotar seus respectivos mecanismos de avaliação e acompanhamento, de acordo com a sua natureza.

CAPÍTULO IV

Dos Programas e Objetivos

Art. 6º O Programa de Integração dos Discentes Ingressantes (PIDI) é uma política pública que cria condições para recepção e acolhimento dos estudantes ingressantes, visando a sua integração ao meio acadêmico.

Parágrafo único. O Programa de Integração dos Discentes Ingressantes tem como objetivos:

I - disponibilizar informações institucionais essenciais aos estudantes ingressantes para familiarização e integração com o ambiente universitário;

II - desenvolver ações educativas visando à melhoria do processo de adaptação/transição do estudante no ambiente acadêmico;

III - envolver a direção do campus, coordenação de curso, setores de assistência estudantil, diretório acadêmico, centro acadêmico no processo de integração dos discentes.

Art. 7º O Programa Auxílio Alimentação (PAA) é uma política pública que atende as necessidades de alimentação básica dos estudantes da UFT mediante o fornecimento de refeições diárias pelo restaurante universitário ou por meio de auxílio financeiro.

§ 1º O Programa Auxílio Alimentação tem como objetivos:

I - fornecer refeições diárias em dias e horários de funcionamento dos Restaurantes Universitários existentes nos câmpus;

II - estudar, fiscalizar e avaliar permanentemente a qualidade da alimentação, com o menor custo possível;

III - promover programas de reeducação alimentar direcionado aos estudantes.

§ 2º Nos câmpus que ainda não dispõem de Restaurante Universitário o auxílio alimentação será efetivado por meio de repasse financeiro ao estudante.

Art. 8º O Programa Auxílio Transporte (PTr) é uma política pública que oferece subsídio financeiro para auxiliar estudantes de cursos de graduação presencial no custeio de despesas diárias referentes ao deslocamento no trajeto residência/universidade/residência, conforme calendário acadêmico letivo e disciplinas cursadas.

§ 1º O Programa terá duas modalidades: Auxílio Transporte Municipal e Auxílio Transporte Intermunicipal.

§ 2º O Programa de Auxílio Transporte tem o objetivo de criar condições aos estudantes de comparecimento às atividades acadêmicas no câmpus por meio de auxílio financeiro para custear as despesas de deslocamentos para a universidade.

Art. 9º O Programa de Moradia Estudantil (PME) é uma política pública que busca oferecer condições adequadas de moradia aos estudantes da UFT de forma a permitir o desenvolvimento de suas atividades acadêmicas e o pleno exercício de sua cidadania.

§ 1º O programa oferece duas modalidades de benefícios: vagas em imóveis de propriedade da UFT ou alugados para essa finalidade e repasse mensal de auxílio financeiro para custeio de aluguel.

§ 2º O Programa de Moradia Estudantil tem como objetivos:

I - implantar a estrutura física adequada que garanta condições dignas de moradia estudantil;

II - contribuir com o custeio das despesas de moradia dos estudantes que sejam oriundos de municípios externos à cidade-sede do câmpus de vinculação e cujas famílias não possuam imóveis em tais cidades;

III - estabelecer política de gestão para moradia estudantil junto às entidades representativas dos estudantes;

IV - viabilizar o auxílio financeiro para custeio da moradia dos estudantes não atendidos com vagas na residência estudantil.

Art. 10. O Programa Auxílio Permanência (PAP) é uma política pública que busca assegurar auxílio financeiro visando à permanência do estudante na universidade até a diplomação contribuindo para sua formação integral.

Parágrafo único. O Programa Auxílio Permanência tem como objetivos:

I - viabilizar a concessão de auxílio financeiro aos estudantes a fim de suprir suas necessidades básicas, levando em consideração o tempo regulamentar do curso e o rendimento acadêmico;

II - reduzir os índices de retenção e evasão decorrentes de dificuldades de ordem socioeconômica;

III - garantir condições de permanência necessárias para o bom desempenho acadêmico do estudante.

