



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Thais Cardoso Pereira

**Do programa à política: análise orçamentária do Programa
Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) / Programa de
Assistência Estudantil (PAE)**

Brasília
2025



Thais Cardoso Pereira

**Do programa à política: análise orçamentária do Programa
Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) / Programa de
Assistência Estudantil (PAE)**

Monografia apresentada ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-
requisito para a obtenção de certificado de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* em Poder Legislativo e Direito
Parlamentar.

Orientadora: Tatiana Feitosa de Britto

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.



Documento assinado digitalmente

THAIS CARDOSO PEREIRA

Data: 02/07/2025 18:11:15-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Thais Cardoso Pereira / Titular dos direitos autorais

Cardoso, Thais P.

Do programa à política: análise orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)/Programa de Assistência Estudantil (PAE) / Thais Cardoso Pereira. – Brasília, 2025.

Orientadora: Prof(a) .Tatiana Feitosa de Britto

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Introdução. 2. Referencial teórico-conceitual. 3. Lupa no orçamento: uma análise orçamentária do PNAES/PAE. 4. Conclusões e Recomendações.

CDD XXX.XX



Thais Cardoso Pereira

Do programa à política: análise orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) / Programa de Assistência Estudantil (PAE)

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovada em Brasília, em 22 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof(a) Mestra Tatiana Feitosa de Britto
Senado Federal

Prof Mestre Vinícius Leopoldino do Amaral
Senado Federal

Prof(a) Doutor Rafael Silveira e Silva
Senado Federal



À minha avó Aldenora Cardoso, que, com sua sabedoria ancestral, me ensinou que o mesmo porrete que quebra o coco-babaçu quebra os obstáculos da vida.



AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me guiar e realizar pequenos grandes milagres em minha vida. E, obviamente, ao meu santo de devoção, São José, por me socorrer em todas as minhas necessidades, e a Nossa Senhora, por ser o farol que brilha em minha vida em todos os momentos.

À minha avó, Aldenora Cardoso, que sempre acreditou em mim e em tudo que eu conseguiria alcançar por meio da educação. Te digo, vó: nós estamos alçando grandes voos.

À mulher que é o motivo de todo o meu esforço, minha mãe, Maria Raimunda, que, sem perceber, me deu a possibilidade de sonhar com uma realidade melhor, fez mais sacrifícios do que um dia poderei retribuir e me mostra, diariamente, a imensidão do seu amor. Obrigada por jamais desistir de mim ou permitir que eu desista do que tanto almejo.

Ao meu pai, Manoel Juvenal, que sempre me tratou como sua menina e me mostrou que, não importa quanto tempo passe, ele sempre vai me perguntar como está a escola e se estou aprendendo direito. Obrigada por me ensinar a matemática da escola e da vida.

Ao meu irmão, Thomás Cardoso, que, mesmo sendo o caçula, cuida de mim diariamente e acredita piamente que eu sou a pessoa mais inteligente do mundo. Obrigada por ter tanta fé em mim.

Ao meu namorado, Kinderman Vilanova, por ser meu porto seguro e embarcar comigo em cada desafio que me lanço, a exemplo deste trabalho de conclusão de curso. Obrigada por ser meu revisor pessoal e por ser a parte de exatas da humana que sou.

À Ana Paula Matos, minha consultora pessoal nesta instigante jornada pelo universo do orçamento público. Agradeço imensamente por me mostrar que números transcendem a mera estatística, revelando histórias e prioridades.

À minha orientadora, Tatiana Feitosa, que me auxiliou em cada passo deste desafio, fazendo-me refletir para além das minhas convicções, recalcular rotas e perceber que a jornada da educação é possível e palpável para mim.

Ao Gabinete Aba Reta, do Deputado Distrital Max Maciel, por me permitir conciliar trabalho e estudos e seguir me aperfeiçoando para retornar à sociedade o que aprendo no ambiente acadêmico.



Às minhas amigas Nathália Gomes, Nathaly dos Santos e Maria Luísa Pereira: obrigada pelo apoio e por me lembrarem de me cuidar durante o processo de escrita. E, em especial, agradeço a Maiara Alice e Marina Santos, por me darem o privilégio de ter sobrinhos lindos e maravilhosos — Malik Oliveira, Tarik Oliveira e Matias Santos — vocês são o futuro e a esperança.

Aos meus amigos de curso, por realizarmos juntos todos os trabalhos e partilharmos o caos e as alegrias desta reta final de escrita: Adyleane Medeiros, André Carneiro, Hugo Rodrigues, Márcia Sprandel, Raiane Paulo e Yuri Santos. Obrigada por me permitirem conhecer cada um de vocês e por serem, de fato, grandes inspirações.

Agradeço ao Senado Federal, em nome do Instituto Legislativo Brasileiro e de todos os professores que ministraram este curso de especialização. Obrigada por compartilharem o tempo e o conhecimento — força motriz de toda transformação.

Agradeço, por fim, aos diversos programas de assistência estudantil e às políticas públicas inclusivas, pois foi por meio delas que fui a primeira da minha família a adentrar no ensino superior e romper as estruturas. Mas, mais do que ser a primeira, que eu não seja a única. Cito, portanto, a grande Conceição Evaristo: “O importante não é ser o primeiro ou a primeira, o importante é abrir caminhos.”



“Você tem que assumir o compromisso que vai ensinar tudo que eu lhe ensinei, pra quem precisar. E enquanto você, ou alguém que aprendeu com você, tá ensinando, passando pra frente o nosso conhecimento, eu estarei vivo, mesmo enterrado. Mas se você deixar de ensinar o que eu lhe ensinei, eu estarei enterrado, mesmo que esteja vivo. A minha vida está nas suas mãos. Você agora é responsável pelo meu viver.”

(Nego Bispo, s.d)



RESUMO

Este projeto tem como objetivo realizar uma análise exploratória do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) de 2008 a 2024, período que abrange desde sua instituição até sua incorporação à Lei 14.914/2024, com a criação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que passou a substituir o antigo programa, agora intitulado Programa de Assistência Estudantil (PAE). A pesquisa se concentra nas variações nos recursos empenhados e pagos ao programa ao longo desse período, com ênfase na relação entre esses valores e os diferentes fatores econômicos e políticos que moldaram o cenário orçamentário. Para a realização da análise, foram utilizadas as ferramentas Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e SIGA Brasil, que possibilitaram a extração e análise dos dados orçamentários. O orçamento da União é um instrumento central para a implementação de políticas públicas, refletindo as prioridades do governo. Sua análise é crucial para compreender as possíveis implicações das flutuações orçamentárias sobre a educação, e, no caso deste estudo, sobre a assistência estudantil. Neste contexto, a análise busca explorar o orçamento público destinado a PNAES (hoje PNAES/PAE), considerando os fenômenos sociais e políticos que possam ter influenciado esse processo. A pesquisa também abordará as justificativas que motivaram a criação do programa e avaliará os impactos das mudanças no orçamento do PNAES/PAE. A análise será conduzida sem estabelecer correlações diretas, mas com a intenção de compreender melhor o contexto em que essas flutuações ocorreram. A pesquisa visa ainda fornecer subsídios para futuras discussões sobre a importância do financiamento adequado para a permanência dos estudantes no ensino superior, contribuindo para a inclusão educacional e o fortalecimento das políticas públicas de assistência estudantil.

Palavras-chave: Assistência estudantil; Permanência estudantil; Orçamento Público.



ABSTRACT

This study aims to conduct an exploratory analysis of the budget allocated to the National Student Assistance Program (PNAES/PAE) from 2008 to 2024, a period that spans from its establishment to its incorporation into Law N. 14,914/2024, which created the National Student Assistance Policy (PNAES). This new policy replaces the previous program, now titled the Student Assistance Program (PAE). The research focuses on the variations in committed and disbursed funds to the program throughout this period, with an emphasis on the relationship between these financial flows and the various economic and political factors that have shaped the budgetary landscape. The analysis relies on data extracted from the Integrated Planning and Budgeting System of the Federal Government (SIOP) and SIGA Brasil, both of which provide access to detailed federal budget information. The federal budget serves as a key instrument for the implementation of public policies and reflects the government's priorities. Thus, budgetary analysis is essential for understanding the potential implications of funding fluctuations on education—and, specifically in this study, on student assistance policies. In this context, the analysis seeks to explore the public budget dedicated to the PNAES/PAE, taking into account the social and political phenomena that may have influenced this process. The study will also address the rationale behind the program's creation and assess the impacts of budgetary changes over time. The analysis will not establish direct causal correlations but aims to better understand the broader context in which these changes occurred. Ultimately, this research seeks to contribute to future discussions on the importance of adequate funding for student retention in higher education, promoting educational inclusion and strengthening public student assistance policies.

Keywords: Student assistance; Student retention; Public budget.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Justificativa e objetivos	14
1.2 Abordagem analítico-metodológica	15
1.3 Estrutura	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL	21
2.1 Direito à educação nas Constituições brasileiras	22
2.2 Da casa do estudante ao PNAES/PAE: uma perspectiva histórica	27
2.3 Lei nº 14.914/2024: Instituída a Política Nacional de Assistência Estudantil	34
3. LUPA NO ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PNAES/PAE	43
3.1 PNAES/PAE via sistemas orçamentários: análise dos dados do SIOP e SIGA Brasil (2008-2024)	44
3.2 Auditoria do TCU sobre o PNAES/PAE	62
6.2.1 Achados e Recomendações da Auditoria	64
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	75
4.1 Síntese dos achados	75
4.2 Limitações da pesquisa	79
4.3 Considerações finais	80
4.4 Recomendações	82
REFERÊNCIAS	87
APÊNDICE A - METODOLOGIA DE CORREÇÃO DOS VALORES PELO IPCA	91
APÊNDICE B - VALORES EMPENHADOS AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (ATUALIZADOS PELO IPCA)	94
APÊNDICE C - VALORES PAGOS AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (ATUALIZADOS PELO IPCA)	95
APÊNDICE D - COMPARATIVO DOS VALORES AGREGADOS DAS AÇÕES 4002 E 2994 (2008-2024)	96
APÊNDICE E - COMPARATIVO DOS VALORES EMPENHADOS E PAGOS NA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 4002 (2008-2024)	97



APÊNDICE F - COMPARATIVO DOS VALORES EMPENHADOS E PAGOS NA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2994 (2008-2024)	98
APÊNDICE G - VALORES NOMINAIS EMPENHADOS E PAGOS DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 4002 (2008-2024)	99
APÊNDICE H - VALORES NOMINAIS EMPENHADOS E PAGOS DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2994 (2008-2024)	100
APÊNDICE I - VALORES NOMINAIS AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (2008-2024)	101
APÊNDICE J - VALORES REAIS (ATUALIZADOS PELO IPCA) AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (2008-2024)	102
APÊNDICE K - VALORES TOTAIS EMPENHADOS E PAGOS AO PNAES/PAE ENTRE 2019 A 2022 (ATUALIZADO PELO IPCA)	103
APÊNDICE L - EMPENHO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 4002) - 2008 A 2024	104
APÊNDICE M - PAGAMENTO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 4002) - 2008 A 2024	105
APÊNDICE N - EMPENHO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 2994) - 2008 A 2024	106
APÊNDICE O - PAGAMENTO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 2994) - 2008 A 2024	107



1. INTRODUÇÃO

A evasão estudantil é um problema relevante nas instituições federais de ensino. Embora tenha havido significativa expansão de vagas e democratização do acesso ao ensino superior nas universidades e institutos federais nos últimos anos, com políticas de ação afirmativa como a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012), a permanência de estudantes de baixa renda e de grupos populacionais historicamente desfavorecidos nos cursos da educação superior ainda é um desafio.

O 14º Mapa do Ensino Superior no Brasil, publicado pelo Instituto Semesp, que apresenta um panorama da educação no Brasil, tanto presencial quanto a distância, em instituições públicas e privadas, demonstra que o problema vem se agravando nos últimos anos, com um aumento no percentual da evasão do ensino superior. De acordo com o estudo, em 2014, a taxa de evasão da rede pública superior era de 18,3%; em 2022, esse número passou para 23,4%, registrando, nesse período, um aumento gradual, agravado durante a pandemia. Além disso, ao analisar a trajetória dos estudantes do ciclo de 2018 a 2022, no que tange à Taxa de Desistência Acumulada (TDA)¹, é possível observar que, entre os estudantes da rede pública de ensino, 39,3% desistiram do curso ou faleceram até o ano referencial (SEMESP, 2024). Tais dados ressaltam a complexidade do fenômeno da evasão no ensino superior, evidenciando os múltiplos desafios enfrentados pelos estudantes e reforçando a importância de políticas de assistência estudantil que garantam sua permanência e conclusão dos cursos.

Para enfrentar o problema da evasão, em dezembro de 2007 foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (então identificado pela sigla PNAES), por meio da Portaria nº 39/2007, no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo principal de democratizar as condições de permanência de estudantes da educação superior pública federal, oferecendo suporte financeiro e condições para o prosseguimento dos estudos. O programa também buscava contribuir para a promoção da inclusão social, a redução das taxas de retenção e evasão e, por fim, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior.

