

DEMOCRATIZAÇÃO COM RESSALVAS: POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

DANIEL PINHEIRO CALBINO

Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), Sete Lagoas, Minas Gerais, Brasil

FLÁVIA OLIVEIRA SANTOS

Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), São João del Rei, Minas Gerais, Brasil

LARA CARLETTETHIENGO

Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Diamantina, Minas Gerais, Brasil

RESUMO: Este artigo propõe uma reflexão sobre a Assistência Estudantil implementada no ensino superior no Brasil. Apesar da recente aprovação da Lei 14.914/2024, que regulamentou a Política Nacional de Assistência Estudantil, ter representado um marco na luta pela permanência nas IFES, o estudo demonstra os avanços e limites da nova legislação, sobretudo no que diz respeito à questão orçamentária. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e quantitativa. Concluiu-se que a assistência estudantil avançou em muitos quesitos como ampliação do público a ser atendido e integração de políticas sociais, porém, a limitação acerca de definições objetivas sobre o orçamento coloca em risco sua efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Ensino Superior; Arcabouço Fiscal.

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, no Brasil, foram implementadas diversas políticas destinadas à democratização do acesso dos jovens à educação superior (Trevisol; Nierotka, 2016). Iniciativas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), em 2010, e a Lei de Cotas, em 2012, entre outras, ampliaram o número de estudantes que passaram a acessar a universidade pública de forma mais democrática (Branco; Jezine, 2022; Dias; Sampaio, 2023).

Ao tratar especificamente das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), os dados indicam que, entre 2002 e 2023, o número de discentes nessas instituições mais do que dobrou, atingindo 1,3 milhão em 2023 (Brasil, 2024). Esse processo de democratização, embora tenha ocorrido paralelamente à expansão do setor privado por meio do Prouni e do Fies (Ristof, 2016), permitiu a inserção de grupos historicamente excluídos da educação superior, o que transformou, ainda que parcialmente, o perfil elitista que historicamente marcou as universidades no Brasil.

Com a chegada desse público mais diverso à educação superior, a demanda por políticas de permanência estudantil tornou-se mais expressiva. De acordo com dados do Fonaprace (2019), dois terços dos estudantes das universidades federais possuíam renda

mensal de até um salário mínimo e meio *per capita*, o que os colocava em condições materiais desfavoráveis para a continuidade dos estudos.

A desigualdade se caracteriza por “violar uma norma moral de igualdade entre seres humanos”, logo não se trata de simples diferenças entre pessoas, mas de “diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas” (Therborn, 2010, p. 146). Para o autor, existem quatro formas de produção da desigualdade: o distanciamento, a exclusão, a hierarquia e a exploração. Elas se caracterizam, respectivamente, por: posições diferenciadas no tempo (algumas pessoas à frente e outras atrás), barreiras que dificultam a algumas categorias a conquista de uma vida de qualidade; a divisão das pessoas em espaços pré-determinados (umas em cima e outras embaixo); e, por último, a riqueza de uma classe por meio do empobrecimento da outra. Todos esses modos de desigualdade se relacionam entre si e impactam sobremaneira a sociedade, dificultando a coesão social, produzindo criminalidade e violência, além de obstaculizar a resolução de questões coletivas, tais como aquecimento global.

É nesse contexto que a luta por condições de permanência na educação superior pública ganha ainda mais relevância, repercutindo em políticas voltadas à democratização e permanência no ensino superior (Nogueira et al., 2020), entre as quais se destaca o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 (Brasil, 2007). Como afirmam Silva e Marques (2022, p. 7):

Este marco legal destinado à promoção da assistência estudantil reconhece a desigualdade social como problema basilar quando a destaca claramente em seus objetivos, visando “democratizar as condições de permanência, elegendo as desigualdades sociais e regionais como autoras dos impedimentos”, funcionando como uma “ação de contra tendência, de correção de distribuição desigual das oportunidades”. É por esta razão que se considera o programa em tela como uma manifestação do que se costuma denominar de uma política de proteção social, isto é, uma política social de garantia de direitos a todos (as) que minore ou impeça a ação das desigualdades sociais.

Apesar de sua relevância, é importante frisar que a execução da política esteve condicionada à vontade das decisões governamentais, uma vez que o programa era regulamentado apenas por portarias e decretos. Prova disso são os sucessivos ataques à educação superior observados nos governos Michel Temer (2016–2018) e, especialmente, Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), que afetaram negativamente a Assistência Estudantil.

Somente em julho de 2024, após uma longa trajetória de lutas, foi institucionalizada a Lei nº 14.914, denominada Política Nacional de Assistência Estudantil, no contexto do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023–atual). Pela primeira vez, tem-se um instrumento jurídico que oferece maior segurança e continuidade, embora ainda careça de um mecanismo de proteção orçamentária previsto na legislação.

Considerando esse contexto, este estudo tem como objetivo problematizar os avanços e/ou limites da recém-implantada Política Nacional de Assistência Estudantil — especialmente no que se refere ao seu financiamento —, analisando suas implicações para a democratização das condições de permanência no ensino superior público. Para isso, propõe-se uma comparação entre os propósitos da nova lei e os instrumentos jurídicos que lhe deram origem, bem como a apreciação dos orçamentos aprovados ao longo de sua institucionalização.