Art. 11. O Programa de Esportes e Lazer (PROEL) é uma política pública que realiza ações de educação esportiva, recreativa e de lazer capazes de contribuir para o processo de formação integral, melhoria da qualidade de vida e ampliação da integração social da comunidade universitária.

Parágrafo único. O Programa de Esportes e Lazer tem como objetivos:

I - instituir projetos interdisciplinares voltados para ações preventivas e de promoção e melhoria da qualidade de vida dos estudantes de forma integrada aos demais programas de assistência estudantil;

II - estimular a elaboração de projetos esportivos advindos das entidades representativas dos estudantes da Instituição;

III - definir critérios institucionais de funcionamento e utilização dos espaços destinados ao esporte e lazer na universidade para garantir a viabilização do desenvolvimento de programas e projetos esportivos, recreativos e de lazer na UFT.

Art. 12. O Programa de Apoio à Participação dos Discentes em Eventos (PAPE) é uma política pública que oferece auxílio financeiro aos estudantes para contribuir com as despesas referentes à participação em eventos de cunho técnico, científico, cultural ou político-acadêmicos, dentro do país, tais como: conferências, congressos, cursos, encontros, jornadas, fóruns, simpósios, olimpíadas do conhecimento, seminários, mesas redondas, feiras, workshops e eventos esportivos.

§ 1º O Programa de Apoio à Participação dos Discentes em Eventos tem como objetivos:

I - viabilizar concessão de auxílio financeiro aos estudantes para participação em eventos com abrangência local, regional ou nacional;

II - contribuir para o desempenho acadêmico e para a formação integral dos estudantes.

§ 2º O auxílio é concedido aos estudantes conforme disponibilidade orçamentária e serão atendidos, prioritariamente, os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e com trabalhos aprovados nos eventos.

Art. 13. O Programa de Acompanhamento Acadêmico (PROAC) é uma política pública que busca promover o acompanhamento do estudante visando à promoção do seu desempenho acadêmico no curso desde o ingresso até a diplomação considerando sua necessidade e peculiaridades no decorrer do processo de aprendizagem contribuindo com sua preparação para a vida profissional.

Parágrafo único. O Programa de Acompanhamento Acadêmico tem como objetivos:

I - realizar levantamento de demandas acadêmicas e/ou pedagógicas individuais e coletivas que interferem no processo de aprendizagem;

II - estimular o envolvimento dos estudantes com o processo de aprendizagem;

III - contribuir para a redução da evasão, retenção e baixo desempenho acadêmico visando promover uma maior taxa de diplomação;

IV - encaminhar os estudantes com dificuldade de aprendizagem para os programas e projetos ofertados pela UFT;

V - promover atividades de orientação de estudo e à carreira que estimulem a permanência dos estudantes na Instituição;

VI - incentivar a participação do estudante em cursos, seminários e congressos de caráter técnico-científico e profissionalizante;

VII - promover o acompanhamento e orientação do estudante concluinte, visando auxiliar sua integração como futuro profissional ao mundo de trabalho;

VIII - articular as ações do programa com diretores de câmpus, coordenadores de cursos, professores, servidores técnico administrativos e outros setores/áreas relacionados à vida acadêmica do estudante, favorecendo a afirmativa do pertencimento ao curso e à Universidade;

IX - propor ações interventivas a partir das fragilidades identificadas na avaliação dos estudantes atendidos pelos programas de assistência estudantil e formação acadêmica;

X - elaborar relatórios semestrais a fim de identificar a situação do rendimento acadêmico dos estudantes atendidos pelos programas da assistência estudantil.

Art. 14. O Programa Auxílio Saúde (PSaúde) é uma política pública que promove ações de saúde, no âmbito individual e/ou coletivo, que incentivam e proporcionam a melhoria da qualidade de vida dos estudantes.

§ 1º O programa disponibiliza subsídio financeiro para tratamento em saúde mental dos estudantes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mediante avaliação psicológica.