¹ Percentual de ingressantes que desistiram do curso ou faleceram até o ano de referência (SEMESP, 2024, p. 39).



Posteriormente, o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, foi publicado, estruturando o programa, contendo seus objetivos, ações e requisitos para a incorporação dos estudantes. Ademais, o ato normativo determinou que as políticas de assistência deveriam considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico do discente, bem como determinar que fossem atendidos prioritariamente pela PNAES os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

Embora outras iniciativas de assistência estudantil tenham sido implementadas anteriormente, diretamente pelas instituições de ensino ou pelo próprio governo federal, a PNAES representou um marco importante ao criar um arcabouço institucional e orçamentário para a concessão de auxílio aos estudantes de baixa renda matriculados na educação superior por meio de suporte financeiro para alimentação, moradia, transporte, entre outros. Mais recentemente, o programa foi incorporado a uma Política Nacional de Assistência Estudantil (que também passou a ser conhecida pela mesma sigla, PNAES), instituída pela Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que engloba também uma série de outros programas relevantes nessa área. Nesse novo arranjo, o antigo PNAES passa a ser denominado Programa de Assistência Estudantil (PAE), enquanto a sigla PNAES passa a referir-se à política nacional estabelecida pela referida lei.

Antes disso, no entanto, o programa enfrentou diversos percalços e ameaças à sua continuidade, especialmente devido a dificuldades orçamentárias. Esses fenômenos deram origem à motivação inicial que embasou esta pesquisa, conforme detalha a seção seguinte.

1.1 Justificativa e objetivos

Nos últimos anos, o financiamento da educação superior no Brasil tem sido marcado por desafios estruturais, exacerbados por medidas de austeridade fiscal, como a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “PEC do Teto de Gastos”, em 2016². Essa

² A PEC 55/2016 (PEC 241/2016, na Câmara dos Deputados), promulgada como EC 95/2016, estabeleceu mudanças ao instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no Brasil. A proposição impôs um limite aos gastos públicos federais por um período de 20 anos e determinou um teto para as despesas primárias. Com a implementação dessa medida, a partir de 2018, os gastos públicos só poderiam ser aumentados de acordo com a inflação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior.



emenda impôs um limite rigoroso ao crescimento das despesas públicas, impactando diretamente programas essenciais como o PNAES, que depende de investimentos contínuos, porém discricionários, para garantir a permanência dos estudantes no ensino superior. Além disso, o programa também sofreu a influência de cenários políticos instáveis, que incluíram a reforma do novo ensino médio, o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e as intensas mobilizações estudantis de 2016, que, embora tenham visado a defesa dos direitos educacionais, também geraram incertezas quanto à alocação de recursos para a educação.

Considerando que o orçamento da União é um instrumento central para a execução de políticas públicas, é crucial investigar como essas limitações, bem como outros fenômenos político-institucionais presentes na realidade brasileira, afetaram a assistência estudantil e, consequentemente, a permanência dos alunos. Nesse contexto, explorar a evolução do orçamento destinado à assistência estudantil no período de 2008-2024 pode revelar como restrições orçamentárias e políticas de austeridade fiscal podem afetar a eficácia desse tipo de iniciativa e potencialmente agravar os índices de evasão nas instituições federais de ensino superior. Este é o objetivo deste trabalho, que pretende apresentar o panorama do orçamento do programa, considerando a execução do PNAES/PAE antes e depois da promulgação da PEC, até ter sido posteriormente incorporado à atual Política Nacional de Assistência Estudantil. Além disso, ao se observar a importância do orçamento destinado à assistência estudantil, nosso intuito é debater a importância dos recursos para a manutenção de políticas de inclusão social, como a estudada no presente trabalho. Neste sentido, os resultados deste estudo poderão fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes, contribuindo para a melhoria da alocação de recursos e gestão do próprio PNAES/PAE, garantindo que ele continue a cumprir seu papel fundamental na promoção da equidade no acesso e permanência no ensino superior.

1.2 Abordagem analítico-metodológica

Dentre as possibilidades de abordagem analítica, utiliza-se neste estudo a abordagem mista, que, conforme conceitua Creswell (2010), integra os métodos quantitativo e qualitativo, combinando-os de forma complementar com o intuito de fortalecer a robustez das inferências realizadas. Essa estratégia metodológica visa não apenas à acurácia na obtenção de dados



numéricos, mas também à compreensão aprofundada e contextualizada dos fenômenos investigados, proporcionando uma análise mais abrangente e multifacetada.

À luz dessa perspectiva, a metodologia adotada fundamenta-se na integração entre métodos qualitativos e quantitativos, com o objetivo de investigar as variações no orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), tendo como eixo de análise os efeitos potenciais da Emenda Constitucional nº 95/2016 — conhecida como PEC do Teto de Gastos. Classificada como de natureza exploratória e explicativa, a pesquisa busca tanto identificar as flutuações orçamentárias observadas no período quanto analisar seus possíveis impactos sobre a execução das políticas públicas voltadas à permanência estudantil no ensino superior federal.

Importa destacar que, ao longo do texto, sempre que se faz referência ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, utiliza-se entre parênteses a sigla PNAES/PAE, em atenção à evolução institucional e normativa da política. Isso porque, ao ser incorporado formalmente como política pública, o antigo programa passou a ser nomeado oficialmente como Programa de Assistência Estudantil (PAE). Assim, para preservar a coerência terminológica e evidenciar essa transição, optou-se por empregar a sigla PNAES exclusivamente quando o contexto se refere à Política Nacional de Assistência Estudantil, de caráter mais abrangente e estruturante. Essa distinção visa facilitar a compreensão do leitor quanto às diferentes dimensões — programática e política — da assistência estudantil no âmbito das instituições federais de ensino.

Para a análise orçamentária realizada neste estudo, optou-se por considerar prioritariamente os valores empenhados ao longo dos exercícios financeiros de 2008 a 2024. Tal escolha decorre da necessidade de refletir com maior fidelidade a programação e o compromisso formal assumido pelo Poder Público em relação à execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE). Os valores empenhados representam a reserva formal dos recursos no orçamento, indicando a intenção do Estado em destinar fundos para as ações previstas no programa.

Por sua vez, os valores pagos, embora representem o desembolso financeiro efetivo realizado em cada exercício, apresentam limitações para a avaliação completa da execução orçamentária, uma vez que consideram apenas os recursos desembolsados no período



analisado, sem contemplar os restos a pagar. Dessa forma, a análise dos valores pagos pode não refletir integralmente a execução financeira total do programa em determinados anos, complementarmente, destaca-se que neste trabalho todas as referências que tratam dos valores pagos irão considerar do ano vigente, sem considerar os compromissos financeiros assumidos em exercícios anteriores e liquidados posteriormente.

Nesse sentido, a opção pela utilização dos valores empenhados visa proporcionar uma visão mais consistente do compromisso formal do Estado com a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), uma vez que estes indicam a reserva dos recursos no orçamento para as ações previstas. Cabe destacar, contudo, que uma avaliação mais abrangente do nível de execução orçamentária demandaria a comparação entre os valores inicialmente alocados nas dotações orçamentárias aprovadas anualmente e os montantes efetivamente empenhados, o que permitiria uma análise mais precisa do comprometimento dos recursos e da efetividade da gestão pública.

A coleta dos dados empíricos foi realizada em bases governamentais oficiais, notadamente o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e o portal SIGA Brasil, complementadas, sempre que necessário, por outras fontes públicas. Os dados extraídos referem-se à execução orçamentária do PNAES/PAE no âmbito das instituições de ensino superior públicas, no período de 2008 a 2024, com vistas à identificação de padrões de ampliação ou retração dos recursos alocados ao programa.

O SIOP, desenvolvido e mantido pelo Ministério da Fazenda, foi selecionado por se tratar de uma ferramenta estruturante da gestão orçamentária federal. Ele é amplamente utilizado na elaboração do Plano Plurianual (PPA), do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), sendo, portanto, essencial para a compreensão e o acompanhamento do ciclo orçamentário no âmbito da administração pública federal.

Além disso, a escolha pela utilização do sistema justifica-se pela facilidade na aplicação de filtros³, pela possibilidade de acompanhar a operacionalização das alterações orçamentárias

³ Ao utilizar o SIOP a pesquisa foi realizada por meio do Painel do Orçamento, aplicando-se os seguintes filtros: Órgão orçamentário (Ministério da Educação - 26000, Ação (4002 e 2994 - selecionando todas as opções descritas destes códigos), Ano (2008 a 2024).



e pela identificação dos recursos provenientes de emendas parlamentares. Considerando que o sistema permite a comparação do orçamento ao longo dos anos, adotou-se, nesta análise, um recorte temporal correspondente aos 16 anos do PNAES/PAE, compreendendo o período de 2008 a 2024.

Por sua vez, o SIGA Brasil é uma ferramenta criada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) e pela Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) do Senado Federal e foi escolhido para este trabalho devido a sua integração com bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Tal como o SIOP, o SIGA Brasil possui facilidade na aplicação de filtros⁴ e visualização dos dados da pesquisa.

Destaca-se, ainda, outra motivação relevante que justifica a escolha de ambos os sistemas: o fato de suas bases de dados serem de acesso público, o que permite que qualquer cidadão possa consultá-las. Essa característica está em consonância com os princípios da publicidade e da transparência da Administração Pública, fundamentais para promover a confiabilidade dos dados apresentados e assegurar a democratização da informação orçamentária.

No âmbito do SIOP, a extração das informações ocorreu por meio do Painel do Orçamento, utilizando-se a funcionalidade de consulta livre. Foram aplicados, para tanto, os seguintes filtros: órgão orçamentário “Ministério da Educação” (código 26000), ações orçamentárias “4002” e “2994” — abrangendo todas as modalidades e desdobramentos vinculados a esses códigos — e os exercícios financeiros de 2008 a 2024.

A seleção dessas duas ações orçamentárias justifica-se por sua centralidade na operacionalização da política de assistência estudantil no país. A Ação Orçamentária 4002, intitulada “Assistência ao Estudante de Educação Superior”, contempla os discentes das universidades federais e representa o principal instrumento de financiamento da assistência nesse segmento. Já a Ação Orçamentária 2994, denominada “Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica”, refere-se à assistência prestada no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), que

⁴ Ao utilizar o SIGA Brasil a pesquisa foi realizada no Painel Especialista, aplicando no tópico Funcional e Programático os seguintes filtros: Função (Educação - 12, Subfunção (Ensino Profissional - 363 e Ensino Superior - 364), Ação cod. (2994 e 4002). Ano (2008 a 2024 - selecionado um ano por vez).



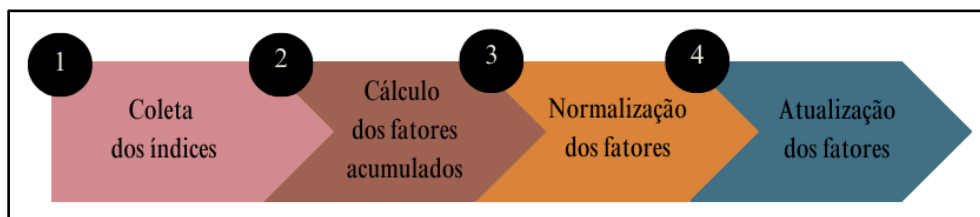
abrange os institutos federais, centros federais de educação tecnológica e escolas técnicas vinculadas às universidades. A consideração conjunta dessas ações possibilita uma visão mais abrangente e integrada da alocação de recursos destinados à permanência estudantil nas distintas modalidades da educação pública federal.

No portal SIGA Brasil, a pesquisa foi conduzida a partir do Painel Especialista, especificamente na aba “Funcional e Programático”. Nessa etapa, foram aplicados os filtros relativos à função “Educação” (código 12), subfunções “Ensino Profissional” (código 363) e “Ensino Superior” (código 364), bem como às ações orçamentárias de código “4002” e “2994”. No campo referente ao período de execução, optou-se por realizar a seleção dos exercícios de forma individualizada, ano a ano, no intervalo compreendido entre 2008 e 2024, a fim de garantir maior fidedignidade e detalhamento na coleta e sistematização dos dados.

Ademais, para possibilitar a comparação entre valores financeiros de diferentes anos, procedeu-se à correção monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), adotando o ano de 2025 como referência (fator igual a 1,00).

A metodologia adotada para a correção supramencionada, detalhada no Apêndice A, está apresentada na figura 1 a seguir.

Figura 1 - Fluxo da metodologia de obtenção dos dados



Fonte: Elaboração própria.

A correção monetária dos valores orçamentários com base no IPCA reveste-se de fundamental importância para garantir a comparabilidade temporal dos dados financeiros. A inflação, ao refletir a variação geral dos preços na economia, compromete o poder de compra da moeda ao longo do tempo, tornando inadequada a análise de valores nominais entre diferentes exercícios financeiros.

