

Os desdobramentos da política nacional de assistência estudantil: uma investigação para a Universidade Federal de Viçosa entre 2016 e 2023

The student assistance policy effectiveness in the Federal University of Viçosa an approach from 2016 to 2023

Beatriz Linhares de Carvalho¹ⁱ, <https://orcid.org/0000-0002-6473-3903>; Gustavo Figueiredo Campolina Diniz²ⁱⁱ, <https://orcid.org/0000-0002-2626-0260>.

1. Universidade Federal de Viçosa/Campus Florestal/Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Florestal, Minas Gerais, Brasil. E-mail: beatrizlcarvalho@ufv.br

2. Universidade Federal de Viçosa/Campus Florestal/Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Florestal, Minas Gerais, Brasil. E-mail: gustavo.figueiredo@ufv.br

Resumo

Este trabalho analisa os desdobramentos da política nacional de assistência estudantil na Universidade Federal de Viçosa, considerando o contexto de expansão e instabilidades orçamentárias, decorrentes dos repasses de recursos financeiros do governo federal. A investigação abrange o período de 2016 a 2023, apoiando-se em aspectos teóricos relativos à política tributária e à estrutura de um modelo regressivo brasileiro. O período inicial é justificado pela tendência de reprodução de políticas fiscais sistematicamente marcadas pela austeridade fiscal. O trabalho também se apoia em análise documental e no uso de dados, para compreender como as oscilações nos investimentos assistenciais direcionados aos estudantes ampliam a vulnerabilidade socioeconômica e comprometem as atividades acadêmicas dos estudantes.

Palavras-chave: assistência estudantil; orçamento público; Universidade Federal de Viçosa.

Abstract

This paper aims to study the National Student Assistance Policy at the Federal University of Viçosa, as a relevant public policy in Brazilian education. Our focus is on the budgetary instabilities on student assistance and academic activities. The investigation covers the period from 2016 to 2023, considering the context of expansion and budgetary instabilities resulting from the transfer of financial resources from the federal government. The work is based on documentary analysis and the use of data to understand how fluctuations in assistance investments aimed at students increase socioeconomic vulnerability and affect academic activities.

Keywords: student assistance; public budget; Federal University of Viçosa.

Citação: Carvalho, B. L., & Diniz, G. F. C., (2026). The developments of the national student assistance policy: an investigation at the Federal University of Viçosa between 2016 and 2023. *Gestão & Regionalidade*, v. 42, e20269619. <https://doi.org/10.13037/gr.vol42.e20269619>



1 Introdução

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

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

Nesse contexto, para garantir o direito à educação e fornecer ações efetivas de permanência dos estudantes e atendendo a uma demanda crescente dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), através do Fórum Nacional dos Pró-reitores de Assistência aos Estudantes (FONAPRACE), foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pela Portaria do Ministério da Educação (MEC), nº 39, de 12 de dezembro de 2007, regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, e sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Fórum Nacional dos Pró-reitores de Assistência aos Estudantes et al., 2007). O PNAES foi destinado a democratizar o acesso e permanência na educação superior de estudantes de baixa renda, matriculados em cursos presenciais de graduação das IFES, tendo os objetivos de promover a inclusão social pela educação, viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, e reduzir as taxas de evasão e retenção dos estudantes (Ministério da Educação, 2007).

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

Ocorre que, a partir da expansão das propostas de políticas fiscais contractionistas que se ampliaram a partir de 2016 o governo federal, apoiando-se na crise financeira, diminuiu os recursos orçamentários das IFES. A priorização de gastos públicos em detrimento de outros é utilizada como justificativa para a diminuição de recursos para as universidades públicas. Com a finalidade de conter os gastos públicos, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/55, que se transformou, em dezembro de 2016, na Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), mais conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, que estabeleceu limites para as despesas primárias do Governo Federal, por um período de vinte exercícios



financeiros. Com a aprovação da EC 95, foi reduzida boa parte das verbas de custeio e investimentos nas universidades, comprometendo o pagamento de bolsas de pesquisa, a realização de projetos de ensino, pesquisa e extensão, bem como as demandas da área de assistência estudantil.

A preocupação em implementar políticas públicas educacionais é um tema recente e imprescindível no campo da Administração Pública, desenvolvendo ações efetivas que garantam a permanência dos discentes nas IFES. O número de vagas, matrículas e cursos nas Instituições de Ensino Superior vêm crescendo ao longo dos anos. De acordo com o Censo da Educação Superior, divulgado em 2013 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), houve uma variação positiva entre 2009 e 2012, ocorrida no número de cursos de graduação em todas as organizações acadêmicas. A maior variação ocorreu nas universidades (em valores absolutos), com crescimento de 1.477 cursos de graduação, de um total geral de 3.195 cursos (Ministério da Educação, 2013). De acordo com um relatório da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC, o PNAES apresentou um crescimento constante em volume de orçamento, na proporção de sete vezes maior, entre 2008 e 2014 (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões). São indicadores que demonstram a eminente relevância da temática para o Governo e, conseqüentemente, para as IFES brasileiras (Lima & Davel, 2018).

Ao se observar o contexto específico da Universidade Federal de Viçosa (UFV), o Relatório de Gestão da instituição, referente ao ano de 2021, a Ação Orçamentária 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, teve como meta estimada o atendimento a 12.835 estudantes com recursos do PNAES, mas foram atendidos somente 2.198 estudantes, considerando que as aulas foram remotas neste período, em decorrência da pandemia, permanecendo fechados os restaurantes universitários e os alojamentos. Mesmo assim, foram mantidos os auxílios financeiros para os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, bem como criados outros emergenciais, incluindo moradia, alimentação e inclusão digital para acesso às aulas remotas instituídas na UFV. No entanto, os recursos do PNAES são insuficientes para atender as demandas da área de assistência estudantil, e a instituição se vê em situação crítica, considerando os sucessivos cortes orçamentários vivenciados ao longo dos anos (Universidade Federal de Viçosa, 2022).

