



O PNAES COMO POLÍTICA DE ESTADO: AVANÇOS E DESAFIOS NA TRANSIÇÃO DO DECRETO Nº 7.234/2010 PARA A LEI Nº 14.914/2024 COM FOCO NO ACESSO E PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO ENSINO SUPERIOR

PNAES AS STATE POLICY: ADVANCES AND CHALLENGES IN THE TRANSITION FROM DECREE Nº 7.234/2010 TO LAW Nº 14.914/2024 WITH A FOCUS ON ACCESS AND PERMANENCE OF STUDENTS IN SITUATIONS OF VULNERABILITY IN HIGHER EDUCATION

<i>Recebido em</i>	29/09/2025
<i>Aprovado em:</i>	12/07/2026

Shirley Silva Santos¹
Horácio Wanderlei Rodrigues²

RESUMO

O presente artigo tem como objeto a análise da transformação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, em política pública de Estado pela Lei nº 14.914/2024, avaliando seus efeitos sobre a efetividade do direito social à educação superior no Brasil. O objetivo é verificar em que medida essa mudança representa avanços significativos para a garantia de acesso e permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade, bem como identificar limites e impasses jurídicos de sua implementação, especialmente diante do artigo 208, inciso V, da Constituição Federal, que prevê o acesso aos níveis mais elevados de ensino “segundo a capacidade de cada um”. A pesquisa adotou metodologia qualitativa, exploratória,

¹ Mestranda em Direito no PPGDJS/FURG. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Advogada.

² Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia/UNISINOS e em Educação/UFRGS. Professor Visitante do PPGDJS/FURG e Professor Colaborador do PPGD/UPF. Sócio fundador do CONPEDI e da ABEDI.



documental e bibliográfica, fundamentada em análise comparativa entre o decreto e a lei, complementada pelo estudo de dispositivos constitucionais, legislação correlata e artigos científicos disponíveis na plataforma SciELO. Os resultados indicam avanços como a ampliação do público beneficiário, a incorporação de novas dimensões de apoio e o fortalecimento jurídico da política, agora reconhecida como política de Estado. Contudo, permanecem fragilidades relativas ao financiamento, à regulamentação e ao monitoramento das ações, que ainda comprometem sua plena efetividade. A principal contribuição do estudo é oferecer uma sistematização crítica do percurso normativo e social da assistência estudantil, reforçando sua centralidade na democratização do ensino superior e no enfrentamento das desigualdades sociais.

Palavras-chave: PNAES; PNE; educação superior; assistência estudantil; direito à educação.

ABSTRACT

This article analyzes the transformation of the National Student Assistance Program (PNAES), instituted by Decree No. 7.234/2010, into a state public policy through Law No. 14.914/2024, assessing its effects on the effectiveness of the social right to higher education in Brazil. The objective is to verify to what extent this change represents significant advances in guaranteeing access and permanence of students in situations of vulnerability, as well as to identify legal limits and implementation challenges, especially in light of Article 208, item V, of the Federal Constitution, which establishes access to higher levels of education “according to each one’s capacity.” The research adopted a qualitative, exploratory, documentary, and bibliographic methodology, based on a comparative analysis between the decree and the law, complemented by the study of constitutional provisions, related legislation, and scientific articles available on the SciELO platform. The results indicate advances such as the expansion of the beneficiary public, the incorporation of new dimensions of support, and the legal strengthening of the policy, now recognized as a state policy. However, weaknesses remain regarding financing, regulation, and monitoring of actions, which still compromise its full effectiveness. The main contribution of the study is to offer a critical systematization of the normative and social trajectory of student assistance, reinforcing its centrality in the democratization of higher education and in addressing social inequalities.

Keywords: PNAES; PNE; higher education; student assistance; right to education.



INTRODUÇÃO

A educação, enquanto direito social fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, apresenta-se como um dos pilares estruturantes da cidadania e da justiça social no Brasil. No entanto, ao se analisar o contexto da educação superior, percebe-se que a simples previsão constitucional não é suficiente para assegurar sua efetividade. Torna-se necessário, portanto, compreender a trajetória das políticas públicas voltadas à permanência estudantil, que buscam enfrentar as desigualdades socioeconômicas e viabilizar a conclusão dos cursos por parte de estudantes em situação de vulnerabilidade.

O objeto deste artigo é a análise da transformação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, em política de Estado por meio da Lei nº 14.914/2024, investigando de que modo essa mudança impacta a efetividade do direito social à educação superior.

O objetivo geral consiste em avaliar em que medida a transformação do PNAES de programa em política de Estado representa avanços significativos para a garantia do direito à educação superior no Brasil e quais são os limites e impasses jurídicos de sua implementação, especialmente diante da redação do artigo 208, inciso V, da Constituição Federal, que dispõe que o acesso aos níveis mais elevados de ensino se dá “segundo a capacidade de cada um”.

Como objetivos específicos, pretende-se: reconstruir a trajetória histórica da assistência estudantil no Brasil, desde suas origens até sua consolidação como política pública de Estado; apresentar um panorama comparativo entre o PNAES de 2010 e o de 2024, destacando avanços, alterações e permanências; e discutir os limites e as possibilidades da assistência estudantil à luz da interpretação constitucional do direito social à educação.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, exploratória e comparativa, com análise histórico-evolutiva, apoiada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram examinados textos legais e artigos científicos, especialmente aqueles extraídos da plataforma SciELO, que abordam políticas públicas de assistência estudantil, direito à educação, justiça social e ensino superior. Em um segundo momento, o levantamento foi



ampliado para estudos sobre hermenêutica constitucional, jurisdição, direitos fundamentais e democracia, de modo a embasar a análise do artigo 208, inciso V, da Constituição Federal.

Os resultados indicam avanços importantes com a transformação do PNAES em lei, como a ampliação do público atendido, a incorporação de novas dimensões de apoio e o fortalecimento jurídico da política. Entretanto, também revelam fragilidades relacionadas à regulamentação, ao financiamento e ao monitoramento das ações, que ainda exigem maior robustez para assegurar a efetividade do direito à permanência no ensino superior.

A principal contribuição deste artigo reside na sistematização crítica do percurso histórico e normativo da assistência estudantil, oferecendo subsídios para o debate acadêmico e político acerca da consolidação de políticas públicas voltadas à permanência. Ao articular o plano normativo e o plano social, busca-se evidenciar o papel da assistência estudantil na redução das desigualdades e na promoção da justiça social no Brasil.

