

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: DIMENSÕES ADMINISTRATIVAS E ORÇAMENTÁRIAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Francinilson Cardoso da Silva

Universidade Federal do Maranhão - Mestrando PROFIAP

Mauro Enrique Carozzo Todaro

Universidade Estadual do Maranhão - Professor Doutor

RESUMO

Este artigo analisa os desafios da implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituída pela Lei nº 14.914/2024, nas IFES. O tema é relevante diante da recente elevação da assistência estudantil ao status de política de Estado e das lacunas ainda existentes em sua regulamentação. O objetivo geral é analisar em que medida as capacidades administrativas e orçamentárias das instituições federais condicionam a efetiva implementação da nova legislação. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, com procedimento documental. Os resultados indicam que sua efetividade é condicionada a cortes orçamentários, ausência de regulamentação complementar e pelas limitações administrativas nas IFES. Conclui-se que a consolidação da PNAES como política de Estado exige marcos legais robustos, governança integrada, qualificação técnica e garantias orçamentárias estáveis.

Palavras-chave: Assistência estudantil. PNAES. Capacidades estatais. IFES.

ABSTRACT

"This article analyzes the challenges in implementing the National Student Assistance Policy (PNAES), established by Law No. 14,914/2024, in federal institutions of higher education (IFES). The topic is relevant given the recent elevation of student assistance to the status of State policy and the gaps that still exist in its regulation. The general objective is to examine the extent to which the administrative and budgetary capacities of federal institutions condition the effective implementation of the new legislation. The research adopts a qualitative approach, of an exploratory and analytical nature, with a documentary procedure. The results indicate that its effectiveness is constrained by budget cuts, lack of complementary regulation, and administrative limitations within the IFES. It is concluded that the consolidation of PNAES as a State policy requires robust legal frameworks, integrated governance, technical qualification, and stable budgetary guarantees.

Keywords: Student assistance. PNAES. State capacities. IFES.

1 INTRODUÇÃO

A democratização do ensino superior brasileiro, intensificada nas últimas décadas por meio de políticas de expansão e inclusão como o REUNI e a Lei de Cotas, trouxe ao ambiente universitário um perfil estudantil marcado pela diversidade socioeconômica (Calbino, Santos e Carlettethiengo, 2025). Porém, a experiência institucional demonstrou que o ingresso, desacompanhado de condições adequadas de permanência, não é suficiente para assegurar a equidade educacional. Nesse contexto, a assistência estudantil consolida-se como política estratégica, atuando na permanência, redução da evasão e na promoção do pertencimento de estudantes em situação de vulnerabilidade.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, organizava ações como moradia, alimentação e transporte para apoiar estudantes (Brasil, 2010). Conforme (Alencar e Luna, 2026), apesar de favorecer a permanência acadêmica, sua base legal na forma de decreto o tornava vulnerável a mudanças de governo. Esse cenário foi transformado com a promulgação da Lei nº 14.914/2024 (nova PNAES), que elevou a assistência estudantil ao patamar de política de Estado (Ribeiro, *et al.*, 2025). A nova legislação ampliou formalmente o público-alvo para a educação técnica e pós-graduação, conferindo maior segurança jurídica e continuidade ao campo assistencial.

Entretanto, avanços normativos não se convertem automaticamente em resultados, pois a efetividade da nova lei está condicionada às capacidades estatais das instituições, especialmente nas dimensões administrativa e orçamentária. A capacidade administrativa é desafiada pela carência de recursos humanos e pela necessidade de equipes técnicas multidisciplinares para operacionalizar os programas. Já a dimensão orçamentária permanece como um ponto crítico, visto que a legislação ainda carece de mecanismos de proteção fiscal e garantias de recursos financeiros estáveis, não previstos na nova PNAES.

Considerando a ausência de regulamentação complementar, o histórico de subfinanciamento crônico e os desafios de reorganização institucional impostos pela nova legislação surge a seguinte problemática: de que forma as capacidades administrativas e orçamentárias das instituições federais de ensino superior

condicionam a efetiva implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil estabelecida pela Lei nº 14.914/2024?