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

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

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

A partir dessa indagação, o objetivo geral deste artigo é compreender os efeitos sofridos pelo PNAES na UFV, em face dos frequentes cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos destinados para a Educação Superior, no período de 2016 a 2023. Também apontar a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento da assistência estudantil, dada a importância dessa política para todos (as) os (as) estudantes em

vulnerabilidade socioeconômica. Para esses (as) estudantes, os auxílios são necessários ao seu bem-estar psicossocial e acadêmico, colaborando assim para a sua permanência na Universidade e enfrentamento do fenômeno da evasão escolar, especialmente no atual cenário de pós-pandemia.

A fim de se cumprir esse objetivo, esse trabalho explora os aspectos teóricos da política pública que alteram a continuidade das políticas assistenciais e investiga as variações na assistência estudantil da UFV no período de 2016 a 2023. Com o intuito de se entender essa relação, esse artigo se aprofunda na discussão de orçamento público a partir da hipótese de ocorrência de um modelo de restrição orçamentária, face à configuração da estrutura tributária brasileira e à adoção de modelos de políticas econômicas marcadas pela austeridade fiscal, sem que seja analisada a fase de inserção de tais políticas, especialmente em momentos marcados por crises econômicas. Dessa forma, além dessa introdução, esse artigo revisita os aspectos teóricos sobre a política tributária, com a investigação em torno das tendências naturalmente condicionadas ao modelo tributário regressivo, que afeta a dinâmica das políticas sociais e, conseqüentemente, das políticas de educação.

Para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, que busca entender a política nacional de assistência estudantil e seus desdobramentos na Universidade Federal de Viçosa, esta investigação se apoia teoricamente em discussões sobre política pública, considerando a persistente rigidez na estrutura tributária brasileira, que afeta a estabilidade da implementação dessas políticas. Além disso, a teoria aqui proposta baseia-se em revisões de trabalhos que abordam a necessidade de maior investigação da política tributária brasileira, à medida que impacta significativamente às políticas sociais.

O artigo também se fundamenta em discussões teóricas sobre os impactos das oscilações orçamentárias, nas instituições de ensino públicas brasileiras, e o potencial efeito dessas oscilações sobre as políticas assistenciais dentro das instituições de ensino superior, com análise especificamente voltada para a Universidade Federal de Viçosa. A análise abrange o período de 2016 a 2023, justificado pela intensificação das discussões sobre contrações fiscais e pela tendência de reprodução de políticas fiscais marcadas pelo viés da austeridade, apesar da manutenção dos mínimos constitucionais obrigatórios, o que permite, nesta pesquisa, a observação dos reflexos dos desdobramentos dessas medidas na política de assistência estudantil. No entanto, ainda que seja voltada para entender o período de 2016 a 2023, dados da evolução do orçamento do PNAES foram analisados desde 2008, a fim de se obter temporalidade suficiente para tratar da análise em torno da evolução e expansão desse instrumento, como potencial para melhoria da permanência estudantil nas instituições de ensino.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com o uso de dados quantitativos relativos a orçamento, número de bolsas concedidas e proporção de aplicação de recursos na UFV, em comparação ao que é proposto no PNAES. Os dados utilizados foram extraídos de relatórios institucionais da UFV e de órgãos públicos, sendo a análise realizada de forma descritiva e comparativa entre os dados anuais, além das rubricas contempladas pela assistência estudantil. A análise abrange execução orçamentária, custeio discricionário, entre outros aspectos relevantes, para que se entenda o contexto da política nacional de assistência estudantil na Universidade Federal de Viçosa.

2 As discussões do orçamento público frente às limitações da política tributária

Esta seção tem como objetivo fazer uma breve análise da política tributária no contexto geral, comparando a política tributária regressiva com a progressiva, analisando a



política tributária no contexto latino-americano e, por fim, especificamente no contexto brasileiro, apresentando os problemas enfrentados com o modelo regressivo da política tributária no Brasil. A importância dessa abordagem teórica reside no fato de que por meio dessa investigação busca-se aprofundar o viés da análise da discussão orçamentária, bem como, a necessidade de que o orçamento público seja entendido a partir de uma perspectiva da arrecadação (receita tributária), bem como, das despesas, não se concentrando, portanto, somente no aspecto de despesas.

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

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

3 Política tributária brasileira: os problemas com o modelo regressivo

A política tributária no Brasil tem sido objeto de debates e análises ao longo dos anos, destacando-se o modelo regressivo de tributação como um dos principais desafios. Esse modelo tem impactos diretos na distribuição de renda e na justiça fiscal, afetando desproporcionalmente os contribuintes de baixa renda em comparação com aqueles de rendimentos mais elevados. O alto peso dos impostos indiretos sobre o consumo de bens e serviços e a baixa tributação sobre a renda e o patrimônio contribuem para essa regressividade, aprofundando as desigualdades sociais e econômicas no país (Orair & Gobetti, 2018).

Autores como Orair e Gobetti (2018) destacam essa questão, ressaltando como as famílias mais pobres acabam gastando uma proporção maior de sua renda em impostos indiretos, o que limita sua capacidade de atender às necessidades básicas e investir em áreas como educação e saúde. Além disso, apontam as distorções existentes no sistema tributário brasileiro, como a complexidade das regras, a existência de múltiplas isenções fiscais e a falta de transparência, que tornam o sistema ineficiente e propenso à evasão fiscal.

Diversas propostas de reforma tributária têm sido discutidas, incluindo a simplificação do sistema, a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) unificado, a revisão das isenções fiscais e o aumento da tributação sobre a renda e o patrimônio. No entanto, como ressaltado por Zugman (2016), a complexidade do sistema político brasileiro, caracterizado por uma grande quantidade de partidos e coalizões, dificulta a construção de consenso em

torno de reformas significativas. Além disso, a resistência de determinados setores da sociedade e grupos de interesse também representa uma barreira adicional para mudanças.

