



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Eixo temático: Política Social e Serviço Social**

**Sub-eixo: Política de Educação**

## **É PRECISO QUE TUDO MUDE PARA QUE PERMANEÇA COMO ESTÁ: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E OS DESAFIOS DA PERMANÊNCIA**

**VIVIAN DE ALMEIDA MATTOS<sup>1</sup>**

**ALINE MIRANDA CARDOSO<sup>2</sup>**

**JÉSSICA OLIVEIRA MONTEIRO<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

O artigo analisa a recente sanção da Lei 14.914/2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), após legislações anteriores mais frágeis. As autoras, assistentes sociais atuantes na área, buscam refletir criticamente sobre os avanços trazidos pela nova lei, bem como os limites e desafios que ela pode apresentar. O objetivo é contribuir para o debate sobre permanência e assistência estudantil, compartilhando dúvidas e propondo caminhos para fortalecer a política.

**Palavras-chaves:** assistência estudantil, permanência estudantil, Pnaes.

### **ABSTRACT**

The article analyzes the recent sanction of Law 14.914/2024, which establishes the National Student Assistance Policy (Pnaes), following earlier, weaker legislations. The authors, social workers active in the field, seek to critically reflect on the advancements brought about by the new law, as well as the limits and challenges it may present. The aim is to contribute to the debate on student retention and assistance, sharing doubts and proposing ways to strengthen the policy.

**Key-words:** Student aid, student stay, Pnaes.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

<sup>2</sup> Instituto Federal do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Instituto Federal Fluminense



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

## 1- INTRODUÇÃO

No momento da escrita deste artigo, estamos há apenas 15 dias da sanção da Lei 14.914, de 03 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Não se trata da primeira regulamentação desta Política. Anteriormente normatizada pela Portaria Ministerial nº 39/2007<sup>4</sup> e, posteriormente, pelo Decreto 7.234 de 2010, a Pnaes, focada, prioritariamente na política de permanência dos/as estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, carecia de uma legislação menos frágil, que não ficasse à mercê, exclusivamente, das compreensões do Presidente da ocasião. Portanto, isto é explicitamente um avanço.

Há ainda, porém, limites e desafios que a Política agudiza ou inaugura. A intenção deste artigo, de três assistentes sociais inseridas na política de Educação e que lidam diretamente com a assistência estudantil, é uma primeira aproximação com a nova Pnaes, no sentido de uma reflexão crítica. Esperamos, assim, poder contribuir para o debate, dividindo dúvidas e compartilhando caminhos.

## 2- A APROVAÇÃO DA NOVA PNAES: um museu de grandes novidades?

Inicialmente, cabe-nos demarcar que assim como o Decreto 7.234 de 2010, a aprovação desta lei não foi precedida da interlocução com os sujeitos históricos demandantes e atuantes na área, como é o caso do movimento estudantil, do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace)<sup>5</sup> e de profissionais envolvidos diretamente na execução das ações. Com isso, queremos dizer que possivelmente, parte das distorções e lacunas existentes na legislação atual poderiam ter sido reduzidas durante o processo de tramitação se fosse realizado um diálogo efetivo e a consideração dos interesses dos atores supracitados.

---

<sup>4</sup> A referida portaria não citava em seus artigos e incisos as unidades de ensino que, na ocasião, faziam parte da Rede de Educação Profissional e Tecnológica. Tal instrumento normativo foi instituído no âmbito da Secretaria de Ensino Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), criando o Pnaes direcionado ao atendimento das condições de permanência estudantil dos discentes de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior (Lima, 2017).

<sup>5</sup> Trata-se de um fórum que existe desde o final da década de 1980, congregando pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior do país. Tem se destacado em sua história pela elaboração de pesquisas sobre o perfil dos estudantes de graduação das universidades públicas federais, além da discussão e proposição de políticas relativas à permanência estudantil. Sua atuação envolve a articulação de reuniões, produção de documentos e encontros regionais e nacionais, também com a participação dos profissionais que executam as ações na área. Soma-se a isso, sua mobilização junto ao Congresso Nacional e diferentes órgãos governamentais no fortalecimento do debate sobre garantias legais para políticas de permanência estudantil (Fonaprace, 2012; Magalhães, 2013; Cardoso, 2023).

O projeto de lei (PL) original foi apresentado em 2011 (PL 1434 de 2011) na Câmara dos Deputados. Desde então, foi pensado a outros PLs em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro sobre o tema da assistência estudantil, sofrendo diversas mutações até chegar na versão aprovada no Senado em 2023 (PL 5395 de 2023). O trabalho de Crossara e Silva (2020) identifica pelo menos doze projetos de lei sobre o tema no Congresso Brasileiro, sendo objeto de disputa por diversas forças políticas.