Em termos metodológicos, utilizou-se um corpus documental composto pelos seguintes documentos: Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007; Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010; Lei nº 14.914, de julho de 2024; os Planos Nacionais de Assistência Estudantil de 2001 e 2007, elaborados pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE); e o primeiro relatório de auditoria operacional da Assistência Estudantil, realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2024. A etapa seguinte consistiu no acesso ao Portal do Planejamento, com dados referentes ao orçamento aprovado com o código 4002 — Assistência ao Educando do Ensino de Graduação — entre 2007 e 2024. Os valores foram apresentados em termos nominais e corrigidos pela inflação, utilizando o deflator IPCA, mesmo índice considerado nas limitações orçamentárias impostas pelos arcabouços fiscais recentes. A opção por analisar os dados com base na Lei Orçamentária Anual (LOA) visa refletir o valor originalmente previsto para o programa, permitindo, em tese, compreender as prioridades e metas fiscais de cada governo.

Estruturalmente, o trabalho está organizado em quatro tópicos. O primeiro apresenta um breve histórico da assistência estudantil no Brasil, com foco nos instrumentos legais que antecederam a Política Nacional. O segundo capítulo analisa a Lei nº 14.914/2024, à luz de seus princípios e mecanismos de financiamento, em comparação com legislações anteriores. O terceiro capítulo realiza um levantamento dos orçamentos aprovados nas Leis de Orçamentárias Anuais, avaliando os possíveis impactos entre os recursos destinados e a efetividade da assistência estudantil. Por fim, a quarta parte traz as considerações finais.

ANTECEDENTES: PORTARIA NORMATIVA nº 39 de 2007 e o DECRETO Nº 7.234 de 2010

Ainda que a assistência ao estudante no nível superior tenha se iniciado no Brasil em 1928 (Kowalski, 2012), historicamente ela foi marcada por ações pontuais, fragmentadas e com escassos recursos (Dutra; Santos, 2017). A título de ilustração, na década de 1970, durante a ditadura empresarial-militar, foi extinto o Departamento de Assistência Estudantil, cujas ações se voltavam à construção de uma política nacional de assistência ao estudante (Imperatori, 2017).

De forma semelhante, em 1997, o Governo Federal suprimiu a rubrica orçamentária destinada à assistência estudantil, levando as IFES a dependerem de diversas estratégias para manter seus programas e bolsas (Leite, 2015). Diante do descaso dos sucessivos governos, movimentos estudantis, sindicatos de docentes e de técnicos-administrativos lutaram pelo retorno de um orçamento específico e pela implementação de uma política nacional de assistência estudantil (Imperatori, 2017).

Na primeira década dos anos 2000, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a pauta da assistência estudantil ganhou destaque por meio das reivindicações dos movimentos sociais organizados.

Em um governo marcado pela conciliação de interesses de diferentes classes e frações (Mustafa, 2019), o PNAES foi efetivado em meio a disputas entre Estado e sociedade civil (Kowalski, 2012). Destaca-se a expansão da assistência estudantil atrelada ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. A partir de 2008, o PNAES tornou-se estratégico para consolidar o Reuni, contribuindo também para pacificar os embates políticos do período (Nascimento, 2013; Vieira, 2015; Leite, 2015).

Nessa conjuntura, o Programa Nacional de Assistência Estudantil foi institucionalizado pela Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, retomando a rubrica específica no orçamento e tornando-se o principal documento norteador das políticas de assistência estudantil para graduandos das IFES (Dutra; Santos, 2017).

A Portaria, de redação direta e objetiva, é composta por sete artigos. Logo no início, destaca-se a importância da assistência estudantil no combate às desigualdades sociais e regionais. Entre seus objetivos, incluem-se a promoção da inclusão social, a democratização das condições de permanência, e a redução da evasão e do baixo desempenho acadêmico nas IFES (Brasil, 2007).

A inclusão do rendimento acadêmico como objetivo visa atuar sobre fatores pessoais e acadêmicos que comprometem a formação do estudante, seja pelo prolongamento do curso, seja pelo risco de evasão (Andrade; Teixeira, 2017). O artigo 2º, parágrafo único, elenca nove áreas de atuação: “I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - assistência à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; e IX - apoio pedagógico” (Brasil, 2007).

Dentre as ações previstas, destacam-se os auxílios como facilitadores das condições de inclusão social. Apesar de a Portaria avançar ao definir áreas de ação e se tornar referencial para os programas das instituições (Imperatori, 2017), ela se limita a um público específico: “destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES” (Brasil, 2007, art. 4º).

Quanto à gestão do programa, o artigo 1º subordina-o à Secretaria de Educação Superior, vinculada ao MEC. Os recursos assumem caráter descentralizado, cabendo às próprias instituições a gestão dos fundos (Brasil, 2007, art. 3º, inciso II).

