



**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE  
COMPARATIVA ENTRE O DECRETO Nº 7.234/2010 E A LEI Nº 14.914/2024**

**THE NATIONAL POLICY ON STUDENT ASSISTANCE IN BRAZIL: A COMPARATIVE  
ANALYSIS OF DECREE NO. 7.234/2010 AND LAW NO. 14.914/2024**

Marla Beatriz de Oliveira Ribeiro<sup>1</sup>  
Eduardo Henrique Moraes Santos<sup>2</sup>  
Raquel de Oliveira Mendes<sup>3</sup>  
Maria Aparecida Lourenço Barbosa<sup>4</sup>  
Carolina Sampaio de Sá Oliveira<sup>5</sup>  
Flávia Augusta Santos de Melo Lopes<sup>6</sup>

**RESUMO:** Este trabalho tem por objetivo analisar a previsão de oferta das experiências de assistência estudantil no Brasil, diante do novo marco normativo que regulamenta a Política Nacional de Assistência Estudantil no país. A pesquisa desenvolvida é de natureza bibliográfica e documental, com ênfase em autoras e autores que discutem a assistência estudantil no campo do Serviço Social e da Educação. Adotou-se uma abordagem documental comparativa, com foco analítico centrado no Decreto nº 7.234/2010 e na Lei nº 14.914/2024, a partir de inquietações acerca das principais transformações que configuram avanços e rupturas entre o antigo programa e a legislação recente, que se apresenta como uma nova política pública. Argumenta-

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestra em Serviço Social (PUC-GO). Doutoranda em Serviço Social (UNESP/Franca). Membro do GEFEPSS – UFTM e do GEPESSE – UNESP/Franca. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5427-6619>. E-mail: [marla.ribeiro@uftm.edu.br](mailto:marla.ribeiro@uftm.edu.br).

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutor em Serviço Social (PUC SP). Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais (UNIFESP). Graduação em Serviço Social (UFTM). Atualmente doutorando em Políticas Públicas (UFABC). Membro do GEFEPSS – UFTM. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8000-9552>. E-mail [santos.hm.eduardo@gmail.com](mailto:santos.hm.eduardo@gmail.com).

<sup>3</sup> Assistente Social. Graduada em Geografia (UFMA) e Serviço Social (UFS). Mestra em Educação Profissional e Tecnológica (IFS). Doutoranda em Políticas Públicas (UFABC). Assistente Social da UFS. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9012-6368>. E-mail: [raquelmendes.as@gmail.com](mailto:raquelmendes.as@gmail.com)

<sup>4</sup> Assistente social. Mestra em Serviço Social (UNIFESP). Especialista em Saúde (FMUSP). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9585-9962>. Email: [marialbarbosa44@gmail.com](mailto:marialbarbosa44@gmail.com).

<sup>5</sup> Assistente Social. Mesta em Serviço Social (UFS). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9528-6707>. E-mail: [carolina.oliveira0312@gmail.com](mailto:carolina.oliveira0312@gmail.com).

<sup>6</sup> Assistente Social.. Mestra em Educação (UFS). Doutora em Serviço Social (UFPE). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação e Políticas Sociais–GEPSSO–UFS. Docente da graduação e pós-graduação em Serviço Social (UFS). ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9313-8971>. E-mail: [flavia.augustasm@hotmail.com](mailto:flavia.augustasm@hotmail.com).

se que a aprovação da nova lei representa um esforço de consolidação normativa – ao integrar programas preexistentes sob um marco legal unificado – e de reconhecimento institucional – ao formalizar práticas já consolidadas no âmbito das universidades e institutos federais. Contudo, persistem tensões e limites que expressam as contradições estruturais da sociedade brasileira, além de inaugurar novas problemáticas e pontos críticos no campo da assistência estudantil, com potenciais riscos de deslocamento da função protetiva e preventiva dessas estratégias. Por fim, compreende-se que esta pesquisa pode contribuir para o aprofundamento do debate crítico sobre os rumos da assistência estudantil no Brasil, especialmente em contextos de intensificação das desigualdades sociais e de redefinições no papel do Estado frente às políticas públicas educacionais.

**Palavras-Chave:** Assistência estudantil. Educação Superior. Serviço Social. Lei nº 14.914/2024.

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the projected provision of Brazilian student assistance experiences in light of the new regulatory framework that governs the National Policy on Student Assistance. The research is based on bibliographic and documentary methods, with emphasis on authors who discuss student assistance within the fields of Social Work and Education. A comparative documentary approach was adopted, focusing analytically on Decree No. 7.234/2010 and Law No. 14.914/2024, based on questions regarding the main transformations that represent advances and ruptures between the previous program and the new legislation, which presents itself as a renewed public policy. It is argued that the enactment of the new law represents an effort toward normative consolidation—by integrating pre-existing programs under a unified legal framework—and institutional recognition—by formalizing practices already established within federal universities and institutes. However, tensions and limitations remain, reflecting the structural contradictions of Brazilian society, and introducing new issues and critical points within the field of student assistance, with potential risks of displacing the protective and preventive role of these strategies. Finally, this research is understood as a contribution to the deepening of critical debate on the directions of student assistance in Brazil, particularly in contexts marked by growing social inequalities and redefinitions of the State's role in educational public policies.

**Keywords:** Student assistance. Higher education. Social Work. Law No. 14.914/2024.

## INTRODUÇÃO

A compreensão da assistência estudantil no Brasil contemporâneo exige que se ultrapasse a visão de meras ações pontuais de auxílio ou benesse. Fundamentalmente, ela se estrutura e deve ser analisada como uma política pública, ou seja, como um conjunto de ações e programas sistemáticos, planejados e implementados pelo Estado com o objetivo explícito de garantir direitos e enfrentar problemas sociais específicos – neste caso, as barreiras socioeconômicas que dificultam ou impedem o acesso, a permanência e a conclusão da educação superior por parte de estudantes de baixa renda.

Entender a assistência estudantil sob a ótica da política pública significa reconhecer que ela envolve decisões governamentais, alocação de recursos públicos,

definição de público-alvo, estabelecimento de diretrizes e objetivos. Essa abordagem a distingue de iniciativas isoladas ou programas menos institucionalizados, como o que vigorava sob a égide do Decreto nº 7.234/2010 (Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES). A transição para uma política nacional formalizada por lei, como ocorre com a Lei nº 14.914/2024, representa um marco significativo, pois confere maior estabilidade, legitimidade e exigibilidade às ações de permanência, consolidando-as como um dever do Estado e um direito do estudante.

Contudo, compreende-se que a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) reflete os antagonismos presentes na sociedade brasileira, especialmente no que se refere à disputa em torno das garantias direcionadas à classe trabalhadora por meio da permanência estudantil. Nesse sentido, a política expressa contradições históricas dessas iniciativas, ao mesmo tempo em que incorpora elementos inéditos, inaugurando novas problematizações no campo. Diante do reconhecimento de estratégias já consolidadas e da introdução de propostas inovadoras, impõe-se a indagação: de que maneira a PNAES transforma o cenário contemporâneo da assistência estudantil no Brasil? Quais são as reais mudanças propostas?

Para a construção do trabalho optou-se por uso de pesquisa bibliográfica e documental, cuja prioridade de autores repousa em perspectivas críticas sobre o tema. Centralmente a síntese comparativa dos textos presentes no Decreto nº 7.234/2010 e na Lei nº 14.914/2024 ocupou lugar prioritário e culminou em resultados analíticos qualitativos no decorrer do texto. Para melhor organizar a exposição, o artigo está dividido em: 1. Introdução; 2. A assistência estudantil como política pública; 3. Antecedentes históricos da permanência estudantil no Brasil; 4. A Política Nacional de Assistência Estudantil; 5. Pontos Críticos e em Aberto na Assistência Estudantil; e Considerações Finais.