A nova lei (14.914/2024) é consideravelmente maior que o Decreto (ainda vigente) 7.234/2010. O que este último deixa de maneira genérica, como áreas em que as ações da assistência estudantil devem ser desenvolvidas, a nova lei pretende regulamentar em programas. Enquanto a norma de 2010 tem apenas nove artigos, a nova Pnaes possui 34, nos quais estão dispostos seus 11 programas, entre antigos e inéditos, a saber<sup>6</sup>: I - Programa de Assistência Estudantil (PAE); II - Programa de Bolsa Permanência (PBP); III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases); IV - Programa Estudantil de Moradia (PEM); V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate); VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir); VII - Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe); VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB); IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS); X - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes); XI - Benefício Permanência na Educação Superior. Dado o limite deste artigo, não será possível comentar detalhadamente todos os programas. Alguns comentários gerais, todavia, são possíveis e pertinentes.

A nova lei aumenta a abrangência do público alvo da assistência estudantil. No primeiro parágrafo do artigo primeiro informa que o público principal são os *estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais de graduação e em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio*<sup>7</sup> e acrescenta, no segundo parágrafo do mesmo artigo que, havendo disponibilidade orçamentária, a Pnaes pode ainda atender estudantes presenciais de mestrado e doutorado e estudantes das instituições de ensino superior públicas

<sup>6</sup> Além dos 11 programas listados, o artigo 4 ainda traz como texto: “XII - oferta de serviços pelas próprias instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; XIII - outras ações tomadas públicas por meio de ato normativo do Ministro de Estado da Educação, observada a compatibilização dessas ações com as dotações orçamentárias existentes, e desde que não haja prejuízos aos programas e às ações constantes dos incisos I a XII do caput deste artigo.”

<sup>7</sup> Cabe destacar que os estudantes de nível médio da educação profissional técnica já estavam inseridos no público alvo do Decreto, pois, em seu art. 4º, foi estabelecido que os Institutos Federais também deveriam executar as ações de assistência estudantil considerando-se *suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente*. No entanto, a nova Pnaes explicita de forma mais direta este conjunto de estudantes, mas sem considerar no desenho dos programas o conjunto de direitos que este público já faz jus.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

gratuitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de convênios ou de instrumentos congêneres.

A ampliação deste público, no entanto, precisa necessariamente vir acompanhada de uma revisão da Matriz Pnaes, ou esta nunca será uma opção possível para as instituições federais de ensino (IFEs) sem, conseqüentemente, acirrar a focalização da política. A assistência estudantil nunca conseguiu atender corretamente todo o público potencial<sup>8</sup> de suas ações. Anteriormente ao Decreto Pnaes, prevalecia a execução de ações pontuais e fragmentadas, geralmente subsidiadas com recursos de custeio das próprias instituições, sem uma rubrica específica, o que implicava na submissão às disputas internas com outras áreas (pesquisa e extensão, por exemplo) por recursos mínimos.

Mesmo após o Decreto, não conseguiu-se estabelecer o repasse regular de recursos. Na tabela 1, a título de exemplo, podemos observar a evolução e a variação dos recursos liquidados para a Ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior<sup>9</sup>, principal fonte de recurso da Pnaes nas universidades federais, nos últimos 12 anos.

### **Tabela 1: Evolução dos recursos liquidados para o Pnaes (Ação 4002) (2012- 2024) – Brasil**

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que se considerarmos o universo total de estudantes matriculados em cursos de graduação e também em cursos de nível médio em todo o país, as IFEs que executam ações vinculadas ao Pnaes compõem um universo bastante restrito. Isto ocorre porque a ampla maioria dos estudantes universitários e de nível médio não estão matriculados em instituições da rede federal. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Censo da Educação Superior de 2023, menos de 15% dos estudantes de graduação ocupam as vagas das universidades federais. Já em relação ao nível médio, embora não tenhamos este dado de forma precisa, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a prioridade da oferta do ensino médio é de responsabilidade dos estados. Assim, a ampla maioria dos estudantes deste nível de ensino se encontra, prioritariamente, em escolas estaduais em todo o Brasil. Mas, há uma ressalva a se fazer, pois, diferente dos estudantes das universidades federais que tendem a estar em uma situação melhor, ao menos em termos de garantias legais, em relação aos estudantes das demais redes, os estudantes do ensino médio das escolas estaduais, no que tange à garantia das condições mais básicas de permanência tendem a se encontrar numa situação melhor que os estudantes da rede federal. Estes últimos, embora também sejam portadores de direitos previstos em diversos dispositivos legais (Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, LDB, dentre outros), ainda não possuem acesso à gratuidade do transporte, alimentação escolar, uniformes e materiais didáticos, de forma ampla e irrestrita, sem serem submetidos a processos seletivos.