Nesse sentido, a atualização dos valores pelo IPCA — índice oficial utilizado pelo Governo Federal para medir a inflação no Brasil — permite expressar os montantes



orçamentários em termos reais, ou seja, descontados dos efeitos inflacionários. Essa prática assegura maior precisão na identificação de tendências, flutuações e eventuais retrações nos recursos alocados a determinada política pública, como o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), permitindo uma avaliação mais acurada dos impactos das decisões orçamentárias ao longo do tempo. Ademais, a correção monetária pelo IPCA é amplamente adotada por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que utilizam este índice para análises orçamentárias e de políticas públicas, conferindo maior legitimidade e aderência às práticas metodológicas consolidadas no campo da gestão pública.

Como estratégia para fortalecer a validade da análise e promover a triangulação dos dados, incorporaram-se os achados da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujo escopo incidiu sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) no período de 2012 a 2022.

O relatório final da auditoria — publicado ao final de 2024 — constituiu uma importante fonte documental, ao oferecer subsídios técnicos, diagnósticos e evidências quantitativas e qualitativas sobre a execução do PNAES, incluindo falhas estruturais e riscos operacionais, além de propor melhorias e recomendações para o programa.

Nesse sentido, ao utilizar a auditoria do TCU como referência, foi possível articular dados oficiais, instrumentos de controle externo e referências acadêmicas com a presente pesquisa, buscando garantir maior robustez interpretativa e confiabilidade às inferências realizadas, bem como enriquecer a análise dos dados, possibilitando uma melhor compreensão do PNAES/PAE. Ademais, cabe destacar que a utilização desse relatório permitiu não apenas a complementação das análises realizadas, mas também o aprofundamento e a compreensão crítica dos dados levantados na pesquisa em questão.

Por fim, cabe destacar que durante a elaboração deste trabalho, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial, como o *Chat GPT*, o *Copilot* e o *Gemini*, com o objetivo de auxiliar na correção ortográfica, de pontuação e na melhoria da clareza semântica do texto. Essas ferramentas também contribuíram na organização e apresentação dos dados orçamentários e na elaboração de análises comparativas. O uso dessas tecnologias buscou garantir maior precisão técnica e qualidade textual, sem comprometer a autoria e a



originalidade da reflexão apresentada. Importante destacar que não houve cópia de trechos prontos: todo o conteúdo é de produção própria, sendo as ferramentas tecnológicas utilizadas apenas como suporte técnico e linguístico para qualificar a escrita e a estruturação do trabalho.

1.3 Estrutura

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, o capítulo 2, marco teórico-conceitual, aborda três temas principais: a discussão sobre o direito à educação nas Constituições brasileiras; a apresentação da perspectiva histórica da assistência estudantil no Brasil até a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE); e a descrição da Lei nº 14.914/2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O capítulo 3 debruça-se sobre os dados da pesquisa e, mais especificamente, analisa o orçamento do programa desde sua criação, abordando também possíveis marcos político-institucionais que impactaram os recursos destinados ao PNAES/PAE, conforme os resultados encontrados. Adicionalmente, o capítulo examina os achados e as recomendações da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 69 universidades federais, com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) e auxiliar na concretização de seus objetivos.

Por fim, o capítulo 4 é dedicado à discussão dos resultados e das contribuições da pesquisa, bem como as considerações finais voltadas ao aperfeiçoamento da política pública em análise. Esta seção assume papel central ao consolidar as principais reflexões derivadas da investigação, oferecendo subsídios que podem orientar estudos futuros e contribuir para o debate em torno da efetividade da atual Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Além disso, esse capítulo propõe uma análise crítica sobre a adequação da alocação orçamentária em relação à relevância social do programa, sugerindo diretrizes para o seu aprimoramento e para o fortalecimento da atuação estatal na garantia do direito à educação por meio da assistência estudantil.



2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo tem como objetivo estabelecer o arcabouço teórico e conceitual que orienta a presente pesquisa, a partir da discussão de noções fundamentais para a compreensão da assistência estudantil como política pública voltada à democratização do ensino superior. A estrutura do capítulo está organizada em três seções principais, que dialogam entre si e contribuem para o aprofundamento analítico do objeto de estudo.

Na primeira seção, analisa-se a trajetória histórica do direito à educação no Brasil, examinando as sete Constituições desde a Independência para compreender sua concepção, expansão e consolidação. A educação, central nas políticas públicas, teve distintas interpretações e normatizações constitucionais, refletindo as transformações do país. Embora presente desde o início, apenas com a Constituição Federal de 1988 foi expressamente reconhecida como direito fundamental social, universal e indivisível. Essa evolução jurídica estabeleceu as bases para políticas educacionais de equidade, cidadania e desenvolvimento nacional. Ao reconstruir esse percurso, busca-se demonstrar como a consagração da educação como direito social fortaleceu políticas de permanência e legitimou programas como o PNAES, visando garantir o direito à educação superior com justiça social.

A segunda seção apresenta uma retrospectiva das ações e iniciativas de assistência estudantil, que tem início com a fundação da Casa do Estudante do Brasil, em 1928 — instituição voltada à manutenção de estudantes oriundos das elites, refletindo uma concepção restrita e seletiva de acesso ao ensino superior —, até a formulação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2008, que passa a reconhecer a permanência como dimensão estruturante do direito à educação superior. Neste sentido, essa evolução normativa, acompanhada por mudanças no perfil do corpo discente e nas demandas sociais por inclusão, permite compreender como a assistência estudantil deixou de ser uma prática pontual e excludente para se configurar, gradualmente, como uma política pública essencial à democratização do acesso e, sobretudo, da permanência no ensino superior.

Por fim, na terceira seção, apresenta-se a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituída pela Lei nº 14.914/2024, que representa um marco normativo na consolidação da assistência estudantil enquanto política de Estado. Nessa parte, são abordados



os programas contemplados pela nova legislação, bem como suas diretrizes, objetivos e princípios orientadores. A análise se propõe a compreender como a institucionalização da política impacta a organização da assistência nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), considerando os desafios históricos apontados por avaliações anteriores — como a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2024 — e as possibilidades de aprimoramento do modelo vigente.

Nesta perspectiva, o capítulo fornece as bases para a análise crítica do orçamento destinado ao PNAES/PAE, permitindo compreender a política não apenas como um conjunto de ações pontuais, mas como parte de um campo estratégico para a promoção da equidade no ensino superior brasileiro.

2.1 Direito à educação nas Constituições brasileiras

O direito à educação é reconhecido como um direito fundamental social, garantido pela Constituição de 1988. Além de ser direito de todos e dever do Estado, o direito à educação é essencial para o combate às desigualdades. Esse direito deve ser promovido e incentivado pelo Estado em colaboração com a sociedade, o que o torna imprescindível para o pleno desenvolvimento da cidadania, da diversidade e da liberdade. Como afirma Cury (2008, p. 294), a educação representa “um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural”.

No entanto, é importante destacar que, embora a educação seja formalmente universal, a garantia desse direito nas Constituições brasileiras tem se concentrado principalmente na educação básica, com uma ênfase muito menor no ensino superior, até pelo tamanho do universo do público-alvo e pelos déficits educacionais históricos do País. Essa distinção também se reflete nas destinações orçamentárias, que, historicamente, priorizaram a educação básica em detrimento do ensino superior, embora o financiamento deste último tenha sido objeto de importantes ações ao longo do tempo. Nesse sentido, o direito de acesso e permanência na educação superior, bem como a alocação orçamentária para ações voltadas a esse objetivo, vem sendo assegurado por meio de um processo gradual e ainda desigual.

Ao fazer uma análise histórica do direito à educação em sentido amplo nota-se que ele não é mencionado apenas na Constituição de 1988, mas que se faz presente em diversos



momentos do constitucionalismo brasileiro, ainda que em medidas e modos diferentes. A primeira Constituição do Brasil independente, de 1824, estabeleceu no artigo 179, inciso XXXII, o ensino primário gratuito a todos os cidadãos. Apesar de tal salvaguarda, cabe destacar que neste período, esta mesma Constituição considerava como cidadãos apenas os nascidos no Brasil, incluídos os libertos, os ingênuos⁵ (ainda que de pais estrangeiros), estrangeiros naturalizados, filhos de brasileiros nascidos em país estrangeiro, e os nascidos em Portugal e suas possessões, desde que residissem no Brasil à época da proclamação da Independência. Assim sendo, os negros escravizados, em sua maioria nascidos fora do Brasil, mesmo se libertos não eram considerados cidadãos, tal como os indígenas.

Neste cenário, ainda que se garantisse constitucionalmente o ensino primário a todos, boa parte da população não tinha acesso, o que fazia com que a educação, portanto, fosse voltada principalmente para a formação das elites, refletindo as desigualdades sociais da época (Pilletti, 2000).

Em 1834, o Ato Adicional nº 16, incorporado à Constituição de 1824, descentralizou a educação de segundo grau, transferindo para as Assembleias das Províncias a competência de legislar sobre a instrução pública, com exceção das faculdades de medicina, cursos jurídicos e outras instituições de ensino superior (artigo 10º, § 2º). Essa mudança, segundo Aranha (2000), fragmentou a organização do sistema educacional, atribuindo a gestão da instrução pública a múltiplos atores políticos. Como resultado, o foco permaneceu no ensino superior acessível principalmente à elite brasileira, enquanto o ensino primário gratuito para a maioria da população foi negligenciado, perpetuando as desigualdades educacionais (Castanha, A. P, 2005).

Tal dualidade também era não somente o objeto que abrangia a descentralização da responsabilidade pelo ensino na competência de legislar, mas também era reflexo, e simultaneamente refletia as desigualdades brasileiras da época, sendo o direito à educação desde sempre esse direito imprescindível para a liberdade e em constante disputa. Como apontado por Anísio Teixeira (1969):

⁵ SILVA, N. S. (2014) esclarece que o termo “ingênuo” foi emprestado do direito romano e indicava os nascidos livres, filhos de pais livres ou libertos.



A dualidade da educação formal traduzia a dualidade da sociedade brasileira. O sistema provincial e, mais tarde, estadual das escolas primárias e vocacionais para o “povo”, e do ensino acadêmico secundário e das escolas superiores para a “elite”. Os dois sistemas eram independentes, não dando um passagem ao outro. Como a sociedade continuava escravocrata, o povo seria o dos homens livres, porque os escravos eram o chão da sociedade e não chegavam a constituir classes. (Teixeira, 1969, p. 293).

Já a Constituição de 1891, a primeira do Brasil República, manteve a descentralização do ensino, atribuindo ao Congresso Nacional a responsabilidade de criar instituições de ensino superior e secundário (artigo 35). Diante desse texto constitucional, percebe-se que se despende maior energia em estabelecer a competência da União e dos estados ao legislar sobre a pauta, do que estipular mecanismos e normativos que possibilitasse a organização do sistema educacional, tal como a expansão de sua abrangência à população.

Nota-se, portanto, os primeiros passos dados à descentralização do ensino visando galgar a sistematização do sistema, ainda que de modo insuficiente e que seguia privilegiando a manutenção do *status quo* e privilégios da elite da época, dado que não houve uma grande mudança entre a Constituição de 1824 e a de 1891 (Amaral; Dantas, 2014). Por conseguinte, esta estagnação seguiu impossibilitando a ampliação de acesso ao ensino, bem como dificultou o alcance do direito à educação, sendo aqui compreendido como ferramenta de ascensão social.

A Constituição de 1934 é a primeira a dedicar um capítulo voltado à educação e cultura, e a reconhece como direito de todos, que deveria ser ministrada pelos poderes públicos, bem como pela família. Ademais, a Carta constitucional previa a formulação de diretrizes básicas para a educação nacional e a fixação de um plano nacional de educação, ambos de competência da União.

Salienta-se aqui, que em seu artigo 157 havia a determinação de que a União, os Estados e o Distrito Federal reservassem parte de seus patrimônios territoriais para a formação de fundos de educação, e em seu § 2º se estipula que parte desses fundos sejam repassados a estudantes necessitados, por meio do fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar e médica (Demarchi, 2002).

A Constituição de 1937, apelidada de Constituição Polaca, possui grande reflexo do contexto político-econômico da época, sendo outorgada pelo presidente Getúlio Vargas com o advento do Estado Novo, vinculando a educação aos valores cívicos deste período. Em sua



estrutura, manteve o tópico destinado a saúde e educação, entretanto, há uma certa relativização na compreensão do caráter público e amplo da educação (Campanhole, A.; Campanhole, H., 1992), como exposto em seu artigo 130 que salienta o ensino primário obrigatório e gratuito, mas ao mesmo tempo afirma que “a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. Outro destaque é que o novo texto silencia ao não abordar princípios estabelecidos na Constituição anterior, como a vinculação orçamentária destinada à educação tanto para a União, quanto para os estados.