A falta de uma narrativa sólida e de apoio público para uma reforma tributária também é apontada como um obstáculo por Zugman (2016), assim como a influência de grupos de interesse econômico e elites na formulação de políticas tributárias. Esses grupos têm a capacidade de influenciar o processo político e proteger seus interesses, dificultando a aprovação de reformas que possam prejudicá-los.

Ademais, Fandiño e Kerstenetzky (2019) destacam como a regressividade tributária no Brasil compromete a efetivação dos direitos sociais garantidos pela Constituição, perpetuando as desigualdades sociais e econômicas e afetando especialmente grupos historicamente marginalizados, como mulheres e negros. Eles defendem a necessidade de medidas que promovam a progressividade e justiça na tributação para construir uma sociedade mais igualitária.

Por sua vez, Larazzi (2021) aponta vários fatores que contribuem para a regressividade tributária, incluindo a tributação sobre mercadorias e serviços, a tributação da renda e a pequena magnitude dos tributos sobre propriedade. Ele também menciona a pejetização como um fenômeno que prejudica a arrecadação da seguridade social. Ao mesmo tempo, Oliveira (2021) destaca a complexidade do sistema tributário brasileiro e a falta de progressividade, sugerindo a necessidade de reformas que incluam a tributação progressiva de rendas, patrimônios e grandes fortunas.

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

Entretanto, Siqueira (2001) propõe uma reforma tributária e social mais ampla, com a implementação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) uniforme e uma Renda Básica Universal (RBU). Ela argumenta que essas medidas poderiam promover a equidade fiscal e social, reduzindo a pobreza e promovendo a inclusão social. A autora discute os desafios políticos e institucionais que uma reforma tributária e a implementação de uma Renda Básica Universal enfrentariam no Brasil, enfatizando a necessidade de um amplo debate público e a construção de consenso para que essas reformas sejam bem-sucedidas e ofereçam uma proposta abrangente e inovadora para reformar a política tributária e social no Brasil (Siqueira, 2001).

No entanto, como evidenciado pela variedade de trabalhos discutidos, a política tributária brasileira enfrenta desafios significativos, incluindo a regressividade do sistema, a complexidade política e a resistência de grupos de interesse. Superar esses desafios requererá um amplo debate público e a construção de consenso político em torno de reformas que promovam uma tributação mais justa e equitativa, alinhada aos princípios constitucionais dos direitos sociais e contribua para a redução das desigualdades sociais e econômicas no país.

Em meio a isso, observa-se também a tendência das políticas de austeridade, dada a reprodução que esse tipo de instrumento tem sido utilizado, sem necessariamente estar adaptado ao contexto de análise. Krugman (2010), questiona a lógica por trás da austeridade



fiscal, destacando a falta de evidências sólidas e análises cuidadosas que a respaldem, e o autor critica a ideia de que cortes nos gastos públicos automaticamente inspiram confiança e estimulam o crescimento econômico. Em contrapartida, Henrique (2018) examina a implementação da austeridade fiscal no Brasil, ressaltando as complexas relações entre a montagem da agenda política e a formulação de políticas públicas, destacando como essas políticas podem resultar em cortes significativos nos gastos sociais e na redução de programas de bem-estar, aprofundando assim as desigualdades sociais.

De acordo com Rossi, Oliveira, Arantes e Dweck (2019), a estagnação dos gastos públicos não acompanha o ritmo de aumento da renda e da população. Quando o governo reduz os seus gastos, vários setores da economia que dependem desses investimentos começam a receber menos. Isso se deve ao fato de que, contabilmente, os gastos públicos se traduzem em receita para o setor privado, uma relação que pode ser facilmente compreendida. Dessa forma, a despesa pública é um recurso para o setor privado, assim como a dívida pública representa um ativo para o setor privado, e o déficit público acaba sendo um superávit para esse mesmo setor (Rossi, Oliveira, Arantes & Dweck, 2019).

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

Os temas e trabalhos que foram levantados ao longo dessa seção destacam a importância do contexto político na promoção da austeridade fiscal, evidenciando como os discursos políticos são utilizados para legitimar essas políticas, muitas vezes apelando para a retórica da responsabilidade fiscal e da estabilidade econômica. No entanto, são levantadas questões sobre a validade desses argumentos, especialmente à luz dos custos sociais significativos associados à austeridade. Em meio ao contexto pós-pandemia, as discussões se ampliam, no sentido de debater de forma mais rigorosa as possibilidades de captação orçamentária, em uma análise que esteja além do viés de despesa pública, mas que tenha a capacidade de se analisar melhorias na composição de orçamento como aspecto capaz de mitigar as desigualdades de gênero e raça no Brasil (Silveira, Passos, Cardomingo, Gomes, Rada, Pereira & Marques, 2024).

Com a finalidade de aprofundar essas discussões e com o objetivo de levantar aspectos teóricos que ajudem a analisar as questões que afetam as discussões orçamentárias, especificamente em instituição de ensino superior, cabe aprofundar essa análise no contexto pós-pandêmico, conforme a seção seguinte.

4 A política de assistência estudantil brasileira

A política de assistência estudantil existe desde o começo das universidades, mas como direito social, somente após a década de 90, quando passou a ser direcionada aos estudantes das universidades públicas, visando sua permanência e conclusão da graduação (Lago & Gonçalves, 2022). A existência de ações que atendam a tais políticas é considerada quesito essencial na avaliação institucional, que analisa como os estudantes são integrados à

vida acadêmica e como as minorias são assistidas. Nesse sentido, a assistência estudantil refere-se ao conjunto de ações governamentais voltadas para o propósito de redução das desigualdades sociais (de Assis, Sanabio, Magaldi & Machado, 2013).