<sup>9</sup> Cabe destacar que a rubrica específica para acompanhar os recursos Pnaes destinados à Rede Federal de Educação Profissional Tecnológica é a Ação 2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

ANO	LIQUIDADO	DIFERENÇA (%)
2012	R\$ 680.291.680,86	-
2013	R\$ 854.867.412,79	25,7%
2014	R\$ 962.720.278,65	12,6%
2015	R\$ 1.012.646.382,70	5,2%
2016	R\$ 1.063.256.090,57	5,0%
2017	R\$ 1.039.463.702,41	-2,2%
2018	R\$ 1.014.853.692,68	-2,4%
2019	R\$ 1.034.866.929,32	2,0%
2020	R\$ 922.542.876,14	-10,9%
2021	R\$ 705.833.393,43	-23,5%
2022	R\$ 794.511.523,89	12,6%
2023	R\$ 876.850.840,28	10,4%
2024	R\$ 1.135.459.131,28	29,5%

Fonte: Elaboração Própria, a partir do Painel do Orçamento - valores deflacionados pelo IPCA (2024 - dotação orçamentária)

Desse modo, ainda que seja inevitável considerar esse aumento nos patamares orçamentários, é fundamental destacar que ele não acompanhou o crescimento das matrículas nem a diversificação do perfil estudantil, ambos proporcionados pelos processos de expansão e reestruturação das universidades públicas federais. Somou-se a este cenário, a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que estabeleceu o teto dos gastos públicos com despesas primárias, o que impactou tanto no orçamento geral das universidades quanto nos recursos destinados à rubrica Pnaes. Com isso, além da demanda historicamente reprimida, novos atores passaram a ser demandantes do atendimento de suas condições básicas de permanência num contexto de fortes restrições orçamentárias (Lima, 2017; Cardoso, 2023).

Conforme analisado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2024a), os parâmetros para o cálculo da Matriz Pnaes, que define o montante que cada instituição receberá para executar a política de assistência estudantil, atua com a prevalência do indicador “*aluno equivalente*” que é definido pelo número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período<sup>10</sup>. Dado que é uma política que atua na permanência do corpo estudantil, o ideal, e o TCU também recomenda, é introduzir indicadores de vulnerabilidade<sup>11</sup>, sejam econômicos ou de dominação simbólica.

<sup>10</sup> Este indicador é também o prevalente na Matriz OCC (Orçamento de Outros Custeios e Capital) que é o instrumento de distribuição anual dos recursos destinados à manutenção, funcionamento e expansão das universidades federais. Para maiores informações, acessar o Decreto 7.233/2010.

<sup>11</sup> Aqui cabe-nos uma pequena digressão, pois a composição da Matriz Pnaes, do mesmo modo que a Matriz OCC, centra-se basicamente nos resultados acadêmicos esperados sem considerar outros fatores que incidem diretamente nas condições de permanência. Referimo-nos às particularidades do tipo de curso, do território no qual a IFE está inserida, mas, também no território de moradia do estudante, no acesso a outras políticas públicas, dentre outros.

Cabe mencionar que, independente da sanção da nova lei, a alteração da Política de Cotas (Lei 12.711/2012, modificada pela Lei 14.723/2023) já pressiona o orçamento da assistência estudantil, tendo em vista que muda o perfil das cotas de renda, reservando uma parcela das vagas para estudantes oriundos/as de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo per capita. Anteriormente, o limite era de 1,5 salário mínimo per capita. A lei ainda menciona a prioridade para o recebimento de auxílio estudantil às/aos estudantes optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social (art.7-A).

A respeito do estabelecimento deste grau de prioridade no recebimento dos auxílios, considera-se que há possíveis prejuízos para uma parcela de estudantes com perfil cotista, pois, a nova Lei de Cotas, prevê que aqueles/as candidatos/as que atingirem a nota da ampla concorrência deverão obrigatoriamente migrar para este grupo. Isto tem o intuito de permitir que mais estudantes com perfil cotista possam acessar as IFEs pelo Sistema de Reserva de Vagas. No entanto, é preciso destacar que não está previsto nenhum mecanismo que permita identificar as/os estudantes que migraram forçadamente para a ampla concorrência, mesmo tendo o perfil cotista, para que também possam ter prioridade no atendimento de suas condições de permanência<sup>12</sup>.

Ainda sobre o público a ser atendido, no Decreto, para todas as ações da assistência estudantil, se estabelece a prioridade de atendimento às/aos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio (art.5). Na nova lei, a exigência do limite de renda deixa de ser um parâmetro geral, mantendo a prioridade apenas para estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das IFEs e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Obedecendo a esse parâmetro, cada programa descreve seu público principal.