O trabalho pretende contribuir com a atualização do debate acerca da assistência estudantil em seu marco contemporâneo, após a aprovação da lei que institui a política nacional, bem como, ampliar o escopo de produções que já se debruçam sobre a temática. As premissas apontadas reforçam a defesa da oferta de ações para permanência estudantil no ensino superior, por parte do Estado, sobretudo, em um cenário de disputas contra hegemônicas para a educação pública.

## A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A concepção de assistência estudantil como política pública pressupõe seu reconhecimento enquanto responsabilidade do Estado na promoção do direito à educação superior, articulando-se com os fundamentos constitucionais que asseguram o acesso, a permanência e o êxito educacional como dimensões indissociáveis. Mais do que um conjunto de ações pontuais voltadas à mitigação de desigualdades, a assistência estudantil configura-se, no contexto das universidades e institutos federais brasileiras, como um campo de disputa política e institucional sobre o papel da educação superior na estrutura social do país.

Nesse contexto, torna-se crucial compreendê-la não apenas como um instrumento compensatório, mas como um componente estrutural da política educacional brasileira. É essa compreensão que permite analisar a relevância da transição de um programa regulamentado por decreto - o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010 - para o estabelecimento de uma política de Estado, consolidada pela Lei nº 14.914/2024. Essa mudança não é meramente jurídica; ela possui um forte caráter simbólico e estratégico ao reposicionar a assistência estudantil no pacto federativo e nas agendas de desenvolvimento social, evidenciando tanto avanços institucionais quanto os limites e contradições que persistem.

Para aprofundar essa análise, é necessário recorrer ao próprio conceito de política pública. Embora existam diversas abordagens, um ponto de partida clássico as define como "o Estado em ação" (Jobert; Muller, 1987, s.p.). Contudo, uma compreensão mais robusta situa as políticas públicas em uma esfera complexa e multidimensional. Conforme aponta Mota (2024, p. 181), elas envolvem múltiplos atores públicos e um conjunto de decisões coerentes e articuladas, visando à resolução ou minimização de problemas sociais ou expressões da questão social, em diferentes níveis de concretização e articulação política. Complementarmente, Souza (2006) assinala que:

*Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus*

propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (p. 26).

Assim, Souza (2006) indica que as políticas públicas operam em dois níveis interligados: como prática interventiva – que incide sobre a realidade social a partir de escolhas políticas – e como objeto de estudo – que examina os processos decisórios, os atores envolvidos e os impactos gerados. Desse modo, as políticas públicas configuram-se como instrumentos de intervenção em problemáticas socialmente construídas, mediadas por disputas de interesses, escolhas seletivas e embates entre diferentes agentes sociais.

No caso brasileiro, a permanência estudantil ingressa na agenda pública por meio do reconhecimento das desigualdades sociais e educacionais que afetam o percurso dos estudantes na educação superior. O PNAES, tanto em sua versão original (Brasil, 2010) quanto em sua reformulação mais recente (Brasil, 2024), explicita que a assistência estudantil visa reduzir os efeitos dessas desigualdades sobre a permanência e o desempenho acadêmico, promovendo a inclusão social pela via da educação e contribuindo para a diplomação de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Esse reconhecimento institucionaliza a permanência como dimensão essencial da política de assistência estudantil vinculada à política educacional, justificando sua implementação por meio de instrumentos públicos específicos. Importante destacar que, no debate sobre os fundamentos e as concepções da assistência estudantil, algumas produções desenvolvidas nas duas últimas décadas, apontam abordagens que tangenciam: 1. Aspectos da assistência social na política educacional; 2. Parte integrada à política de educação; 3. Reconhecimento como política educacional isolada.

A primeira questão de ordem teórica que lidamos ao tentar fundamentar a assistência ao estudante trata-se da sua conceptualização. Isto porque não existiu consenso acerca da concepção de assistência estudantil: a natureza destas ações (política ou programal), onde estariam situadas no rol das políticas sociais, qual setor estaria responsável pelo seu planejamento e operacionalização. A produção teórica acumulada nesta área contemplou, historicamente, duas principais concepções: a) aquelas que elucidaram as interfaces da assistência estudantil tanto com a política de educação quanto com a política de assistência social e, com isso, partiram do marco teórico de ambas políticas (suas diretrizes e princípios) para compreender a assistência estudantil. E, aquelas produções que situaram a assistência estudantil

*estritamente no âmbito das políticas educacionais, tratando-a ora como uma política educacional isolada ora como parte integrante da própria política educacional. Problematicando este último aspecto, Duarte Jr. (2013, p. 75), por exemplo, concebeu-a "[...] enquanto plano de ação governamental, a ser operado pelas IES, devendo integrar a política de educação e não se constituir uma política à parte". Neste sentido, pensou-se a assistência estudantil inserida num rol de ações necessárias à efetivação do direito à educação (e, portanto, nas condições de acesso e permanência na mesma (Nascimento, 2018, p.4).*

Assim, os debates e divergências teóricas presentes nas abordagens sobre a assistência estudantil e sua caracterização enquanto política pública decorrem da compreensão histórica sobre o reconhecimento de direitos sociais que marcam substancialmente a oferta da educação enquanto direito universal e público em nosso país. As tendências atuais, sinalizadas pela garantia legal da assistência estudantil enquanto política nacional, inauguram um percurso gradual que vem sendo trilhado pelas entidades, movimento estudantil, forças políticas e sociedade como um todo. Este percurso reflete a conjuntura marcada por tensões desde o programa de reestruturação e expansão de universidades federais no Brasil e seus desdobramentos que representam exigências dos organismos multilaterais.

No entanto, para compreender profundamente a conformação da assistência estudantil como política pública, é necessário retomar sua trajetória histórica, os atores implicados na sua formulação e os contextos sociopolíticos que permitiram sua consolidação como pauta prioritária no âmbito da educação superior federal. É esse o objetivo do próximo tópico, que abordará os antecedentes da permanência estudantil no Brasil.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA PERMANÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

A trajetória da assistência estudantil no Brasil, cuja consolidação mais recente se expressa na promulgação da Lei nº 14.914/2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), é resultado de um longo e complexo processo histórico. Esse percurso foi marcado por lutas sociais, transformações no papel atribuído à educação superior e pela progressiva ampliação do acesso às universidades federais. Compreender os antecedentes dessa política é fundamental para dimensionar seus

avanços, suas limitações e os desafios que ainda se impõem à sua consolidação como direito social.

Durante décadas, a permanência estudantil foi tratada de maneira fragmentada e pontual, vinculada a iniciativas isoladas que respondiam, de forma emergencial, às pressões dos movimentos estudantis e às mudanças no perfil socioeconômico do corpo discente, sem garantia de financiamento público (Imperatori, 2017). Somente a partir da década de 2000, com o processo de interiorização das universidades federais, a ampliação das políticas de ações afirmativas e o ingresso significativo de estudantes oriundos das camadas populares, é que a assistência estudantil passou a adquirir contornos mais sistemáticos, ainda que permeados por contradições e limites estruturais.

Destarte, as origens das ações de apoio à permanência remontam à década de 1920, com a criação das primeiras universidades brasileiras. Conforme destacam Santos e Mendes (2023), o embrião da assistência estudantil no país surge nesse período, estendendo-se até a redemocratização nos anos 1980, momento em que se inicia um processo de descentralização das políticas voltadas ao apoio à permanência universitária. Nas décadas iniciais do século XX, a educação superior brasileira era marcada por uma lógica elitista e excludente, o que influenciou diretamente a configuração inicial da assistência estudantil – voltada, sobretudo, às famílias abastadas que enviavam seus filhos ao exterior para estudar (Kowalski, 2012).