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

Enquanto não houver o amparo de legislações específicas que regulamentem as ações de assistência estudantil nas universidades federais, estaduais, municipais ou particulares, o cenário é de um assistencialismo estudantil, aqui entendido como “ofertas de serviços por meio de doações, favores, interesse ou boa vontade de alguém”, conforme a definição encontrada na Cartilha de Assistência Social do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Quando estudiosos alegam a necessidade de ampliação da assistência estudantil como uma política pública de assistência no ensino superior, referem-se a direitos de igualdade de condições quanto aos recursos necessários à graduação (de Assis, Sanabio, Magaldi & Machado, 2013). A política já existe em sua primeira instância, o PNAES é essa evidência, mas os programas e ações carecem de aperfeiçoamentos, desde a sua base (Lago & Gonçalves, 2022).

As políticas do PNAES enfocam a assistência nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico (Ministério da Educação, 2007). A assistência estudantil passou a ser percebida como necessária, para que os discentes que não detinham de melhores condições financeiras, pudessem ingressar nas IFES e concluir sua formação, amparados por medidas em determinadas áreas. Foi por intermédio de movimentos sociais que a assistência estudantil conseguiu tornar-se uma política de Governo, e permitir a abrangência de acesso e medidas de permanência no ensino superior (Lima & Davel, 2018).

Segundo de Assis, Sanabio, Magaldi & Machado (2013) implantados por decretos, os programas pontuais são marcados pela descontinuidade, estagnação e até mesmo total exclusão, e, dessa forma, tão somente configuram-se como políticas de Governo. Segundo Chiari (2012), não há uma definição única para a avaliação de políticas públicas assim como não há um conceito único para políticas públicas, como já descrito anteriormente. Toda avaliação tem seus propósitos, segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a finalidade da avaliação de uma política pública é verificar se os objetivos estão sendo alcançados, sua eficiência, sua efetividade e os impactos no desenvolvimento (Lago & Gonçalves, 2022).

Segundo Vargas (2011), não restam dúvidas que as políticas públicas de assistência estudantil possuem um valor público, além do acesso das camadas sociais com condições socioeconômicas desfavoráveis, mas também pela sua permanência durante a graduação. Por isso, a assistência estudantil deve ser analisada como uma política que sobrepõe ao direito do discente e é concomitantemente encarada como investimento, devido à importância da educação frente ao desenvolvimento de uma região, bem como a promoção social dos indivíduos, transformando-os em atores habilitados para desempenharem papéis estratégicos na sociedade (Lima & Davel, 2018).



Cabe ressaltar que a abordagem trabalhada nesse artigo é de natureza qualitativa, com o uso de dados quantitativos relativos a orçamento, número de bolsas concedidas e proporção de aplicação de recursos na UFV em comparação ao que é proposto no PNAES. Os dados utilizados foram extraídos de relatórios institucionais da UFV e de órgãos públicos, em que a análise foi realizada de forma descritiva e comparativa entre os dados anuais, além das rubricas contempladas pela assistência estudantil. A análise abrange execução orçamentária, custeio discricionário, entre outros aspectos relevantes, para que se entenda o contexto da política nacional de assistência estudantil na Universidade Federal de Viçosa.

O período de análise se concentra entre os anos de 2016 e 2023, justificado pela intensificação das discussões sobre contrações fiscais e pela tendência de reprodução de políticas fiscais marcadas pelo viés da austeridade, apesar da manutenção dos mínimos constitucionais obrigatórios, o que permite, nesta pesquisa, a observação dos reflexos dos desdobramentos dessas medidas na política de assistência estudantil. No entanto, ainda que seja voltada para entender o período de 2016 a 2023, dados da evolução do orçamento do PNAES foram analisados desde 2008, a fim de se obter temporalidade suficiente para tratar da análise em torno da evolução e expansão deste instrumento como potencial para melhoria da permanência estudantil nas instituições de ensino.

5 Quais são os desdobramentos institucionais das oscilações orçamentárias recentes sobre a Universidade Federal de Viçosa?

A Universidade Federal de Viçosa foi inaugurada em 1926, iniciando suas atividades como Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV). Em 1969 passou a ser nomeada Universidade Federal de Viçosa e desde a sua fundação, vem acumulando experiência e tradição em ensino, pesquisa e extensão nos seus três *campi* - Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba (Universidade Federal de Viçosa, 2024).

Alguns aspectos sobre os cortes orçamentários e contingenciamentos financeiros na educação, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), surtiram efeitos na política de assistência estudantil da Universidade Federal de Viçosa. Cabe esclarecer que os recursos orçamentários são atribuídos às universidades federais pelo MEC para cobrir despesas de custeio (orçamento básico) e de investimento (orçamento de investimento), usando indicadores acadêmicos da Matriz Andifes, em parceria com o MEC. Com base na aplicação dessa matriz, as universidades têm seu orçamento discricionário definido e posteriormente aprovado pela LOA (Universidade Federal de Viçosa, 2024).

Ao se analisar as questões de ordem orçamentária, cabe ressaltar que variáveis como o porte populacional, a categoria do município (próximo a capital ou interior) e a participação do município no PIB regional atenuam ou aprofundam impactos da implementação de políticas públicas que afetam as regiões de acordo com o grau de desenvolvimento local (Passos e Passos, 2024).

Logo, a inserção da UFV em municípios distintos, como Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba, pressupõe que os impactos das oscilações orçamentárias são variados e dependentes das políticas locais de bem-estar social (saúde, educação e assistência), uma vez que as políticas locais podem mitigar impactos nos aspectos relacionados à renda (Botelho e da Costa, 2025). Observa-se a necessidade de se discutir as questões orçamentárias associadas à análise de heterogeneidade regional, considerando-se as diferenças locais no crescimento econômico, observando-se o contexto brasileiro (Farias e Teixeira, 2022).