---

Podemos dizer que em ambas as matrizes, o fenômeno da evasão e retenção têm peso na definição dos recursos orçamentários. No entanto, tal como aponta Lima Júnior et al (2019), ainda não temos indicadores oficiais que conseguem apreender a evasão e retenção de forma fidedigna, ou seja, que de fato consigam expressar a complexidade existente nas trajetórias individuais dos estudantes. O que exemplifica isto de forma bastante assertiva é análise contida na publicação do recente relatório do TCU que versa sobre este fenômeno na rede de educação profissional, científica e tecnológica, pois destaca a inexistência de canais voltados para a atuação conjunta no âmbito das IFEs, o que gera uma atuação dispersa e isolada no combate à evasão. Ademais, os diagnósticos estão desatualizados predominantemente, o que significa dizer que as ações de prevenção e de enfrentamento têm o foco em causas igualmente desatualizadas. Assim, prevalecem estratégias de permanência e êxito baseadas em evidências obsoletas diante da não revisão periódica dos planos estratégicos de ação para o combate da evasão (TCU, 2024b).

<sup>12</sup> No município do Rio de Janeiro, por exemplo, há o Passe Livre Universitário, cujo direito é estendido a todos/as os/as cotistas. Com a nova regra, temos um contingente de estudantes que não acessará o benefício.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

A nova lei incorpora programas já existentes, como o Programa de Bolsa Permanência<sup>13</sup> (PBP) (regulamentado pela Portaria 389 de 09 de maio de 2013<sup>14</sup>), estendendo sua abrangência para estudantes dos Institutos Federais e, considerando, a inclusão de mestrandos e doutorandos que não recebam bolsas de seus programas; o Programa Incluir de Acessibilidade na Educação<sup>15</sup> e o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes)<sup>16</sup>.

Dentre os outros programas, sem outras condicionalidades, há o Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate) - para garantir a mobilidade de estudantes para às atividades letivas e acadêmicas, o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) - que visa promover a cultura do cuidado no ambiente estudantil, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases) - que destina-se a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, incluindo pós-graduandos, e o Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB) - cujo objetivo é oferecer salas e espaços adequados para o estudo, a pesquisa e a permanência de estudantes.

Sobre este último, um comentário é preciso: que tipo de formação humana está se promovendo e incentivando com a garantia de espaços abertos 24 horas? Uma política de ensino, uma grade curricular ou até mesmo uma disciplina que demande que o corpo estudantil abdique de suas horas de descanso e sono para estudar, pesquisar ou qualquer outra atividade acadêmica ou letiva é insalubre. É uma proposta que ignora a estrutura de transporte, segurança e alimentação que mesmo nas grandes capitais, não oferece as condições mínimas para as madrugadas. E, além disso, desconsidera que para oferta deste programa é imprescindível a existência de profissionais técnicos para operacionalizá-lo nas condições previstas, o que diante dos processos de precarização da força de trabalho agravados nos últimos anos há sérios empecilhos para tal.

É importante também notarmos o que está disposto no Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate). Junto da alimentação, a mobilidade para o acesso às instituições de ensino é

<sup>13</sup> Regulamentado pela Portaria MEC 389 de 09 de maio de 2013. Disponível em:

[http://sisbp.mec.gov.br/docs/Portaria-389\\_2013.pdf](http://sisbp.mec.gov.br/docs/Portaria-389_2013.pdf)

<sup>14</sup> Embora ambas as regulamentações continuem citando a possibilidade de concessão da PBP aos estudantes que comprovem, cumulativamente, estar matriculados/as em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias e terem renda per capita até 1 salário mínimo (na Portaria 1,5 salário mínimo, na nova lei, seguindo as normativas gerais, a renda per capita cai para 1 salário mínimo), desde 2016, o programa está restrito aos/às estudantes indígenas e quilombolas (Ofício Circular nº2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC).

<sup>15</sup> Para mais informações, acessar: <http://portal.mec.gov.br/programa-incluir>. Cabe mencionar que os desafios para garantia da acessibilidade esbarram em questões estruturais da subfinanciada Educação Superior que sofre também com a extinção de cargos, como é o caso de Tradutor/Intérprete de Libras, extinto pelo Decreto 10.185/2019. De igual modo é importante apontar o necessário diálogo deste programa com a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, o que na redação da política aprovada não foi considerada.