O presente estudo tem como objetivo analisar em que medida as capacidades administrativas e orçamentárias das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) condicionam a implementação da Lei nº 14.914/2024 como política de Estado. No tocante à relevância da pesquisa, esta reside na centralidade da nova PNAES no contexto do ensino superior brasileiro, contribuindo, no plano teórico, para o avanço das discussões sobre implementação de políticas públicas e capacidades estatais e, no plano prático, para a identificação de fatores que podem orientar gestores e formuladores de políticas na superação de limitações institucionais que impactam a efetividade da legislação.

2 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PERMANÊNCIA

A assistência estudantil no Brasil consolidou-se nas últimas décadas como um dos pilares fundamentais para a democratização do acesso e, sobretudo, da permanência no ensino superior público. A recente promulgação da Lei nº 14.914/2024, que completa dois anos em julho de 2026, marca uma mudança histórica pois elevou o Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, ao status de política de Estado, superando sua condição de programa governamental (Calbino, Santos e Carlettethiengo, 2025), superando também a instabilidade jurídica típica dos decretos.

Essa mudança na legislação reconhece que ampliar vagas no ensino superior, embora importante, não é suficiente para assegurar a equidade educacional sem políticas eficazes de apoio à permanência dos estudantes (Oliveira, Santos e Santos, 2025), além de proporcionar mais segurança jurídica ao campo assistencial das universidades federais. Pesquisas realizadas no Brasil e em outros países demonstram que a assistência estudantil desempenha papel crucial na redução das taxas de evasão e retenção, especialmente entre estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Calbino, Santos e Carlettethiengo, 2025; Espinoza e Corradi, 2024).

Estudos empíricos corroboram a efetividade da assistência estudantil na promoção da permanência. Sacaro, França e Jacinto (2019) publicaram estudo onde foi analisado o impacto da Bolsa Permanência do PNAES sobre estudantes cotistas em instituições federais entre os anos de 2009 e 2012. Os resultados indicam que a taxa de evasão é menor entre os beneficiários, evidenciando que a assistência financeira reduz custos de oportunidade e dificuldades econômicas, favorecendo a retenção e a conclusão do curso por estudantes de baixa renda. Assim, a assistência estudantil deve ser entendida como política pública estratégica para garantir acesso, permanência e sucesso acadêmico, prevenindo repetência e evasão decorrentes da falta de condições financeiras. (Fonaprace, 2012).

Em síntese, a assistência estudantil configura-se como política pública essencial para a permanência no ensino superior brasileiro, atuando simultaneamente nas dimensões material e simbólica da trajetória acadêmica, embora persistam desafios relacionados à cobertura da demanda, gestão orçamentária, avaliação sistemática e institucionalização de mecanismos de monitoramento e respectivos indicadores.

3 LEI Nº 14.914/2024: AVANÇOS EM RELAÇÃO AO DECRETO Nº 7.234/2010

A Lei nº 14.914/2024 marca a transformação da assistência estudantil no Brasil, elevando-a de programa governamental ao status política de Estado, com maior estabilidade e instrumentos de governança aprimorados. O Decreto nº 7.234/2010, publicado em 19 de julho do mesmo ano, instituiu o PNAES com o objetivo de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

O decreto estabeleceu dez áreas de atuação: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (Brasil, 2010).

Embora tenha representado avanço significativo na institucionalização da assistência estudantil, o decreto apresentava limitações inerentes à sua natureza jurídica. O novo projeto de lei, consoante Pizza e Siquelli (2024), conferiu maior

segurança jurídica aos programas de assistência estudantil, superando a precariedade da regulamentação anterior. Afirmam ainda que a Lei da PNAES visa assegurar a continuidade de suas ações, mesmo em cenários de mudanças políticas ou econômicas (Pizza e Siquelli, 2024).

Oliveira (2022) Analisa os desafios da permanência estudantil em tempos de crise, defendendo a transformação do Decreto nº 7.234/2010 em lei como estratégia para democratizar o ensino superior, reduzir desigualdades e garantir a permanência de estudantes das camadas subalternas. A transformação do decreto em lei já era apontada na literatura como necessária à assistência estudantil. O decreto presidencial é juridicamente frágil, sujeito a revogação unilateral pelo Executivo, caracterizando política de governo e não de Estado.