No ano seguinte, ao fim da Segunda Guerra Mundial e com o fim do Estado Novo é promulgada a Constituição de 1946, que retoma princípios estabelecidos na Constituição de 1934, principalmente, em seu art. 169, a obrigatoriedade da vinculação orçamentária dos entes federativos, sendo 10% para a União e 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino no caso dos estados, Distrito Federal e municípios. Outrossim, o ensino primário continuou obrigatório e gratuito, com extensão ao ensino posterior para aqueles que comprovassem insuficiência de recursos. Como defendido por Raposo (2005):

A educação volta a ser definida como direito de todos, prevalece a ideia de educação pública, a despeito de franqueada à livre iniciativa. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles ensino primário obrigatório e gratuito, liberdade de cátedra e concurso para seu provimento não só nos estabelecimentos superiores oficiais como nos livres, merecendo destaque a inovação da previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino é restabelecida (Raposo, 2005, p. 1)

A penúltima Constituição a ser abordada é a de 1967, promulgada no início da ditadura militar. Em aspectos gerais, no que tange a educação, esta Constituição não apresentou tantas modificações em relação à anterior, prevendo que o ensino público no nível médio e no superior seria gratuito para aqueles que demonstrassem efetivo aproveitamento e provassem falta ou insuficiência de recursos. Entretanto, ressaltou que essa gratuidade seria gradualmente substituída pela concessão de bolsas de estudos, com posterior reembolso, incentivando o ensino privado no país. Destaca-se também, que tal como a Constituição de 1937, o texto constitucional de 1967 não possuía a obrigatoriedade de vinculação orçamentária destinada à



educação (Saviani, 2013). A vinculação só voltou a figurar no texto constitucional em 1983, com a aprovação de emenda constitucional capitaneada pelo Senador João Calmon⁶.

No que tange algum tipo de assistência estudantil, a Carta de 1967 manteve o mesmo texto da de 1946, determinando que cada sistema teria obrigatoriamente serviços de assistência educacional visando assegurar condições de “eficiência escolar” aos que necessitarem. Sem embargo, cabe aqui a reflexão de que, apesar de constar do texto constitucional, não há especificações sobre o tema da assistência, da mesma forma que não há fixação de receita tributária destinada à educação, como foi estabelecido nas Constituições de períodos democráticos, como 1934 e 1946.

Por fim, deve se destacar a Constituição Cidadã de 1988, que, como era de se esperar, possui o maior arcabouço no que tange a temática educacional em relação às antecessoras. Logo em seu artigo 6º há o reconhecimento da educação como direito social, visando resguardar as garantias mínimas dos cidadãos, tal como reduzir as vulnerabilidades e desigualdades sociais.

Ainda que o direito à educação seja tratado em diversos dispositivos da Constituição de 1988, há um capítulo específico e extenso sobre a matéria, intitulado “Da educação, da cultura e do desporto”. Tal capítulo traz uma grande contribuição no que tange ao enquadramento da educação como fundamento essencial para a promoção do pleno exercício da cidadania e dos direitos civis e políticos. Além disso, no que toca à assistência estudantil, o art. 206 § 1º estabelece que o ensino tem como princípio a igualdade de condições de acesso e permanência. Ainda que a redação da Carta Magna direcione este artigo para a “permanência na escola”, esse termo pode ter interpretação ampliada, para abranger os diferentes níveis de escolaridade. Nasce daí o pilar central dos programas de assistência estudantil, visando mais do que apenas promover o ingresso dos indivíduos nos estabelecimentos de ensino, a garantia da continuidade dos estudos até sua conclusão.

Cabe mencionar também outros dois dispositivos da Carta, os artigos 211 e 212, que versam sobre o regime da colaboração entre os entes federativos e a vinculação orçamentária.

⁶ A referida emenda altera o artigo 176 da Constituição Federal e acresce o § 4º, determinando que “anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”



Em vista disso, cabe à União a organização do sistema federal de ensino e a aplicação de no mínimo 18% da receita resultante de impostos para o desenvolvimento e manutenção do ensino. Por sua vez, os Estados e o Distrito Federal serão responsáveis, prioritariamente, pelo ensino fundamental e médio, já os municípios atuarão sobretudo no ensino fundamental e na educação infantil. E no que compete à alocação orçamentária, tanto o Distrito Federal, quanto os estados e municípios devem destinar no mínimo 25% de sua receita à educação. Por fim, vale apontar que ainda que essa destinação de recursos estabelece um percentual específico e maior desde as constituições de 1934 e 1946, que possuíam também tal previsão.

Assim, é importante destacar que a Constituição Cidadã representou um marco ao ampliar o entendimento do direito à educação, permitindo reforçar o papel do Estado na garantia de condições equitativas para os estudantes, por meio de políticas públicas como o PNAES/PAE, com destinação orçamentária específica.

2.2 Da casa do estudante ao PNAES/PAE: uma perspectiva histórica

Diante do exposto, uma vez que se sabe que o direito à educação foi evoluindo em diversas Constituições brasileiras, não surgindo somente na Constituição Cidadã de 1988, mas se consolidando a partir dela, as ações de promoção à permanência estudantil também não surgem somente com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE).

Conforme sistematização proposta por Kowalski (2012), a trajetória da assistência estudantil no Brasil pode ser dividida em três fases distintas, delineadas a partir de seus respectivos contextos sociopolíticos e econômicos. A primeira compreende o período que se estende da criação da primeira universidade brasileira até o processo de redemocratização, sendo caracterizada por ações pontuais, de natureza assistencialista, voltadas majoritariamente a estudantes provenientes das elites sociais, sem articulação com uma política pública estruturada de permanência. Já a segunda fase tem início com o contexto pós-Constituição Federal de 1988, marcado pela ampliação das demandas por democratização do acesso à educação superior e pela construção de um ambiente normativo mais favorável à institucionalização de ações voltadas à permanência. Nesse período, observa-se o surgimento de marcos legais e diretrizes que passaram a orientar as universidades quanto à oferta de



programas de assistência estudantil. Por fim, a última fase corresponde ao ciclo de reestruturação e expansão das instituições federais de ensino superior, a partir dos anos 2000, com especial ênfase na criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), em 2008. Essa fase é marcada pela consolidação de uma política pública nacional voltada à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ainda que permeada por desafios relacionados à insuficiência orçamentária, à heterogeneidade na implementação entre as instituições e à ausência de mecanismos efetivos de avaliação e monitoramento (Kowalski, 2012).

Ainda sobre as dimensões da permanência estudantil, tradicionalmente estão classificadas em três grandes eixos: econômico, acadêmico e simbólico. A dimensão econômica compreende a oferta de auxílios financeiros, bolsas de estudo, programas de alimentação, transporte e moradia estudantil, visando mitigar as desigualdades de acesso e manutenção dos estudantes na universidade. A dimensão acadêmica, por sua vez, refere-se ao apoio pedagógico e à promoção de condições que favoreçam o desenvolvimento acadêmico, buscando superar dificuldades de aprendizagem e lacunas formativas. Por fim, a dimensão simbólica aborda aspectos subjetivos, relacionados ao sentimento de pertencimento, reconhecimento e acolhimento no espaço universitário, sendo fundamental para fortalecer os vínculos dos estudantes com a instituição (Heringer, 2023).

Compreender essas dimensões é essencial para a análise dos fatores que condicionam a permanência dos estudantes no ensino superior, além de evidenciar a necessidade de políticas que transcendam o mero ingresso, à exemplo do PNAES/PAE, que tem como objetivo ampliar e assegurar condições efetivas para os estudantes em sua trajetória acadêmica. Nesse sentido, Paula (2017) enfatiza que:

O acesso não garante a inclusão de fato na educação superior, pois este deve ser acompanhado de políticas de permanência que permitam a conclusão dos cursos pelos estudantes de baixa renda e pelas minorias étnicas, que historicamente têm sido excluídos do ensino superior (Paula, 2017, p. 310).

Neste sentido, no histórico brasileiro, a primeira iniciativa voltada à permanência estudantil que se tem registro é em 1928, no governo do Presidente Washington Luís, com a criação da Casa do Estudante Brasileiro, em Paris, uma instalação destinada a abrigar os filhos da elite brasileira da época, em que, além da moradia, o Brasil fornecia recursos para a



manutenção dos estudantes (Imperatori, 2017). Posteriormente, no Rio de Janeiro, é registrada a instalação da Casa do Estudante do Brasil em 1930, que buscava promover a assistência social, difusão e intercâmbio de obras e atividades culturais, além de ser um suporte aos estudantes. A casa era composta por três andares, sendo que em um deles ficava o restaurante popular estudantil. Cabe destacar que, 7 anos depois, nesse mesmo local, foi fundada a União Nacional dos Estudantes, organização de mobilização e representação dos estudantes brasileiros de ensino superior (Poerner, 2004).

Outra iniciativa normativa de grande relevância para a consolidação da política educacional brasileira foi a promulgação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que instituiu a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa legislação representou um marco fundamental ao sistematizar a organização do ensino, definir competências administrativas entre os entes federativos e estabelecer os níveis e graus de ensino, bem como dispor sobre os recursos voltados à manutenção da educação. Destaca-se ainda, no plano simbólico e político, a introdução de uma referência inédita ao combate ao preconceito racial em um diploma legal nacional. Conforme redigido em seu artigo 1º, a educação deveria seguir os princípios da liberdade e os ideais de solidariedade humana, tendo como finalidade a condenação de “qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça” — disposição que, embora inovadora, não foi acompanhada de mecanismos específicos de enfrentamento às desigualdades raciais no campo educacional.

No entanto, apesar dos avanços normativos, a LDB de 1961 não contemplou de maneira substantiva a assistência estudantil como política pública de permanência no ensino superior. As menções ao tema aparecem de forma genérica no Título XII — Dos Recursos para a Educação, especialmente no artigo 94, que prevê a concessão de bolsas ou financiamentos a estudantes que demonstrem necessidade e aptidão. Importa observar que o texto legal não explicita a qual grau de ensino tais recursos se destinam, deixando em aberto se seriam aplicáveis ao ensino básico, ao ensino superior ou a ambos. Ademais, o § 5º do referido artigo delimita que não se incluem nessas bolsas os auxílios referentes à alimentação, material escolar, vestuário, transporte, assistência médica ou odontológica, os quais ficariam sujeitos a “normas especiais”. A inexistência dessas regulamentações à época evidencia o caráter acessório — e não estruturante — conferido à permanência estudantil no escopo da lei.



Cabe observar que tal omissão torna-se ainda mais expressiva quando se observa que os itens excluídos daquela previsão legal constituem, atualmente, os principais eixos da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que contempla ações voltadas à moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, apoio pedagógico, atendimento pré-escolar a dependentes e ao acompanhamento do processo formativo. Dessa forma, verifica-se que, embora a LDB de 1961 tenha sido um passo importante na consolidação do direito à educação, ela se concentrou majoritariamente na organização e expansão do acesso, sem garantir as condições necessárias à permanência, especialmente para estudantes oriundos de contextos de vulnerabilidade socioeconômica. A ausência de mecanismos efetivos de assistência no ensino superior naquele momento histórico evidencia os limites das políticas educacionais anteriores ao período democrático recente e reforça a importância da institucionalização posterior da assistência estudantil como parte indissociável do direito à educação (Silva *et al.*, 2020).

Em 1970, já no período ditatorial, há a criação do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, responsável por assegurar as ações assistenciais a nível nacional. Essa instância possuía dois programas centrais: o Programa Especial de Bolsa de Estudo (Pebe) e o Programa Bolsa Trabalho. Esses projetos ofereciam iniciativas de serviços destinados ao auxílio médico-odontológico, moradia e alimentação (Kowalski, 2012).

Já no final da década de 80, houve a criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), que teve como cerne discutir mecanismos de promoção da democratização do acesso ao ensino superior, principalmente para a população de baixa renda, além de garantir a permanência dos estudantes, sob os preceitos de uma educação gratuita, equitativa e de qualidade. Como abordado por Kowalski (2012):

Essas discussões ganharam eco com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cuja finalidade era, além de buscar a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a prevalência dos princípios democráticos, também contemplavam o processo de redemocratização da educação, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão (Kowalski, 2012, p. 93).



Cabe destacar que foi neste momento que foi criado o Plano Nacional de Assistência Estudantil e ocorreram as primeiras movimentações no Poder Legislativo para que se criasse um programa nacional voltado para esse objetivo. Esse movimento ganha maior sustento e projeção com a promulgação da Constituição Cidadã, alicerçada nos preceitos dos direitos sociais e na luta pela redemocratização brasileira (Silva *et al.*, 2020).

Com a promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, revoga-se a anterior Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961), sendo introduzida uma nova abordagem normativa voltada à consolidação e ao aprimoramento das políticas educacionais no país. A LDB de 1996, ainda vigente, introduz elementos importantes para a compreensão do que se considera, do ponto de vista orçamentário, ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), especialmente nos artigos 70 e 71. A terminologia adotada já indica uma mudança de perspectiva: enquanto a LDB de 1961 se referia a “despesas com o ensino”, a redação de 1996 incorpora um conceito mais amplo e estratégico, voltado não apenas ao custeio, mas também à sustentabilidade e expansão do sistema educacional como um todo. Essa mudança semântica tem implicações significativas, ao deslocar o foco das obrigações financeiras pontuais para um compromisso mais estruturado com o desenvolvimento educacional.