Nesse cenário, destaca-se como marco simbólico o primeiro registro de mobilização estudantil em prol de direitos, ocorrido em 1928, com a criação da Casa do Estudante Brasileiro em Paris, apoiada financeiramente pelo Estado brasileiro (Costa, 2010). A partir da década de 1960, dentro do Brasil, começaram a surgir as Casas de Estudantes vinculadas às universidades, que se tornaram por décadas a face mais visível (e muitas vezes a única) do apoio à permanência. Contudo, essas iniciativas, juntamente com outras ações pontuais de auxílio, careciam de um arcabouço legal e orçamentário nacional.

Nesse contexto histórico mais amplo, a permanência estudantil foi frequentemente abordada como uma questão residual, secundária às prioridades acadêmicas e administrativas. O tratamento dispensado carregava um forte viés assistencialista e, não raro, restringia o acesso a auxílios à lógica meritocrática das

bolsas por desempenho acadêmico, desconsiderando as barreiras socioeconômicas estruturais (Kowalski, 2012). Essa abordagem foi particularmente evidente durante o regime militar (1964-1985). Apesar da Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540) ter promovido mudanças estruturais, seu foco principal direcionou-se à modernização conservadora administrativa e ao controle político e ideológico das instituições, em detrimento da democratização do acesso e, conseqüentemente, da garantia das condições de permanência (Imperatori, 2017).

Simultaneamente, a forte repressão imposta ao movimento estudantil silenciou uma das principais vozes na defesa de melhores condições de estudo e na reivindicação por políticas de apoio mais abrangentes e inclusivas, limitando a capacidade das universidades para desenvolverem estratégias de permanência mais alinhadas às suas realidades locais e às necessidades específicas de seus estudantes.

Esse cenário de controle e benesse começaria a ser transformado com o avanço do processo de redemocratização do país. Ao estabelecer a educação como um "direito de todos e dever do Estado" (Art. 205) e garantir a gratuidade da educação pública em estabelecimentos oficiais (Art. 206, IV), a Constituição Federal (Brasil, 1988) criou as bases legais e filosóficas para se pensar não apenas no acesso, mas também nas condições necessárias para que os estudantes pudessem, de fato, permanecer e concluir seus cursos. O princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (Art. 206, I) passou a ser um norteador, impulsionando debates e reivindicações por parte do movimento estudantil e de setores da comunidade acadêmica.

Contudo, no âmbito da educação superior, a tradução desses princípios constitucionais em políticas efetivas foi um processo lento e permeado por disputas. Durante a década de 1990 e início dos anos 2000, observou-se uma expansão da educação superior, em grande parte via setor privado, enquanto as universidades públicas enfrentam desafios orçamentários. A assistência estudantil continuava a depender majoritariamente dos recursos próprios de cada universidade federal, resultando em grande heterogeneidade nas ações e nos valores dos auxílios oferecidos, insuficientes para atender à crescente demanda e necessidade dos estudantes brasileiros (Santos, 2020).



O cenário começou a mudar de forma mais significativa a partir de meados dos anos 2000, com políticas de expansão das universidades federais (como o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e a implementação de ações afirmativas locais (sistema de cotas). Essas políticas ampliaram o acesso para estudantes de escolas públicas, de baixa renda, negros, indígenas e quilombolas, tornando a questão da permanência não apenas uma demanda por justiça social, mas uma condição *sine qua non* para o sucesso dessas próprias políticas de inclusão. Ficou evidente que democratizar o acesso sem garantir as condições de permanência resultaria em altas taxas de evasão, frustrando os objetivos de reduzir as desigualdades educacionais.

Foi nesse contexto de expansão, inclusão e crescente pressão social e institucional que a necessidade de uma política nacional unificada e com financiamento específico se tornou inadiável, levando à criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) por meio do Decreto nº 7.234, de 2010, o precursor direto da política hoje estabelecida em lei. Este decreto representou o primeiro esforço significativo de sistematização e indução de uma política de assistência em nível nacional, embora ainda com limitações que seriam debatidas nos anos seguintes.

Ao analisar a sequência dos marcos normativos principais, emerge uma crítica relevante sobre um descompasso na articulação entre as políticas de acesso e permanência no Brasil. Embora o PNAES (Decreto nº 7.234/2010) tenha sido uma resposta necessária à expansão e diversificação do acesso que já ocorria, sua formulação e estabelecimento antecederam a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), que viria a consolidar, ampliar e tornar obrigatório o ingresso por ações afirmativas em nível nacional. A questão crítica reside na estruturação de uma política de permanência nacional antes da plena configuração legal e da diversificação do público prioritário da política de acesso que ela visava (e visa) atender.

Como apontam Vargas e Heringer (2017, p. 4), a permanência é o "elemento intermediário" vital entre ingresso e conclusão. Contudo, o desenho do PNAES de 2010 pode não ter antecipado completamente a escala, a diversidade e as necessidades específicas (sociais, pedagógicas, psicológicas) dos discentes provenientes da Lei de Cotas a partir de 2012. Conforme Gomes (2021):

*É necessário dizer que política de ingresso ao Ensino Superior necessita de algo mais do que simplesmente a reserva de vagas, pois surge uma defasagem entre a formulação e a execução dessa política, dado que permite a entrada do estudante, entretanto, não garante a sua inserção definitiva no sistema (p. 131).*

*Portanto, a reconstituição dos antecedentes históricos da assistência estudantil no Brasil revela uma trajetória complexa e não linear. Partiu-se de iniciativas isoladas e de um reconhecimento marginal da importância da permanência, evoluindo, sob a pressão de movimentos sociais e das transformações no próprio sistema de educação superior (expansão e inclusão), para a necessidade incontornável de uma política nacional. O PNAES, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, foi um marco nesse processo, representando o primeiro esforço de sistematização em nível federal. Contudo, conforme analisado, essa trajetória também foi marcada por desafios e desalinhamentos importantes. Tal defasagem contribuiu para uma estagnação normativa da política de permanência, que permaneceu por mais de uma década regulada por decreto, sem avanços estruturantes.*

*Nesse intervalo, consolidou-se um cenário de profunda heterogeneidade entre as instituições federais, em que universidades com maior tradição e estrutura histórica conseguiram desenvolver ações mais amplas e integradas de assistência estudantil, enquanto instituições mais recentes, ou com menor capacidade instalada, ficaram restritas a estratégias focalizadas, centradas na concessão de bolsas como principal forma de garantir a permanência (Santos, 2020). Essa assimetria reflete os limites do modelo anterior e reforça a importância de uma política nacional que promova equidade entre as instituições, articulando financiamento, normatização e diretrizes comuns.*

*Este cenário de avanços, mas também de lacunas, constitui o pano de fundo essencial para compreendermos a importância e as motivações contidas na promulgação da Lei nº 14.914 em 2024. É a análise dessa nova legislação, suas características, inovações e os debates que ela suscita, que abordaremos no próximo tópico, buscando identificar as rupturas e continuidades em relação ao PNAES-decreto.*

## A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – LEI Nº 14.914/2024

Após mais de uma década de vigência do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a égide do Decreto nº 7.234/2010, a promulgação da Lei nº 14.914 em 03 de janeiro de 2024, após 13 anos de tramitação, pode ser considerado um marco divisor de águas na história da permanência estudantil no Brasil. Este ato legislativo eleva a assistência estudantil de um programa de governo, passível de alterações ou descontinuidades por decisão do Poder Executivo, para uma Política de Estado, dotada de maior estabilidade jurídica e força normativa, refletindo um amadurecimento do debate público.