As obras de Luís Roberto Barroso e Alexandre Mazza convergem quanto à natureza e ao alcance do decreto autônomo no direito brasileiro. A partir delas, examinam-se o Decreto nº 7.234/2010 e a Lei nº 14.914/2024, considerando a possibilidade de revogação pelo Executivo e, no caso da PNAES, pelo Presidente. A análise, sob o Princípio do Paralelismo das Formas e da hierarquia normativa, evidencia o seguinte:

Quadro 1 – Princípio do Paralelismo das Formas e Hierarquia Normativa

TEMA	AUTOR	SÍNTESE DA POSIÇÃO	CONCLUSÃO JURÍDICA
1. Revogação de Lei (Ordinária ou Complementar) por Decreto Presidencial	Mazza (2019) e Barroso (2020)	A lei situa-se em patamar superior aos atos administrativos (decretos). O decreto tem caráter infralegal e não possui força jurídica para extinguir ou contrariar norma de hierarquia superior, pois seu fundamento de validade é a própria lei.	Um decreto presidencial NÃO pode revogar lei ordinária ou complementar, por violação à hierarquia normativa.
	Mazza (2019)	Permitir que um ato administrativo revogue uma norma legal representaria uma "ruptura da primazia da lei". A função do decreto é a "fiel execução da lei" e não a sua modificação ou extinção.	
	Mazza (2019) e Barroso (2020)	Se a criação de um instituto ou regra exigiu uma lei, sua extinção ou revogação deve, obrigatoriamente, observar a mesma forma ou seja, exige outra lei. O ato de desfazimento deve guardar simetria com o ato de criação.	
2. Lei Ordinária impedindo o Executivo de revogar um Decreto Autônomo (Art. 84, VI, CF/88)	Mazza (2019)	Os decretos autônomos pressupõem uma 'reserva de regulamento': matérias que a Constituição retirou da competência do Legislativo e atribuiu diretamente ao Chefe do Executivo. Nesses temas (organização administrativa sem aumento de despesa e extinção de cargos vagos), a lei do Parlamento é, em princípio, vedada.	Uma lei ordinária NÃO pode impedir o Executivo de revogar seu próprio decreto autônomo, por violação à separação de poderes e à reserva constitucional de regulamento.
	Mazza (2019) e Barroso (2020)	Como a competência para esses decretos é extraída diretamente da Constituição (e não de delegação legislativa), o Executivo detém a prerrogativa primária e discricionária de dispor sobre o tema, o que inclui o poder de alterar ou revogar suas próprias normas dentro do espaço de reserva.	
	Barroso (2020)	Do princípio da separação de poderes extrai-se a existência de um "espaço de reserva de administração" insuscetível de ingerência do Legislativo. Tentar impedir a revogação de um ato próprio do Executivo por via de lei ordinária configura invasão de competência constitucional e ofensa à independência funcional do Poder Executivo.	
	Mazza (2019)	A Administração possui o poder-dever de rever seus próprios atos por motivos de conveniência e oportunidade (revogação). Uma lei ordinária que tentasse "congelar" um decreto autônomo violaria o princípio da autotutela administrativa, que decorre diretamente da própria Constituição.	

Fonte: Mazza (2019) e Barroso (2020)

No caso específico do Tema 1 do Quadro 1, observa-se que atualmente a nova Lei da PNAES não pode ser revogada por mero arbítrio do Presidente da República, pois uma lei, ordinária ou complementar, está acima dos decretos, que possui caráter infralegal e não modificam ou revogam normas legais. Permitir que um decreto extinga

uma lei seria romper a primazia da lei. Assim, tudo que foi criado por lei só pode ser alterado ou extinto por outra lei, respeitando a simetria entre criação e a sua revogação, anulação (Mazza, 2019; Barroso, 2020).

No caso específico do Tema 2 do Quadro 1, observa-se que na época em que o decreto era a única norma regulamentadora do programa PNAES, caso o Executivo resolvesse extinguir tal programa, o poder legislativo não teria a competência legal necessária para anular essa decisão. Nesse espaço de reserva, o Executivo tem competência primária e pode alterar ou revogar suas próprias normas, sem ingerência do Legislativo. Uma lei ordinária que tentasse limitar ou impedir essa prerrogativa violaria a separação de poderes e o princípio da autotutela administrativa, que garante à Administração o poder-dever de rever seus próprios atos (Mazza, 2019; Barroso, 2020).