Por fim, a introdução delinea os eixos de análise a serem desenvolvidos: inicialmente, um panorama histórico das políticas públicas de assistência estudantil; em seguida, um quadro comparativo entre o PNAES de 2010 e o de 2024; e, por fim, a discussão das controvérsias jurídicas acerca do artigo 208, inciso V, da Constituição Federal. Com isso, pretende-se oferecer uma reflexão que, embora não esgote a temática, contribua para compreender o papel das políticas de assistência estudantil na concretização do direito social à educação superior.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (AE) NO CONTEXTO BRASILEIRO

Importa destacar que o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no artigo 214 da Constituição Federal, implementado pela Lei nº 13.005/2014 com vigência inicial de dez anos e posteriormente prorrogado pela Lei nº 14.934/2024 até dezembro de 2025, representa um marco significativo no compromisso brasileiro com a educação em seus diversos níveis.



Nesse sentido, Echalar, Lima e Oliveira (2020) ressaltam que o objetivo central do plano consiste em:

[...] articulação de um sistema nacional de Educação, a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias voltadas para a expansão e qualidade da Educação/ensino **em seus diversos níveis**, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas. (2020, p.864, grifo nosso).

Contudo, a trajetória da assistência estudantil apresenta um longo percurso, tendo seu início há quase um século. Nesse contexto, importa resgatar a origem dessa política e seus desdobramentos na contemporaneidade.

Segundo pesquisa realizada por Castro, Trindade e Oliveira (2024), a assistência estudantil, em moldes semelhantes aos que conhecemos atualmente, teve início em 1930, com a criação da Casa do Estudante do Brasil, no Rio de Janeiro. Essa instituição foi concebida com o objetivo de atender estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e oferecia, entre outros serviços, um restaurante estudantil.

Apenas quarenta anos mais tarde, em 1970, foi instituído o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE). Nesse ponto, Kowalski (2012, p. 93) explica que:

Na década de 1970, a crise do capitalismo incide no ensino superior, sendo quem tinha acesso à educação, nesse período histórico, as camadas sociais mais bem remuneradas, que, por conseguinte, tornaram-se muito onerosas para o Estado. Também neste período, foi criado pelo Governo Federal o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), que estava vinculado ao MEC e pretendia manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, dando ênfase para os programas de alimentação, moradia, assistência médico odontológico.

Nesse cenário, evidencia-se a relevância de políticas públicas educacionais voltadas à manutenção de estudantes em situação de vulnerabilidade no ensino superior, assegurando-lhes as condições necessárias para cursar os níveis mais elevados de ensino, apesar das dificuldades socioeconômicas decorrentes das desigualdades sociais, que se constituem em obstáculos à permanência universitária.



O texto constitucional, em seu artigo 3º, inciso III, estabelece o enfrentamento das desigualdades sociais como um dos objetivos fundamentais da Federação. Assim, a política pública de assistência estudantil, no contexto nacional, visa combater tais desigualdades e possibilitar tanto o acesso quanto a permanência no ensino superior como expressão do direito social à educação, traçando um caminho que busca alcançar a justiça social.

Após a extinção do DAE, em 1980, as discussões e reivindicações em torno da assistência estudantil no ensino superior foram incorporadas pela luta da União Nacional dos Estudantes (UNE) e por outros movimentos sociais que defendiam uma educação superior comprometida com a inclusão e com a promoção da equidade por meio do apoio aos estudantes em situação de vulnerabilidade.

Em 1987, foi criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que passou a reunir Pró-Reitores e demais responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Brasil. De acordo com estudos de Dutra e Santos (2017, p.155), o FONAPRACE foi responsável por desenvolver uma análise sistemática voltada ao mapeamento do “[...] perfil socioeconômico e cultural dos seus discentes. [...] buscava-se identificar dados confiáveis considerados elementos indispensáveis ao debate, formulação e implantação de políticas sociais que pudessem garantir a permanência dos estudantes em suas Instituições”.

Tal pesquisa foi publicada pelo FONAPRACE em 1997, 2004 e, posteriormente, em 2011, sendo responsável por evidenciar o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das Instituições de Ensino Superior (IES). Esses levantamentos permitiram identificar as disparidades econômicas existentes entre os discentes, bem como reconhecer suas principais necessidades. Entre as demandas apontadas estavam moradia, alimentação, transporte, saúde, manutenção e trabalho, de modo que se tornou possível visualizar e definir com maior clareza quais deveriam ser os focos no desenvolvimento de programas e ações de Assistência Estudantil (AE) a serem implementados pelas instituições.



Uma das grandes contribuições do FONAPRACE para a formulação de políticas públicas de assistência estudantil reside no trabalho de levantamento realizado entre 1994 e 2004 sobre o perfil socioeconômico dos estudantes das universidades federais. A partir dessa base de dados, o FONAPRACE elaborou uma proposta de Plano Nacional de Assistência Estudantil, que serviu de alicerce para a estruturação de ações nas IFES. Esse documento foi determinante para a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), oficializado pela Portaria Normativa MEC nº 39/2007, consolidando a assistência estudantil como um programa de política pública.

Nesse momento, a incidência dessas políticas voltou-se às principais demandas dos estudantes, de acordo com o levantamento realizado pelo FONAPRACE, as quais foram elencadas no artigo 2º da Portaria Normativa MEC nº 39/2007, a saber:

Art. 2º O PNAES se efetiva por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior.

Parágrafo único. Compreendem-se como ações de assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas:

- 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)

Com isso, em 2010, o PNAES foi instituído como programa de Estado por meio do Decreto nº 7.234/2010. Nesse ínterim, observa-se que a política de assistência estudantil no Brasil passou por um processo de fortalecimento normativo ao longo da última década.

Inicialmente, o PNAES foi regulamentado pelo referido Decreto que, por sua natureza de instrumento infralegal, gerava certa insegurança e volatilidade, uma vez que sua vigência dependia da vontade política do Poder Executivo, estando sujeito a



alterações ou até mesmo à revogação por ato administrativo. Essa condição limitava sua estabilidade e colocava o programa em posição de vulnerabilidade diante de mudanças de governo e de prioridades orçamentárias.

Com a aprovação da Lei nº 14.914/2024, entretanto, o Programa Nacional de Assistência Estudantil foi alçado à categoria de política pública de Estado, adquirindo maior segurança jurídica e caráter permanente. Ao transformá-lo em lei, o legislador assegurou não apenas sua continuidade, mas também sua integração orgânica às funções de ensino, pesquisa e extensão, com vistas à redução da evasão e à promoção de condições que mitiguem as desigualdades sociais entre os estudantes, fortalecendo, assim, a efetividade do direito social à educação.