§ 2º O Programa de Atenção à Saúde tem como objetivos:

I - investir em ações de prevenção que levem em consideração os determinantes sociais da Saúde que influenciam no estilo de vida dos estudantes e em agravos à saúde como estresse, dependência química, transtornos alimentares, doenças sexualmente transmissíveis (DST), dentre outros;

II - assegurar ações de educação em saúde que incentivem condutas voltadas à qualidade de vida e bem-estar emocional do estudante favorecendo seu desempenho acadêmico e melhoria na qualidade de vida;

III - realizar ações específicas na área de saúde mental, que visem apoiar os estudantes com dificuldades emocionais;

IV - identificar e mobilizar redes de atendimento à saúde para encaminhamento dos estudantes quando necessário;

V - acompanhar o processo saúde-doença do estudante atendido por este programa.

Art. 15. O Programa Auxílio Creche (PAC) é uma política pública que oferta subsídio pecuniário para auxiliar estudantes que tenham filhos na idade pré-escolar (zero a cinco anos e onze meses) na contratação de serviços de creches e/ou cuidadores com o objetivo de contribuir com a manutenção das atividades acadêmicas e a redução da evasão decorrente da maternidade e/ou paternidade.

§ 1º Na possibilidade dos pais ou responsáveis serem estudantes da UFT o Auxílio Creche só será disponibilizado a apenas um dos pais/responsáveis.

§ 2º O Programa Auxílio Creche tem como objetivos:

I - garantir a permanência acadêmica em harmonia com a maternidade e/ou paternidade;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais, favorecendo a permanência dos estudantes na Instituição até a conclusão do curso;

III - diminuir a evasão e o desempenho acadêmico insatisfatório motivados por razões socioeconômicas.

Art. 16. O Programa de Apoio ao Discente Ingressante (PADI) é uma política pública que busca auxiliar estudantes ingressantes que estejam matriculados no 1º e/ou 2º período(s) e aqueles reprovados nas disciplinas básicas curriculares.

Parágrafo único. O Programa de Apoio ao Discente Ingressante tem como objetivos:

I - ampliar o atendimento aos estudantes ingressantes na Instituição proporcionando-lhes suporte didático, no sentido de minimizar deficiências de conhecimentos básicos necessários às disciplinas introdutórias dos cursos de graduação;

II - propiciar ao tutor discente a oportunidade de enriquecimento técnico e pessoal, por meio do desenvolvimento de atividades acadêmicas, permitindo-lhe ampliar a convivência com outras pessoas do meio universitário;

III - contribuir para a redução do índice de reprovação, retenção e evasão na UFT;

IV - promover a democratização da Educação Superior com excelência.

Art. 17. O Programa de Acessibilidade e Educação Inclusiva para Pessoas com Deficiência (PAEI) é uma política pública que promove a acessibilidade arquitetônica, curricular, comunicacional, informacional e atitudinal e de ações de educação inclusiva em todo processo de formação do estudante.

Parágrafo único. O Programa de Acessibilidade e Educação Inclusiva para Pessoas com Deficiência tem como objetivos:

I - oportunizar a acessibilidade, permanência e prosseguimento da formação acadêmica de pessoas com deficiência, em todas as dependências da UFT;

II - promover a acessibilidade arquitetônica, curricular, comunicacional, informacional e em ações de educação inclusiva no âmbito da UFT;

III - disponibilizar materiais e equipamentos especiais necessários ao desenvolvimento da aprendizagem;

IV - garantir assessoria didática e pedagógica aos docentes e demais profissionais que atuam diretamente com os estudantes;

V - promover o desenvolvimento de atitudes e valores favoráveis à inclusão de estudantes com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação;

VI - subsidiar a gestão da Universidade com dados e proposições visando ao planejamento e realização de ações que propiciem a acessibilidade plena de toda a comunidade acadêmica.