A nova lei da PNAES consolidou de fato a política assistencial aos estudantes no âmbito jurídico. O decreto representava apenas mais uma política de governo e não uma política de estado. Até então, as normas gerais da assistência estudantil estavam à mercê de decisões apenas do Poder Executivo. A norma da assistência não foi construída a partir de debates democráticos típicos das casas legislativas e de suas comissões, como ocorre na elaboração de leis ordinárias ou complementares.

Contudo, persistem desafios relacionados ao financiamento, à regulamentação dos programas estabelecidos na lei e à capacidade de implementação nas instituições federais. A efetividade da nova lei dependerá não apenas de seu conteúdo normativo, mas também das capacidades estatais instaladas para sua implementação.

4 CAPACIDADE ESTATAL E SEUS TIPOS

A efetividade de políticas públicas, incluindo a PNAES, depende das capacidades estatais instaladas para sua implementação. Esta seção analisa o conceito de capacidade estatal e seus tipos, com base na literatura sobre administração pública e políticas sociais no Brasil, estabelecendo conexões com os desafios de implementação da assistência estudantil. O conceito de capacidade estatal refere-se à habilidade de o Estado definir sua agenda de desenvolvimento e executar seus objetivos (Gomide e Pires, 2014). A capacidade estatal, para Repetto

(2004), corresponde à habilidade das instituições governamentais de formular e implementar políticas públicas capazes de produzir os níveis mais elevados possíveis de valor social.

Um levantamento de conceitos sobre o tema foi realizado por Cingolani, 2013 comparando definições de diversos autores. A autora organiza essas definições em sete dimensões principais de poder do Estado. e estão apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Sete Dimensões da Capacidade do Estado (literatura entre 1968 e 2013)

DIMENSÃO DE CAPACIDADE		DEFINIÇÃO / FOCO CENTRAL
1	Capacidade Coercitiva-Militar	Monopólio da administração do poder coercitivo e controle efetivo do território nacional.
2	Capacidade Fiscal	Poder de extrair recursos da sociedade, principalmente por impostos, e eficiência na alocação dos gastos governamentais.
3	Capacidade Administrativa ou de Implementação	Existência de burocracia profissional, qualificada e isolada de interesses particulares para a implementação impessoal de políticas públicas.
4	Capacidade Transformadora ou Industrializante	Habilidade do Estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia para promover o crescimento e o desenvolvimento industrial.
5	Capacidade Relacional ou de Cobertura Territorial	Extensão em que o Estado permeia a sociedade e consegue internalizar interações sociais em suas ações. Frequentemente associada ao poder infraestrutural.
6	Capacidade Jurídica	Estabelecimento de um sistema legal estável que permita o cumprimento de contratos e a proteção dos direitos de propriedade.
7	Capacidade Política	Alavancagem política ou habilidade dos líderes eleitos de impor suas prioridades políticas sobre outros atores institucionais.

Fonte: Cingolani (2013)

Cingolani, 2013 conclui que, embora seja difícil invocar a capacidade estatal como um conceito genérico devido a esses múltiplos aspectos, existe uma convergência na literatura: a maioria dos trabalhos aponta como a definição mais consistente e dominante o poder de implementação do Estado proveniente de uma burocracia profissionalizada.

4.1 Capacidades Estatais a nível institucional

As capacidades podem ser analisadas tanto no nível estatal (marco) quanto no nível institucional, que abrange as universidades públicas federais. Januzi *et al.* (2023) estabelecem que as capacidades não são um bloco único, mas operam em diferentes escalas. Afirmam que a capacidade estatal é resultante de componentes administrativos e políticos, que agregam as dimensões técnicas e institucionais. Além disso, destacam que o fortalecimento dessas capacidades ocorre em diferentes âmbitos das políticas públicas (Januzi *et al.*, 2023).

4.1.1 Capacidade Administrativa/Burocrática nas universidades públicas

A capacidade administrativa nas universidades é frequentemente descrita como a aptidão para transformar diretrizes políticas em resultados educacionais e científicos concretos. Conforme explorado em Padilha, Ramadam e Colvero (2022), a implementação de políticas de expansão, utilizando como exemplo o caso concreto do REUNI no Brasil, exige uma robusta estrutura de planejamento que abrange desde a provisão de insumos até a gerência de recursos humanos. A capacidade administrativa do Estado pode ser direcionada para corrigir desigualdades regionais através de uma estrutura multicampi que demanda coordenação técnica e operacional complexa.