2. AVANÇOS DO PNAES: DO DECRETO Nº 7.234/2010 À LEI Nº 14.914/2024 E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Para adentrar na temática da transição do Decreto nº 7.234/2010 para a Lei nº 14.914/2024, é relevante considerar os elementos que compõem uma política pública. Essa dimensão foi amplamente discutida por Bitencourt e Reck (2021, p. 636-637), que compreendem que:

[...] para se estar diante de uma política pública, necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais, que encontra no Direito o meio de organização dos engajamentos para ação, que possui uma ligação com as Organizações Governamentais, que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade, utilizando-se do poder administrativo para isso e em que preponderam os discursos pragmáticos, motivados ainda por outras espécies de discursos.

Nesse aspecto, o PNAES foi instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, não surgindo, portanto, como uma política pública criada por lei, mas como um programa regulamentado por ato administrativo do Poder Executivo. Essa condição trouxe consequências relevantes para a efetividade e a estabilidade da assistência estudantil no contexto nacional, uma vez que, por se tratar de ato administrativo, o programa encontrava-se em constante fragilidade, dependente da vontade política do governante.



Tal situação não apenas limitava como também comprometia a continuidade necessária à efetivação de seus objetivos iniciais.

Em contrapartida, a transição de decreto para política pública, consolidada pela Lei nº 14.914/2024, conferiu maior segurança jurídica e estabilidade à promoção das ações de assistência estudantil. Essa mudança fortaleceu a capacidade do PNAES de atender às demandas sociais de forma consistente e permanente. Nesse sentido, Souza (2006) observa que a política pública, embora apresente impactos no curto prazo, constitui essencialmente uma política de longo prazo, exigindo espaço para seu aprimoramento e para que alcance o máximo de efetividade mediante processos de monitoramento e avaliação.

Nessa linha, a Lei nº 14.914/2024 estabelece, em seu artigo 31, que a efetividade da política deve ser garantida por meio do fornecimento de informações ao Sistema Nacional de Informações e de Controle, mecanismo voltado a monitorar a implementação, a execução e a avaliação das ações do PNAES.

Art. 31. Fica estabelecido o Sistema Nacional de Informações e de Controle dos programas e das ações da PNAES, nos termos do regulamento. Parágrafo único. As instituições federais de ensino superior e as instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica prestarão todas as informações referentes à implementação, à execução e à avaliação das ações da PNAES no Sistema Nacional de Informações e de Controle, referido no *caput* deste artigo, sob pena de suspensão do repasse de recursos financeiros até a regularização dessas informações.

As principais mudanças entre o PNAES de 2010 e o de 2024 residem na ampliação de seu escopo e de sua abrangência. Destaca-se, por exemplo, que em 2010 a prioridade era atender 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). Outro aspecto relevante é que, enquanto programa, o PNAES voltava-se essencialmente aos estudantes de graduação presenciais matriculados em instituições federais, havendo menor previsibilidade quanto à inclusão de alunos da pós-graduação como beneficiários das políticas assistenciais.



Para melhor ilustrar as alterações introduzidas na transição, apresenta-se, a seguir, um quadro comparativo com as principais mudanças ocorridas.

ASPECTO	PNAES 2010 Decreto nº 7.234/2010	PNAES 2024 Lei nº 14.914/2024
Natureza jurídica	Criado por decreto presidencial (ato administrativo do Executivo).	Instituído por lei federal, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Executivo.
Estabilidade normativa	Menor estabilidade: pode ser alterado ou revogado por novo decreto.	Maior estabilidade: só pode ser alterado ou revogado por nova lei.
Caráter da política	Programa de governo, dependente da gestão em exercício.	Política de Estado, com continuidade garantida juridicamente.
Fundamento legal	Decreto regulamentar, baseado em diretrizes gerais da Constituição e da LDB.	Lei própria, que estabelece objetivos, princípios, público-alvo, programas e financiamento.
Objetivos	Garantir condições de permanência; reduzir evasão; democratizar o acesso.	Mantém os objetivos de 2010 e acrescenta: reduzir retenção, apoiar diplomação, ampliar inclusão social, melhorar desempenho acadêmico, apoiar intercâmbio internacional.
Público-alvo	Estudantes de graduação presencial em instituições federais, oriundos da rede pública ou de baixa renda.	Inclui: graduação (presencial e a distância), pós-graduação (mestrado/doutorado, condicionada a orçamento), estrangeiros em cooperação internacional, instituições estaduais/distritais/municipais por convênios.
Critérios de acesso	Prioridade a estudantes da rede pública de ensino médio ou de baixa renda.	Critérios ampliados: renda, vulnerabilidade social, deficientes, indígenas, quilombolas, refugiados, estrangeiros vulneráveis,



		estudantes com filhos (permanência parental).
Áreas de assistência	Alimentação, moradia, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.	Mantém as áreas de 2010 e adiciona: Programa de Alimentação Saudável, Programa Incluir (acessibilidade), Programa de Permanência Parental, Programa de Atenção à Saúde Mental, Programa de Acolhimento em Bibliotecas, fortalecimento do Bolsa Permanência.
Estrutura dos programas	Prevvia linhas gerais de assistência sem detalhamento de programas específicos.	Art. 4º lista programas nominais e específicos: Assistência Estudantil, Bolsa Permanência, Moradia, Transporte, Acessibilidade, Saúde Mental etc.
Abrangência institucional	Restrito a instituições federais de ensino superior (IFES).	Possibilita parcerias com estados, DF e municípios por convênios para ampliar a execução.
Integração acadêmica	Foco na permanência material (bolsa, moradia, alimentação).	Integração direta com ensino, pesquisa e extensão, valorizando desempenho acadêmico e participação institucional.
Financiamento	Recursos previstos no orçamento do MEC e das instituições federais, sem disciplina detalhada.	Estabelece que despesas correm à conta das dotações do MEC e das IFES, além de prever cooperação federativa (convênios) e maior detalhamento orçamentário.
Ênfase em acompanhamento	Não previa mecanismos explícitos de acompanhamento e avaliação.	Define diretrizes de monitoramento e acompanhamento, articulando políticas para avaliar impacto em evasão, retenção e diplomação.



Grupos específicos	Menção genérica a estudantes de baixa renda e oriundos da rede pública.	Inclui expressamente: pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas, estrangeiros vulneráveis, refugiados, estudantes com filhos, além dos já contemplados pela renda.
--------------------	---	--

Quadro organizado pelos autores com base no Decreto nº 7.234/2010 e na Lei nº 14.914/2024.