Contudo, a Portaria não garantiu reserva orçamentária específica. O artigo 5º apenas afirma que os recursos estarão consignados ao MEC, condicionados às limitações da legislação orçamentária e financeira. Essa lógica inverte a relação entre demanda e orçamento: espera-se que a quantidade de estudantes atendidos dependa dos recursos disponíveis, e não das necessidades sociais (Vieira, 2015).

Em 2010, o PNAES foi consolidado por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho, que manteve a estrutura textual enxuta, com apenas nove artigos. As alterações em relação à Portaria foram modestas, destacando-se duas principais.

A primeira foi a inclusão, no artigo 3º, inciso I, da ação voltada ao “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do

desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (Brasil, 2010), evidenciando a importância da saúde mental no processo educacional.

A segunda alteração foi o estabelecimento de um perfil mais específico de beneficiários: estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio (Brasil, 2010, art. 5º). Isso difere da Portaria anterior, que priorizava estudantes com base em critérios socioeconômicos mais amplos.

Para Soares e Amaral (2022), essa definição mais restritiva representa uma limitação à elaboração de políticas universais, considerando que a permanência depende também de fatores sociais, relacionais e acadêmicos. Outra crítica ao Decreto é a ausência de garantias orçamentárias. Apesar da atualização do Plano Nacional entregue ao MEC em 2007 recomendar a criação de um fundo estudantil equivalente a 10% do orçamento anual de Outros Custeios e Capitais das IFES, e a destinação de recursos extraorçamentários da matriz anual do MEC, essas propostas não foram incorporadas ao texto legal (Fonaprace, 2007).

As políticas sociais podem ter caráter universal ou focalizado e estão atreladas ao modelo de justiça social adotado em cada sociedade, seja o mercado o centro e regulador dos ganhos econômicos, seja o Estado o responsável por distribuir riquezas. No modelo em que o Estado é o ator principal, a focalização das políticas sociais tem por objetivo reparar injustiças ocorridas com um grupo ao longo da história e que impactaram gerações, perpetuando desigualdades materiais e oportunidades. Nesse caso, podem ter caráter redistributivo compensatório (bolsas, benefícios) ou redistributivo estrutural (reformas estruturais como a reforma agrária) (Kerstenetzky, 2006).

LEGITIMAÇÃO DA PNAES: A LEI Nº 14.914 DE JULHO DE 2024

Em 2024, a Assistência Estudantil foi transformada em Política de Estado. Dentre os diversos projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional e no Senado (Baumgarten, 2022), o aprovado (PL 5.395) foi liderado pela deputada Alice Portugal, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB-BA), cuja tramitação se iniciou em 2011, ainda sob o número PL 1.434 (Guimarães, 2024).

A lei, aprovada em 16 de agosto de 2023, tramitou em regime de urgência e, para surpresa de parte dos atores historicamente envolvidos com a pauta, não contemplou integralmente os elementos previamente debatidos, especialmente no que se refere ao financiamento (Leonardi; Rosa; Andreazza, 2025).

Uma das hipóteses para o caráter emergencial da tramitação é a intenção de evitar um debate mais amplo, que poderia gerar críticas da base de apoio governista por não atender às reivindicações relacionadas ao financiamento.

Soma-se a isso a conjuntura política particular: um Congresso e Senado de perfil mais conservador, sucessivos ataques da extrema direita à reputação das universidades públicas e os efeitos herdados do teto de gastos (PEC 241), que possivelmente impuseram restrições às propostas orçamentárias.

Nessa conjuntura, das diversas emendas e projetos apensados, o substitutivo da deputada Alice Portugal incorporou a maioria das propostas que estruturaram o PNAES.

No entanto, desconsiderou ações voltadas à criação de fundos e destinação de verbas específicas para seu financiamento (Guimarães, 2024).

O PL 1434, em sua versão original, previa a criação de um Fundo Nacional de Assistência Estudantil, um órgão gestor, além da previsão de recursos da União, de doações de pessoas jurídicas com dedução fiscal. Foram igualmente ignoradas propostas de ampliação de valores, mecanismos de reajuste e renúncias fiscais para apoio à assistência estudantil.

A análise do texto legal, composto por 34 artigos, evidencia a mudança terminológica de “Programa” para “Política Nacional de Assistência Estudantil”, o que reforça seu reconhecimento como política de Estado. Outro avanço diz respeito à ampliação do público-alvo.

O artigo 1º estabelece que também serão beneficiados estudantes de cursos presenciais da educação profissional técnica de nível médio. O mesmo artigo prevê a possibilidade de inclusão de discentes da pós-graduação (mestrado e doutorado) e de instituições públicas estaduais, distritais e municipais (Brasil, 2024).

Contudo, vale destacar que a legislação não contempla os estudantes da modalidade a distância, cujas especificidades, como o acesso à inclusão digital, também afetam a permanência.

Quanto aos critérios de elegibilidade, a lei amplia as possibilidades de inclusão para além da renda familiar. O artigo 5º estende os benefícios a estudantes oriundos da rede pública de educação básica, egressos da rede privada com bolsas, cotistas conforme a Lei de Cotas, acolhidos institucionalmente, quilombolas, indígenas, refugiados estrangeiros e pessoas com deficiência que necessitem de acompanhamento pedagógico (Brasil, 2024).