O artigo 70 da LDB de 1996 estabelece, de forma expressa, que serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo ações como remuneração e formação de profissionais da educação, construção e conservação de instalações escolares, aquisição de materiais didáticos, realização de pesquisas, concessão de bolsas e programas de transporte escolar, entre outros. Dessa forma, a norma explicita que tais investimentos devem atender aos diferentes graus do ensino, o que representa um avanço em relação à LDB anterior, cuja redação era mais genérica quanto ao grau de ensino abrangido.

Em contraste, o artigo 71 da mesma lei apresenta uma enumeração das ações que não se enquadram como MDE, adotando um critério mais restritivo, porém sem repetir a ênfase no atendimento a todos os níveis educacionais, o que pode gerar ambiguidade interpretativa. Dentre os itens listados, merece destaque o inciso IV, que exclui das despesas consideradas



MDE os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social. Trata-se de um ponto sensível, uma vez que essas ações integram, em grande medida, o escopo da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), hoje reconhecida como essencial para garantir a permanência de estudantes no ensino superior, sobretudo os provenientes de contextos de vulnerabilidade social.

Como apontado anteriormente, essa exclusão da assistência social como despesa de MDE não é inédita: já na LDB de 1961, o § 2º do artigo que tratava das despesas com o ensino vedava o enquadramento da assistência social e hospitalar, ainda que ligada ao ensino, como despesa educacional. No entanto, naquela ocasião, a lei restringia-se à expressão “despesas com o ensino” e não incorporava um conceito mais abrangente que articulasse custeio, infraestrutura e desenvolvimento de estratégias de permanência estudantil. Por sua vez, o § 1º da mesma lei reconhecia como despesas com o ensino aquelas voltadas à manutenção e expansão do sistema, à concessão de bolsas, ao aperfeiçoamento docente, à pesquisa e à administração das redes educacionais, além de atividades extraescolares — pontos em parte mantidos e aprofundados na LDB de 1996.

A comparação entre as duas legislações evidencia tanto a permanência de certas concepções orçamentárias quanto os limites históricos do tratamento conferido à assistência estudantil no ordenamento jurídico brasileiro. Embora a LDB de 1996 represente um avanço ao consolidar a noção de MDE e vincular essa definição aos diferentes níveis de ensino, sua delimitação sobre o que não constitui MDE — sobretudo no que tange aos programas suplementares — reforça a necessidade de políticas complementares e específicas, como o PNAES/PAE, visto que apesar de um dos princípios estabelecidos na redação da nova LDB ser a garantia do direito à educação e a defesa da ampliação do acesso, a legislação não prevê que sejam destinados recursos voltados à assistência estudantil. Ainda que seja compreensível que a intenção do legislador seja a de impedir que os recursos vinculados à educação sejam direcionados para atividades assistenciais, é fundamental compreender os requisitos de equidade que fundamentam a assistência estudantil e seu papel central na permanência do aluno e redução da evasão, especialmente na educação superior.



Neste sentido, nos anos 2000, outro evento crucial para a consolidação da essencialidade da política de assistência foi quando o Fonaprace protocolou no Palácio do Planalto um documento intitulado “Assistência Estudantil: uma questão de investimento”, que dissertou sobre a importância da alocação de recursos destinados à assistência. Na ocasião, foi entregue pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, a primeira Pesquisa de Perfil Socioeconômico dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior, com o propósito de subsidiar a incorporação de questionamentos específicos sobre assistência no Plano Nacional de Educação (PAE).

Toda essa evolução histórica contribuiu para a construção do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), estabelecido pela Portaria SESU/MEC nº 39/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de junho de 2010, com objetivo de democratização do ensino superior e redução das taxas de evasão, além de minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Baseado no tripé educacional de ensino, pesquisa e extensão, o decreto também determinou que essas bases atuem de forma articulada e que o programa fosse direcionado aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

Mais recentemente, como apontado anteriormente, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) foi incorporado à Lei nº 14.914/2024, que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), abrangendo outras iniciativas existentes que promovem a permanência no ensino. O programa passou a ser denominado pela sigla PAE - Programa de Assistência Estudantil, enquanto a sigla PNAES passou a se referir ao conjunto da política. Adiante, essa nova institucionalidade como política pública será abordada, com o intuito de esmiuçar os programas englobados e suas especificidades.

2.3 Lei nº 14.914/2024: Instituída a Política Nacional de Assistência Estudantil

A Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi instituída pela Lei nº 14.914/2024, consolidando diversos programas e ações voltados para a ampliação das condições de permanência de estudantes de baixa renda na educação superior, assim como na



educação profissional, científica e tecnológica pública federal, com o objetivo de garantir a conclusão dos respectivos cursos. Em comparação com o decreto anterior, essa legislação traz uma inovação significativa ao incluir explicitamente não apenas o ingresso e a permanência, mas também a conclusão dos cursos, reforçando o compromisso com a conclusão da formação acadêmica dos estudantes.

Dentre as iniciativas consolidadas, destaca-se a integração dos seguintes programas: Programa de Assistência Estudantil (PAE), Programa de Bolsa Permanência (PBP), Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES), Programa Estudantil de Moradia (PEM), Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir), Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (PATE), Programa de Permanência Parental na Educação (PROPEPE), Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS), Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES), além de outras políticas sociais da União, com ênfase nas de transferência de renda.

Outro aspecto inovador trazido pela Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é a possibilidade de atendimento a estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, bem como das instituições públicas de ensino superior gratuitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira, por meio de convênios ou instrumentos similares. Essa previsão representa um avanço importante ao enfrentar um desafio recorrente no âmbito da educação superior pública: o déficit de políticas públicas específicas para estudantes da pós-graduação, cujas iniciativas ainda são, em grande medida, pontuais e insuficientes (Araújo, 2020). A seguir, passamos a discorrer brevemente sobre cada um dos elementos da política nacional.

2.4.1 Programa de Assistência Estudantil (PAE)

Como abordado anteriormente, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) passou a ser denominado Programa de Assistência Estudantil (PAE) ao ser incorporado à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) instituída pela Lei nº 14.914/2024. Em linhas gerais, a essência do programa foi preservada, mantendo seu compromisso com a promoção de condições de permanência no ensino superior. No entanto, é



importante destacar que a consolidação dos diversos programas em uma política única representou um avanço significativo, especialmente ao introduzir inovações no que diz respeito aos mecanismos de gestão e à participação ativa dos estudantes.

A nova legislação estabeleceu, de forma inédita, a obrigatoriedade da participação estudantil em todas as etapas do processo seletivo dos beneficiários do PAE, bem como no monitoramento contínuo da execução das ações (Britto, 2024). Essa inovação visa não apenas garantir o direito ao acesso aos auxílios ofertados, mas também estimular o engajamento das entidades representativas do corpo discente, promovendo maior transparência, fortalecimento do controle social e aprimoramento da efetividade das políticas públicas voltadas à permanência estudantil.

Outro avanço relevante introduzido pela Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) diz respeito à padronização dos critérios de elegibilidade para acesso aos auxílios estudantis. Anteriormente, a definição dos parâmetros e da metodologia de seleção dos estudantes beneficiários ficava sob responsabilidade exclusiva das instituições de ensino, o que resultava em uma considerável heterogeneidade nos procedimentos adotados e, em muitos casos, na ausência de diretrizes claras e uniformes para a concessão das ações de permanência (Brasil, 2024). Com a instituição da política nacional, houve a padronização dos requisitos de elegibilidade, de modo que o estudante interessado deve atender a pelo menos um dos critérios estabelecidos em lei, o que representa um marco na organização e transparência da política pública voltada à permanência estudantil.

Nesse sentido, são considerados aptos à política os estudantes que tenham cursado integralmente a educação básica em instituições públicas, bem como aqueles oriundos da rede privada, desde que comprovadamente tenham sido beneficiários de bolsa integral. A norma também contempla os que ingressaram no ensino superior por meio da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), os que pertencem a famílias com renda per capita de até um salário mínimo, os estudantes com deficiência que necessitem de acompanhamento pedagógico, aqueles provenientes de entidades ou abrigos de acolhimento institucional não adotados em idade de saída, os estudantes quilombolas, indígenas ou de comunidades tradicionais, bem como estrangeiros em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiados (Britto, 2023). Essa definição objetiva promover maior equidade na distribuição dos recursos e garantir que os



auxílios cheguem, prioritariamente, aos segmentos historicamente mais vulnerabilizados, contribuindo para a redução das desigualdades no acesso, permanência e conclusão do ensino superior e da educação profissional e tecnológica.

2.4.2 Programa de Bolsa Permanência (PBP)

O Programa de Bolsa Permanência (PBP) foi criado pela Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013, no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Esse programa dispõe sobre a concessão de bolsas de permanência a estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior, com o objetivo de minorar as desigualdades sociais e étnico-raciais, além de contribuir para a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O programa também visa ampliar a democratização do acesso ao ensino superior, reduzir os custos de manutenção de vagas ociosas devido à evasão estudantil e, em especial, viabilizar a permanência de estudantes indígenas e quilombolas.

Com a incorporação desse programa à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o PBP passa a abranger, além do exposto anteriormente, os cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (Britto, 2023). A expansão também inclui a possibilidade de que estudantes de programas presenciais de mestrado e doutorado possam ser contemplados pelo auxílio, priorizando, no entanto, os estudantes que não recebem bolsas de estudos concedidas por outros órgãos governamentais.

Ademais, o programa estabelece que poderão ser contemplados estudantes com renda familiar mensal *per capita* de até 1 (um) salário mínimo. Anteriormente, a Portaria nº 389/2013 previa o limite de até 1,5 (um e meio) salário mínimo. Essa mudança, embora possa parecer restringir o programa, tem como fundamento o esforço de direcioná-lo para os alunos em situação de maior vulnerabilidade. Por fim, o programa permite que estudantes indígenas e quilombolas possam ultrapassar, se necessário, até 4 (quatro) semestres além do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiverem matriculados, a fim de concluí-lo (Brasil, 2024).



2.4.3 Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases)

O Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases) tem o intuito de promover a segurança alimentar e nutricional aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação e pós-graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (Brasil, 2024).

O Pases adota uma abordagem abrangente ao considerar, na definição das ofertas de alimentação, aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais. Essa perspectiva permite que as ações do programa sejam sensíveis às realidades locais e às especificidades de cada comunidade acadêmica. Além disso, o Pases tem como objetivo central garantir mecanismos que assegurem sua exigibilidade nas instituições federais de ensino, de modo a consolidar o direito de todos os estudantes ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, fortalecendo a permanência estudantil com dignidade e equidade.

Concomitantemente, as ações do Pases devem ser desenvolvidas em articulação com as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Essa articulação intersetorial visa fortalecer a efetividade da política ao integrar ações de segurança alimentar e nutricional com a permanência estudantil, promovendo o acesso a uma alimentação adequada e de qualidade enquanto direito fundamental.

Outrossim, a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) também contempla um aspecto central do Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES), ao prever a disponibilização de espaços adequados para o consumo de alimentos, por meio da existência dos Restaurantes Universitários (RUs), que se configuram como equipamentos essenciais para a permanência estudantil, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A criação do primeiro RU remonta à década de 1960, na atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como resultado de mobilizações estudantis durante o governo de Getúlio Vargas. Desde então, os RUs se consolidaram como espaços estratégicos para a promoção da segurança alimentar e nutricional dos discentes.



Atualmente, entre as 63 instituições federais de ensino superior, 59 mantêm em funcionamento restaurantes universitários. No âmbito das instituições estaduais, 29 das 46 também contam com essa estrutura, o que demonstra a ampla difusão do modelo, embora ainda haja lacunas que precisam ser enfrentadas para garantir cobertura plena e equitativa entre as redes.⁷ Todavia, apesar da relevância dos Restaurantes Universitários e do fato de beneficiarem todos os estudantes das instituições de ensino, independentemente de terem ingressado por meio da política de cotas, ainda não há obrigatoriedade legal que imponha às instituições de ensino a adoção ou manutenção desses equipamentos. Isso significa que, mesmo reconhecidos como essenciais à permanência estudantil, algumas instituições podem não dispor desse serviço, o que pode comprometer a efetividade do Programa de Alimentação Saudável.

Embora o Pases seja uma formalização e um direcionamento específico para a alimentação saudável no ensino superior em nível nacional, diversas iniciativas anteriores já abordavam a questão da assistência alimentar e, em alguns casos, promoviam ações de alimentação saudável de forma mais isolada, a exemplo de programas e editais de bolsas e auxílios alimentação. Ainda assim, deve-se reconhecer que o Pases busca consolidar e ampliar esses esforços, integrando-os a uma política nacional com diretrizes claras voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

2.4.4 Programa Estudantil de Moradia (PEM)

O Programa Estudantil de Moradia (PEM) tem como objetivo garantir moradia a estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação e pós-graduação, tanto nas instituições federais de ensino superior quanto naquelas pertencentes à rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (Brasil, 2024). A iniciativa busca assegurar condições dignas de habitação a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, de modo a viabilizar sua permanência e conclusão dos cursos. Ao ofertar moradia adequada, o programa atua diretamente na prevenção da evasão escolar, promovendo a equidade no acesso e na permanência no ensino superior público.