A principal implicação dessa mudança é o fortalecimento institucional da assistência estudantil. Uma política instituída por lei confere maior segurança jurídica aos estudantes e às instituições federais de ensino superior (IFES), dificultando retrocessos. Ela solidifica a assistência estudantil como uma obrigação do Estado brasileiro, aumentando a exigibilidade do cumprimento de seus objetivos. No entanto, é crucial notar que a Lei nº 14.914/2024, em si, não estabeleceu novas fontes de receita ou dotações orçamentárias específicas para a PNAES.

Conforme destacado durante sua tramitação legislativa, a proposta foi apresentada como sem impacto econômico-financeiro direto para a União, justamente por não criar novas obrigações orçamentárias (ANDIFES, 2024, online). Embora a transformação em lei não garanta, por si só, um financiamento mais robusto – um dos gargalos históricos do PNAES enquanto decreto – ela cria um novo patamar legal e político para a disputa por recursos adequados e regulares, tornando a demanda por orçamento compatível com as necessidades da política uma questão de cumprimento de uma legislação de Estado, ainda que essa disputa precise ocorrer anualmente nas leis orçamentárias.

Para além da estrutura legal e da questão do financiamento, a definição do público atendido também é central. Embora mantenha como foco prioritário os estudantes de cursos de graduação presencial das IFES em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a Lei nº 14.914/2024 promoveu alterações relevantes em seu escopo. Uma expansão significativa foi a inclusão explícita de estudantes dos cursos de

educação profissional técnica de nível médio ofertados pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Por outro lado, a legislação manteve a exclusão dos estudantes vinculados à Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Adicionalmente, e de maneira inovadora, a Lei nº 14.914/2024 introduz a possibilidade de futura ampliação do escopo da política para contemplar estudantes da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), desde que haja disponibilidade orçamentária. Trata-se de uma previsão normativa que, embora condicionada, reconhece a permanência como um desafio também nas etapas posteriores da formação acadêmica e científica no Brasil<sup>7</sup>.

Além disso, a nova PNAES inclui explicitamente estudantes quilombolas, indígenas, pessoas de comunidades tradicionais, estrangeiros em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiados, para além de, pela primeira vez, citar diretamente o enfrentamento à desigualdade étnico-racial<sup>8</sup>, o que, embora essencial para uma política de equidade, corre o risco de se tornar apenas simbólica se não houver recursos suficientes para atender a essas demandas de forma adequada.

A nova legislação prevê, ainda, a celebração de convênios entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com vistas à extensão da política a estudantes de instituições públicas de educação superior que não integram a rede federal. Ainda que essas expansões estejam condicionadas a regulamentações futuras e à viabilização orçamentária, o texto legal reafirma a centralidade do critério socioeconômico para a seleção dos beneficiários e busca promover maior articulação com políticas afirmativas, como o sistema de cotas, de modo a garantir coerência e complementaridade entre os instrumentos de democratização do acesso e de garantia da permanência.

Art. 7º – A. Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social terão

<sup>7</sup> A inclusão de pós-graduandos na PNAES é inédita no Brasil, pois sua permanência dependia majoritariamente de bolsas de pesquisa (com finalidades distintas). Iniciativas de assistência específicas eram raras e insuficientes, limitadas a exemplos pontuais como vagas na moradia da Universidade de Brasília (UnB) ou subsídios em restaurantes universitários (Santos, 2020).

<sup>8</sup> Ocorreu o acréscimo de três alíneas, nas quais, em uma delas (art. 5º, IX, alínea c), se inclui, lucidamente, os beneficiários das ações afirmativas: “X – acesso, participação, aprendizagem e acompanhamento pedagógico de estudantes: c) beneficiários de políticas de ação afirmativa estabelecidas na legislação” (Brasil, 2024, online).

*prioridade para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino (Brasil, 2024, online).*

Contudo, embora amplie formalmente o escopo da assistência estudantil para novos grupos, a nova legislação introduz uma redefinição mais restritiva dos critérios de elegibilidade com base na renda familiar per capita. A Lei nº 14.914/2024 estabelece como público prioritário os estudantes com renda de até 1 (um) salário mínimo por pessoa, conferindo prioridade àquela cuja renda não ultrapasse  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo.

Trata-se de um rebaixamento do teto de acesso em relação aos parâmetros anteriormente previstos tanto pelo Decreto nº 7.234/2010 quanto por proposições legislativas precedentes, como o Projeto de Lei nº 1.434/2011, que fixava o limite em até 1,5 salário mínimo. Nesse sentido, a nova política intensifica a lógica seletiva da assistência estudantil, excluindo do universo potencial de beneficiários estudantes que, embora superem o novo teto, continuam vivenciando condições de precariedade socioeconômica – especialmente em contextos territoriais de elevado custo de vida ou atravessados a outros determinantes sociais de vulnerabilidade. A medida representa um conflito entre o discurso de ampliação da política e a sua operacionalização prática, marcada por critérios mais excludentes.

Paradoxalmente, enquanto se observa esse estreitamento nos critérios de elegibilidade, a nova PNAES amplia formalmente seus objetivos, passando de quatro para sete finalidades expressas em lei, em comparação com o decreto anterior. Enquanto os primeiros objetivos revelam preocupações com evasão e retenção, os acréscimos contemplam a atenção a estudantes estrangeiros recebidos por acordos de cooperação, o estímulo à participação estudantil e ao alto desempenho acadêmico, bem como a promoção do bem-estar biopsicossocial.

Além disso, a nova Lei frisa a garantia da participação dos estudantes, por meio de suas entidades representativas, em todas as etapas do ciclo da política pública: “na formulação, na execução, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de suas ações, inclusive na fase prévia de seleção dos contemplados, para garantir a expectativa do direito à obtenção dos benefícios do programa” (Brasil, 2024, art. 5, online).

Um outro aspecto salutar tange ao chamado *accountability*, elemento relevante e que deve ser estimulado no âmago das políticas públicas. No antigo decreto, a única

menção a esse respeito não enfocava a prestação de contas à sociedade, mas sim, unicamente, ao Ministério da Educação, quando solicitado (Brasil, 2024, online). Acerca disso, a PNAES-lei vigente prevê um Sistema Nacional de Informações e de Controle, com exigência de elaboração de relatórios sobre as ações de acesso, a permanência e a conclusão desenvolvidas pelas instituições, que deverão ser amplamente divulgados.

Ainda que tais objetivos sinalizem uma concepção mais abrangente e articulada da permanência estudantil, sua concretização dependerá da capacidade do Estado em garantir recursos e estrutura institucional compatíveis com essa ampliação, sob risco de permanecerem como enunciados normativos sem efetividade concreta. Nesse sentido, para além das diretrizes gerais da política, torna-se necessário examinar os instrumentos que a compõem e os arranjos institucionais que buscam dar materialidade aos seus propósitos, apresentados no tópico a seguir.

## COMPOSIÇÃO DA PNAES: CONSOLIDAÇÃO, FORMALIZAÇÃO E INOVAÇÕES

Uma dimensão central da Lei nº 14.914/2024, que permite compreender com maior precisão o escopo e a organização interna da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), refere-se à definição de um conjunto estruturado de programas que passam a compor formalmente essa política pública. Esses programas, voltados a diferentes aspectos da permanência estudantil, são incorporados, formalizados ou instituídos como novas iniciativas no texto legal, apresentadas na tabela abaixo, conforme a ordem disposta na legislação:

Quadro I – Programas e benefícios que compõem a nova PNAES

Programa	Descrição	Status na Nova Lei
Programa de Assistência Estudantil (PAE)	Manutenção dos elementos do Decreto nº 7.234/2010.	Incorporado.
Programa de Bolsa Permanência (PBP)	Apoio financeiro a estudantes indígenas, quilombolas ou com carga horária elevada.	Incorporado.
Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES)	Diretrizes nacionais para oferta de alimentação estudantil.	Formalizado.