Art. 18. O Programa Bolsa Permanência (PBP- MEC) é uma política pública que viabiliza a permanência de estudantes indígenas e quilombolas na universidade.

§ 1º O Programa Bolsa Permanência/MEC tem como objetivos:

I - viabilizar a permanência, até a diplomação, de estudantes indígenas e quilombolas;

II - promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico.

§ 2º O Programa Bolsa Permanência-MEC deve seguir as diretrizes definidas pelo Ministério da Educação.

Art. 19. O Programa Institucional de Bolsa de Extensão (PIBEX) é uma política pública que concede bolsa de extensão para alunos de graduação matriculados na UFT e vinculados a projetos/programas de extensão cadastrados na PROEX.

Parágrafo único. O Programa Institucional de Bolsa de Extensão tem como objetivo:

I - promover a cidadania;

II - fortalecer as ações de inclusão social;

III - apoiar a diversidade étnico-cultural;

IV - promover a arte e a cultura;

V - fortalecer o tripé ensino-pesquisa-extensão;

VI - assegurar a cooperação entre professores, técnico-administrativos e acadêmicos para o desenvolvimento de atividades de extensão da Universidade.

Art. 20. O Programa de Acesso Democrático Universitário (PADU) e o Programa de Acesso Democrático de Indígenas e Quilombolas (PADIQ) são políticas públicas que visam estabelecer a igualdade de acesso e oportunidade de egressos de escolas públicas, indígenas e quilombolas, minimizando as consequências históricas de exclusão social- educacional destes segmentos da sociedade, atuando desta forma como política institucional de responsabilidade social da UFT.

Parágrafo único. O Programa de Acesso Democrático à Universidade e o Programa de Acesso Democrático de Indígena e Quilombolas têm como objetivos:

I - minimizar os efeitos das desigualdades raciais, sociais e regionais no acesso, permanência material e simbólica, com vista à conclusão do ensino superior de segmentos da sociedade que historicamente foram aliados dessa modalidade de educação;

II - coadunar com a política de cotas e acesso à universidade do Governo Federal;

III- reduzir as taxas de retenção e evasão;

III - contribuir para promoção da inclusão social pela educação; VI - promover a cidadania;

IV - fortalecer a diversidade etnicorracial;

V - incentivar a troca de saberes, bem como fortalecimento cultural e valorização das identidades culturais das comunidades tradicionais e da população negra;

VI - amparar ações colaborativas entre professores, técnico-administrativos e acadêmicos no desenvolvimento de atividades de extensão universitária;

VII - assegurar ações articuladas com atividades de ensino e pesquisa.

Art. 21. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e o Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica (PIVIC) são políticas públicas que visam incentivar à formação de novos pesquisadores, privilegiando a participação ativa de alunos com bom rendimento acadêmico em projetos de pesquisa com mérito científico e orientação individualizada e continuada.

Parágrafo único. O programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e o Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica (PIVIC) têm como objetivos:

I - contribuir para a formação de recursos humanos para a pesquisa e para a formação científica de recursos humanos que se dedicarão a qualquer atividade profissional;

II - contribuir para reduzir o tempo médio de permanência dos alunos na pós-graduação;

III - incentivar as instituições à formulação de uma política de iniciação científica;

IV - possibilitar maior interação entre a graduação e a pós-graduação;

V - qualificar alunos para os programas de pós-graduação;

VI - estimular pesquisadores produtivos a envolverem estudantes de graduação nas atividades científica, tecnológica, profissional e artístico-cultural;

VII - proporcionar ao bolsista ou estudante voluntário, orientado por pesquisador

qualificado, a aprendizagem de técnicas e métodos de pesquisa, bem como estimular o desenvolvimento do pensar cientificamente e da criatividade, decorrentes das condições criadas pelo confronto direto com os problemas de pesquisa.

Art. 22. O Programa de Mobilidade Acadêmica (PMA) é um programa que permite aos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) conveniadas cursarem parte das disciplinas do currículo de seu curso em outra instituição.