Outro aspecto relevante da nova legislação é a integração de diversas políticas sociais. Se a Portaria Normativa nº 39/2007 e o Decreto nº 7.234/2010 já sinalizavam esforços nesse sentido, a Lei nº 14.914/2024 institucionaliza essas ações.

O artigo 4º explicita a incorporação de programas como alimentação saudável, permanência parental, acolhimento em bibliotecas, atenção à saúde mental, acessibilidade, transporte, moradia e bolsa permanência (Brasil, 2024). A última, criada em 2013, oferece auxílio financeiro a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, indígenas e quilombolas, com repasses diretos via cartão benefício.

Por não ser gerida pelas IFES, mas diretamente pelo MEC, essa política gerou tensões. Para Recktenvald, Mattei e Pereira (2018), houve uma sutil supressão da autonomia universitária, ao centralizar no MEC a gestão e pagamento dos auxílios, utilizando-se das IFES apenas para atividades operacionais.

Com a nova lei, essa tensão pode se intensificar, pois o artigo 3º estabelece que os programas e bolsas serão executados pelo MEC, universidades e institutos federais, sem, contudo, delimitar as atribuições específicas de cada instância (Brasil, 2024).

No tocante à gestão, um ponto inovador é a criação, no artigo 31, de um Sistema Nacional de Informações e Controle dos Programas. Apesar dos 16 anos de existência do PNAES e das recomendações desde os Planos Nacionais da Fonaprace (2001, 2007), não havia critérios normativos de sistematização de dados.

A ausência de indicadores de desempenho foi criticada pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024), após auditoria em 69 universidades federais. Ainda assim, a nova lei não associa os sistemas de informação a processos participativos.

Em um contexto de luta por participação na gestão universitária, a orientação da Fonaprace (2007, p. 18–19) para avaliação participativa dos programas, com envolvimento dos discentes e demais pró-reitorias, seria uma conquista para a consolidação da gestão democrática nas universidades.

No que se refere ao financiamento da PNAES, a nova legislação pouco avança em relação às anteriores. O artigo 3º, inciso I, apenas estabelece que “as despesas da PNAES ocorrerão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Educação ou às instituições federais” (Brasil, 2024). Não há qualquer menção à criação de fundos estudantis ou à garantia de financiamento contínuo e específico para a assistência estudantil. Esse ponto é crítico, pois a expansão das ações da PNAES para um público mais diverso depende diretamente da disponibilidade de recursos, conforme o artigo 1º, inciso II.

§ 2º Se houver disponibilidade de recursos orçamentários, a PNAES poderá atender ainda: I - estudantes matriculados em programas presenciais de mestrado e de doutorado das instituições referidas no § 1º deste artigo; II - estudantes das instituições de ensino superior públicas gratuitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de convênios ou de instrumentos congêneres com esses entes federados (Brasil, 2024, Grifo nosso).

Portanto, é evidente que o Plano Nacional de Assistência Estudantil, elaborado pelo Fonaprace nos anos de 2001 e 2007, não conseguiu ver incluídas suas deliberações orçamentárias — consideradas centrais para a efetivação da assistência estudantil — em nenhuma das legislações que regeram o Programa até sua aprovação como Lei, em 2024.

Outro ponto crítico foram os vetos do Ministério do Planejamento e Orçamento ao § 3º do art. 3º e ao § 2º do art. 14 do Projeto de Lei, que, vale destacar, já havia sido aprovado pelo Congresso e pelo Senado. O § 3º do art. 3º estabelecia que os recursos da PNAES deveriam ser, no mínimo, proporcionais ao número de estudantes contemplados pela Lei de Cotas (Brasil, 2024).

Já o § 2º do art. 14 possuía um caráter universalizante em relação ao acesso à alimentação saudável, ao prever a oferta a toda a comunidade universitária e visitantes, mediante pagamento subsidiado, com gratuidade garantida aos estudantes beneficiários do PAE.

Os vetos, entretanto, foram fundamentados no argumento de que “os dispositivos poderiam levar à conclusão de que se estabelece uma sistemática de cálculo de montante obrigatório de alocação de recursos orçamentários”. Além disso, “seria necessária a comprovação da estimativa do impacto orçamentário [...] de modo a não afetar as metas de resultados fiscais” (Brasil, 2024, veto 02).

A decisão do atual governo de não incluir ações que possam gerar novas despesas para a União e para as IFES reforça a lógica de contenção dos gastos públicos, subordinando a viabilidade da política ao orçamento disponível. Tal postura se insere na

lógica neoliberal, que tende a priorizar políticas de mínimos sociais em detrimento de garantias universais.

Políticas universais são aquelas destinadas à totalidade da população, tais como saúde e educação. Entretanto, sabe-se que seria necessário mais do que o acesso a essas políticas para garantir o pleno aproveitamento do indivíduo. Tratando-se da educação como exemplo, seria necessário que a parte mais vulnerável da sociedade tivesse acesso também ao ensino integral, alimentação digna e reforço escolar, dentre outras ações voltadas ao atendimento integral ao indivíduo (Kerstenetzky, 2006).