Programa Estudantil de Moradia (PEM)	Estabelece diretrizes nacionais para moradia.	Formalizado.
Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (PATE)	Define diretrizes para apoio à mobilidade estudantil.	Formalizado.
Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir)	Promove acessibilidade para estudantes com deficiência.	Incorporado.
Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe)	Apoio a estudantes com filhos de até seis anos.	Incorporado.
Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB)	Responsabilização sobre a manutenção de bibliotecas	Nova iniciativa.
Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS)	Promoção do cuidado e acolhimento em saúde mental.	Nova iniciativa.
Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes)	Apoio financeiro a estudantes de programas de cooperação internacional.	Incorporado.
Benefício Permanência na Educação Superior	Auxílio financeiro vinculado ao CadÚnico.	Nova iniciativa.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na Lei nº 14.914/2024.

A organização dos programas apresentados na PNAES-lei permite observar distintos graus de institucionalização e de inovação normativa em seu conteúdo. Para fins de sistematização, o presente artigo agrupou os programas conforme sua origem e status jurídico-administrativo no interior da nova legislação, utilizando três marcadores: incorporado, formalizado e nova iniciativa.

A classificação incorporada refere-se a programas ou ações que já possuíam regulamentação normativa federal anterior – seja por decretos e portarias ministeriais – e que foram reunidos e reafirmados sob o novo marco legal. A exemplo do Programa de Assistência Estudantil (PAE), que têm como base o Decreto nº 7.234/2010; do Programa de Bolsa Permanência (PBP), existente desde 2013 pela portaria MEC nº 389; e do Programa Milton Santos (Promisaes), criado em 2003 pelo Decreto nº 4.875. Esses componentes representam a consolidação de práticas já institucionalizadas no campo da assistência estudantil, agora integradas a uma política de Estado.

Entretanto, apesar dos avanços trazidos pela incorporação dessas ações, persistem lacunas importantes. Uma delas diz respeito à ausência do lazer como dimensão reconhecida da permanência estudantil. Tal omissão se expressa tanto na

delimitação dos eixos do PAE quanto na ausência dessa dimensão em qualquer outro programa ou dispositivo da nova legislação, apesar da pressão política estudantil nesse campo (Santos, 2024).

Conforme argumenta Lombardi (2005), o lazer é elemento constitutivo da qualidade de vida e do desenvolvimento humano integral, devendo ser compreendido como parte da formação ampliada dos sujeitos. Nessa mesma direção, Santos (2024) aponta a existência de uma correlação positiva entre a qualidade de vida e o desempenho acadêmico, reforçando a necessidade de incorporar o lazer como componente estratégico da política de permanência. Dessa forma, a ausência dessa dimensão revela não apenas um limite operacional, mas também uma concepção restrita e funcionalista da educação, centrada na formação técnico-instrumental e desvinculada de um projeto integral e ampliado de universidade.

Em contraste, o grupo formalizado refere-se a programas que, embora tenham como base áreas amplamente reconhecidas e já operadas pelas instituições federais de educação superior, não dispunham, até então, de regulamentação nacional específica ou diretrizes unificadas. A Lei nº 14.914/2024 atua, nesse contexto, como instrumento de sistematização normativa e reconhecimento institucional de práticas desenvolvidas localmente, conferindo-lhes um novo estatuto jurídico no interior da política pública federal. É o caso do Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe), do Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES), do Programa Estudantil de Moradia (PEM) e do Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (PATE).

Inicialmente, o Propepe pode ser considerado um desdobramento de diretrizes já previstas no PNAES (Decreto nº 7.234/2010), anteriormente referidas de forma genérica sob o termo creche. Essa nomenclatura, entretanto, gerava conflitos normativos ao colocar a assistência estudantil em sobreposição com a política de educação infantil, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que estabelece o dever de atendimento universal nas creches a todas as crianças residentes no entorno das instituições, vedando qualquer tipo de condicionalidade vinculada à situação educacional ou profissional dos responsáveis legais.



Nesse contexto, a regulamentação vigente durante a vigência do PNAES-Decreto gerou uma pressão crescente sobre as vagas das creches mantidas pelas universidades, dificultando sua consolidação como estratégia de permanência estudantil no âmbito da rede federal de educação superior (Santos, 2020)<sup>9</sup>.

Contudo, reconhecendo os impasses históricos e a ausência de parâmetros específicos, a nova legislação opta por instituir um programa próprio para essa área, com a criação do Propepe. Trata-se de uma reconfiguração normativa que visa corrigir distorções, evitar sobreposições de competência com a política de educação básica e conferir maior segurança jurídica à atuação das instituições federais de ensino superior. A criação do Propepe formaliza experiências já existentes no interior das universidades e passa a priorizar explicitamente o acolhimento às necessidades de estudantes com responsabilidades parentais, reconhecendo suas especificidades como dimensão legítima da política de permanência na educação superior.

Além do Propepe, cuja criação responde a um conflito normativo específico, a nova legislação também avança na formalização de práticas amplamente disseminadas pelas instituições federais, mas até então desprovidas de diretrizes nacionais unificadas. É o caso das políticas voltadas às áreas de alimentação, moradia e transporte, historicamente reconhecidas como pilares da assistência estudantil no Brasil.

Segundo levantamento realizado por Santos (2020), estratégias nessas três áreas compõem a chamada tríade histórica da assistência estudantil nas universidades federais brasileiras, estando presentes em 90,48% do universo de 63 instituições analisadas. Essas ações, no entanto, eram estruturadas a partir de políticas institucionais próprias, parcialmente financiadas pelo PNAES-decreto vigente à época. Faltava, até então, uma diretriz nacional que as formalizasse como programas em um arcabouço comum, conferindo-lhes coerência normativa e caráter vinculante – o que é parcialmente suprido pela PNAES-lei.

Adicionalmente, a formalização desses programas traz consigo algumas inovações. Com a criação do PASES, por exemplo, há uma previsão de articulação dos restaurantes universitários com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o

---

<sup>9</sup> Com a promulgação da Lei nº 14.914/2024, o termo "creche" é substituído por "atendimento pré-escolar a dependentes" (Brasil, 2024, art. 5º, VII) no processo de incorporação da PAE (antigo PNAES-decreto) à nova Política Nacional de Assistência Estudantil.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fortalecendo, assim, circuitos locais de produção e consumo sustentáveis. Essa medida contribui para o incentivo à agricultura familiar, priorizando o acesso a alimentos saudáveis, variados, de base agroecológica e livres de agrotóxicos, em consonância com os princípios do direito humano à alimentação adequada.

Além disso, o PASES amplia o público-alvo das políticas de segurança alimentar no âmbito das instituições federais, passando a incluir, de forma expressa, os estudantes da pós-graduação e da educação profissional técnica de nível médio. Embora algumas instituições já praticassem essa ampliação a partir de suas próprias políticas institucionais, como aponta Santos (2020), a inclusão desses públicos geralmente ocorria mediante a exigência de maior contrapartida financeira, resultando em valores mais elevados por refeição para esses grupos, sobretudo nos restaurantes universitários.

Com a nova legislação, a extensão desse atendimento passa a ser obrigatória para todas as instituições federais, permitindo, inclusive, que parte dos recursos federais destinados à assistência estudantil seja utilizada para subsidiar as refeições desses estudantes. Ademais, o artigo 14, §3º, da Lei nº 14.914/2024, autoriza as instituições a promoverem o acesso à alimentação para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica das comunidades do entorno, mediante a criação e gestão de restaurantes populares vinculados às universidades, desde que haja captação de recursos adicionais por meio de parcerias, convênios ou instrumentos congêneres com entes federados subnacionais (Brasil, 2024).