É importante ressaltar que a UFV possui as seguintes fontes de recursos, conforme descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Principais fontes de recursos da UFV

Fonte	Recurso
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Tesouro e Emenda Parlamentar.
Restaurantes Universitários, prestação de serviços administrativos educacionais, reembolsos, taxas de uso de imóveis, alienação de bens móveis, entre outros.	Receita Própria.
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).	Convênios e Parcerias.
Convênios de transferência de crédito orçamentário de estados, municípios e entidades privados.	Termo de Execução Descentralizada.

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com o plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2029 – Universidade Federal de Viçosa (2024).

No atual cenário, a diversidade de fontes de recursos surge como uma ferramenta estratégica da administração superior da universidade, como forma de reverter parcialmente o impacto da redução do orçamento e desempenha um papel essencial na capacidade da UFV de cumprir seus compromissos educacionais, promovendo sua contínua excelência acadêmica e impacto na sociedade (Universidade Federal de Viçosa, 2024).

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

Na tabela 1, apresenta-se a evolução do orçamento total sob gestão da UFV, no período de 2016 a 2023, segundo os Relatórios de Gestão da instituição.

Tabela 1 - Orçamento Executado (R\$) pela UFV, no período de 2016 a 2023.

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



Custeio	278.831.004	39.397.290	39.192.003	45.292.619
Total Despesa Executada*	1.190.283.488	949.489.900	975.185.465	1.070.736.718

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

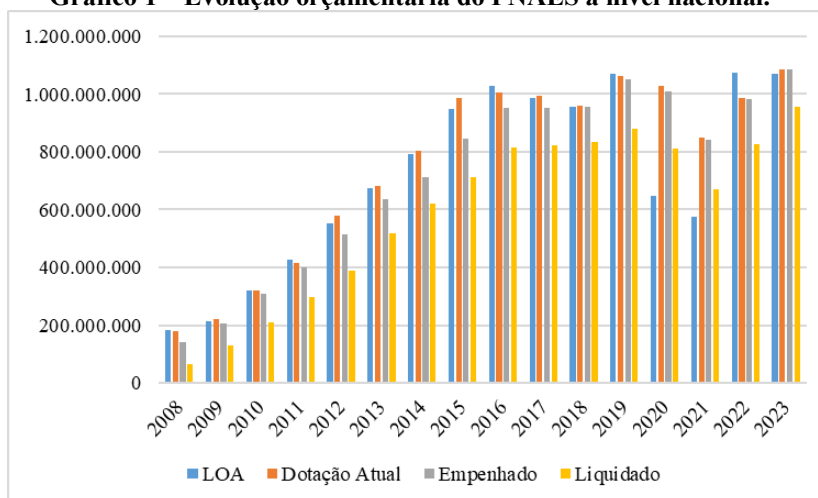
* Despesas empenhadas incluindo emendas parlamentares.

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

A execução orçamentária dos recursos públicos depende de autorizações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O que está previsto no Projeto de Lei Orçamentária nem sempre é liberado, já que o orçamento público tem natureza autorizativa, ou seja, não existe obrigatoriedade de executar as despesas planejadas, uma vez que são baseadas em projeções de arrecadação. Dessa forma, a situação econômica do país pode levar o Governo Federal a contingenciar o orçamento, não liberando ou restringindo os recursos para a execução das ações governamentais durante o ano, amparado em dispositivos legais, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impedem que o Governo se endivide para o pagamento de despesas correntes como pessoal, benefícios sociais, juros da dívida e o custeio da máquina pública.

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

Gráfico 1 – Evolução orçamentária do PNAES a nível nacional.

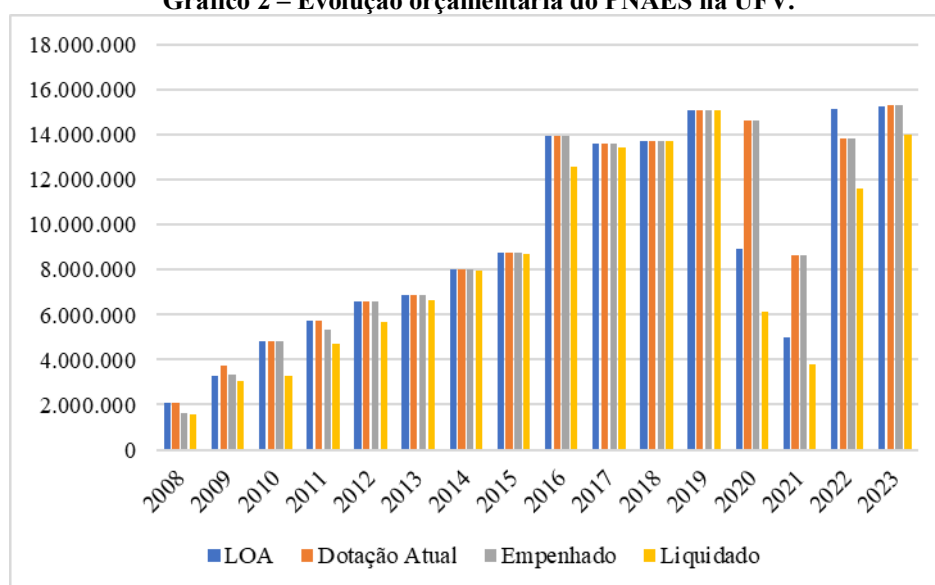


Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados do Painel do Orçamento Federal – SIOP (2024).

Ao longo do período de 2008 a 2016, observa-se no Gráfico 1 uma expansão contínua do orçamento do PNAES. No entanto, a partir de 2017, a EC 95 estabeleceu que o orçamento do PNAES não poderia ser maior do que o valor do exercício anterior, ajustado pela inflação. Como o programa não possui uma vinculação orçamentária específica que garanta uma parcela mínima dos recursos destinados ao ensino superior, o Poder Executivo tem a prerrogativa de reduzir a alocação para o PNAES, sem a possibilidade de repor integralmente as perdas acumuladas devido às restrições impostas pela EC 95. Esses fatores resultaram em uma queda do orçamento do PNAES nos anos de 2017 e 2018. Em 2019 o orçamento teve um aumento, entretanto a partir de 2020 as reduções foram significativas, tendo se elevado novamente nos anos de 2022 e 2023.