É notório que o PNAES, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, representou um marco para a política de permanência voltada a estudantes em situação de vulnerabilidade. O programa foi responsável por inaugurar a trajetória de consolidação de medidas voltadas à redução da evasão, ao apoio socioeconômico e à democratização do acesso ao ensino superior. Contudo, enquanto programa regulamentado apenas por Decreto, suas fragilidades e limitações eram evidentes, pois carecia de mecanismos que evitassem alterações ou revogações unilaterais.

De outra parte, com a aprovação da Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que transformou o PNAES em política nacional instituída por lei federal, verificou-se uma alteração significativa desse cenário. O programa foi elevado à categoria de norma legal, conferindo-lhe maior estabilidade e consolidando-o como política de Estado. Essa mudança protegeu as demandas sociais representadas pelo PNAES contra alterações arbitrárias, garantindo previsibilidade tanto para os estudantes quanto para as instituições de ensino. A transformação normativa reforça, assim, a continuidade da política de assistência estudantil como condição essencial para a efetividade do direito social à educação, conforme previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Seguindo essa evolução, observa-se também uma ampliação considerável dos objetivos do programa. Enquanto o Decreto nº 7.234/2010 enfatizava a garantia de condições de permanência, a redução da evasão e a democratização do acesso, a Lei nº 14.914/2024 manteve essas finalidades, mas incorporou novos propósitos, como a redução das taxas de retenção, a promoção da diplomação, a melhoria do desempenho acadêmico e o apoio a estudantes estrangeiros vinculados a programas de cooperação



internacional. Tal ampliação demonstra a preocupação em alinhar a assistência estudantil não apenas à permanência formal, mas também à conclusão e ao sucesso acadêmico.

No que concerne ao público-alvo, o Decreto nº 7.234/2010 restringia-se a estudantes de graduação presenciais em instituições federais, com prioridade para egressos da rede pública de educação básica e de baixa renda. De forma mais inclusiva e abrangente, a Lei nº 14.914/2024 ampliou significativamente o alcance das políticas, prevendo a possibilidade de atendimento a estudantes da pós-graduação (mestrado e doutorado), desde que haja disponibilidade orçamentária, além de autorizar a celebração de convênios com instituições públicas estaduais, distrital e municipais.

Nesse aspecto, merece destaque a possibilidade de expansão das políticas públicas de assistência estudantil para a pós-graduação. Trata-se de um olhar sensível e acolhedor que reconhece a permanência de situações de vulnerabilidade mesmo após a graduação, seja pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho, seja pela exigência de dedicação integral que muitas vezes inviabiliza a conciliação com uma jornada laboral. Assim, Oliveira, Silva e Rocha (2025, p. 3) reforçam essa perspectiva ao afirmar que:

Alunos de Programas de Pós-Graduação (PPG) *stricto sensu*, assim como da graduação, necessitam de auxílio para se manterem nos seus respectivos cursos. O que se vê, no entanto, é que os alunos de PPG *stricto sensu* são ignorados por se pressupor que já estão no mercado de trabalho com uma renda própria, levando em consideração, para essa situação, aqueles acadêmicos que participam de programas de mestrado com classificação 3 e 4 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ou ainda os que participam de mestrados profissionais e, entretanto, estão fora do mercado de trabalho.

No âmbito das iniciativas de assistência estudantil previstas pelo PNAES, a nova legislação passou a contemplar, de forma explícita, o direcionamento das políticas a grupos historicamente marginalizados, como estudantes com deficiência, indígenas, quilombolas, refugiados e estrangeiros em situação de vulnerabilidade. Além disso, prevê apoio específico a estudantes com filhos, por meio do Programa de Permanência Parental. Essas inovações refletem o compromisso de adequar as políticas de assistência estudantil



às demandas sociais contemporâneas, fortalecendo a inclusão e a diversidade no ensino superior.

Nessa perspectiva, Oliveira (2011, p.334) reforça que uma política pública não deve desconsiderar o vínculo entre educação e desigualdade social, uma vez que:

Sob uma visão sistêmica, o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem consequências importantes para se pensar as estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional. Não se pode pretender responder a esses desafios sem levar em consideração a questão social mais ampla.

No tocante às áreas de assistência, o PNAES de 2010 já contemplava dimensões como alimentação, moradia, transporte, saúde, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. A Lei nº 14.914/2024, por sua vez, manteve essas áreas, mas introduziu novos programas e ações específicas, como o Programa de Alimentação Saudável, o Programa Incluir (voltado à acessibilidade), o Programa de Atenção à Saúde Mental, o Programa de Acolhimento em Bibliotecas e o reforço institucional do Programa Bolsa Permanência.

Essa ampliação conecta-se ao movimento de fortalecimento normativo e de ampliação do público-alvo já mencionado anteriormente, evidenciando um olhar mais atento às múltiplas dimensões que influenciam o processo de permanência no ensino superior, incorporando aspectos relacionados ao bem-estar, à saúde psicológica e à vida acadêmica dos estudantes.

No que se refere ao financiamento, o PNAES também passou por alterações significativas. A Lei nº 14.914/2024 estabeleceu de forma mais clara as fontes orçamentárias e possibilitou a cooperação federativa por meio de convênios com estados e municípios, ampliando as alternativas de financiamento e execução do programa. Além disso, introduziu mecanismos de monitoramento e avaliação das ações, inexistentes na norma anterior, reforçando a necessidade de acompanhamento constante dos resultados e da efetividade da política.



Assim, a comparação entre o PNAES de 2010 e o de 2024 evidencia a consolidação de uma transição que vai além do aspecto formal. O programa deixou de ser um instrumento sujeito à volatilidade normativa e transformou-se em uma política nacional robusta, preparada para resultados de longo prazo. Esse avanço reforça a coerência entre segurança jurídica, ampliação do público atendido e diversificação das áreas de apoio, lançando um olhar mais atento à pluralidade de cenários vivenciados pelos estudantes e evitando que situações de vulnerabilidade se convertam em obstáculos ao acesso e à permanência no ensino superior. Nesse sentido, reafirma-se o compromisso do Estado Democrático de Direito com a educação, garantindo que as políticas de assistência estudantil estejam mais próximas da realidade social e das demandas contemporâneas da educação superior.

3. IMPLICAÇÕES DO ARTIGO 208, INCISO V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CAPACIDADE E IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

O texto constitucional dedicou especial atenção ao direito à educação. Além de sua previsão no artigo 6º, como direito social fundamental, observa-se que o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal de 1988, compreendendo os artigos 205 a 214, estabelece um complexo sistema de deveres estatais e mecanismos de implementação voltados à efetivação desse direito, contemplando múltiplas dimensões: acesso, permanência, qualidade, financiamento, gestão democrática e valorização dos profissionais da educação.