De acordo com registros oficiais, as primeiras repúblicas estudantis no Brasil surgiram em meados do século XIX, em Minas Gerais, destinadas a abrigar estudantes da então Escola

⁷ Dados fornecidos pela presidente da UNE, Manuella Mirella, em entrevista concedida em 12 de março de 2024.



de Minas de Ouro Preto e da Escola de Farmácia, instituições que mais tarde dariam origem à Universidade Federal de Ouro Preto. No entanto, é importante destacar que essas repúblicas não configuravam uma política pública de moradia estudantil gratuita, como propõe atualmente o PEM. Tratavam-se, na verdade, de residências alugadas a preços mais acessíveis e compartilhadas entre os estudantes (Sayegh, 2009).

Ademais, ainda que, anteriormente ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) e à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), não houvesse um "Programa Estudantil de Moradia" formalizado em nível nacional, outras iniciativas, como casas do estudante e residências universitárias mantidas por algumas universidades federais, já apontavam para a necessidade de oferecer suporte habitacional aos estudantes universitários em situação de vulnerabilidade — o que veio a ser consolidado por meio da política nacional.

Nesse sentido, um marco crucial na história da assistência estudantil foi a fundação da Casa do Estudante do Brasil (CEB), no Rio de Janeiro, em 1930, após intensa mobilização do movimento estudantil (Borges *et al.*, 2022). Trata-se de uma das primeiras iniciativas organizadas em nível nacional com o objetivo de oferecer moradia e suporte a estudantes universitários. Ademais, como já mencionado, foi na própria CEB, sete anos depois, que se deu a fundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), principal entidade representativa dos universitários no Brasil.

2.4.5 Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir)

O Programa Incluir de Acessibilidade na Educação, lançado em 2005 por meio de edital, foi desenvolvido pela Secretaria de Educação Especial (SEESP/MEC) e pela Secretaria de Ensino Superior (SESU/MEC). O primeiro edital foi publicado no mesmo ano, com o objetivo de apoiar programas e projetos de instituições federais de ensino superior que promovessem a inclusão de pessoas com deficiência.

Com a incorporação do programa à Lei nº 14.914/2024, há uma maior estruturação das iniciativas apresentadas em editais, com ênfase não apenas na seleção de programas relacionados à temática, mas também na consolidação de núcleos de acessibilidade dentro das instituições de ensino. Além disso, o programa agora inclui em seus objetivos o apoio pedagógico às pessoas com deficiência, a inclusão do ensino de libras em todos os cursos de



formação de professores, e a eliminação de barreiras que dificultem o acesso à educação. Sua meta é proporcionar condições adequadas de acesso e utilização de todos os ambientes das instituições de ensino (Brasil, 2024).

2.4.6 Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate)

Outro componente importante da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é o Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate), que tem como finalidade assegurar o oferecimento de transporte gratuito aos estudantes oriundos de regiões onde não há oferta regular de transporte público para o deslocamento até as instituições de ensino, a exemplo de zonas rurais (Britto, 2023). Nesse contexto, o programa visa garantir o acesso contínuo às aulas e demais atividades acadêmicas, contribuindo para o processo de aprendizagem e permanência estudantil. Além disso, prevê a utilização de veículos adequados, com prioridade para aqueles que promovam a transição energética, alinhando-se às diretrizes de sustentabilidade e inovação tecnológica (Brasil, 2024).

Cabe salientar que o Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate) encontra inspiração no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de julho de 2004. O PNATE tem como objetivo oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais, por meio da concessão de assistência financeira suplementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Nesse sentido, o PNATE constitui uma importante referência para o desenvolvimento e a consolidação do Pate, uma vez que ambos compartilham a finalidade de garantir o acesso à educação por meio do transporte adequado, considerando as especificidades regionais e a vulnerabilidade social dos estudantes beneficiados.

2.4.7 Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe)

Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe), voltado especificamente para estudantes que conciliam a vida acadêmica com a maternidade ou paternidade. O Propepe estabelece diretrizes para a criação de infraestruturas adequadas ao acolhimento das necessidades materno e paterno-infantil, contemplando estudantes regularmente matriculados em instituições federais de ensino superior e na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, que possuam filhos com até seis anos de idade (Britto, 2023).



Essa iniciativa não apenas reconhece os desafios enfrentados por mães e pais estudantes, como também busca mitigar os obstáculos à permanência estudantil por meio da criação de espaços infantis e do desenvolvimento de atividades lúdico-pedagógicas voltadas às crianças. Tais atividades podem, inclusive, integrar práticas pedagógicas no âmbito da extensão universitária, promovendo uma abordagem que articula cuidado, educação e inclusão social.

Ainda que, anteriormente, não existisse um programa específico formalizado por legislação nacional voltado à parentalidade estudantil, diversas universidades federais, de forma autônoma, já vinham desenvolvendo iniciativas nesse sentido. Esses projetos buscavam oferecer suporte a estudantes com filhos, reconhecendo as barreiras adicionais enfrentadas por essa parcela da comunidade acadêmica.

Tais iniciativas demonstram que a preocupação com o acolhimento e a permanência de estudantes universitários que exercem a parentalidade tem gradualmente conquistado espaço nas políticas públicas e institucionais voltadas à assistência estudantil. Ao considerar as especificidades desse grupo, que frequentemente enfrenta jornadas duplas ou triplas de trabalho, estudo e cuidado, o reconhecimento da parentalidade como critério de vulnerabilidade acadêmica representa um avanço na compreensão interseccional das desigualdades no ensino superior. Ademais tal debate pode ser fortalecido ao constar como um programa específico dentro da política nacional, visto que o Propepe, portanto, representa um avanço significativo ao considerar a dimensão da parentalidade como um fator que impacta diretamente o percurso acadêmico, contribuindo para a permanência e o êxito escolar dos estudantes com filhos pequenos, especialmente as mulheres.

2.4.8 Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB)

O Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB) tem por objetivo assegurar ambientes adequados ao estudo e à pesquisa acadêmica, por meio do funcionamento ininterrupto — durante as 24 (vinte e quatro) horas do dia — de salas de estudo e bibliotecas. Esses espaços devem permitir o acesso à internet, à consulta bibliográfica e à realização de atividades de pesquisa. A iniciativa busca, ainda, contribuir para a modernização e ampliação dos acervos das bibliotecas voltadas à educação superior, bem como para o aprimoramento contínuo dos serviços de informação oferecidos à comunidade acadêmica, garantindo, assim, o acesso equitativo a recursos informacionais de qualidade (Brasil, 2024).



2.4.9 Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS)

O Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) constitui uma das inovações formalmente instituídas pela Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), voltando-se à promoção de uma cultura de cuidado no ambiente acadêmico. O programa tem como finalidade acolher e acompanhar estudantes em sofrimento psíquico ou com transtornos mentais, ao mesmo tempo em que busca fomentar o debate institucional sobre saúde mental nas instituições federais de ensino (Brasil, 2024). Além disso, o PAS visa consolidar um modelo de atenção psicossocial pautado em práticas abertas e de base comunitária, com ênfase na valorização dos vínculos familiares e comunitários, como forma de fortalecer as redes de apoio e de garantir a permanência estudantil com dignidade.

A criação do PAS representa um progresso considerável para a institucionalização e o financiamento de ações voltadas à saúde mental no contexto das instituições federais de ensino. Além disso, permite que iniciativas similares, já em andamento nas universidades e em outros órgãos, possam continuar a ser desenvolvidas, refletindo a crescente preocupação com o bem-estar psicológico dos estudantes do ensino superior.

2.4.10 Projeto/Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisões)

Instituído pelo Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, e originalmente denominado “Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior”, o programa — atualmente incorporado à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) — tem como principal objetivo fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e os países com os quais mantém acordos educacionais ou culturais, especialmente os do Sul Global, como os países africanos e latino-americanos (Brasil, 2024).

O programa tem dois objetivos centrais: a adoção de medidas que viabilizem o intercâmbio de estudantes nas instituições federais de ensino superior participantes do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e a oferta de auxílio financeiro a alunos estrangeiros regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação nas instituições conveniadas (Brasil, 2024). Ao ser incorporado à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), não sofreu alterações significativas em sua estrutura, mas passou a ser



denominado Programa Milton Santos, em substituição à antiga nomenclatura de “projeto”, conforme estabelecido originalmente.

Diante da institucionalização dessa série de programas na nova política nacional, voltamos nosso olhar para um de seus componentes principais, o PNAES/PAE, a partir da perspectiva orçamentária, na seção seguinte.

3. LUPA NO ORÇAMENTO: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PNAES/PAE

Para esta primeira análise, o objetivo é compreender o panorama geral do PNAES/PAE ao longo dos anos, desde sua instituição pela Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007, com foco nos recursos empenhados — isto é, os montantes reservados no orçamento para a execução da política — e nos recursos pagos no exercício, ou seja, os valores efetivamente desembolsados no respectivo ano. Ressalta-se, contudo, que os valores pagos aqui considerados não incluem os Restos a Pagar, que correspondem a despesas empenhadas em um exercício e pagas em exercícios seguintes.

3.1 PNAES/PAE via sistemas orçamentários: análise dos dados do SIOP e SIGA Brasil (2008-2024)

Antes de se proceder à análise dos dados coletados referentes aos 16 anos de execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), posteriormente vinculado à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), faz-se necessário contextualizar o cenário orçamentário anterior à sua instituição, bem como as limitações enfrentadas na coleta de dados históricos do orçamento público.

Inicialmente, destaca-se a dificuldade de acesso a informações sistematizadas relativas ao período anterior ao programa, especialmente no que diz respeito à disponibilização de dados nos sistemas oficiais. No SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), foi possível obter informações sobre as ações orçamentárias correspondentes à assistência estudantil entre os anos de 2000 e 2007, ou seja, período anterior ao programa. No entanto, no sistema SIGA



Brasil, os dados só estão disponíveis a partir de 2010, inviabilizando, por esse meio, a análise das ações anteriores à criação do PNAES/PAE. Essa limitação metodológica deve ser considerada na interpretação dos dados e na comparação entre os períodos analisados.

Nesse sentido, a análise dos dados disponíveis no SIOP evidencia que, antes da instituição do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), em 2007/2008, a execução orçamentária voltada à assistência estudantil ocorria de forma descentralizada e com baixo nível de detalhamento, concentrando-se especialmente na ação 4002, então intitulada “Assistência ao Educando do Ensino de Graduação por Meio do Fornecimento de Refeições, do Atendimento Médico-Odontológico e da Oferta de Alojamento”. A tabela 1 abaixo apresenta um recorte dos valores empenhados e pagos em exercício referentes a ação orçamentária 4002 entre os anos 2000 e 2007.

Tabela 1 - Recorte dos valores empenhados e pagos - ação 4002 (2000-2007)⁸

Ano	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Empenhado	Pago
Total		202.129.630	206.984.401	188.100.656	164.907.341
2000	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação por Meio do Fornecimento de Refeições, do A...	10.471.001	10.471.001	9.007.809	7.731.826
2001	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação por Meio do Fornecimento de Refeições, do A...	10.644.507	10.602.811	8.511.023	7.663.118
2002	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	12.013.119	12.063.119	10.711.796	9.995.092
2003	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	15.356.891	20.556.891	20.185.361	14.546.417
2004	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	24.524.368	24.524.368	22.587.283	21.006.998
2005	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	37.310.135	37.310.135	31.591.794	27.466.645
2006	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	39.096.714	38.743.181	38.614.464	34.292.286
2007	4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação	52.712.895	52.712.895	46.891.127	42.204.959

Fonte: Dados do SIOP, 2025.

⁸ Para a análise apresentada nesta tabela, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior).



Observa-se que entre os anos de 2000 e 2007, o montante total nominal pago por essa ação foi de R\$164.907.341,00 — valor significativamente inferior aos recursos empenhados e pagos após a implementação do PNAES/PAE nesta ação.

Por sua vez, no que tange à ação 2994 — atualmente compreendida como a assistência estudantil voltada à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPECT) —, observa-se que, anteriormente, ela era intitulada como “Assistência ao Educando da Educação Profissional por Meio do Fornecimento de Refeições, do Atendimento Médico-Odontológico e da Oferta de Alojamento” e, em outros momentos, como “Assistência ao Educando da Educação Profissional”.

Neste sentido, observa-se na tabela 2 abaixo, que apresenta um recorte dos valores empenhados e pagos referentes à ação orçamentária 2994 entre os anos 2000 e 2007. O total nominal pago por essa ação foi de R\$ 52.459.920,00 — montante que se refere apenas ao valor liquidado e pago dentro de cada exercício fiscal. Esse valor é também significativamente inferior aos recursos empenhados e pagos (na mesma base de cálculo) após a implementação do PNAES/PAE na ação 2994.