AVANÇOS E LIMITES DA LEI Nº 14.914 DE JULHO DE 2024 PARA A PERMANÊNCIA ESTUDANTIL

Para sintetizar as comparações entre os propósitos da PNAES e os instrumentos jurídicos que lhe deram fundamento, apresenta-se abaixo, no Quadro 1, as principais semelhanças e/ou diferenças identificadas ao longo do período de sua instituição.

Quadro 1 – Síntese comparativa da Institucionalização da PNAES

Legislação	Portaria normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007	Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010	Lei nº 14.914 de julho de 2024
Nome	Programa Nacional de Assistência Estudantil	Programa Nacional de Assistência Estudantil	Política Nacional de Assistência Estudantil
Proteção Social	Articula nove áreas de atuação	Articula 10 áreas de atuação, mantendo as anteriores	Mantém as mesmas áreas do Decreto
Articulação de Programas Sociais	Não exige e/ou inclui outros Programas	Mantém a mesma redação da Portaria.	Amplia e cria diversos programas sociais sob a Lei
Discentes beneficiados	Específico. Apenas discentes de cursos presenciais de graduação das IFES	Mantém a mesma redação da Portaria.	Amplia para discentes de cursos técnicos, profissionalizantes e pós-graduação
CrITÉRIOS de seleção do Público-Alvo	Prioriza critérios socioeconômicos	Mais restrito que a Portaria. Delimita estudantes de escolas públicas ou com renda <i>per capita</i> baixa.	Amplia para diversos públicos, a partir de recortes econômicos e sociais.
Gestão Organizacional	Assumem um caráter descentralizado, a cargo das IFES	Mantém a mesma redação da Portaria.	Amplia o número de atores, sem especificar as suas funções.

Continua...

Monitoramento e Avaliação	Informa apenas que as IFES deverão prestar informações, quando solicitadas pelo MEC	Mantém a mesma redação da Portaria	Cria um Sistema Nacional de Informações e Controle
Gestão Democrática	Não trata da participação dos discentes, técnicos administrativos e/ou pró-reitores na gestão e/ou avaliação do Programa	Mantém a mesma redação da Portaria	Mantém a mesma redação da Portaria
Orçamento	Não determina reservas financeiras e fundos para a execução	Mantém a mesma redação da Portaria.	Condiciona a proteção social e os beneficiários aos recursos disponíveis, sem garantir recursos extraorçamentários e/ou fundos estudantis

Fonte: Elaboração própria.

Os dados permitem inferir que a proteção social oferecida evoluiu ao longo dos anos, consolidando-se na PNAES, com atuação em pelo menos dez áreas destinadas à Assistência Estudantil. Essa ação foi acompanhada da articulação com diversos programas sociais, o que tende a favorecer a permanência dos estudantes, ao proporcionar um suporte mais integrado e abrangente. Prova disso é que a revisão sistemática da literatura sobre o tema, conduzida por Calbino e Brito (2023), identificou uma dezena de estudos com dados empíricos que demonstram a importância da assistência estudantil para a permanência de estudantes oriundos das classes menos favorecidas no ensino superior.

Outro impacto relevante com a aprovação da Lei foi a ampliação do público beneficiário do programa. Diferentemente do modelo anterior, restrito a estudantes da graduação, a nova legislação abrange discentes de outros níveis educacionais, o que contribui para uma maior inclusão, ao garantir que perfis diversos tenham suporte para prosseguir nos estudos.

Destaca-se, ainda, o avanço nos critérios de seleção do público-alvo, modificados com a Lei de 2024. Ao contrário das imposições restritivas anteriores, que se limitavam aos estudantes com baixa renda *per capita*, a Política Nacional passou a considerar diferentes recortes sociais e econômicos, o que pode beneficiar grupos historicamente marginalizados e, assim, promover maior equidade no acesso ao ensino superior.

No que se refere à gestão da PNAES nas universidades e institutos, a Lei de 2024 inova ao instituir um Sistema Nacional de Informações e Controle, o que pode proporcionar um acompanhamento mais sistemático da execução do programa, permitindo avaliar seus resultados a partir de indicadores como permanência, diplomação e evasão dos beneficiários.

Por outro lado, a Lei não vincula os sistemas de informação e avaliação aos processos participativos. Em um contexto de luta por maior participação social, incluir os

beneficiários como sujeitos ativos na avaliação da permanência estudantil seria um avanço para o fortalecimento da gestão democrática universitária.