Neste estudo, enfatiza-se particularmente a dimensão do ensino superior, na qual a garantia do direito não se encerra no ingresso, mas se projeta sobre a trajetória formativa até a diplomação, exigindo condições materiais e institucionais que tornem a permanência realizável (Barroso, 2025; Sarlet, 2012).

Zago (2006, p.233), em sua pesquisa sobre acesso e permanência no ensino superior, elucida que:

Se o ingresso no ensino superior representa para esse grupo de estudantes ‘uma vitória’, a outra será certamente garantir sua



permanência até a finalização do curso. Originários de famílias de baixa renda, esses estudantes precisam financiar seus estudos e, em alguns casos, contam com uma pequena ajuda familiar para essa finalidade. Provenientes de outras cidades ou estados, pouco mais da metade tem suas despesas acrescidas pelo fato de não morar com a família. Nesses casos, residem na casa do estudante universitário (quando há vaga), ou com parente, ou ainda, dividem casa ou apartamento com colegas. [...].

Nessa conjuntura, a leitura do texto constitucional não pode ser fragmentada. A Constituição é um todo normativo que deve ser interpretado sistematicamente, de modo a conferir unidade e coerência aos seus princípios, regras e objetivos (Canotilho, 2003).

Por isso, os dispositivos infraconstitucionais e as políticas públicas educacionais, embora relevantes, só adquirem pleno significado quando conformados pelos princípios estruturantes da ordem constitucional de 1988: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a igualdade — tanto a formal quanto a material (art. 5º, caput) —, a construção de uma sociedade justa e solidária sociais (art. 3º, I), a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III) e a promoção do bem de todos (art. 3º, IV). É nesse horizonte que se deve compreender o artigo 208, inciso V, cujo teor é decisivo na matéria.

Artigo 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...];

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

[...]. (BRASIL, 1988).

A mesma diretriz é reiterada pelo artigo 4º, inciso V, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), sinalizando a centralidade do problema hermenêutico: o que significa “capacidade” no contexto do ensino superior? Se reduzida a um paradigma meritocrático estreito, a expressão poderia ser lida como mera aferição de desempenho individual em exames seletivos (vestibulares, ENEM ou processos próprios), dando guarida a uma noção de mérito desligada das condições sociais de possibilidade da aprendizagem. Essa leitura literal, contudo, contraria o sentido principiológico da Constituição Cidadã e esvazia o



conteúdo dos direitos fundamentais sociais, cuja eficácia depende de prestações positivas do Estado (Bobbio, 2004).

O Direito não deve ser entendido como um simples conjunto de normas dotadas de significados fixos e pré-determinados. A norma, em si, não carrega um sentido autônomo e definitivo. O que ocorre, no âmbito de uma situação interpretativa, é a construção de significado a partir da pré-compreensão do intérprete. A lei, portanto, não contém de forma imanente um sentido pronto para ser extraído, mas apenas se torna significativa no processo hermenêutico de atribuição de sentido.

A interpretação conforme a Constituição impõe que “capacidade” seja compreendida em dois planos analiticamente distintos, porém complementares:

- a) Plano do potencial: capacidade como aptidão humana — cognitiva, criativa e profissional — que todos possuem de desenvolver, desde que haja meios adequados para tal desenvolvimento. Aqui se insere a ideia de oportunidade educacional e de trajetórias formativas diversas, coerentes com habilidades, interesses e vocações (Cury, 2002; Sen, 2000).
- b) Plano da efetividade: capacidade como resultado realizável, dependente de políticas públicas que removam obstáculos sociais, econômicos e culturais, assegurando que potenciais se convertam em resultados. Nesse plano, igualdade formal é insuficiente; requer-se igualdade substantiva, isto é, provisão de meios para “igualar de fato” as condições de disputa e permanência (Comparato, 2019; Barroso, 2025).

Esse duplo prisma impede que a Constituição seja convertida em selo de legitimação de práticas seletivas excludentes. A noção de igualdade material exige atenção às barreiras estruturais que incidem de forma diferenciada sobre grupos sociais, demandando ações afirmativas e políticas de suporte que compensem desvantagens não escolhidas (Dworkin, 2010; Rawls, 2008). Em termos de direitos fundamentais, a leitura é convergente com a teoria dos princípios como mandados de otimização, que requerem



concretização gradual e máxima possível à luz de possibilidades fáticas e jurídicas (Alexy, 2008), mas sempre preservando um mínimo existencial educacional (Sarlet, 2012).

Na prática contemporânea, o ingresso ao ensino superior nas instituições públicas costuma ocorrer por vestibulares, pelo ENEM/SISU ou por processos específicos — o que não é o foco deste trabalho. Ainda que o desempenho nesses certames seja relevante, reduzir o dever estatal a essa etapa significa fraturar o ciclo do direito: ingresso sem condições de permanência não cumpre o comando constitucional. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar políticas de ação afirmativa, reiterou que a igualdade requer tratamento diferenciado quando diferenças são relevantes para a justiça - ADPF 186/DF (cotas raciais) e ADI 3330 (PROUNI). No plano infraconstitucional, políticas como PROUNI, FIES (em outros contextos) e, sobretudo, a política de assistência estudantil, demonstram a convergência entre abrir portas e manter pontes (Barroso, 2025; Santos, 2007).

A ampliação do acesso por meio da política de cotas — Lei nº 12.711/2012, com a ampliação operada pela Lei nº 13.409/2016 para incluir pessoas com deficiência, e o aperfeiçoamento trazido pela Lei nº 14.723/2023 — representa um ponto de inflexão na democratização do sistema. Trata-se de instrumento que materializa o princípio da igualdade, corrigindo desigualdades históricas e estruturais que incidem sobre egressos da escola pública, estudantes de baixa renda e grupos racialmente discriminados (Santos, 2007; Comparato, 2019). Como indicam as pesquisas do FONAPRACE/ANDIFES, entretanto, a democratização do acesso expõe e expande o desafio da permanência: moradia, alimentação, transporte, saúde e condições de estudo determinam a continuidade e o desempenho acadêmico (Zago, 2006).