Tabela 2 - Recorte dos valores empenhados e pagos - ação 2994 (2000-2007)⁹

Ano	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Empenhado	Pago
Total		65.462.070	65.842.531	58.607.646	52.459.920
2000	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional por Meio do Fornecimento de Refeições, do A...	4.725.539	4.725.539	4.441.576	4.010.592
2001	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional por Meio do Fornecimento de Refeições, do A...	5.890.313	5.870.774	4.545.450	4.149.830
2002	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	5.641.243	5.641.243	4.003.545	3.729.902
2003	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	5.320.750	5.420.750	5.057.285	4.751.546
2004	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	7.694.411	7.694.411	7.273.995	6.570.944
2005	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	9.268.433	9.568.433	8.861.862	7.560.330
2006	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	12.145.907	12.145.907	10.799.529	9.270.566
2007	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional	14.775.474	14.775.474	13.624.404	12.416.210

Fonte: Dados do SIOP, 2025.

Cabe destacar que a criação formal da RFEPCT se deu apenas com a promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Assim, não é possível afirmar com segurança que, antes da criação da Rede, a assistência prevista nesta ação era destinada aos estudantes do ensino superior vinculados a essas instituições. Essa ausência de clareza compromete a afirmação de que tanto as universidades federais quanto as instituições da rede tecnológica eram contempladas de forma equitativa pela ação 4002, embora também não permita descartá-la completamente. Ademais, não se pode afirmar que se tratava de ações separadas, voltadas a públicos distintos. De todo modo, essa indefinição contribui para tornar nebulosa qualquer tentativa de interpretação mais precisa quanto à abrangência institucional das ações de assistência estudantil anteriores à implementação do PNAES/PAE.

Ademais, no que tange às demais iniciativas que hoje integram o escopo do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) — atualmente denominado Programa de Assistência Estudantil (PAE) e vinculado à Política Nacional de Assistência Estudantil

⁹ Para a análise apresentada nesta tabela, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



(PNAES) —, observa-se que, embora tenha havido um leve crescimento no volume de pagamentos ao longo do período anterior à sua institucionalização, há uma notável ausência de detalhamento dos planos orçamentários quanto às modalidades específicas da assistência ofertada, como alimentação, moradia ou transporte.

Esses elementos indicam que, antes do PNAES/PAE, não havia uma política pública estruturada e abrangente voltada à permanência estudantil, tampouco um marco normativo que garantisse a execução orçamentária com foco nas múltiplas dimensões da assistência. A criação do programa, portanto, representou um avanço significativo ao sistematizar, ampliar e dar visibilidade às ações de apoio aos estudantes, consolidando o compromisso do Estado com o direito à educação e à permanência nas instituições federais.

Retomando a análise dos dados, após a instituição do PNAES/PAE, cabe salientar que, nesta etapa inicial, foram considerados os valores nominais do orçamento — isto é, os montantes empenhados e pagos do exercício vigente analisado, conforme registrados em cada exercício financeiro, sem aplicação de correção monetária. A análise por valores nominais permite reconstituir a trajetória histórica da execução orçamentária tal como formalmente registrada nas bases oficiais, favorecendo a identificação de tendências, variações interanuais e padrões de investimento desde a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE).

Ressalte-se, contudo, que embora os valores nominais sejam úteis para uma leitura descritiva inicial da execução orçamentária, a análise com base em valores reais — obtidos mediante correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) — será igualmente realizada no presente estudo. Tal abordagem visa avaliar a efetiva capacidade de financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) ao longo do tempo, eliminando os efeitos inflacionários e permitindo comparações mais precisas do poder de compra do orçamento em diferentes períodos.

Com isso, foi realizado um comparativo entre os valores nominais e reais, visando aferir se houve manutenção ou retração no valor real dos recursos alocados, bem como compreender os impactos de políticas macroeconômicas sobre a efetividade econômica do programa, conferindo maior acurácia às conclusões da pesquisa.



No que tange à análise dos dados, a partir das informações extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), foi possível realizar um exame mais aprofundado sobre os valores orçamentários liquidados e pagos no próprio exercício no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAES). Ressalte-se que o referido programa encontra-se contemplado em duas ações orçamentárias específicas no sistema: a ação 2994, intitulada “Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica”, e a ação 4002, designada como “Assistência ao Estudante de Ensino Superior”. A identificação dessas ações possibilitou o recorte analítico necessário para a sistematização e avaliação dos dados, permitindo uma abordagem segmentada e aderente à estrutura orçamentária vigente.

Destaca-se que a ação orçamentária 2994 refere-se à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), atualmente composta por 685 instituições¹⁰ de ensino, englobando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), o Colégio Pedro II, além de outras escolas técnicas vinculadas. Dessa forma, os recursos alocados nessa ação destinam-se, especificamente, ao atendimento dos estudantes matriculados nessas instituições. Por sua vez, a ação 4002 tem como público-alvo os discentes das universidades federais.

Diante disso, a análise do orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) foi conduzida inicialmente de maneira agregada, considerando o período de 2008 a 2024. O objetivo foi compreender o cenário global dos recursos alocados para o programa, levando em conta tanto a ação 2994, voltada para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, quanto a ação 4002, direcionada aos estudantes das universidades federais. Essa abordagem permitiu uma visão abrangente e integrada das despesas orçamentárias, facilitando a análise das flutuações e tendências no financiamento da assistência estudantil no Brasil ao longo dos anos.

Como demonstrado na tabela 3 abaixo, a partir dos dados obtidos para ambas as ações (4002 e 2994, ver Apêndice D) ao longo dos 16 anos de execução do Programa Nacional de

¹⁰ Dado de 2024, de acordo com o site do Ministério da Educação, disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/ept/rede-federal>



Assistência Estudantil (PNAES/PAE), observa-se que, foi empenhado, de forma nominal, o montante total de R\$ 18.552.964.961,00, com um total de R\$ 15.069.740.834,00 pagos, o que representa aproximadamente 81% do valor inicialmente empenhado. Quando corrigidos pelo IPCA, os valores empenhados chegam a R\$27.628.927.596,00, e o valor pago corresponde a R\$22.214.356.491,00, o que significa cerca de 80,4% do total empenhado em termos reais.

Tabela 3 - Comparativo entre valores totais empenhados e pagos - 2008 a 2024¹¹

Total empenhado (Nominal) - 2008 a 2024	Total empenhado (Corrigido - IPCA)	Total pago (Nominal) - 2008 a 2024	Total Pago (Corrigido - IPCA)
R\$ 18 552 964 961	R\$ 27 628 927 596	R\$ 15 069 740 834	R\$ 22 214 356 491

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, 2025.

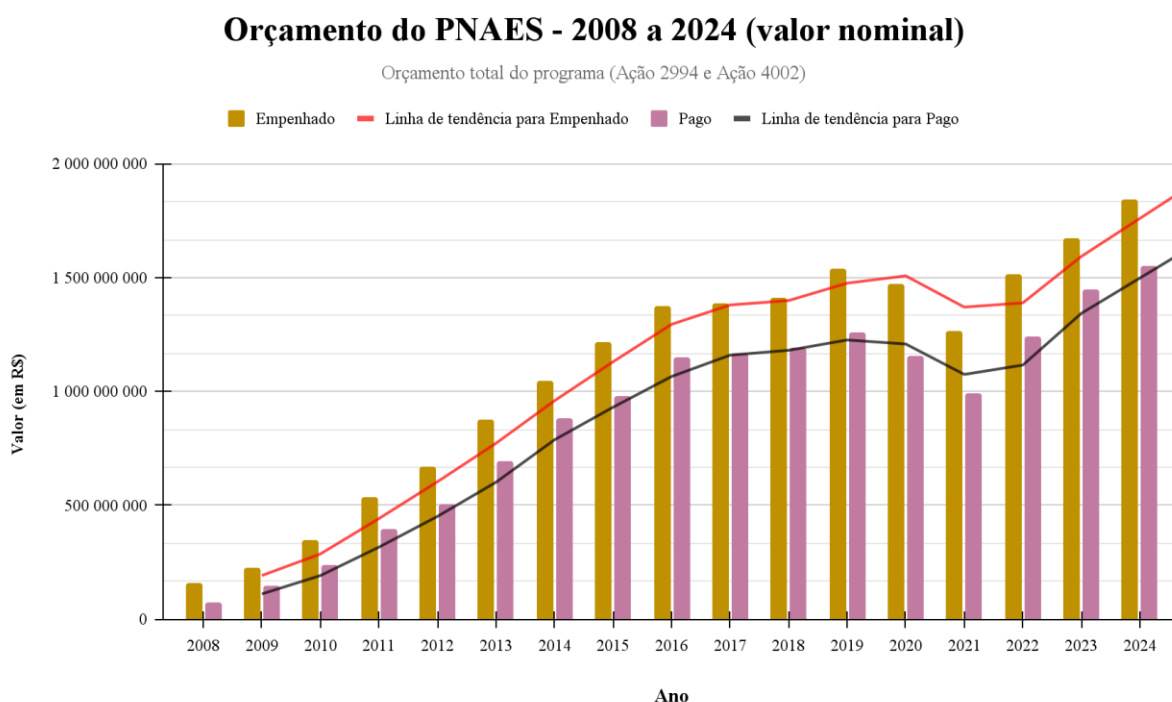
Entre 2008 e 2016, o PNAES/PAE experimentou um ciclo de expansão significativa nos recursos destinados, no que tange seu valor nominal, culminando em 2016 com o empenho de cerca de R\$ 1,4 bilhões e o pagamento de mais de R\$ 1,15 bilhões, o que resultou em uma execução orçamentária de aproximadamente 84%.

Neste sentido, observa-se uma trajetória contínua de crescimento tanto nos montantes empenhados quanto nos valores pagos (referentes ao exercício fiscal) no âmbito do PNAES/PAE. Esse movimento ascendente revela uma ampliação progressiva dos investimentos públicos destinados à permanência estudantil, sugerindo o fortalecimento institucional do programa ao longo dos primeiros anos de sua implementação. Ao analisar o período de 2016 a 2019, nota-se um crescimento modesto tanto no montante nominal empenhado quanto no valor efetivamente quitado no ano de referência ao programa. Em termos nominais, o empenho passou de R\$ 1.372.543.300,00 em 2016 para R\$ 1.540.102.695,00 em 2019, enquanto os pagamentos (sem considerar Restos a Pagar) aumentaram de R\$ 1.150.288.465,00 para R\$ 1.258.993.649,00 no mesmo intervalo, conforme mostra o gráfico 1 a seguir.

¹¹ Para a análise apresentada nesta tabela, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



Gráfico 1 - Orçamento nominal PNAES/PAE - 2008 a 2024¹²



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP e Siga Brasil, 2025.

Por sua vez, no que tange a análise dos valores reais, ainda que seja possível observar um comportamento ascendente semelhante ao dos valores nominais no período de 2008 a 2016, não é possível afirmar que se manteve o mesmo valor aquisitivo ao longo do tempo. Visto que ao aplicar a correção pelo IPCA, verifica-se um movimento inverso: o valor real empenhado caiu de R\$ 2.165.019.543,00 em 2016 para R\$ 2.139.826.612,00 em 2019, e os pagamentos corrigidos diminuíram de R\$ 1.814.439.666,00 para R\$ 1.749.252.256,00. Complementarmente, ao corrigir os montantes pagos dentro do exercício pelo IPCA, observa-se uma redução real de aproximadamente 3,59% no orçamento executado para o programa, evidenciando a perda do poder de compra mesmo diante de um aumento nominal.

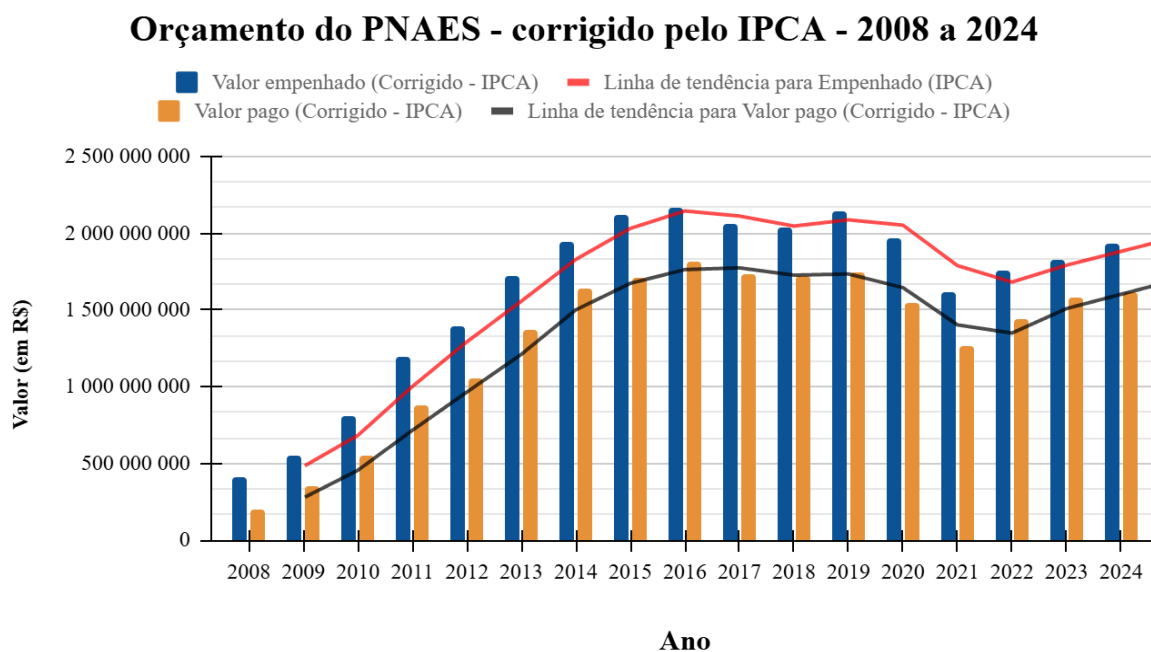
Esse descompasso indica uma redução do poder de compra dos recursos alocados, revelando que, embora o orçamento nominal tenha aumentado, seu valor efetivo foi corroído pela inflação. Tal cenário representa um enfraquecimento da capacidade do programa em

¹² Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



manter o mesmo nível de atendimento e suporte aos estudantes, especialmente diante do crescimento da demanda e da complexidade das necessidades estudantis nas instituições federais. O gráfico 2 abaixo apresenta os valores reais corrigidos pelo IPCA (ano base 2025).