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

Gráfico 2 – Evolução orçamentária do PNAES na UFV.



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

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

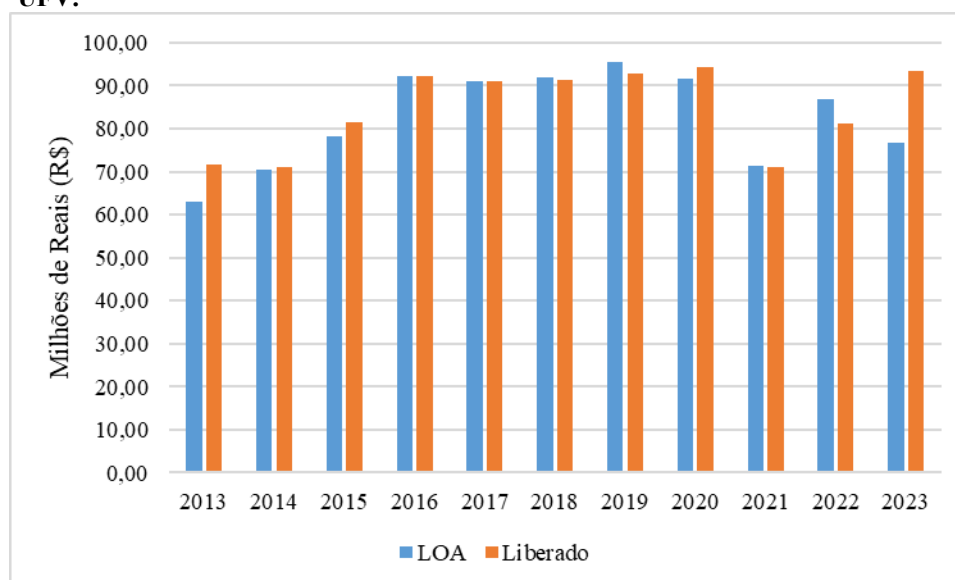
Ao examinar a execução orçamentária do PNAES na UFV no período de 2016 a 2023, observa-se no Gráfico 2 que, entre 2018 e 2019, não houve alterações significativas entre a



dotação inicial e a dotação final, e os valores empenhados e liquidados foram próximos ao total de recursos disponibilizados. Isso sugere que a instituição recebeu os recursos a tempo de utilizá-los efetivamente. Nos anos de 2020 e 2021, a execução orçamentária do PNAES na UFV foi afetada pelas demandas geradas pela pandemia da Covid-19. Em 2020, devido à suspensão das atividades presenciais, o MEC realocou recursos para o PNAES, resultando em um aumento na dotação atual. O mesmo ocorreu em 2021, embora o crédito adicional não tenha sido suficiente para restaurar o orçamento ao patamar anterior. Em 2022 e 2023, não houve contingenciamento ou disponibilização de créditos adicionais. Essa estabilidade permitiu que a universidade empenhasse quase todos os recursos disponíveis, embora não tenha conseguido efetuar os pagamentos dentro do mesmo exercício, devido a discrepâncias entre os recursos orçamentários e financeiros.

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

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



Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os dados da Pró-reitora de Planejamento e Orçamento, da Universidade Federal de Viçosa (2024).

Nota-se, no Gráfico 3, que no período de 2013 a 2015 as liberações excederam os valores estabelecidos na LOA. É relevante mencionar que houve decretos autorizativos para essas alocações adicionais. Em 2014 e 2015, esse acréscimo resultou de recursos previstos como descentralização, mas foi liberado através do aumento do limite de empenho. Nos anos de 2016 e 2017, foi iniciado o ajuste fiscal na administração pública como estratégia para enfrentar a crise econômica em curso (Universidade Federal de Viçosa, 2024).

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

Nesse contexto, é imprescindível observar, no Gráfico 3, que entre 2018 e 2022 a UFV enfrentou desafios orçamentários que exigiram a adoção de medidas, como a redução de despesas com terceirizados e a busca pela diminuição do consumo de diversos bens e serviços. Tais ações foram executadas de modo a não impactar adversamente as atividades acadêmicas, no entanto, exerceram uma influência fundamental na execução das ações e metas delineadas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), resultando na necessidade de reprogramar projetos em andamento e previstos. Ao longo dos exercícios de 2022 e 2023, houve algumas alterações na composição da LOA por parte do Governo Federal, com a recomposição orçamentária em resposta às reduções orçamentárias verificadas nos últimos exercícios no âmbito do MEC. No entanto, o valor de defasagem dos orçamentos da UFV nos últimos cinco anos, mesmo com a recomposição, não chegou ao patamar do período anterior à pandemia, devido a não atualização do orçamento anual pela inflação.

A redução de recursos orçamentários destinados a investimentos, frequentemente seguida de contingenciamentos, juntamente com a falta de regularidade na liberação de recursos financeiros, criou um cenário de incerteza quanto aos valores efetivamente disponíveis a cada ano, conforme disponibilizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais acontecimentos orçamentários na UFV de 2018 a 2023.

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

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2029 – Universidade Federal de Viçosa (2024).

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

Tabela 2 – Receita Prevista e Receita Realizada na UFV de 2018 a 2023.

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

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



Durante a pandemia de Covid-19, a UFV implementou medidas para lidar com a doença desde 2020, incluindo a transição das atividades acadêmicas e administrativas para o formato remoto, o que impactou significativamente as receitas entre 2020 e 2021. Em 2022, com o retorno presencial de todas as atividades, houve uma reversão desse cenário, como evidenciado na Tabela 2.