Contudo, apesar da previsão legal de ampliação do acesso, a ausência de diretrizes claras quanto à alocação dos recursos suplementares necessários à implementação dessas medidas levanta preocupações legítimas sobre a capacidade de resposta das instituições. Há o risco de sobrecarga dos restaurantes universitários, que já operam, em muitos casos, no limite de sua capacidade (Santos, 2020), o que pode comprometer a qualidade, a regularidade ou mesmo a viabilidade do atendimento, caso não haja planejamento orçamentário e estrutural adequado para sustentar a expansão proposta.

Além do PASES, os demais programas formalizados pela PNAES-lei também contribuem para o reforço de áreas historicamente cobertas por iniciativas institucionais

descentralizadas, mas agora reconfiguradas sob diretrizes nacionais mínimas. No caso do PATE, ainda que inserido no campo mais amplo da mobilidade estudantil, seu foco recai especificamente sobre o atendimento de estudantes “provenientes de regiões em que não haja disponibilidade de transporte público” (Brasil, 2024, art. 20).

Assim, enquanto o PAE reconhece o transporte como uma área de intervenção e legítima a continuidade das ações institucionais já existentes, o PATE atua de forma complementar, buscando preencher lacunas estruturais nas políticas públicas locais de mobilidade urbana<sup>10</sup>, com o objetivo de garantir que os estudantes possam acessar regularmente as atividades desenvolvidas nas universidades.

Já o PEM, embora apresente menos inovações do ponto de vista estrutural, contribui ao estabelecer objetivos nacionais voltados à promoção do direito à moradia estudantil. Seu artigo 16, inciso II, explicita o compromisso das instituições federais em “viabilizar ao estudante moradia digna” (Brasil, 2024, online), ainda que os meios para alcançar tal meta permaneçam indefinidos, uma vez que os aspectos operacionais e os critérios de implementação “[...] serão definidos em regulamento” (Brasil, 2024, online). Essa abertura normativa, por um lado, permite certa flexibilidade institucional; por outro, pode comprometer a efetividade do direito à moradia, caso não venha acompanhada de parâmetros claros de financiamento e infraestrutura.

Dessa forma, enquanto os programas incorporados evidenciam um esforço de consolidação normativa, ao integrar programas preexistentes sob um mesmo marco legal, e os programas formalizados representam o reconhecimento de práticas institucionais já disseminadas nas universidades federais, com alguns ajustes e novidades, a PNAES-lei também se destaca por introduzir iniciativas inéditas no campo da assistência estudantil. Tais inovações ampliam conceitualmente o escopo da política e contribuem para o reposicionamento das estratégias e responsabilidades da assistência estudantil no interior das funções e demandas da educação superior pública brasileira.

Entre os destaques classificados como novas iniciativas, encontram-se o Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e o Benefício Permanência, vinculado ao Cadastro Único (CadÚnico). Esses programas indicam uma ampliação temática da assistência estudantil, ao incorporar

---

<sup>10</sup> Essa questão levanta uma possível sobreposição de políticas, que será abordada no próximo tópico.

dimensões como a infraestrutura universitária, o bem-estar psicossocial e a tentativa de articulação com os sistemas nacionais de gestão da política social. Contudo, embora essas iniciativas revelam uma aparente sensibilidade às demandas contemporâneas vivenciadas pelos estudantes, elas também levantam questionamentos sobre pontos críticos e em aberto na assistência estudantil, os quais são discutidos no próximo tópico.

## PONTOS CRÍTICOS E EM ABERTO NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A ampliação temática da assistência estudantil promovida pela Lei nº 14.914/2024, embora represente um avanço em termos de reconhecimento das múltiplas dimensões envolvidas na permanência, também revela tensões, indefinições e sobreposições normativas que desafiam sua efetiva implementação. As aqui chamadas novas iniciativas, ao mesmo tempo em que expressam uma tentativa de responder a demandas contemporâneas da população estudantil, expõem zonas de ambiguidade institucional, seja por ausência de regulamentação específica, seja pela sobreposição de competências com outras políticas públicas já existentes.

Este tópico tem por objetivo analisar alguns dos pontos críticos e em aberto que emergem a partir da criação dos programas mais recentes da nova PNAES, com destaque para o Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e o Benefício Permanência vinculado ao Cadastro Único (CadÚnico). Em cada um desses casos, observa-se a coexistência de intenções legítimas com desafios operacionais, conceituais e institucionais que exigem reflexão crítica.

No caso do Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), ao introduzir um componente substancialmente novo no escopo da assistência estudantil – como a responsabilidade financeira e administrativa pela manutenção de bibliotecas ou salas de estudo em funcionamento contínuo, 24 horas por dia (Brasil, 2024, art. 25, inciso I), além da atualização e expansão dos acervos (art. 25, inciso II) – observa-se o risco de sobreposição de funções com as estruturas já existentes no interior das universidades.

Embora bibliotecas e espaços de estudo sejam, sem dúvida, infraestruturas fundamentais para o “desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e social” dos

estudantes (Nunes; Carvalho, 2016, p. 174), a inclusão dessas funções sob a responsabilidade da assistência estudantil pode resultar em reorganizações orçamentárias indesejadas, redirecionando recursos que poderiam ser prioritariamente alocados para ações mais diretamente relacionadas à permanência – como bolsas, moradia, alimentação, acessibilidade e saúde. Além disso, a incorporação de tais atribuições à assistência estudantil pressiona os limites institucionais do PNAES e indica um potencial deslocamento do foco estratégico e histórico da política, podendo comprometer sua finalidade original ao diluir suas responsabilidades em áreas que extrapolam sua natureza e capacidade operacional.

Na mesma direção, com implicações distintas, o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) insere uma dimensão relevante e, ao mesmo tempo, desafiadora no escopo da assistência estudantil. Embora a saúde mental venha sendo cada vez mais reconhecida como um fator determinante para a permanência na educação superior, a inclusão dessa temática sob a responsabilidade da assistência estudantil levanta questionamentos quanto à fragmentação das políticas públicas e à sobreposição de competências com o Sistema Único de Saúde (SUS), em especial com a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Historicamente, desde a Constituição Federal de 1934 até o Decreto nº 7.234/2010, a saúde tem sido contemplada como uma dimensão das estratégias de permanência estudantil, ainda que sem uma ênfase específica na saúde mental. Com a promulgação da Lei nº 14.914/2024, a saúde permanece como uma das áreas de intervenção do Programa de Assistência Estudantil (PAE), mas ganha novos contornos a partir da criação de um programa específico – o PAS – que estabelece diretrizes voltadas ao cuidado com a saúde mental dos estudantes.

A previsão legal de ações voltadas ao acolhimento e acompanhamento de estudantes em sofrimento psíquico ou com transtornos mentais (Brasil, 2024, art. 27, inciso II), ainda que fundada em uma demanda legítima e crescente, pode acarretar desequilíbrios institucionais se não estiver acompanhada de uma articulação efetiva com os serviços públicos já existentes, como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

A RAPS, enquanto estrutura consolidada e integrada ao SUS, foi concebida para oferecer cuidado integral e territorializado à saúde mental de toda a população, o que inclui os estudantes universitários. Nesse sentido, a criação de um programa específico como o PAS, no âmbito da assistência estudantil, pode gerar duplicidade de funções, dispersão de recursos e fragmentação da atenção, comprometendo a lógica de integralidade preconizada pela política nacional de saúde mental.