Um ponto crítico, contudo, é que a legislação não estabelece a garantia de recursos extraorçamentários, tampouco a criação de fundos específicos para a assistência. Os riscos dessa fragilidade orçamentária tornam-se evidentes ao se analisar o histórico dos orçamentos aprovados para a assistência estudantil sob diferentes governos, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Orçamento aprovado na LOA em valores corrigidos 2007-2024

Ano	Valores Nominais	Fator de correção ¹	Valores Reais (Atualizados dez.2023)
2007	52.712.895,00	2,59	136.532.253,81
2008	182.608.639,00	2,48	452.792.707,73
2009	129.448.236,00	2,34	303.086.859,87
2010	318.394.441,00	2,24	714.666.841,88
2011	424.828.735,00	2,12	900.368.825,56
2012	551.993.605,00	1,99	1.098.442.510,11
2013	686.188.015,00	1,88	1.290.156.364,36
2014	808.032.704,00	1,78	1.434.459.825,34
2015	978.960.405,00	1,67	1.633.249.211,15
2016	1.016.094.062,00	1,51	1.531.720.239,23
2017	987.484.620,00	1,42	1.400.527.661,31
2018	957.178.952,00	1,42	1.357.545.800,66
2019	1.070.444.459,00	1,33	1.421.478.870,33
2020	626.463.914,00	1,27	797.558.241,58
2021	353.376.166,00	1,22	430.442.126,44
2022	1.074.898.505,00	1,11	1.189.629.119,57
2023	1.035.393.853,00	1,05	1.083.241.370,25
2024	1.235.449.694,00	1,00	1.235.449.694,00

Fonte: Elaboração própria.

Na análise dos valores nominais (sem correção pela inflação) e reais, observam-se intensas variações ao longo de quase duas décadas. Durante os marcos da Portaria Normativa nº 39 de 2007 e do Decreto nº 7.234 de 2010, houve avanços significativos, embora ainda insuficientes para atender toda a demanda dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Entre 2007 e 2010, o orçamento anual aprovado passou de R\$ 52 milhões (antes da Portaria) para R\$ 318 milhões, representando um aumento de quase seis vezes. De 2010 a 2015, o valor nominal triplicou, saltando de R\$ 318 milhões para R\$ 978 milhões (Quadro 2). Apesar desse crescimento, os recursos não foram suficientes para suprir a crescente demanda, como apontaram representantes sociais.

Em 2013, o FONAPRACE estimava a necessidade de R\$ 1,5 bilhão para o PNAES, mas apenas R\$ 686 milhões foram aprovados, cerca de 40% do necessário. Essa estimativa baseou-se em 285.651 estudantes x R\$ 545,00 x 10, correspondendo a 10% da matriz de OCC65 (Vieira, 2015).

Leite (2015), ao analisar dez universidades federais, concluiu que os recursos eram insuficientes para ações essenciais, como alimentação, moradia e transporte. As IFES precisavam complementar com recursos próprios, e ações de caráter mais universal (saúde, cultura, arte, esporte) tiveram desenvolvimento limitado. Assim, mesmo no período de maior investimento, a assistência estudantil manteve-se focalizada, seletiva e fragmentada, sem atender plenamente todos os que necessitavam (Vieira, 2015).

Com a fragilidade legal do orçamento, a ruptura política de 2016 gerou expressivo desfinanciamento da assistência estudantil. No governo Michel Temer (2016–2018), várias leis afetaram negativamente as políticas sociais e educacionais. A Emenda Constitucional 95 (2016) impôs um teto para os investimentos públicos por 20 anos. A partir de então, não houve reajustes pela inflação e, pela primeira vez desde o Decreto nº 7.234/2010, os valores nominais e reais destinados à assistência estudantil foram reduzidos: de R\$ 1.016.094.620 em 2016 para R\$ 987.484.620 em 2017 e R\$ 957.178.952 em 2018 (Quadro 2).

Durante o governo Jair Bolsonaro (2019–2022), os cortes e contingenciamentos na educação superior se intensificaram. Em 2020 e 2021, as reduções orçamentárias para assistência estudantil atingiram 41,48% e 66,99%, respectivamente, em relação a 2019 (Quadro 2). As políticas de austeridade adotadas ultrapassaram até os limites estabelecidos pela EC 95, impactando diretamente a manutenção dos programas de apoio aos estudantes. Em 2022, 80.646 estudantes em vulnerabilidade socioeconômica deixaram de ser atendidos, frente a um total de 413.455 beneficiados, número que pode ser ainda maior considerando os que não se inscreveram nos editais por falta de esperança ou desconhecimento (Brasil, 2024).

Os efeitos do desfinanciamento foram observados em diferentes estudos. Mauricio (2019) identificou correlação direta entre a queda de benefícios e a redução do rendimento acadêmico. Brito et al. (2022) encontraram maiores taxas de evasão entre estudantes não contemplados por bolsas.

Com o retorno do Partido dos Trabalhadores ao governo, os recursos para a assistência estudantil foram retomados, alcançando, em 2024, o maior valor nominal da série histórica. Contudo, esse valor ainda não compensa as perdas acumuladas entre 2016 e 2022. Para tal, seriam necessários ao menos R\$ 397 milhões adicionais no orçamento de 2024 para reposição inflacionária (Quadro 2).