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

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

Tabela 3 – Percentual de execução do orçamento obrigatório da UFV de 2018 a 2023.

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

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

Na Tabela 3, destacam-se as despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais que representam mais de 90% do total dos recursos recebidos do Tesouro Nacional. Com a redução do orçamento da LOA, a cada ano, a UFV passou a destinar quase a totalidade dos recursos provenientes do Tesouro para a manutenção institucional. Como verificamos na Tabela 4, a universidade reservou-se da arrecadação própria para custear as despesas de capital, porém, em 2022, essa situação foi revertida pela diminuição do orçamento proveniente do Tesouro, sendo necessária a UFV compensar com os recursos próprios arrecadados.

Tabela 4 – Percentual de execução do orçamento discricionário da UFV de 2018 a 2023.

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

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

Dentro do grupo de despesas de custeio, conforme apresentado na Tabela 5, vemos que o restaurante universitário se encontra entre os principais gastos. É relevante notar a queda nas despesas relacionadas ao restaurante universitário e o aumento em relação às despesas com assistência estudantil e auxílios financeiros a estudantes nos anos de 2020 e 2021, devido à transição para o trabalho remoto em decorrência da pandemia de Covid-19. Verificamos ainda, com o retorno às atividades e aulas presenciais apenas em 2022, que os gastos com assistência estudantil e auxílios financeiros a estudantes foram os menores de todo o período.



Tabela 5 – Percentual de execução do orçamento de custeio da UFV de 2018 a 2023.

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

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

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

Tabela 6 – Percentual de execução da receita própria da UFV de 2018 a 2023.

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

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

Nota-se na Tabela 6, que no período de 2020 a 2022, a alocação de recursos para assistência estudantil e auxílios financeiros foi bem inferior aos anos de 2018 e 2019. Isso se justifica pelo fato de que, durante a pandemia, houve maiores investimentos do governo nos anos de 2020 e 2021. Porém, em 2022, com o retorno das atividades e aulas presenciais, o aporte foi inferior ao habitual dessa receita, considerando a necessidade maior de obtenção de recursos para concluir obras essenciais que apoiam as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

5 Considerações finais

Este artigo apresenta uma visão abrangente sobre os desafios enfrentados pela Universidade Federal de Viçosa em relação aos cortes orçamentários e contingenciamentos financeiros na área da educação. A UFV, como muitas outras instituições federais de ensino, depende de diversas fontes de recursos para financiar suas operações. Além dos recursos do Tesouro Nacional, a instituição busca receitas próprias, termos de execução descentralizada e



convênios de cooperação, refletindo uma estratégia de diversificação para mitigar os impactos dos cortes orçamentários.

Os cortes orçamentários impostos nos últimos anos pelo Governo Federal, em consonância com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos, afetaram profundamente a capacidade das universidades federais de cumprir suas metas acadêmicas e institucionais. A UFV enfrentou uma série de desafios, incluindo a necessidade de reprogramar projetos e a redução de despesas em várias áreas.

A pandemia da COVID-19 exacerbou os desafios financeiros enfrentados pela universidade. A transição para o ensino remoto e a suspensão das atividades presenciais impactaram as receitas próprias da instituição, levando a uma busca por complementação orçamentária junto ao MEC e a outros entes federativos. Diante das restrições orçamentárias, a UFV teve que priorizar despesas essenciais, especialmente aquelas relacionadas à manutenção institucional e à assistência estudantil. Os recursos destinados a áreas como o restaurante universitário e a assistência financeira aos estudantes refletem as prioridades da instituição em meio a um cenário de recursos limitados.

A análise dos dados, principalmente dos anos de 2019, 2020 e 2021, revela uma queda de recursos no PNAES a nível nacional, iniciada em 2017, com uma expansão isolada em 2019, refletindo a oscilação orçamentária desse tipo de instrumento de política pública. Embora tenha ocorrido uma expansão nos anos de 2022 e 2023, o cenário permanece marcado pela instabilidade orçamentária. Essa oscilação gera uma diminuição ou instabilidade nos investimentos em assistência estudantil, impactando diretamente os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em um contexto de crescimento nos indicadores de evasão e de maior demanda por assistência social. Ou seja, a instabilidade orçamentária na execução do PNAES afeta negativamente os indicadores de permanência dos estudantes em instituições de ensino superior brasileiras, com destaque para o caso específico da UFV. Vale ressaltar a necessidade de analisar, como aspecto complementar a este trabalho, as demandas dos estudantes em relação às políticas assistenciais, visto que estas são determinantes para a permanência no ensino superior.

Considerando a persistência dos cortes orçamentários e a incerteza quanto à disponibilidade de recursos, a UFV enfrentará desafios significativos nos próximos anos. Será fundamental para a instituição buscar alternativas de financiamento e desenvolver estratégias para otimizar o uso dos recursos disponíveis, mantendo o compromisso com a excelência acadêmica e o bem-estar dos estudantes.

Em suma, a análise dos cortes orçamentários e contingenciamentos financeiros na UFV evidencia a complexidade dos desafios enfrentados pelas instituições de ensino superior no Brasil. Enquanto buscam manter suas operações e cumprir sua missão educacional, as universidades federais precisam lidar com restrições cada vez maiores nos recursos disponíveis, exigindo uma gestão cuidadosa e estratégica de suas finanças e uma busca contínua por soluções criativas e sustentáveis. Para mitigar esta situação, torna-se imperativo um aumento eficaz do orçamento proveniente do Tesouro, garantindo a sustentabilidade dos compromissos institucionais com a oferta contínua de um ensino superior de qualidade.