Essa reflexão sobre a possível duplicação de sistemas de proteção social pode ser estendida aos demais programas que compõem a nova Política Nacional de Assistência Estudantil. Estratégias como moradia, alimentação, transporte e auxílios financeiros também podem ser compreendidas como ações que, em determinados contextos, sobrepõem-se a outras políticas públicas já instituídas. Exemplo disso é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que oferta serviços e benefícios baseados na transferência de renda e no acompanhamento social de famílias em situação de vulnerabilidade, o que pode indicar uma zona de interseção ou sobreposição com os programas da assistência estudantil, tais como o PAE, o PBP e o Benefício Permanência vinculado ao Cadastro Único, que será discutido a seguir.

Essa aparente sobreposição de políticas aponta para uma característica estrutural da proteção social brasileira: a fragmentação do sistema, no qual diferentes grupos sociais acessam distintas formas de provisão, conforme critérios de elegibilidade, filiação institucional ou trajetória educacional. Tal fragmentação tende a dispersar recursos públicos, comprometer a integração intersetorial e, sobretudo, a reproduzir desigualdades e reforçar processos de estratificação social.

Por um lado, a existência da assistência estudantil como política pública pode ser interpretada como uma resposta às lacunas deixadas pelas políticas sociais universais, muitas vezes limitadas em sua cobertura, burocratizadas em sua operacionalização e restringidas por condicionantes fiscais impostos ao gasto social (Mandu; Azevedo, 2024). Nessa conjuntura, a assistência estudantil emerge como uma resposta focalizada, voltada às especificidades da permanência de estudantes na educação federal, sobretudo aqueles oriundos das classes trabalhadoras, diante do esgotamento da capacidade de atendimento das demais políticas sociais.

No entanto, a constituição de uma política de proteção voltada especificamente à população universitária, paralela aos sistemas gerais de seguridade social, também expressa o resultado de processos de mobilização e disputa, revelando necessidades singulares de certos grupos sociais. Assim, a assistência estudantil não apenas supre lacunas, mas revela também a disputa por reconhecimento e redistribuição no interior de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais (Santos, 2024).

Essas necessidades decorrem, em grande medida, das condições objetivas e subjetivas que marcam o percurso formativo na educação federal no Brasil. No ingresso, exige-se do estudante uma considerável dedicação de tempo e esforço a atividades educacionais não remuneradas, sendo que, quanto maior o nível de qualificação exigido, maior tende a ser o investimento requerido (Santos, 2024). Esse processo é frequentemente atravessado por pressões acadêmicas que podem resultar em quadros de sofrimento psíquico (Gomes; Junior; Cardoso; Silva, 2020), pelos elevados custos vinculados à vida universitária (Pacheco; Ristoff, 2004), e, em muitos casos, pela necessidade de deslocamento territorial, o que implica em rupturas com redes familiares e comunitárias para que o acesso à formação superior seja viabilizado (Augusto, 2019).

Tais condições, complexas e específicas, nem sempre são plenamente contempladas pelas políticas sociais gerais, que foram concebidas com outras finalidades e formatos de atendimento. Em geral, essas estratégias tendem a operar a partir de critérios que não necessariamente capturam as particularidades do percurso formativo universitário, o que reforça a necessidade de mecanismos mais ajustados à realidade concreta dessa população. Isso justifica a constituição de uma política de assistência voltada exclusivamente ao público estudantil, que complementa as políticas sociais mais amplas, oferecendo respostas mais sensíveis às demandas locais e institucionais vivenciadas pelos estudantes vinculados às instituições de educação federal brasileiras.

Portanto, embora exista o risco de sobreposição ou da constituição de um sistema paralelo de proteção, é preciso considerar que a integração articulada entre diferentes políticas sociais pode, ao contrário, fortalecer o sistema de proteção social como um todo, desde que baseada em coordenação federativa, diálogo intersetorial e definição clara de competências.

Nessa perspectiva, a assistência estudantil não deve ser compreendida como uma política concorrente, mas como uma extensão funcional e estratégica das políticas sociais existentes. Enquanto a seguridade social estrutura uma rede abrangente de proteção diante das vulnerabilidades socioeconômicas, a assistência estudantil assume a função de promover a permanência na educação superior como uma condição indispensável tanto à formação de força de trabalho qualificada, quanto à afirmação da educação como direito social e bem público.

No entanto, a forma como essa articulação se concretiza na nova legislação pode gerar tensões que fragilizam o próprio papel complementar da assistência estudantil. Um exemplo emblemático é o Benefício Permanência vinculado ao Cadastro Único (CadÚnico), que ilustra os riscos de uma integração mal formulada entre políticas sociais distintas.

Art. 30. A PNAES será articulada com outras políticas sociais da União, especialmente as de transferência de renda, e o Poder Executivo ficará autorizado a instituir e conceder Benefício Permanência na Educação Superior a famílias de baixa renda cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal (CadÚnico) que tenham dependentes matriculados em cursos de graduação das instituições de ensino superior, nos termos do regulamento (Brasil, 2024, online).

Ao condicionar o acesso ao benefício exclusivamente à inscrição no CadÚnico, sistema digital alimentado com dados autodeclarados e gerido pelo governo federal, cria-se uma focalização restritiva, que desconsidera os instrumentos de avaliação socioeconômica desenvolvidos pelas próprias instituições federais de educação. Isso representa um deslocamento importante: da avaliação contextualizada da condição do estudante no ambiente universitário, para uma padronização nacional baseada em dados administrativos externos ao campo educacional.

Embora reconhecido como instrumento fundante na promoção de políticas públicas (Direito; Koga, 2020), autoras como Sposati (2021) chama a atenção para o foco excessivo que o CadÚnico atribui à renda per capita como critério principal de acesso a programas sociais. Apesar das regras se constituírem como importante marco na seleção de público para programas sociais, compreende-se também uma inflexibilidade



em relação a fatores das distintas dinâmicas sociais que não são necessariamente quantitativos ou identificados no cálculo de rendimentos de uma família<sup>11</sup>.

Nesse sentido, a integração entre o CadÚnico e a assistência estudantil pode enfraquecer a capacidade das instituições de reconhecer situações de vulnerabilidade que não se enquadram nos filtros do CadÚnico, mas que são concretas e impactam diretamente na permanência dos estudantes, como rupturas familiares recentes, informalidade de renda, ausência de comprovação documental ou contextos regionais com desigualdades específicas.

A utilização de tecnologias de automação na gestão de benefícios de proteção social pode, portanto, levar à exclusão de grupos marginalizados, à perda de empregos (no campo da própria gestão desses benefícios) e à redução da qualidade do atendimento aos beneficiários; em última instância, pode perpetuar ou aumentar alguns traços (econômicos, psicológicos, políticos etc.) de desigualdade social, sob o poder impessoal do capital (Carnelossi; Tavares, 2023, p. 422).

Ademais, no campo da transparência no uso dos dados coletados por sistemas digitais, Danaher (2016) chama atenção para o problema da opacidade algorítmica, isto é, a dificuldade dos usuários em compreender os critérios e processos decisórios embutidos nos sistemas automatizados. No caso do CadÚnico, essa opacidade se traduz na ausência de clareza quanto aos parâmetros que definem a elegibilidade, aos mecanismos de atualização e interoperabilidade das informações ou aos filtros utilizados para ranquear e excluir beneficiários.

Nesse contexto, sem qualquer controle sobre os dados ou decisões processadas nesse sistema, as universidades podem se ver distanciadas de seus próprios estudantes, que, por sua vez, são submetidos a uma lógica de avaliação robotizada, centralizada e descolada da realidade institucional, sem possibilidade de mediação direta com as equipes técnicas responsáveis pelas ações de permanência.