A modernização administrativa é outra faceta crítica. Almutairi *et al.* (2024), observam que a resistência de quadros administrativos ao novo paradigma tecnológico é apontada como obstáculo que enfraquecem a capacidade burocrática de resposta aos desafios da era digital. Assim, conforme reforçado por Lima e Davel (2020), a capacidade administrativa não é apenas uma questão de "ter funcionários", mas de possuir um quadro qualificado e instrumentos adequados para a execução de políticas.

4.1.2 Capacidade Orçamentária e Fiscal nas universidades públicas

A capacidade orçamentária/fiscal é imprescindível para a existência e o progresso das instituições de ensino superior. Ela envolve não apenas a disponibilidade de recursos, mas a inteligência na sua distribuição. Castro (2016) define a capacidade extrativa e financeira como componentes essenciais para que o Estado possa incentivar setores estratégicos e manter a fronteira tecnológica.

No Brasil, a trajetória recente revela uma fragilidade acentuada nessa dimensão. As universidades públicas enfrentam um processo sistemático de subfinanciamento e cortes orçamentários, evidenciados pela redução de recursos em órgãos de apoio científico. Essa perda da capacidade fiscal compromete a prontidão técnica e científica que as universidades representam, especialmente em momentos de crise.

A relação entre capacidade fiscal e implementação de políticas sociais dentro da universidade também é vital. Lima e Davel (2020) destacam que a implementação da PNAES depende da gestão assertiva de recursos para garantir a permanência de discentes em vulnerabilidade. A eficácia dessa política está atrelada à capacidade da instituição de operacionalizar o orçamento de forma a atender às demandas de moradia, alimentação e transporte, transformando o recurso financeiro em valor público.

As universidades constituem uma extensão vital das capacidades estatais. A eficácia institucional depende do equilíbrio entre uma burocracia profissionalizada, capaz de modernizar processos sem sufocar a atividade acadêmica, e uma estrutura fiscal estável e satisfatória. Crises e transformações tecnológicas exigem que o Estado fortaleça essas estruturas, evitando o subfinanciamento e a descoordenação que fragilizam as instituições. O fortalecimento dessas dimensões é estratégico para garantir a soberania científica e o desenvolvimento social inclusivo.

5 METODOLOGIA

O presente artigo caracteriza-se, quanto aos seus objetivos, como uma pesquisa exploratória e analítica. Exploratória por proporcionar maior familiaridade com os desafios de implementação da Lei nº 14.914/2024 nas instituições federais de ensino superior, pois, conforme Prodanov e Freitas (2013) quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto dado que a legislação foi promulgada recentemente e ainda apresenta lacunas. Analítica por comparar variáveis, analisando com profundidade as diferenças das dimensões administrativa e orçamentária bem como suas relações na efetivação da PNAES (Bonita, Beaglehole e Kjellström, 2010).

Quanto à abordagem, adota-se a perspectiva qualitativa, pois de acordo com Prodanov e Freitas (2013), o foco principal está na interpretação dos fenômenos e na atribuição de significados. Foram delineadas as seguintes categorias de análise: critérios administrativos - reorganização interna e capacitação; e critérios orçamentários - ausência de receitas vinculadas e risco de contingenciamentos;

A pesquisa documental contemplou a análise de legislações em um recorte temporal entre 2010 e 2024, compreendendo a data de emissão do decreto e a data de promulgação da nova lei do PNAES. Foram analisados o Decreto nº 7.234/2010, a Lei nº 14.914/2024, Acórdão nº 2281/2024 - Tribunal de Contas da União (TCU), Relatórios dos Encontros Nacionais do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE) 2024 e 2025, consulta ao Observatório Nacional FONAPRACE, cadernos temáticos, notícias e publicações sobre assistência estudantil disponíveis nos portais do FONAPRACE em <https://www.fonaprace.andifes.org.br/site/> e no site da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em <https://www.andifes.org.br>.