Essa constatação dialoga com a distinção entre direitos de defesa e direitos a prestações, assim como com a ideia de que todo direito tem custo. No caso da educação superior pública, o custo não se limita ao custeio institucional; inclui o suporte ao estudante em situação de vulnerabilidade, sob pena de o sistema reproduzir desigualdades (Bourdieu; Passeron, 2014). Desse modo, a eficácia do direito depende de políticas orçamentárias e de governança universitária que priorizem a permanência,



dentro do arranjo fiscal definido pelas regras de planejamento e orçamento (CF, art. 165), sem perder de vista o núcleo essencial do direito (Sarlet, 2012; Barroso, 2025).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) tem papel estruturante. Instituído em 2010 (Decreto nº 7.234/2010) e elevado a política nacional pela Lei nº 14.914/2024, o PNAES articula um conjunto de meios materiais para reduzir barreiras à permanência e ao êxito acadêmico. O artigo 2º da lei enuncia objetivos que dialogam diretamente com a leitura constitucional aqui proposta:

Artigo 2º São objetivos da PNAES:

I - democratizar e garantir as condições de permanência de estudantes na educação pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência de estudantes nos cursos da educação pública federal e na conclusão desses cursos;

III - reduzir as taxas de retenção e de evasão na educação pública federal;

IV - contribuir para a promoção da melhoria de desempenho acadêmico, de inclusão social pela educação e de diplomação dos estudantes;

V - apoiar estudantes estrangeiros da educação superior recebidos no âmbito de acordos de cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e outros países;

VI - estimular a participação e o alto desempenho de estudantes em competições, em olimpíadas, em concursos ou em exames de natureza esportiva e acadêmica;

VII - estimular as iniciativas de formação, extensão e pesquisa específicas para a área de assistência estudantil. (BRASIL, 2024).

A positivação legal do PNAES desloca a política do patamar de discricionariedade para o de compromisso jurídico, fortalecendo o gradiente de exigibilidade e a previsibilidade orçamentária. Em termos de dogmática, a política densifica os princípios constitucionais e viabiliza a interpretação do artigo 208, inciso V, em chave de igualdade substantiva: o acesso “segundo a capacidade” implica viabilizar a capacidade e compensar vulnerabilidades. A doutrina constitucional tem reconhecido, a propósito, a tensão entre a reserva do possível e o mínimo existencial, resolvida por critérios de proporcionalidade,



razoabilidade e priorização do núcleo essencial do direito social (Sarlet, 2012; Barroso, 2025; Alexy, 2008).

A hermenêutica constitucional adequada não fetichiza o texto legal, tampouco presume significados “em-si” imunes ao contexto. Atribuir sentido à norma é operar, de modo reflexivo, com o sistema de princípios e com a realidade que estes pretendem transformar. Daí a pertinência da observação segundo a qual o direito não é um conjunto de normas com sentidos pré-constituídos; o intérprete atribui significados a partir de sua pré-compreensão e das exigências de coerência e integridade do ordenamento. Nesse espírito, Dworkin (2010) sustenta que casos difíceis exigem princípios — não apenas regras — e que a integridade do direito repele soluções que, embora formalmente neutras, aprofundem injustiças.

Assim, interpretar “capacidade” de modo descontextualizado seria falhar com o compromisso constituinte de inclusão. A Constituição de 1988 inventariou desigualdades brasileiras e projeta sua superação. A educação é instrumento privilegiado dessa tarefa: direito individual, dever do Estado e da família, e responsabilidade da sociedade (art. 205). O vetor hermenêutico, portanto, aponta para a efetivação — e não para a restrição — do direito, harmonizando as dimensões de acesso, permanência, qualidade e conclusão (Canotilho, 2003; Barroso, 2025).

As ações afirmativas operam na fronteira entre igualdade e diferença: tratam desigualmente os desiguais para igualar oportunidades. No Brasil, o marco legal das cotas (Lei nº 12.711/2012), aperfeiçoado pela Lei nº 13.409/2016 (pessoas com deficiência) e pela Lei nº 14.723/2023 (ajustes de desenho e monitoramento), encontra amparo doutrinário e jurisprudencial. O STF, na ADPF 186/DF, reconheceu a constitucionalidade de cotas raciais na UnB, realçando o caráter compensatório e promocional da medida. Na ADI 3330, considerou constitucionais as políticas do PROUNI, por compreender que o objetivo constitucional é ampliar o acesso com instrumentos proporcionais e razoáveis.

A literatura sociológica adverte, todavia, para o risco de o sistema reproduzir hierarquias se não houver apoio à vida acadêmica cotidiana: a escola (e a universidade) podem converter capitais culturais e econômicos preexistentes em credenciais que



parecem “neutras”, mas não o são (Bourdieu; Passeron, 2014). É precisamente aqui que políticas de assistência estudantil atuam como infraestrutura da igualdade — não apenas abrindo portas, mas sustentando trajetórias. Evidências empíricas recorrentes em pesquisas nacionais apontam a importância de auxílios de moradia, alimentação, transporte, saúde mental, cuidado com dependentes, equipamentos e conectividade para reduzir evasão e melhorar o desempenho (Zago, 2006).

Direitos sociais exigem governança. No âmbito das universidades federais, a implementação do PNAES reclama: diagnóstico socioeconômico contínuo; critérios transparentes de elegibilidade; portfólios de benefícios flexíveis, capazes de responder a contextos regionais e perfis diversos; monitoramento e avaliação de resultados (retenção, evasão, rendimento, tempo de integralização); e articulação com políticas pedagógicas (tutoria, monitoria, nivelamento, apoio psicopedagógico). Nada disso se sustenta sem planejamento e orçamento: a efetividade envolve a inserção das ações de assistência no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (CF/1988, art. 165), com metas e indicadores e mecanismos de responsabilidade interna e externa (Barroso, 2025).

A tensão clássica entre reserva do possível e mínimo existencial não pode ser resolvida *ex ante* do debate; deve ser argumentada com base em dados e prioridades, de modo a otimizar a satisfação simultânea de vários direitos (Alexy, 2008). O dever de não regredir de forma injustificada, especialmente quando políticas comprovadamente eficazes estão em curso, constitui corolário do princípio da proibição de proteção insuficiente (Sarlet, 2012). Em linguagem simples: quando um programa como o PNAES mostra capacidade de reduzir evasão e ampliar sucesso acadêmico, retirá-lo ou subfinanciá-lo sem razões públicas robustas contraria a Constituição.

Retomando o duplo prisma:

- a) Capacidade como potencial. Todos os sujeitos têm potencial para aprender e criar. As diferenças de trajetória — de origem social, raça, gênero, deficiência, território — não são impeditivas da excelência; ao contrário, a diversidade enriquece a produção do conhecimento e democratiza a universidade



(Santos, 2007). Políticas pedagógicas inclusivas — currículos sensíveis à diversidade, metodologias ativas, acessibilidade, apoio psicopedagógico — fazem parte do que significa viabilizar o potencial humano (Freire, 2018; Cury, 2002).

- b) Capacidade como efetividade. Sem condições materiais, potenciais não viram resultados. A permanência demanda “infraestruturas de vida”: moradia estudantil digna, restaurante universitário a preço acessível, transporte, cuidado com dependentes (creches), saúde e saúde mental, equipamentos e internet. Demandam-se também tempos para estudar — o que supõe políticas de bolsas que reduzam a necessidade de jornadas extensas de trabalho (Zago, 2006). Em síntese: o mérito exige meios.