Ao substituir os espaços de acolhimento, escuta qualificada e orientação social – que historicamente compõem o processo de avaliação socioeconômica realizado por assistentes sociais das instituições federais de educação – pela prevalência de sistemas

---

<sup>11</sup> Problematisa-se a substituição da avaliação socioeconômica realizada por assistentes sociais pela inscrição no Cadastro Único, para a inclusão em programas sociais, sem a possibilidade de uma análise técnica sobre o contexto social, étnico, econômico e cultural que pavimenta a vivência do estudante no cenário universitário.

automatizados como o CadÚnico, incorre-se, como alerta Carnellosi (2022, p. 139), em um processo de “[...] detrimento da dimensão relacional construída entre trabalhador social/servidor público e o cidadão”. Tal dissociação compromete não apenas a autonomia universitária na gestão da política de permanência, mas também fragiliza o princípio da corresponsabilidade institucional na garantia do direito à educação, esvaziando o caráter sociopedagógico da assistência estudantil e limitando sua capacidade de se articular às múltiplas dimensões da formação superior.

Nesse sentido, ao vincular o acesso ao Benefício Permanência exclusivamente ao CadÚnico, a nova PNAES pode estar abrindo precedentes para um modelo de gestão mais orientado por mecanismos externos e automatizados, em detrimento de processos dialógicos e situados. A excepcionalidade do Benefício Permanência, nesses moldes, pode ser interpretada como um laboratório de experimentação tecnocrática no interior da assistência estudantil, cuja lógica, se ampliada, poderá levar à expansão progressiva do CadÚnico como critério dominante para o acesso às demais estratégias de assistência estudantil, deslocando o centro decisório das instituições educacionais para sistemas de gestão social desenhados a partir de outros campos e racionalidades administrativas.

As análises apresentadas neste tópico evidenciam que, embora a Lei nº 14.914/2024 represente um marco importante ao conferir densidade normativa à assistência estudantil como política pública de Estado, persistem contradições, lacunas e desafios estruturais que podem comprometer a efetividade de seus objetivos declarados. A ampliação temática da política, com a incorporação de novas dimensões como acolhimento em bibliotecas, saúde mental e integração com o Cadastro Único, embora indique sensibilidade às transformações sociais contemporâneas, também introduz tensões com a configuração histórica da assistência estudantil, tanto em sua materialidade institucional quanto em sua função pedagógica e relacional.

## CONCLUSÃO

De modo geral, a Política Nacional de Assistência Estudantil expressa um esforço de consolidação normativa, ao integrar programas preexistentes sob um mesmo marco legal, e de reconhecimento institucional, ao formalizar práticas já consolidadas pelas

universidades e institutos federais. Simultaneamente, busca incorporar novas diretrizes que ampliam o escopo temático da política. No entanto, como analisado neste artigo, tais avanços normativos não eliminam as tensões históricas que atravessam a assistência estudantil no Brasil, tampouco asseguram, por si sós, sua efetivação concreta nos territórios.

Identificaram-se riscos de sobreposição de funções, fragilidade na articulação intersetorial, redução da autonomia institucional e o avanço de uma racionalidade tecnocrática que privilegia mecanismos automatizados e centralizados, em detrimento da escuta, da mediação qualificada e do reconhecimento das especificidades territoriais e formativas dos estudantes. Esses elementos revelam não apenas questões operacionais, mas disputas em torno do modelo de Estado, da concepção de direitos sociais e do lugar da educação pública na sociedade brasileira.

A consolidação da assistência estudantil como política de permanência exige, portanto, mais do que normatização e sistematização de programas. Requer a afirmação de seus princípios fundantes: o compromisso com a equidade, a mediação institucional ancorada no trabalho qualificado de suas equipes, a articulação com o projeto de universidade pública e a rejeição de lógicas focalizadas e meritocráticas que reproduzem desigualdades. O desafio colocado à nova PNAES, portanto, é o de garantir que sua implementação reafirme a assistência estudantil como expressão concreta do direito à educação superior e como espaço estratégico de disputa por justiça social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Projeto que cria Política Nacional de Assistência Estudantil é aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos**. [S. l.], 7 maio 2024. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/2024/05/07/projeto-que-cria-politica-nacional-de-assistencia-estudantil-e-aprovado-na-comissao-de-assuntos-economicos/>. Acesso em: 25 set. 2024.

AUGUSTO, O. **Quase 34% dos estudantes mudam de estado para cursar universidade**. Metrôpoles, Brasília, DF, 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/educacao-br/quase-34-estudantes-mudam-de-estado-para-cursar-universidade>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 3, 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 169, p. 1, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 128, p. 1-2, 4 jul. 2024.

CARNELOSSI, B. N. Robotização da proteção social: impactos e desafios à atuação profissional do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 144, p. 343-356, maio/ago. 2022.

CARNELOSSI, B. N.; TAVARES, F. A robotização da proteção social no Brasil: impactos e desafios ligados à gestão social e à atuação profissional do serviço social. **Intervenção Social**, Lisboa, n. 61, p. 55-73, 2023.

COSTA, S. G. **A equidade na educação superior**: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DANAHER, J. The threat of algocracy: reality, resistance and accommodation. **Philosophy & Technology**, v. 29, n. 3, p. 245-269, 2016.

DIREITO, D. do C.; KOGA, N. M. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1286-1306, set./out. 2020.

FAVA, H. **Indicadores na Gestão da Assistência Estudantil em Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil**: da produção acadêmica à aplicação. 2021. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021.

GOMES, C. F. M. et al. Transtornos mentais comuns em estudantes universitários: abordagem epidemiológica sobre vulnerabilidades. **SMAD, Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool e Drogas**, v. 16, n. 3, p. 1-8, 2020.

GOMES, L. da S. Ensaio 8: Democratização da permanência no Ensino Superior. In: CARMO, Gerson Tavares do (org.). **A sala de aula sob outro paradigma**: ensaios sobre o permanecer de alunos, com alunos e para alunos no Ensino Superior público. Campo

dos Goytacazes, RJ: Encontrografia, 2021. p. 183–206. (Coleção Permanência na Educação).

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 129, p. 285–303, maio/ago. 2017.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.

KOWALSKI, A. V. *Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos*. 2012. 168 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LOMBARDI, M. I. *Lazer como prática educativa: as possibilidades para o desenvolvimento humano*. 2005. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MANDU, J. A. M.; AZEVEDO, N. L. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 147, n. 2, p. 301–314, maio/ago. 2024.

MOTA, L. F. Políticas Públicas. In: MOTA, L. F. *Noções fundamentais de direito para as ciências sociais e humanas*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2024. p. 45–67.

NASCIMENTO, C. M. A terceira fase da assistência estudantil: novas tendências operando? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. *Anais [...]*. Vitória: UFES, 2018. p. 1–15.

NUNES, M. S. C.; CARVALHO, K. de. As bibliotecas universitárias em perspectiva histórica: a caminho do desenvolvimento durável. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 21, n. 1, p. 173–193, jan./mar. 2016.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. I. *Educação superior: democratizando o acesso*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. 120 p.

SANTOS, E. H. M. *As configurações da assistência estudantil no Brasil: O cenário do PNAES*. 2020. 188 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60792>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SANTOS, E. H. M. *Educação superior, assistência estudantil e o capitalismo dependente*. 2024. 210 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/43884>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SANTOS, E. H. M.; MENDES, R. de O. *Ações afirmativas, permanência e assistência estudantil no Brasil e no mundo: dilemas e desafios na contemporaneidade*. São Cristóvão, SE: Editora da UFS, 2023.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPOSATI, A. O. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, jan./abr. 2021.

VARGAS, H. M.; HERINGER, R. R. Políticas de permanência no Ensino Superior público em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Chile. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, Arizona, v. 25, n. 66, p. 1-28, 2017.