Parágrafo único. O Programa de Mobilidade Acadêmica tem como objetivo regular a relação de reciprocidade em cursos de graduação de Ifes brasileiras.

Art. 23. O Programa Institucional de Monitoria (PIM) é uma política pública que contempla atividades de caráter didático-pedagógico, desenvolvidas pelos alunos da graduação e orientadas por professores, que contribuem para a formação acadêmica do estudante.

Parágrafo único. O Programa Institucional de Monitoria tem como objetivos:

I - melhorar os indicadores de ensino-aprendizagem no âmbito escolar;

II - proporcionar condições de permanência e de sucesso dos alunos no processo ensino-aprendizagem;

III- contribuir para o envolvimento dos alunos nas atividades de docência, de pesquisa e de extensão;

IV - possibilitar a utilização do potencial do aluno assegurando-lhe uma formação profissional qualificada e sua plena inserção nas atividades acadêmicas da Universidade;

V - intensificar e assegurar a cooperação entre professores e estudantes nas atividades básicas da Universidade; e

VI - implementar ações do Projeto Pedagógico do Curso de graduação (PPC), do Plano Pedagógico Institucional (PPI) e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Art. 24. O Programa Institucional de Monitoria Indígena (PIMI) é uma política pública que busca contemplar atividades de caráter didático-pedagógico, desenvolvidas pelos alunos da graduação e orientadas por professores, que contribuam para a formação acadêmica do estudante indígena.

Parágrafo único. O Programa Institucional de Monitoria Indígena tem como objetivos facilitar a inclusão dos alunos indígenas nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, contribuindo para a sua permanência e sucesso acadêmico.

Art. 25. O Programa de Educação Tutorial (PET) é uma política pública constituído por grupos tutoriais, vinculados a cursos específicos ou formados a partir de um tema que perpassa várias áreas do conhecimento – valorizando, assim, a abordagem inter(trans)disciplinar.

Parágrafo único. O Programa de Educação Tutorial tem como objetivo desenvolver atividades extracurriculares, destinadas a complementar a formação acadêmica e, por conseguinte, proporcionar a melhoria da qualidade dos cursos de graduação.

Art. 26. O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)

é uma iniciativa do Ministério da Educação, executado pela Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes). Pibid/UFT é executado em parceria com escolas públicas de educação básica, vinculadas à Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Tocantins, bem como às Secretarias Municipais de Educação de municípios do Estado do Tocantins. O conjunto das ações propostas no Pibid/UFT tem como princípio, também, promover a construção de estratégias de socialização dos impactos e resultados como parte constitutiva dos estudos referentes às dimensões da iniciação à docência.

Parágrafo único. O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência tem por objetivos:

- I - incentivar a formação de professores em nível superior para a educação básica;
- II - contribuir para a valorização do magistério;
- III - elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura da UFT, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;
- IV - inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;
- V - incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como co-formadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério;
- VI - contribuir para a articulação entre teoria e prática, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciaturas;
- VII - promover a aproximação entre ensino e pesquisa, compreendendo a prática da educação como campo de pesquisa educacional e geração de conhecimento.

CAPÍTULO V

Dos Direitos e Deveres

Art. 27. São direitos do estudante atendido pela Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica da UFT:

- I - concorrer aos programas institucionais ofertados;
- II - receber o(s) auxílio(s) e/ou bolsas conforme valores e critérios estabelecidos;
- III - participar do planejamento e avaliação desta política.

Parágrafo único. É permitido ao estudante beneficiado pelos programas de assistência estudantil participar de outros programas institucionais da UFT ou outras instituições, respeitados os seus respectivos critérios.

Art. 28. São deveres do estudante atendido pela Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica:

I - manter atualizados seus dados cadastrais junto às pró-reitorias e/ou câmpus;

II - ressarcir à universidade valores/auxílios recebidos indevidamente quando apurados em processos administrativos.