6 DISCUSSÕES ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA PNAES

A implementação da PNAES prevista na Lei nº 14.914/2024 enfrenta desafios significativos em diferentes dimensões, especialmente nos aspectos administrativos, normativos, legais e orçamentários das universidades federais. Para garantir a execução plena do que está escrito, é necessário que essas dimensões estejam alinhadas e haja interconectividade entre elas.

Além disso, a PNAES ainda carece de regulamentação posterior que, mesmo praticamente dois anos após a sua promulgação, ainda não foram regulamentadas dificultando mais ainda a interconectividade das dimensões que garantiriam a chamada capacidade administrativa e orçamentária. Atualmente, há um vazio no aspecto regulamentar no que tange à sua operacionalização.

No âmbito administrativo e normativo, a nova lei exige que as instituições adaptem seus regimentos internos (Alencar e Luna, 2026) e fortaleçam os mecanismos de gestão e monitoramento dos benefícios estudantis, garantindo transparência e prestação de contas. A formalização legal da política impõe maior rigor na definição dos critérios para concessão dos auxílios e demanda sistemas informatizados eficientes para integrar dados socioeconômicos e acadêmicos dos estudantes, o que ainda é um desafio para muitas universidades (Heringer *et al.*, 2025; Calbino, Santos e Carlettethiengo, 2025; Alencar e Luna, 2026).

No aspecto orçamentário, a garantia de recursos financeiros estáveis e suficientes é fundamental para atender à crescente demanda por benefícios como alimentação, moradia e transporte. Contudo, o subfinanciamento crônico das instituições federais brasileiras limita a expansão dessas ações assistenciais (Oliveira, Santos e Santos, 2025). A instabilidade orçamentária causada por contingenciamentos compromete o planejamento e a execução das políticas de assistência estudantil, exigindo maior transparência na alocação dos recursos e participação dos estudantes na definição das prioridades.

Depreende-se que os desafios administrativos e orçamentários são interdependentes e demandam esforços coordenados para transformar os avanços normativos da Lei nº 14.914/2024 em resultados concretos que assegurem a permanência estudantil nas universidades federais brasileiras.

6.1 Aspectos para implementação da assistência estudantil (Lei nº 14.914/2024)

A implementação da PNAES, Lei nº 14.914/2024, impõe desafios administrativos, normativos e legais que demandam estrutura robusta e articulada para garantir sua efetividade (Ribeiro *et al.*, 2025; Alencar e Luna, 2026). Diferentemente do Decreto nº 7.234/2010, que tinha caráter sucinto e orientativo, a nova lei formaliza direitos e obrigações, exigindo das IFES maior rigor na gestão dos benefícios estudantis, transparência e prestação de contas.

Percebe-se uma contradição no âmbito normativo-legal pois mesmo sendo a nova lei da PNAES mais abrangente em muitos aspectos e mais conceitual que o antigo decreto-lei que regia o então Programa de Assistência Estudantil, aquela deixa uma lacuna legal no tocante à operacionalização dos seus programas e ações, pois os demais procedimentos necessários à implementação dos programas e das ações da PNAES serão definidas em regulamento.

Outro aspecto importante que merece discussão mais aprofundada no campo jurídico versa sobre a revogação imediata ou não do Decreto nº 7.234/2010 com a promulgação da Lei nº 14.914/2024. A lei posterior revogou automaticamente a norma anterior mesmo de maneira não explícita, já que não há evidência de revogação expressa do pela nova PNAES? Mesmo não havendo expressamente a revogação do

decreto instituidor do Programa Nacional de Assistência Estudantil, a nova PNAES é uma lei mais abrangente, porém ainda não regulamentada em sua plenitude, contendo, porém, alguns vazios regulamentares.

6.2 Capacidade administrativa e adequação das normas internas nas IFES

A implementação da Lei 14.914/2024 exige das IFES esforços significativos de normatização interna e reorganização de processos administrativos. O Decreto nº 7.234/2010 já conferia às instituições autonomia para desenvolver ações de assistência estudantil, atuando a partir de regulamentações próprias e resoluções institucionais. A nova lei mantém e, em certa medida, amplia essa autonomia, mas também estabelece parâmetros e diretrizes mais claros que devem ser observados pelas instituições, exigindo, por sua vez, revisão e atualização dos marcos normativos locais.