Em valores atualizados, a dotação orçamentária de 2015 — a maior da série histórica — corrigida pelo IPCA até 2024 corresponderia a R\$ 1,63 bilhão. Isso indica perdas acumuladas de 24,3% em 2024 (Quadro 2). No mesmo período, o número de estudantes nas IFES cresceu de 1,2 milhão (2016) para 1,3 milhão (2023), além do aumento na proporção de ingressantes em situação de vulnerabilidade, influenciado

pela criação de novas universidades e pela política de cotas, que passou de 27% para 41% entre 2016 e 2022 (Brasil, 2024).

Portanto, é possível prever que, com a unificação dos programas sob a PNAES e a inclusão dos estudantes dos Institutos Federais — que possuíam orçamento próprio — os anos seguintes exigirão aumentos substanciais, tanto nominais quanto reais, para evitar retrocessos na assistência estudantil.

Além disso, a complexidade da PNAES exige equipes técnicas multidisciplinares para operacionalização eficiente. A pesquisa do TCU indicou que, em todas as 69 universidades federais, o número de profissionais alocados é insuficiente. O déficit médio nas equipes é de 79%, sendo necessárias 1.503 contratações além dos 2.474 profissionais já existentes (Brasil, 2024).

Com a revogação da EC 95 e a implementação do novo Arcabouço Fiscal (PLP 93/2023), houve leve aumento nos recursos destinados às políticas sociais (excluído o Fundeb), condicionado ao cumprimento das metas de superávit e ao crescimento econômico. No entanto, os gastos podem ser reduzidos em até 50% se as metas não forem atingidas, mantendo a lógica de austeridade. A dependência do crescimento econômico gera incertezas quanto à sustentabilidade do financiamento da PNAES (Mandu; Azevedo, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da Política Nacional de Assistência Estudantil ocorre em um contexto governamental de maior diálogo entre os movimentos sociais e o Poder Executivo, ainda que sob a lógica da conciliação de classes. O mesmo pode ser constatado em relação às legislações anteriores discutidas neste texto e também ao se considerar que os maiores orçamentos aprovados para a Assistência Estudantil, em termos nominais e reais, ocorreram durante os governos petistas.

Na análise da recente Lei da Política Nacional de Assistência Estudantil, observam-se avanços em relação às normativas anteriores, principalmente pela ampliação do perfil do público-alvo e pela integração de diversas políticas sociais — estas, centrais para a garantia de condições dignas de permanência estudantil. A despeito dessas conquistas legais, persiste, desde a criação do Programa em 2007, o silêncio quanto às questões orçamentárias e/ou à criação de fundos específicos para a assistência estudantil. A ausência de uma previsão de proteção orçamentária na lei deixa a Política vulnerável às prioridades e interpretações de cada governo.

Dessa forma, ao traçar a relação entre a legislação e o financiamento da PNAES ao longo deste artigo, buscou-se evidenciar conquistas e lacunas da Política, bem como reforçar a necessidade da luta contínua dos movimentos estudantis, da categoria dos servidores técnico-administrativos, dos Fóruns de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e da Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (ANDIFES), para o avanço da Assistência Estudantil no país.

Artigo recebido em: 13/05/2025

Aprovado para publicação em: 26/11/2025

DEMOCRATIZATION WITH RESERVATIONS: NATIONAL STUDENT ASSISTANCE POLICY

ABSTRACT: This article proposes a reflection on Student Assistance (*Assistência Estudantil*) implemented in higher education in Brazil. Although the recent approval of Law 14.914/2024, which regulated the National Student Assistance Policy (*Política Nacional de Assistência Estudantil*), represents a milestone in the struggle for student retention in Federal Institutions of Higher Education (IFES), the study demonstrates the advances and limits of the new legislation, especially regarding the budgetary issue. Bibliographical, documentary, and quantitative research was used. It was concluded that student assistance has advanced in many aspects, such as the expansion of the target audience and the integration of social policies; however, the lack of objective definitions concerning the budget places its effectiveness at risk.

KEYWORDS: Public Policies; Highereducation; Fiscal Framework.

DEMOCRATIZACIÓN CON RESERVAS: POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA ESTUDIANTIL

RESUMEN: Este artículo propone una reflexión sobre la Asistencia Estudiantil implementada en la enseñanza superior en Brasil. A pesar de que la reciente aprobación de la Ley 14.914/2024, que reglamentó la Política Nacional de Asistencia Estudiantil, representa un hito en la lucha por la permanencia en las IFES (Instituciones Federales de Educación Superior), el estudio demuestra los avances y límites de la nueva legislación, sobre todo en lo que respecta a la cuestión presupuestaria. Se utilizó la investigación bibliográfica, documental y cuantitativa. Se concluyó que la asistencia estudiantil ha avanzado en muchos aspectos, como la ampliación del público a ser atendido y la integración de políticas sociales; sin embargo, la limitación acerca de definiciones objetivas sobre el presupuesto pone en riesgo su efectividad.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas; Educación Superior; Marco Tributário.