Desses desdobramentos decorrem linhas de ação coerentes com o PNAES: auxílios (moradia, alimentação, transporte, inclusão digital, saúde); serviços (assistência psicossocial e psicológica, acessibilidade, orientação acadêmica); políticas pedagógicas (ambientação, nivelamento, tutoria, monitoria, oficinas de escrita e leitura acadêmica); e integração comunitária (extensão, cultura, esporte), que fortaleçam pertencimento e redes de apoio. A literatura mostra que pertencimento e redes importam tanto quanto recursos financeiros para a persistência na universidade (Zago, 2006; Santos, 2007).

A preocupação com a permanência não é assistencialismo; é justiça. Direitos sociais fundam cidadania e ampliam liberdades reais (Sen, 2000). A universidade pública, ao garantir que estudantes de baixa renda, negros, indígenas, pessoas com deficiência e egressos da escola pública permaneçam e concluam seus cursos, transforma a estrutura social, reduzindo desigualdades persistentes. Do ponto de vista econômico e institucional, a evasão custa caro ao indivíduo e à sociedade; cada vaga não concluída significa desperdício de investimento público e frustração de potencial humano. Ao contrário, a permanência com sucesso multiplica retornos: capital humano, inovação, pluralidade científica e legitimidade democrática da universidade.



Além disso, a pauta da permanência possui densidade integradora: conecta políticas educacionais, de assistência social, de saúde, de direitos humanos e de desenvolvimento regional. Por isso, sua governança deve ser intersetorial e baseada em evidências, com transparência e participação estudantil na formulação e no controle social — o que reforça a gestão democrática da educação (CF/1988, art. 206, inc. VI).

O dispositivo constitucional não legitima exclusões baseadas em um suposto “talento natural” aferido por uma régua única e descontextualizada. Ao contrário, determina que o acesso aos níveis mais elevados do ensino seja garantido “segundo a capacidade de cada um”, e garantir é verbo de prestações. A garantia, lida com os princípios da dignidade, igualdade e redução das desigualdades, vincula o Estado a construir meios para que capacidades floresçam. É por isso que políticas de acesso, permanência e assistência — como a política de cotas (Leis nº 12.711/2012, 13.409/2016 e 14.723/2023) e o PNAES (Decreto nº 7.234/2010; Lei nº 14.914/2024) — não são “concessões”, mas exigências de uma leitura constitucional fiel ao projeto de 1988 (Barroso, 2025; Sarlet, 2012; Alexy, 2008).

Em síntese, a interpretação adequada do artigo 208, inciso V, impede a redução da expressão “capacidade de cada um” a mérito em abstrato e exige a compreensão do acesso como parte de um ciclo que inclui permanência e conclusão. O ensino superior público, para ser constitucionalmente coerente, deve articular seleção e suporte; mérito e meios; igualdade formal e igualdade material. A política de cotas abre portas e corrige assimetrias históricas; o PNAES, como política de Estado, sustenta trajetórias e converte potencial em resultado. É nesse entrelaçamento que a Constituição cumpre seu dever ser: transformar o direito à educação superior em experiência efetiva de cidadania, de ciência e de criação artística para todas e todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida a transformação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo



Decreto nº 7.234/2010, em política nacional de Estado, consolidada pela Lei nº 14.914/2024, representa avanços significativos para a garantia do direito à educação superior no Brasil? Ademais, investigou-se quais são os limites e os impasses jurídicos e de implementação, sobretudo diante do disposto no artigo 208, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que prevê o acesso aos níveis mais elevados de ensino “segundo a capacidade de cada um”.

Constatou-se que a nova lei conferiu maior solidez e estabilidade à política de assistência estudantil, convertendo-a em instrumento de Estado e reduzindo sua vulnerabilidade a contingências administrativas. A ampliação do público beneficiado, com a inclusão de novos segmentos historicamente marginalizados, reafirma o compromisso da política pública com a diversidade e com a democratização do acesso à educação superior.

Nesse contexto, ganharam destaque programas inovadores, como o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS), voltado à promoção de uma cultura de cuidado e acompanhamento em saúde mental, e o Programa de Permanência Parental na Educação (PROPEPE), destinado a apoiar estudantes com filhos pequenos. Tais medidas indicam um avanço qualitativo, ao reconhecer que a permanência universitária envolve dimensões que ultrapassam o aspecto meramente acadêmico.

Por outro lado, permanecem desafios significativos, especialmente no que diz respeito à operacionalização e à regulamentação do Sistema Nacional de Informações e de Controle do PNAES. É imprescindível o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, que deverão fornecer indicadores de resultados, auxiliar na formulação de estratégias institucionais e garantir a efetividade da política no longo prazo. A análise realizada evidenciou que, embora os avanços sejam notórios, dúvidas quanto às limitações orçamentárias e à capacidade de execução persistem, sendo necessárias ações coordenadas entre Estado, instituições e sociedade para que a lei seja plenamente implementada.

Ao longo do estudo, recuperou-se a trajetória histórica da assistência estudantil, desde as primeiras iniciativas no século XX até sua consolidação como política pública.



Destacou-se o papel central desempenhado pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) e pelas pesquisas que mapearam o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes, oferecendo base empírica para a formulação de políticas mais inclusivas. A comparação entre o PNAES de 2010 e o de 2024, estruturada em perspectiva histórico-analítica, permitiu evidenciar os avanços alcançados, as inovações introduzidas e os limites ainda a serem superados.

Nesse panorama, reafirma-se que o artigo 208, inciso V, da Constituição Federal deve ser interpretado em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da redução das desigualdades sociais, o que implica compreender a “capacidade de cada um” não como um critério meramente meritocrático, mas como expressão de um potencial que necessita de condições materiais e políticas públicas para se desenvolver.

Aqui se destaca o “duplo prisma” que deve orientar a leitura do dispositivo: de um lado, a capacidade como potencialidade intrínseca de cada indivíduo, ligada às suas aptidões e vocações pessoais; de outro, a capacidade como efetividade, dependente das condições sociais, econômicas e institucionais que tornam possível a plena realização desse potencial. A assistência estudantil e políticas como o PNAES são, justamente, os instrumentos que asseguram a conjugação dessas duas dimensões, permitindo que o mérito acadêmico se expresse de forma justa, sem ser tolhido pelas desigualdades estruturais.