Para futuras investigações, recomenda-se a condução de estudos adicionais em outras instituições universitárias, permitindo uma análise mais abrangente e a comparação de seus orçamentos. Isso abrirá caminho para a geração de novos *insights* relevantes para a administração pública brasileira. Além disso, este estudo contribui para a esfera acadêmica, ao abordar um tema que carece de pesquisa substancial, bem como observando-se os desdobramentos nos três *campi* da UFV, nos municípios de Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba. Há ainda a necessidade de se entender aspectos de ordem subjetiva e associada aos

beneficiários das iniciativas colocadas, que poderá ser analisado em abordagens futuras, por meio de metodologia que aborde os aspectos ligados à perspectiva dos contemplados por benefícios oriundos do PNAES. Além disso, observa-se a necessidade de que sejam também discutidos os aspectos referentes ao processo de evasão dos estudantes, que guarda correlação direta com questão de ordem financeira dos beneficiários.

Referências

- Barros, A. D. S. X. (2015). Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação & Sociedade*, 36, 361-390.
- Botelho, L. H. F., & da Costa, T. D. M. T. (2025). Quais capitais brasileiras promovem maior bem-estar social? *Gestão & Regionalidade*, 41, e20258766-e20258766.
- Chiari, J. (2012). Avaliação de políticas públicas. *En: Castro, C. L. F. D., Amabile, A. E. D. N., & Gontijo, C. R. B. (2012). Dicionário de políticas públicas. 42-46, 2012.*
- De Assis, A. C. L., Sanabio, M. T., Magaldi, C. A., & Machado, C. S. (2013). As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 6(4), 125-146.
- Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. (2010). Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm.
- Dutra, N. G. D. R., & Santos, M. D. F. D. S. (2017). Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, 25, 148-181.
- Eloi, S. D. S. S., da Silva, F. C., Silveira, S. D. F. R., & Baêta, O. V. (2019). O Programa Nacional de Assistência Estudantil–PNAES na Universidade Federal de Viçosa (UFV): uma avaliação na percepção dos beneficiários. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 12(3), 106-129.
- Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. (2016). Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.
- Fandiño, P., & Kerstenetzky, C. L. (2019). O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(2), 306-327.
- Farias, E. de Sá & Teixeira, E. C. (2022). Desigualdade de renda e crescimento econômico: uma análise para o Brasil e suas regiões. *Gestão & Regionalidade*, 38 (113), 165-180.
- Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis [FONAPRACE]. (2007). *FONAPRACE: 20 anos 1987-2007*. Brasília, DF.
- Gonçalves, B. S. F., & da Conceição, R. D. P. (2022). Austeridade como política de finanças públicas no Brasil: implementação e ajustes. *Revista Valore*, 7, 33-47.
- Henrique, A. C. (2018). Montagem da agenda e formulação da política pública: austeridade fiscal no Brasil. *Journal of Law and Regulation*, 4(1), 111-130.
- Krugman, P. (2010). Myths of austerity. *The New York Times*, 1(7), 10.



- Lago, T. M., & Gonçalves, L. M. (2022). Permanência x evasão na Universidade de Gurupi. *Educere et Educare*, 17(42), 1-21.
- Lazzari, E. (2022). Policy drift em governos ideologicamente heterogêneos: política tributária na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 56, 23-46.
- Lima, J. S. (2021). A assistência estudantil na Universidade de Brasília durante a pandemia do Covid-19. *Cadernos Cajuína*, 6(3), 228-242.
- Lima, W. A.S., & Davel, E. (2018). Implementação de políticas públicas de assistência estudantil: estratégias organizacionais na perspectiva da efetividade. *Revista Organizações em Contexto*, 14(27).
- Ministério da Economia. (2020). Lei Orçamentária Anual (LOA). Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/lei-orcamentaria-anual-loa/>.
- Ministério da Economia. Painel do orçamento federal. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>.
- Ministério da Educação [MEC]. (2007). Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf
- Ministério da Educação [MEC]. (2013) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da educação superior 2012. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf
- Oliveira, J. S. (2021). Política tributária e seus impactos na desigualdade de renda no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 145, 207-228.
- Orair, R., & Gobetti, S. (2018). Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate. *Novos estudos CEBRAP*, 37, 213-244.
- Passos, C. R. & Passos, G. de O. (2024). Arrecadação de impostos dos municípios brasileiros na vigência da Constituição Federal de 1988: anos 2003 a 2019. *Gestão & Regionalidade*, v. 40, p. E20248231-E20248231.
- Rossi, P., Oliveira, A. L. M. D., Arantes, F., & Dweck, E. (2019). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 40, e0223456.
- Sader, E. (2010). Estado, democracia e justiça social na América Latina. *Visioni LatinoAmericane*, 3, 119-122.
- Salvador, E. (2012). Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, 14(2), 4-22.
- Silveira, F. G., Passos, L., Cardomingo, M., Gomes, J. P. D. F., Rada, D., Pereira, R., & Marques, P. R. (2024). *O papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil* (Nº. 2956). Texto para Discussão. IPEA.
- Siqueira, R. (2001). IVA uniforme com renda básica: uma proposta de reforma da política tributária e social no Brasil. *Anais do Encontro Nacional de Economia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil*, 29.
- Universidade Federal de Viçosa [UFV]. (2024). Pró-reitoria de assuntos comunitários. Viçosa, MG. Disponível em: <https://pcd.ufv.br/>.
- Universidade Federal de Viçosa [UFV]. (2024). Pró-reitoria de planejamento e orçamento. Viçosa, MG. Disponível em: <https://ppo.ufv.br/informacoes-institucionais/>.
- Vargas, M. D. L. F. (2011). Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 16(01), 149-163.



Zugman, D. L. (2016). Reflexões sobre as possíveis razões para não ocorrer uma reforma tributária no Brasil. *Revista Direito GV*, 12, 610-631.

ⁱ Doutoranda em Administração, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), Programa de Pós-Graduação em Administração, Belo Horizonte, Minas Gerais.

ⁱⁱ Doutorado em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Doutorado sanduíche em Economia, University Business School, Leeds, United Kingdom. Mestrado em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Graduação em Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Professor do Magistério Superior, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Campus Florestal, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Florestal, Minas Gerais, Brasil.