NOTA

1- Os cálculos foram utilizados com base no IPCA acumulado de dezembro de 2023.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.; TEIXEIRA, M. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. **Avaliação:Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 22, n. 2, p. 512-528, 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES. **V Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais**. Brasília, 2019. Disponível em:

<https://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecono%CC%82mico-dos-Estudantes-de-Graduac%CC%A7a%CC%83o-das-U.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BAUMGARTEN, L. **Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

BRANCO, U.; JEZINE, E. Expansão do acesso por modalidade de cursos. Uma perspectiva georreferenciada. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 38, n. 1, e122995, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Casa Civil, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024**. Institui a política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília: Casa Civil, 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília: Casa Civil, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 017.513/2023-5**. Brasília, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1751320235/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRITO, E.; CALBINO, D.; THAMEYRÃO, C. Avaliação da efetividade do programa nacional de assistência estudantil: o caso da UFVJM. **Práxis Educacional**, v. 18, n. 49, 2022.

CALBINO, D.; BRITO, E. Programa Nacional de Assistência Estudantil: tendências e lacunas a partir da análise integrativa. **Educação (Santa Maria)**, v. 48, 2023.

DIAS, C.; SAMPAIO, H. A constituição da assistência estudantil como campo científico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 53, e10516, 2023.

DUTRA, N.; SANTOS, M. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, mar. 2017.

CALBINO, D. P.; SANTOS, F. O.; CARLETTETHIENGO, L.

FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, 2001.

FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, 2007.

GUIMARÃES, G. **A política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e seu processo formativo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

IMPERATORI, T. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 129, p. 285-303, maio 2017.

KOWALSKI, A. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. 180f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: *focalização* ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, dez. 2006.

LEITE, J. **As múltiplas determinações do Programa Nacional de Assistência Estudantil: PNAES nos governos Luiz Inácio Lula da Silva**. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

LEONARDI, F.; ROSA, A.; ANDREAZZA, R. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) do ensino superior federal: disputas políticas e efeitos sócio-históricos. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 11, p. 1-21, e025034, 2025.

LIMA, W.; MENDES, V. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. **Revista da Avaliação da Educação Superior**(Campinas) [online], v. 25, n. 01, p. 199-218, 2020.

MANDU, J.; AZEVEDO, N. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, e-6628375, 2024.

MAURICIO, N. **Avaliação do programa nacional de assistência estudantil na universidade federal do Tocantins**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas), Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

MUSTAFA, P. Estado Capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. **Revista Katálisis**, v. 22, n. 1, janeiro, p. 100-109, 2019.

NASCIMENTO, C. **Assistência estudantil e contrareforma universitária nos anos 2000**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

NOGUEIRA, D.; MOREIRA, A.; SANTOS, C.; LOZZI, A. As políticas de austeridade e a educação superior: a presença de estudantes de escolas públicas e o futuro das universidades sob risco. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 11, 2020.

MARIZ, R. Ministro da educação afirma que universidade é para 'somente algumas pessoas'. **O Globo**, Brasília, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-educacao-afirma-que-universidade-para-somente-algumas-pessoas-23414713>. Acesso em: 20 out. 2024.

RECKTENVALD, M.; MATTEI, L.; PEREIRA, V. Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 23, n. 2, julho, p. 405-423, 2018.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social e Sociedade** [Internet], v. 130, setembro, p. 426-446, 2017.

SCHER A; OLIVEIRA, E. Acesso e permanência estudantil na Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Realeza/PR. **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas) [Internet], v. 21, n. 1, janeiro, p. 5-26, 2020.

SILVA, L.; MARQUES, F. A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 38, n. 1, e112696, 2022.

SOARES, P.; AMARAL, C. A Assistência Estudantil no Processo Educacional: Possibilidades de Atuação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 48, 2022.

SOUZA, J. **Na travessia: Assistência Estudantil na Educação Profissional**. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 87, p. 145-156, jul. 2010.

TREVISOL, J.; NIEROTKA R. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. **Revista Katálisis**, v. 19, n. 1, p. 22-32, 2016.

VIEIRA, J. **Avaliação Política do modelo de gestão da assistência estudantil na UFRPE**: fundamentos gerencialistas e padrões mínimos na provisão de necessidades. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

CALBINO, D. P.; SANTOS, F. O.; CARLETTETHIENGO, L.

DANIEL PINHEIRO CALBINO: Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2013). É docente do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal dos Vales Jequitinhonha e Mucuri (PPGED-UFVJM) e do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Ouro Preto (PPGE-UFOP). É docente Associado I da Universidade Federal de São João del Rei – Campus Sete Lagoas.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8260-6126>

E-mail: dcalbino@ufsj.edu.br

FLÁVIA OLIVEIRA SANTOS: Mestre em Educação pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (2025). Especialista em Análise da Criminalidade no Norte de Minas pela Universidade Estadual de Montes Claros (2014). Especialista em Sociologia e Política pela Universidade Estadual de Montes Claros (2008). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Montes Claros (2006). Servidora efetiva da Universidade Federal de São João del Rei, atuando como Assistente Social.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5467-0240>

E-mail: flavia@ufsj.edu.br

LARA CARLETTETHIENGO: Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com período sanduíche na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB/Espanha). Professora Adjunta da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) - Campus Diamantina. É professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFVJM (PPGEd-UFVJM).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3593-4746>

E-mail: lara.carlette@ufvjm.edu.br

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).