Conclui-se, portanto, que a transformação do PNAES em política de Estado representa um avanço inegável para a educação superior brasileira, não apenas por conferir estabilidade normativa, mas por ampliar seu alcance, diversificar suas áreas de atuação e integrar novas dimensões sociais e culturais à assistência estudantil. Ainda que existam fragilidades e incertezas quanto ao financiamento e à execução, o caminho trilhado demonstra a construção de um modelo mais inclusivo e democrático de política pública. O futuro do PNAES dependerá da capacidade de articulação federativa, do compromisso institucional e do fortalecimento dos mecanismos de avaliação.



A consolidação de tais medidas é condição essencial para que o acesso à educação superior se realize em sua plenitude, garantindo não apenas a entrada, mas a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes. Em última análise, reafirma-se que a plena eficácia do artigo 208 da Constituição somente será alcançada quando o critério da “capacidade” for entendido sob o duplo prisma da potencialidade e da efetividade, tornando a educação superior um espaço efetivo de democratização, cidadania e promoção do desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, M. R. de; OLIVEIRA, I. F. de; SEIXAS, P. de S. Programa Nacional de Assistência Estudantil em uma universidade pública. **Psicol. Pesq.**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 191-209, ago. 2019. Disponível em:

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472019000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 set. 2025.

ANDRADE, A. M. J. de; TEIXEIRA, M. A. P. 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, maio 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/wqhZ5Km7XCbNbPTRwQrjP6x/?lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

ARAÚJO, S. A. de L. et al. Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 24, n. 3, p. 722–743, set. 2019.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/CW7CvT8tqBYZs5wWp8V7WFs/?lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2025.



BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105>. Acesso em: 15 set. 2025.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Petrópolis: Vozes, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 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, 20 jul. 2010, p. 5. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12711.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016**. Altera a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13409.htm. Acesso em: 19 set. 2025.



BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024.** Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 4 jul. 2024. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14914&ano=2024&ato=1e6gXTE5ENZpWTfb3>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.** Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 26 jul. 2024. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14934.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=39&data=13/12/2007&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186, Distrito Federal.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26 abr. 2012. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3330, Distrito Federal.** Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 03 maio 2012. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 81, p. 117–146, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/vbw9kfFGD5nQkFfhMhRLQ3n/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.



CASTRO, R. C. A. de M.; TRINDADE, J. da S.; DE OLIVEIRA, A. Ferreira. Assistência estudantil na educação superior: de programa de Estado a política de Estado. **Aracê**, v. 6, n. 4, p. 15216–15239, 2024. DOI: 10.56238/arev6n4-247. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2253>. Acesso em: 15 set. 2025.

CEZNE, A. N. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação**, [S. l.], 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1532>. Acesso em: 14 set. 2025.

CHAVES, J. C.; SILVEIRA, F. A. da. Ensino superior e política de assistência estudantil: repensando a formação universitária. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 40, p. 224-250, jul. 2018. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-12792018000300224&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 set. 2025.

CLÈVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. Interpretação Constitucional: entre dinâmica e integridade. **Sequência**, Florianópolis, n. 72, p. 67–92, jan. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/xy56KDyMBZW3L6m3sNJKw5B/?lang=pt>. Acesso em: 13/09/2025.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2019.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho de 2002. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/563>. Acesso em: 19 set. 2025.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 691–713, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?lang=pt>. Acesso em: 13/07/2025.

DUTRA, N. G. dos R.; SANTOS, M. de F. de S. 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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/63KjnRwHdxVTTxKwdSmvbwx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2025.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.



ECHALAR, J. D.; LIMA, D. da C. B. P.; OLIVEIRA, J. F. de. Plano Nacional de Educação (2014–2024) – O uso da inovação como subsídio estratégico para a Educação Superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 28, n. 109, p. 863–884, out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/9jYLqw4pbrgzjLZDf7YYygB/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2025

FONAPRACE; ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES**. Brasília: ANDIFES, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

FREITAS E SILVA, P. T. de; BEZERRA SAMPAIO, L. M. Políticas de permanência estudantil na educação superior: reflexões de uma revisão da literatura para o contexto brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, p. 603–631, set. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/XcTGnqJTkq9wdJZZ4PpwqFd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2025.

GIL CABRITO, B. Políticas e o direito à educação superior: qual agenda? **Revista Cocar**, n. 29, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9234>. Acesso em: 14 set. 2025.

GOMES, H. M. da C.; BRASILEIRO, T. S. A.; GOMES, L. A. Assistência estudantil e educação superior: avanços e desafios em uma universidade pública na Amazônia. **Revista Exitus**, v. 13, n. 1, p. e023023, 2023. DOI: 10.24065/2237-9460.2023v13n1ID2226. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2226>. Acesso em: 14 set. 2025.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2025.

KOWALSKI, A. V. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5137>. Acesso em: 10 ago. 2025.



MARIN, J. D. Hermenêutica constitucional e realização dos direitos fundamentais: o afastamento das arbitrariedades semânticas na atribuição de sentido. **Sequência**, Florianópolis, n. 65, p. 103–123, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/LfjM9PkYWtpNgfDb4RgNkdk/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2025.

NASCIMENTO, V. R. do. A filosofia hermenêutica para uma jurisdição constitucional democrática: fundamentação/aplicação da norma jurídica na contemporaneidade. **Revista Direito GV**, v. 5, n. 1, p. 147–168, jan. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/S5jyjZ4mP8HznY5V8kTwjtj/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2025.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323–337, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2025.

OLIVEIRA, L. L. de; ROCHA, E. L. da; SILVA, N. G. A. Assistência estudantil na pós-graduação: uma política de permanência urgente. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 19, n. 40, p. 1–21, 2025. DOI: 10.21713/rbpg.v19i40.2089. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/2089>. Acesso em: 17 set. 2025.

PERSKE, K. E; ALMEIDA, M. de L. P. de. Políticas públicas de acesso e assistência na educação superior: uma pesquisa do estado do conhecimento. **Roteiro**, Joaçaba, v. 48, e30135, jan. 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-60592023000101028&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 set. 2025.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, I. C. Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 856–877, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.432. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/432>. Acesso em: 15 set. 2025.

SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.



SCAFF, E. A. D. S.; PINTO, I. R. D. R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 431–454, abr. 2016.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ySYRxCRBTsNz7CKKF97JSnn/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2025.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, P. T. de F. E. ; SAMPAIO, L. M. B. Políticas de permanência estudantil na educação superior: reflexões de uma revisão da literatura para o contexto brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 5, p. 603–631, set. 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/XcTGnqJTkq9wdJZZ4PpwqFd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

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

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 set. 2025.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 226–237, maio 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/wVchYRqNFkssn9WqQbj9sSG/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2025.