CAPÍTULO VI

Da Gestão

Art. 29. Compete às Pró-Reitorias:

I - coordenar o processo de regulamentação dos programas desta política, garantindo a devida participação da comunidade acadêmica no planejamento, execução e avaliação, visando o cumprimento dos objetivos estabelecidos;

II - zelar pelo desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica observando os princípios e os objetivos contidos nesta Resolução;

III - divulgar na página eletrônica institucional e outros meios as informações concernentes aos programas e ações que integram a Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica;

IV - formalizar as comunicações para os setores competentes no que se refere aos procedimentos adotados institucionalmente no âmbito dos programas;

V - dar publicidade quanto à planilha orçamentária relativa aos recursos dos programas;

VI - utilizar um sistema de informação que contribua com a execução dos editais de seleção, garanta a transparência, a realização de pesquisas, e subsidie o processo de avaliação da política;

VII - propor ações interventivas a partir das fragilidades identificadas na avaliação da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica;

VIII - realizar conferências anuais, locais e geral para avaliação dos programas.

Art. 30. Compete aos Câmpus:

I - garantir a constituição de equipe multiprofissional de atendimento aos estudantes, composta por diferentes áreas do conhecimento: Serviço Social, Pedagogia, Psicologia, Enfermagem, Administração, além de outras que poderão integrar as equipes.

II- propor ações interventivas a partir das fragilidades identificadas na avaliação da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica;

III - organizar juntamente com os diretórios e centros acadêmicos as conferências locais de discussão dos programas de assistência estudantil e formação acadêmica.

CAPÍTULO VII

Da Suspensão e Cancelamento

Art. 31. A participação nos programas da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica será suspensa nos casos previstos nas resoluções específicas de cada programa e nos seus respectivos editais.

CAPÍTULO VIII

Do Financiamento

Art. 32. Os recursos para financiamento da Política de Assistência Estudantil e Formação Acadêmica são originários das seguintes dotações orçamentárias:

I - recursos do Tesouro Nacional destinados à manutenção da Instituição;

II - recursos advindos do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES para os programas assistenciais da Proest.

Art. 33. O quantitativo e os valores dos auxílios e bolsas relativos aos programas que integram esta resolução serão estabelecidos em resolução específica de cada programa e nos seus respectivos editais.

CAPÍTULO IX

Da Avaliação

Art. 34. Os serviços, programas e projetos deverão ser avaliados de forma sistemática em todas as etapas da implementação desta política, garantida a efetiva participação de todos os agentes envolvidos no processo:

I - a avaliação da implementação desta política dar-se-á de forma democrática por meio da participação dos gestores, dos técnicos-administrativos que atuam na área, professores e estudantes;

II - anualmente deverão ser realizadas conferências para avaliar avanços e desafios da política e apresentar propostas, na seguintes modalidades:

- a) conferência local – em cada câmpus;
- b) conferência geral – com a participação de todos os câmpus.

III - para o monitoramento e avaliação dos programas será utilizado um sistema de informação que possibilite a transparência e a realização de estudos e pesquisas, contribuindo para o processo de avaliação desta política.

Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 35. Os estudantes beneficiários dos programas assistenciais da Proest poderão participar de diferentes programas da UFT desde que não haja vedação legal para o acúmulo de bolsas e auxílios.

Art. 36. Os casos excepcionais, especiais, urgentes, omissos ou não previstos nesta Resolução serão deliberados pela Pró-Reitoria responsável pelo programa.

Art. 37. A implementação de todos os Programas dispostos nesta Resolução fica condicionada à disponibilidade de recursos orçamentário e financeiro da União e da UFT.

Palmas - TO, 17 de outubro de
2017.

Texto ou documento não elaborado pelo autor do trabalho, que complementa, comprova ou ilustra o seu conteúdo. Os anexos são identificados por letras maiúsculas consecutivas, seguidas de travessão e respectivo título. Exemplo: “ANEXO B - Estrutura organizacional da empresa alfa”.