<sup>16</sup> Normatizado pelo Decreto 4875 de 11 de novembro de 2003 e pela Portaria 745 de 05 de junho de 2012.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

um dos maiores gargalos para a permanência estudantil. A nova lei destaca um programa específico para a pauta, o que é muito importante, porém, até o momento não há um alcance efetivo das demandas que o tema requer. Isso porque, o programa dispõe de dois artigos: um que fala da garantia da gratuidade para estudantes matriculados nas IFEs provenientes de regiões em que não haja disponibilidade de transporte público para o referido acesso; e outro que dispõe de alguns objetivos incorporados no programa. Nota-se que o programa não prevê nenhuma ação relacionada à melhoria do acesso pelos/as estudantes ao transporte público já existente nas diversas regiões. Pois, além da garantia do transporte onde prevalece a sua inexistência, cotidianamente vivenciamos a negligência deste direito em locais onde o serviço existe, porém de forma precária e insuficiente. Atualmente, a gratuidade do transporte escolar fica a cargo dos governos estaduais e municipais, não havendo uma previsão nacional e federal que contemple este benefício às/aos estudantes do ensino superior e da educação profissional, científica e tecnológica. O Relatório do TCU (014.924/2023-4) sobre a evasão escolar na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, ressalta que “o programa Caminho da Escola (Lei 12.816/2013) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Lei 10.880/2004) não incluíram os estudantes da Rede Federal EPCT [Educação Profissional Científica e Tecnológica] dentre o seu público-alvo” (TCU, 2024b, p. 08). No entanto, há uma minuta de projeto de lei em elaboração no âmbito do MEC que a nova lei do Pnaes não considerou de forma objetiva em sua redação.

Em relação ao programa de saúde mental, nota-se ausência de menção direta e efetiva a uma questão que desafia a vida de grande parte do público estudantil: o abuso de álcool e outras drogas. O debate sobre essa questão como questão de saúde pública é de suma importância e guarda relações diretas com os desafios de permanência e conclusão de cursos.

A nova lei estabelece, ainda, quatro programas. O Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe), voltado para a criação de infraestruturas física e de acolhimento direcionadas às mães ou pais de filhos menores de seis anos de idade, o que é muito importante. No entanto, este recorte de faixa de idade (ainda que entendendo que priorizou-se o público da educação infantil), não é suficiente para a efetiva permanência das/os estudantes que possuem filhos/as, tendo em vista que não há escolas públicas integrais suficientes, nem espaços que recebem crianças para estudantes de cursos noturnos.

O Programa Estudantil de Moradia (PEM) menciona estudantes em situação de vulnerabilidade social como seu público, sem informar os critérios para aferir essa vulnerabilidade,

assim como sem previsão de articulação direta com o programa de alimentação escolar/universitário.

O Benefício Permanência na Educação Superior é voltado para famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais cujos dependentes estejam matriculados no ensino superior.

O Programa de Assistência Estudantil (PAE) ocorre por meio de benefícios diretos em dez áreas, as mesmas descritas no Decreto. Para ser beneficiado/a, o/a estudante deve atender a, pelo menos, um dos requisitos: ser egresso da rede pública ou da rede privada na condição de bolsista integral na educação básica; ser cotista; ser integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, observado o limite de renda bruta familiar mensal per capita de até um salário mínimo; ser estudante com deficiência a qual requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda; ser estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional não adotado em idade de saída; ser estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais ou; ser estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.

Outro ponto que merece destaque é a previsão da participação estudantil ao longo do processo que envolve as ações do PAE, desde a formulação até a sua avaliação, o que significa um avanço e uma possibilidade dos interesses e necessidades estudantis serem considerados de forma mais efetiva. Seria importante, inclusive, que essa previsão aparecesse como um parâmetro geral da política e não apenas em um dos seus programas. Há, no entanto, uma preocupação, sobretudo, em relação a como concretizar essa participação na etapa da execução, tendo em mente a necessidade de se preservar o sigilo das informações e o conhecimento técnico necessário para essa atuação.

Por fim, no artigo nº 33 da nova lei, se estabelece que “As normas e os demais procedimentos necessários à implementação dos programas e das ações da Pnaes, observado o disposto nesta Lei, serão definidos em regulamento.”. É possível, assim, que os espaços negligenciados de diálogo na elaboração e aprovação da lei, sejam conquistados no momento de sua regulamentação.

### **3 - ACASO OU NEGLIGÊNCIA? Algumas omissões identificadas no texto da nova Pnaes**



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Neste momento, buscamos apontar algumas ausências na política que nos trazem preocupações significativas, pois dizem respeito a questões que vão além do aspecto material, mas, sim, pedagógicas, subjetivas, de respeito e valorização de diversidades e identidades. Não se trata de apartar esses elementos do aspecto material. Mas temos que pensar: como é possível a análise das condições materiais de produzir e reproduzir a vida apartada da produção de sujeitos, que possuem classe, cor, gênero, cultura, subjetividade, etc?

[...] se o identitarismo é um problema para quaisquer pleitos emancipatórios, a recusa apriorística da identidade também o é. Há uma esquerda “anti-identitária” que pode ser tão ou mais benéfica ao neoliberalismo como os mais convictos identitaristas. O anti-identitarismo está no discurso de uma esquerda que se diz “tradicional”, “raiz”, e considera que a identidade e as questões a ela relacionadas são desviantes do “plano puramente econômico” (Almeida, 2019, p. 15).