A implementação da PNAES a operacionalização da política exige elaboração de normas internas, provimento de recursos e rotinas de execução que podem reorganizar fluxos decisórios locais. Esta reorganização não é trivial: envolve definição de critérios de elegibilidade, processos de seleção de beneficiários, mecanismos de acompanhamento e avaliação, estruturas de governança (pró-reitorias e comissões), sistemas de informação, e articulação com outras políticas e setores institucionais (Ribeiro *et al.*, 2025; Alencar e Luna, 2026).

A literatura evidencia que a qualidade da normatização interna é fator determinante para a efetividade da política. Normas claras, transparentes e amplamente divulgadas facilitam o acesso dos estudantes aos benefícios, reduzem assimetrias informacionais e contribuem para a legitimidade da política perante a comunidade acadêmica (Heringer *et al.*, 2025). Por outro lado, Ribeiro *et al.* (2025) e Alencar e Luna (2026) afirmam que normas excessivamente burocráticas, sem clareza ou restritivas podem funcionar como barreiras de acesso, excluindo justamente os estudantes em maior situação de vulnerabilidade, que frequentemente dispõem de menor capital cultural e social para localizar e interpretar documentos administrativos complexos

É fundamental que as universidades desenvolvam tais capacidades para lidar com as demandas crescentes decorrentes da ampliação do escopo da política, incluindo capacitação técnica dos servidores responsáveis pela gestão do programa e articulação intersetorial entre setores acadêmicos, sociais e financeiros.

6.3 Aspecto orçamentário para implementação da Lei nº 14.914/2024

O aspecto orçamentário representa, atualmente, um dos maiores desafios para a implementação plena da Lei nº 14.914/2024 no contexto das universidades federais brasileiras. A formalização legal da PNAES exige garantias financeiras estáveis e recomposições suficientes para atender à crescente demanda por benefícios estudantis em múltiplas dimensões no âmbito da alimentação, moradia, transporte, material didático, essenciais para assegurar a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (TCU, 2024; Alencar e Luna, 2026).

As fontes destacam repetidamente que a Lei nº 14.914/2024 é um avanço, mas possui uma lacuna crucial, ocasionando uma certa insegurança, ao não estabelecer novas fontes de receita ou dotações específicas. Como as regulamentações dos programas são definidas posteriormente, as universidades ainda não têm clareza sobre quais serão as novas regras nem se terão recursos suficientes para implementar as ações previstas na lei.

Em síntese, os estudos apontam que o fortalecimento da Assistência Estudantil no Brasil exige superar o histórico de subfinanciamento e a limitação de recursos destinados às universidades (Calbino, Santos e Carlettethiengo, 2025; Oliveira, Santos e Santos, 2025). Discutir e valorizar a Assistência Estudantil torna-se fundamental para garantir a permanência dos estudantes e assegurar a efetivação do direito à educação, especialmente diante da implementação da nova lei.

Quando o Executivo federal lança mão de contingenciamentos ou bloqueios orçamentários ao longo do exercício financeiro, as instituições, que já haviam estruturado editais, selecionado estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e firmado compromissos com prestadores de serviços, veem-se obrigadas a reduzir vagas nos auxílios, reduzir valores ou cancelar programas em curso, rompendo com a previsibilidade mínima exigida para qualquer política social

efetiva. Por fim, enfatiza-se que fortalecimento da governança financeira passa pela adoção de parâmetros claros para alocação dos recursos do PNAES, maior transparência na execução orçamentária.

7 CONCLUSÃO

A promulgação da Lei nº 14.914/2024 representa um marco histórico na trajetória da assistência estudantil no Brasil, ao elevar o PNAES da condição de programa governamental ao status de política de Estado. Essa modificação normativa confere maior segurança jurídica à política. Contudo, a consolidação jurídica, por si só, não é suficiente para garantir a efetividade da política.

As incertezas orçamentárias decorrentes de cortes e contingenciamentos impõem desafios estruturais severos às universidades federais brasileiras, especialmente no que diz respeito à assistência estudantil. A nova PNAES depende diretamente de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual e é justamente nesse ponto que reside a fragilidade do sistema. Soma-se a isso a regulamentação tardia dos programas e ações o que ocasiona mais incertezas às instituições de ensino superior, tanto no aspecto das capacidades administrativas quanto orçamentárias.