Por conseguinte, são elementos que não podemos descuidar quando pautamos as condições de permanência estudantil. Destacamos aqui apenas três.

Uma primeira questão a se destacar é que não foi previsto entre os programas que compõem a política, um específico sobre apoio pedagógico. Tal ação só está disposta em um dos eixos de atuação do Programa de Assistência Estudantil (PAE), assim como já estava no Decreto 7.234/2010: ou seja, direcionado ao recorte daqueles que são considerados mais “vulneráveis” socioeconomicamente, porém, sem nenhuma diretriz, objetivos e disposições a mais.

Permanecer também requer pensar a forma de ensinar, para além de conteúdos, metodologias, flexibilizações, atendimento educacional especializado, adaptações curriculares, diversificação de formas de avaliação, etc. Por isso, é um elemento, que ao nosso ver, precisa além de perpassar a política, ter um momento específico, no qual seja garantido previsões e diretrizes consubstanciadas. Diálogo com a LDB, lei educação bilíngue. Orientação dos planos de permanência serem construídos conjuntamente com Projetos Políticos Pedagógicos, Projetos Pedagógicos de Cursos, e outros instrumentos pedagógicos existentes. Como pensar no enfrentamento de desigualdades na educação, sem pensar em equidade e diferentes condições de ensino-aprendizado do público-estudantil? As desigualdades impactam na condição de aprender e a escola que se quer democrática precisa ter planos de intervenção nesse sentido.

Outro ponto crucial é a ausência total do tema das relações étnico raciais na política. Nota-se ainda que existe uma insuficiência de dados e poucos debates que articulam o acesso, permanência e conclusão de cursos estudantes ingressantes negros e indígenas nas instituições federais de ensino, as quais são alcançados pela Lei de Cotas. Avançamos na garantia legal da reserva de vagas para esses grupos historicamente discriminados, como medida de reparação

histórica e promoção da equidade. Porém, pouco temos dado atenção à situação de permanência e êxitos destes jovens e adultos em nossas instituições.

Diversos estudos foram e seguem atentos a isso, e também sinalizando que há muitos desafios e lacunas existentes que seguem sendo importantes pautas. Um exemplo disso, é uma pesquisa recente realizada pela Defensoria Pública da União (DPU), em parceria com a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), que se debruçou sobre a implementação da referida lei no âmbito das universidades. Tal estudo, entre outras coisas, identificou que embora tenha havido uma ampliação do ingresso desse perfil específico de estudantes, ainda que esteja aquém do necessário, os dados de conclusão de cursos “revelam que mais da metade dos(as) estudantes pretos(as), pardos(as) e indígenas que ingressaram nas vagas destinadas a negros(as), ainda se encontram matriculados(as). Pouco mais de 1/6 (um sexto) se diplomaram, e aproximadamente 30% se evadiram.” (DPU e ABPN, 2022, p. 44). A partir disso é preciso refletirmos: quais fatores motivam as dificuldades de formação deste público? Para além do ingresso, como podemos pensar a permanência e êxito destes estudantes nas escolas e universidades?

A política de acesso possui pouca relação com a de permanência e com isso, pode-se perder consideravelmente a efetividade das políticas de ações afirmativas em pauta. Destacamos aqui que as ações afirmativas étnico-raciais vão muito além das cotas, apesar destas serem uma das formas de sua realização. Inclui também outras ações fundamentais, como a inclusão da valorização da história e cultura afro-brasileira, indígena e quilombola nos currículos e nas atitudes cotidianas na escola.

Nesse sentido, apontamos que não houve articulação direta e efetiva com marcos fundamentais já existentes sobre essas questões tal como as Leis 10.639/2003 e 11.645/2008 (que tornam obrigatório o ensino da História e cultura africana, afro-brasileira e indígena no currículo escolar) e ainda mais recente, a Portaria MEC nº 470, de 14 de maio de 2024 (que institui a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola). Chamamos a atenção para isso pois consideramos como fator de permanência, que fortalece o pertencimento, o combate à dominação simbólica e material, a construção de relações institucionais não racistas, etc. Ou seja, não há programas específicos que conversem diretamente com os públicos alvo das cotas, especialmente as raciais tratadas aqui. A Pnaes sequer mencionou a articulação com os Núcleos de Estudos Afro Brasileiros e Indígenas (Neabs/Neabis), muitas vezes já existentes e operantes em nossas instituições, mas que sem



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

dúvida carecem de fortalecimento, valorização, institucionalização, condições materiais e humanas para o exercício de suas atividades.

O terceiro ponto identificado é a ausência de previsões de atenção ao público LGBTQIA +. No contexto de uma sociedade machista, homofóbica, transfóbica, misógina e tantas outras denominações relacionadas a preconceito e discriminações contra as diversidades, as questões relacionadas ao gênero e sexualidades se tornam obstáculos à permanência estudantil no ambiente escolar e universitário. Nota-se que pouco temos de avanço no que diz respeito à formulação de políticas institucionais, especialmente de assistência estudantil em relação a esse público. Convidamos à reflexão de como as situações de constrangimentos preconceituosos e discriminatórios sejam fatores determinantes para evasão, retenção, transferências, e perdas de vínculos com a instituição educacional, seja definitivamente ou temporariamente.

Ressalta-se a população trans, em suas legítimas demandas de uso do nome social e de uso de banheiros de acordo com sua identidade de gênero, o que mesmo com garantias a sua implementação nos espaços escolares ainda é considerado um “tabu” ou um cumprimento à contra gosto. O PAE fez questão de priorizar certos públicos, e não mencionou pessoas trans que historicamente sofrem violências e vulnerabilidades ainda mais acentuadas. Segundo o *Dossiê: registro nacional de assassinatos e violações de direitos humanos das pessoas trans no Brasil, em 2022*, iniciativa da Rede Trans<sup>17</sup>, as violações de direitos humanos mais comuns que afligem a população trans são: uso de banheiro, agressão física, violência política de gênero e *recusa do uso do nome social*. A escola foi apontada como o segundo lugar de maior ocorrência de violações de direitos humanos contra pessoas trans. Ainda segundo o mesmo Dossiê, em 2022, houve 131 assassinatos de pessoas trans no Brasil. A vítima mais jovem tinha 15 anos. O Brasil segue, pelo 14º ano consecutivo, no 1º lugar de países com maior número de assassinatos de pessoas trans.

Reconhecemos que existem algumas iniciativas de ampliação de acesso deste público em algumas instituições<sup>18</sup>, na graduação e na pós-graduação. No estado do Rio de Janeiro, o pioneirismo está com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que vem

---

<sup>17</sup> ARAÚJO, Tathiane Aquino; NOGUEIRA, Sayonara Naidier Bonfim; CABRAL, Euclides Afonso. Registro Nacional de Assassinatos e Violações de Direitos Humanos das Pessoas Trans no Brasil em 2022. Série Publicações Rede Trans Brasil, 7a. ed. Aracaju: Rede Trans Brasil, Uberlândia: IBTE, 2023. Disponível em: <[https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2023/01/DOSSIE2023\\_REDUZIDO.pdf](https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2023/01/DOSSIE2023_REDUZIDO.pdf)>.

<sup>18</sup> Acesse a reportagem recente para conhecer as iniciativas: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2024/02/09/cotas-para-pessoas-trans-avancam-nas-universidades-mesmo-com-resistencia-no-mec-e-no-congresso.ghtml>



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

debatendo com afinco a implementação de cotas para pessoas trans. Temos que a própria atualização da Lei de Cotas não previu a inclusão deste público específico. Assim como a lei que estabelece o Pnaes também não previu essa particularidade em termos de permanência. Destacamos a necessidade de avanço de políticas institucionais destinada a esse público, por exemplo, a instituição de programas e políticas de prevenção e intervenção em situações de violência contra a população LGBTQIA+, o estabelecimento e fortalecimento de Núcleos de Gênero e Diversidade Sexual (Nugedis), a revisão e consideração do tema nos currículos (projetos políticos pedagógicos, de cursos, de disciplinas, afins) e tantas outras possibilidades.

Dentre tantas outras normativas, destacamos a falta de interseção com o próprio Estatuto da Juventude, previsto pela Lei 12.852/2013, que além de outras garantias, prevê explicitamente uma seção sobre direito à diversidade e à igualdade, inclusão de temas sobre questões étnicas, raciais, de deficiência, de orientação sexual, de gênero e de violência doméstica e sexual praticada contra a mulher, seja nos conteúdos curriculares e nas relações institucionais de modo mais amplo, o que sem dúvida não poderia estar de fora de uma política que versa sobre permanência e assistência estudantil.

#### **4 - À guisa de conclusão: no horizonte, as lutas.**

O presente artigo congrega impressões iniciais de três assistentes sociais que lidam diariamente com as mazelas da “questão social” que se expressam no espaço escolar/universitário, ou seja, com o conjunto de fatores que impedem de diferentes formas os estudantes de seguir estudando. A estrutura dessas instituições muitas vezes opera mecanismos que contribuem e/ou reforçam as dificuldades que incidem nas condições de permanência de forma geral, o que demanda de nós um esforço brutal para não limitá-las apenas aos carecimentos materiais. Precisamos urgentemente avançar numa concepção de política que considere os diferentes tipos de pertencimento, o território, a trajetória acadêmica, etc. Para tanto, é fundamental não somente existir a garantia de um orçamento à altura, mas, também a consolidação de equipes multiprofissionais que atendam a complexidade e a envergadura das demandas estudantis.