No plano administrativo, as IFES devem reorganizar processos internos, adequando regimentos, comissões e editais, além de capacitar servidores para gerir a nova política. No plano orçamentário, a lei não cria receitas específicas, mantendo a assistência estudantil vulnerável a contingenciamentos que comprometem compromissos com estudantes em situação de vulnerabilidade.

Os aspectos, administrativos e orçamentários, configuram um conjunto complexo e interdependente de desafios que devem ser enfrentados pelas universidades federais brasileiras para garantir a efetividade da Política Nacional de Assistência Estudantil. O êxito da PNAES dependerá da construção de uma governança integrada, regulamentação complementar célere, estruturas administrativas qualificadas e garantias de orçamento estável e suficiente.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Leidilane de Oliveira Honorato; LUNA, Glauber Barreto. **A assistência estudantil no Brasil**: uma análise sobre a assistência estudantil na Universidade

Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). 2026. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Núcleo de Educação a Distância, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2026.

ALMUTAIRI, Yousef Mubrik N. *et al.* Developing the Administration of the University of Ha'il in Light of the Fourth Industrial Revolution Requirements. **Education Sciences**, Basel, v. 15, n. 3, p. 340, mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci15030340>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-7102/15/3/340>.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BONITA, Ruth; BEAGLEHOLE, Robert; KJELLSTRÖM, Tord. Epidemiologia básica. 2.ed. São Paulo: Santos, 2010. ISBN: 9788572888394.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14914.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2281/2024 - TCU - Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 017.513/2023-5. Auditoria Operacional sobre assistência estudantil. Brasília, DF: TCU, 2024.

CALBINO, Daniel Pinheiro; SANTOS, Flávia Oliveira; CARLETTETHIENGO, Lara. Democratização com ressalvas: Política Nacional de Assistência Estudantil. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 50, n. 3, 2025. DOI: 10.5216/ia.v50i3.82641.

CASTRO, Ana Célia. **Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2106).

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Papers, n. 053).

ESPINOZA, Oscar; CORRADI, Bruno. Tendencias de la educación superior en Chile. In: HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela (org.). **Acesso e permanência no ensino superior: Argentina, Brasil e Chile**. Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, FE, LEPES, 2024. cap. 2, p. 71-144.

FONAPRACE. **25 anos FONAPRACE: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Organização do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. Uberlândia: ANDIFES-UFU, PROEX, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 14, p. 353-377.

HERINGER, Rosana Rodrigues *et al.* Para além do apoio material: avanços e desafios para a permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 185-209, 2025.

JANNUZZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; BRANDÃO, Lucas; FERREIRA, Ulisses. As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil. *In*: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: Ipea, 2023. v. 1. cap. 16. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo16>.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; DAVEL, Eduardo Paes Barreto. Implementação das políticas públicas de assistência estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 21, p. 39-53, jan./dez. 2020. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb>.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Emilly Karoline Rodrigues de; SANTOS, Carolina Cassia Batista; SANTOS, Sendy Lee Shoji. Assistência estudantil: a democratização e os desafios do direito à educação superior. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 18., 2025, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: [s. n.], 2025.

OLIVEIRA, Olívia Chaves de. O desafio da permanência estudantil em tempos de crise. **Revista Internacional Educon**, [s. l.], v. 3, n. 1, e22031017, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.47764/22031017>.

PADILHA, Luis André Antunes; RAMADAM, Ismael Mauri Gewehr; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Capacidade estatal: a política pública de expansão das universidades federais - a implementação da UNIPAMPA. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, [s. l.], v. 4, n. 6, p. 165-182, 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PIZZA, Samira Nathalia; SIQUELLI, Sônia Aparecida. A Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o debate sobre sua consolidação jurídica. **Revista Ensaios Pioneiros**, [s. l.], v. 8, n. 1, 2024. DOI: 10.24933/rep.v8i1.442.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal**: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. (Serie de Documentos de Trabajo I-52).

RIBEIRO, Marla Beatriz de Oliveira *et al.* A Política Nacional de Assistência Estudantil no Brasil: uma análise comparativa entre o Decreto nº 7.234/2010 e a Lei nº 14.914/2024. **Serviço Social em Perspectiva**, Montes Claros, v. 9, n. 2, p. 364, jul./dez. 2025. ISSN 2527-1849.