Tal como buscamos evidenciar no título deste artigo, a nova Pnaes inova em alguns aspectos, mas sem alterar profundamente a lógica que fundamenta as ações da política. Sem dúvidas, é um avanço, termos uma lei aprovada, mas esta não estabelece garantias efetivas para a permanência, pois há um campo em aberto de disputas para a regulamentação de alguns



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

programas num cenário em que se opera um verdadeiro sequestro do orçamento público, seja pelas elites econômicas financeiras, seja pelos grupos políticos hegemônicos no Congresso Nacional. Com isso, num contexto em que a financeirização atinge diferentes esferas da vida social e avança ferozmente sobre os instrumentos de políticas públicas legitimamente construídos com base em muita luta das classes trabalhadoras, há um reforço da lógica de focalização e seletividade - características históricas das políticas sociais. Desse modo, ainda que a nova Pnaes amplie, em certa medida, o escopo de atuação das ações de permanência, prevalece a tendência de priorizar a transferência direta de recursos monetários aos estudantes (Cardoso, 2023).

A divisão da política de assistência estudantil em programas nos faz questionar se os/as legisladores compreendem que as ações, para sua efetiva execução, demandam, necessariamente, uma articulação contínua. Esta deveria ser um princípio geral da política e não uma escolha de cada instituição.

Vale destacar ainda a falta de diálogo com legislações anteriores e posteriores ao próprio Decreto Pnaes que estabelecem garantias para as condições de permanência para determinados públicos específicos<sup>19</sup> e que foram solenemente ignoradas na redação da nova Pnaes. Outrossim, há uma ausência da previsão da necessidade de articulação desta política com outras políticas setoriais do território no qual se localiza a instituição de ensino, o que evidenciaria que esta última é apenas um dos atores do sistema de garantia de direitos e, portanto, não deve se responsabilizar por toda e qualquer demanda de seus estudantes e suas respectivas famílias.

Este artigo visou contribuir para a reflexão necessária para engrandecer nossas respostas profissionais considerando as novas configurações da política de assistência estudantil, suas contradições e seus espaços ainda abertos para conquistas para a classe trabalhadora.

Haja força e disposição para que permaneçamos atentas e fortes na luta por uma universidade popular, em que as ações da assistência estudantil não sejam mais consideradas como políticas para os vulneráveis, mas, sim, como o mínimo de direito que qualquer estudante numa instituição pública de ensino precisa acessar. Sigamos.

## 5- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

<sup>19</sup> Vide o conjunto de direitos relativos aos estudantes da educação básica de forma geral e aos estudantes negros, indígenas, com deficiência ou LGBTQIA+.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

ALMEIDA, Silvio. **Prefácio à edição Brasileira**. IN HAIDER, Asad. **Armadilha da identidade: raça e classe nos dias de hoje**. São Paulo: Veneta, 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 dez. 2007b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf). Acesso em: 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.234 de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 jul. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 25 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei 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**. Brasília, 30 ago. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acesso em: 25 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 jul. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Lei/L14914.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14914.htm). Acesso em: 25 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília, 05 ago. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm)

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CARDOSO, Aline Miranda. **A atuação da assistente social na política de assistência estudantil em tempos de financeirização**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, 2023.

CROSSARA, Daniela de Melo; SILVA, Leonardo Barbosa e (Orgs). **A assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. Curitiba: Publishing, 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS (ABPN). **Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais**. Disponível em:



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

<https://abpn.org.br/relatorio-pesquisa-sobre-a-implementacao-da-politica-de-cotas- raciais-nas-universidades-federais>. Acesso em: 26 jun. 2023.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE) (orgs). **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: ANDIFES. – UFU, PROEX, 2012. Disponível em: <https://proae.ufu.br/central-de-conteudos/documentos/2012/10/revista-comemorativa-25-anos-de-fonaprace>. Acesso em: 25 jul 2024.

LIMA, Gleyce Figueiredo. **Educação pública e combate à pobreza**: a política de assistência estudantil no IFRJ/Campus São Gonçalo (2008-2015). Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, 2017.

LIMA JÚNIOR, Paulo et al. Taxas longitudinais de retenção e evasão: uma metodologia para estudo da trajetória dos estudantes na educação superior. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 27, n.102, p. 157-178, 2019. Disponível em: . Acesso em: 2 mar. 2023.

MAGALHÃES, Rosélia Pinheiro de. **Assistência Estudantil e o seu papel na permanência dos estudantes de graduação**: a experiência da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado), Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**. Brasília: TCU. Secretaria Geral de Controle Externo, 2024.