Gráfico 2 - Orçamento real PNAES/PAE - 2008 a 2024¹³



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP e Siga Brasil, 2025.

O comparativo entre os valores nominais e reais, conforme tabela 4 abaixo, evidencia que, embora o valor nominal do empenho e do pagamento tenha mostrado um crescimento significativo ao longo dos anos, a correção pelo IPCA revela uma redução no poder de compra, que reflete as limitações orçamentárias do programa e o impacto das flutuações econômicas ao longo do tempo. A diferença de percentual entre os valores nominal e real, tanto no empenho quanto no pagamento, também aponta para um aumento das dificuldades em manter a efetividade da assistência estudantil frente ao cenário inflacionário, o que ressalta a necessidade de revisões periódicas nas políticas de financiamento do programa.

¹³ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



Tabela 4 – Valores empenhados e pagos nas Ações Orçamentárias 4002 e 2994 (valores em reais atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)¹⁴

Ano	Total empenhado (Nominal) - 2008 a 2024 (R\$)	Valor empenhado Corrigido - IPCA (R\$)	Total pago (Nominal) - 2008 a 2024 (R\$)	Valor pago Corrigido - IPCA (R\$)
2008	156 657 227	406 437 561	75 753 929	196 538 918
2009	225 759 088	553 086 020	144 747 847	354 617 002
2010	345 981 052	812 594 372	237 093 567	556 853 901
2011	536 589 352	1 189 944 147	394 433 870	874 699 196
2012	669 754 209	1 394 602 280	507 117 041	1 055 949 438
2013	874 438 543	1 720 340 367	694 662 261	1 366 654 683
2014	1 043 447 100	1 938 289 114	880 164 872	1 634 978 896
2015	1 216 864 797	2 124 261 628	980 619 515	1 711 851 977
2016	1 372 543 300	2 165 019 543	1 150 288 465	1 814 439 666
2017	1 387 075 705	2 058 465 178	1 168 388 598	1 733 926 443
2018	1 411 113 579	2 034 131 288	1 192 847 866	1 719 499 551
2019	1 540 102 695	2 139 826 612	1 258 993 649	1 749 252 256
2020	1 475 137 454	1 964 877 357	1 157 600 068	1 541 918 793
2021	1 265 540 206	1 612 796 247	991 688 027	1 263 800 803
2022	1 512 091 905	1 750 863 290	1 239 512 321	1 435 241 213
2023	1 673 877 018	1 832 116 044	1 446 122 459	1 582 830 836
2024	1 845 991 731	1 931 276 549	1 549 706 479	1 621 302 918
Totais (R\$)	18 552 964 961	27 628 927 596	15 069 740 834	22 214 356 491

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOF e IBGE, 2025.

Outro aspecto relevante evidenciado pela tabela acima, refere-se à retração dos recursos alocados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) nos anos de 2020 e 2021. Em 2021, o valor nominal pago ao programa foi de aproximadamente R\$991.688.027,00, valor próximo ao registrado em 2015, quando foram pagos cerca de R\$980.610.544,00. Esse movimento de retração, contudo, não pode ser analisado isoladamente, uma vez que se insere no contexto da pandemia de Covid-19, que impactou profundamente o funcionamento das instituições de ensino superior, bem como diversos setores sociais e econômicos do país.

Embora a suspensão das atividades presenciais tenha reduzido, à primeira vista, a demanda por determinados tipos de assistência — como moradia estudantil ou acesso ao

¹⁴ Para a análise apresentada nesta tabela, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



Restaurante Universitário — o cenário pandêmico revelou e acentuou vulnerabilidades pré-existentes entre os estudantes de baixa renda, especialmente no que se refere à manutenção das condições mínimas para a continuidade dos estudos em formato remoto. A falta de acesso à internet de qualidade, de equipamentos tecnológicos adequados, e a impossibilidade de trabalhar ou manter fontes de renda foram obstáculos significativos enfrentados por parte expressiva do corpo discente, conforme apontado por estudos como o de Santos *et al.* (2021). Além disso, a insegurança alimentar tornou-se um problema ainda mais sensível para os estudantes que dependiam da oferta de refeições nos campi universitários. Diante disso, a redução de investimentos em assistência estudantil no período da pandemia não apenas comprometeu a efetividade das ações voltadas à permanência, como também aprofundou desigualdades sociais já presentes no acesso e na trajetória acadêmica de estudantes economicamente vulneráveis.

No que tange aos valores empenhados, agregando as ações, observa-se uma redução significativa no período: em termos nominais, o montante empenhado caiu de R\$ 1.540.102.695,00 em 2019 para R\$ 1.265.540.206,00 em 2021, representando uma queda de R\$ 274.562.489,00, ou aproximadamente 17,82%. Já os valores pagos sofreram uma redução nominal de R\$ 1.258.993.649,00 em 2019 para R\$ 991.688.027,00 em 2021 — uma diferença de R\$ 267.305.622,00, correspondente a cerca de 21,23%.

Tabela 5 - Comparativo entre valores totais empenhados e pagos em reais ao PNAES/PAE entre 2019 e 2022 (Ações 4002 e 2994 agregadas)¹⁵

Ano	Total empenhado (Nominal)	Valor empenhado (Corrigido - IPCA)	Total pago (Nominal)	Valor pago (Corrigido - IPCA)
2019	1 540 102 695	2 139 826 612	1 258 993 649	1 749 252 256
2020	1 475 137 454	1 964 877 357	1 157 600 068	1 541 918 793
2021	1 265 540 206	1 612 796 247	991 688 027	1 263 800 803
2022	1 512 091 905	1 750 863 290	1 239 512 321	1 435 241 213

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, 2025.

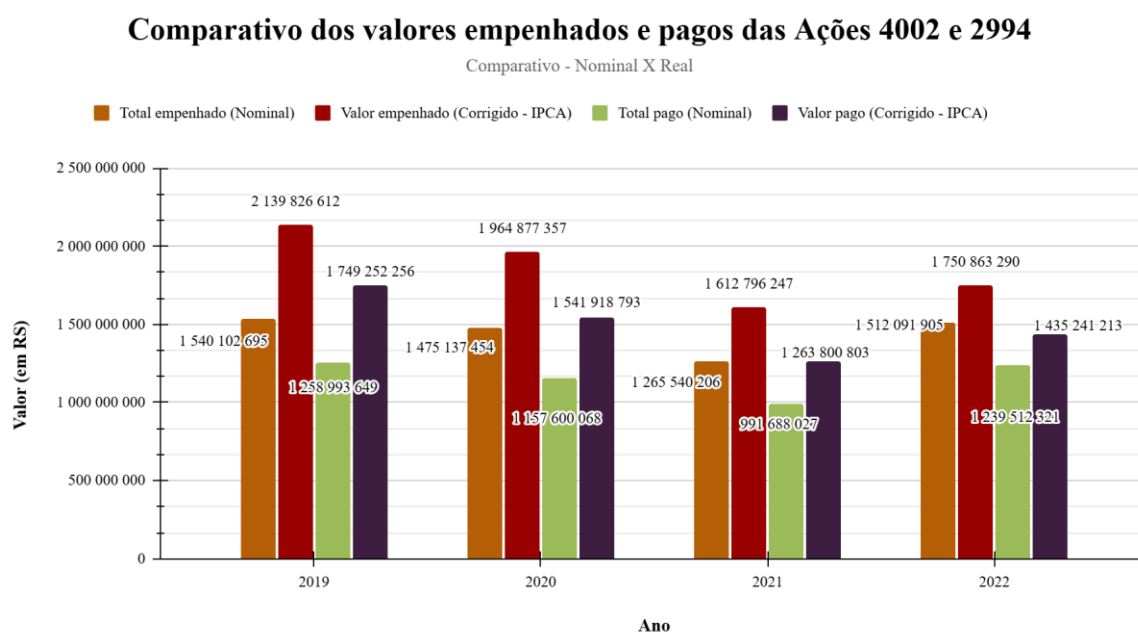
Quando corrigidos pelo IPCA, os dados revelam um cenário ainda mais crítico: o valor real pago ao programa caiu de R\$ 1.749.252.256,00 em 2019 para R\$ 1.263.800.803,00 em

¹⁵ Para a análise apresentada nesta tabela, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



2021, o que representa uma perda de R\$ 485.451.453,00, ou 27,75%. Como demonstra o gráfico 3 abaixo, ao observar a correção do empenho para valores reais, o montante de 2021 alcança R\$1.612.796.247,00, revelando também perda no poder de compra. Esses dados demonstram não apenas a diminuição dos repasses nominais, mas a intensa erosão do poder aquisitivo dos recursos destinados ao programa, comprometendo sua capacidade de garantir assistência plena aos estudantes em um dos momentos mais desafiadores para a educação pública superior no país de crise sanitária.

Gráfico 3 - Valores totais empenhados e pagos ao PNAES/PAE entre 2019 a 2022¹⁶



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, 2025.

De acordo com o Relatório de Pesquisa: “Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil — Educação Superior — 2020”, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com a participação de todas as 2.457 instituições de ensino superior brasileiras (públicas e privadas), o impacto da pandemia nas instituições públicas de ensino superior resultou em ajustes nas datas de término do ano letivo em 74,3% das instituições (226 instituições) e na suspensão das aulas presenciais na rede federal em 94,1% das instituições. Além disso, segundo os relatórios de Sinopses dos Dados

¹⁶ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se o somatório dos valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior) e à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



do Censo da Educação Superior do Ministério da Educação, a taxa de evasão nas instituições públicas de ensino superior aumentou de 16,4% para 21,8% em 2020.

Neste cenário macro, é importante destacar alguns aspectos que, à primeira vista, podem passar despercebidos, mas que são essenciais para embasar a análise do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE). O primeiro ponto de destaque é o contexto político conturbado no setor educacional, que antecedeu a estagnação orçamentária e foi marcado por diversas mobilizações estudantis, tanto secundaristas quanto universitárias, além da greve dos docentes de instituições federais de ensino ocorridas entre 2015 e 2016.

Tal cenário, que inicialmente começou em São Paulo, com a reivindicação dos estudantes por melhorias da alimentação oferecida pelas Escolas Técnicas Estaduais (Etecs), rapidamente se espalhou por todo o país. Essas mobilizações se posicionaram contrariamente à PEC do Teto de Gastos, à Medida Provisória 746/2016¹⁷, que tratava da reforma do Ensino Médio, e ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 193/2016¹⁸, que discutia o Programa Escola sem Partido. Paralelamente, o cenário político estava extremamente fragilizado em razão do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, que culminou no impedimento de seu mandato e na posse do Presidente Michel Temer.

Embora não se possa estabelecer uma correlação direta de causa e efeito, é impossível ignorar o impacto do movimento denominado "Primavera Secundarista", que mobilizou ocupações em 22 estados, em mais de 1.000 escolas e 80 universidades (Ribeiro; Pulino, 2019). Esse contexto de tensão política e protestos estudantis certamente influenciou a percepção pública sobre as políticas educacionais e pode ter contribuído para os ajustes no orçamento do PNAES/PAE, refletindo um ambiente de instabilidade e reavaliação das prioridades governamentais no setor da educação.

¹⁷ A MPV instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

¹⁸ O PLS incluía entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido".



Outra consideração importante a ser abordada refere-se ao constante enfrentamento às instituições de ensino superior durante o governo de Jair Bolsonaro, que as retratou como “espaços de politicagem, ideologização, balbúrdia e cracolândia”, além de afirmar que “a universidade não seria para todos” (Pereira; Zaidan; Galvão, 2022). Durante seu mandato, o governo também foi o que mais promoveu trocas de ministros à frente do Ministério da Educação desde a redemocratização, com quatro ministros em sua pasta, o que representou uma substituição a cada 296 dias.

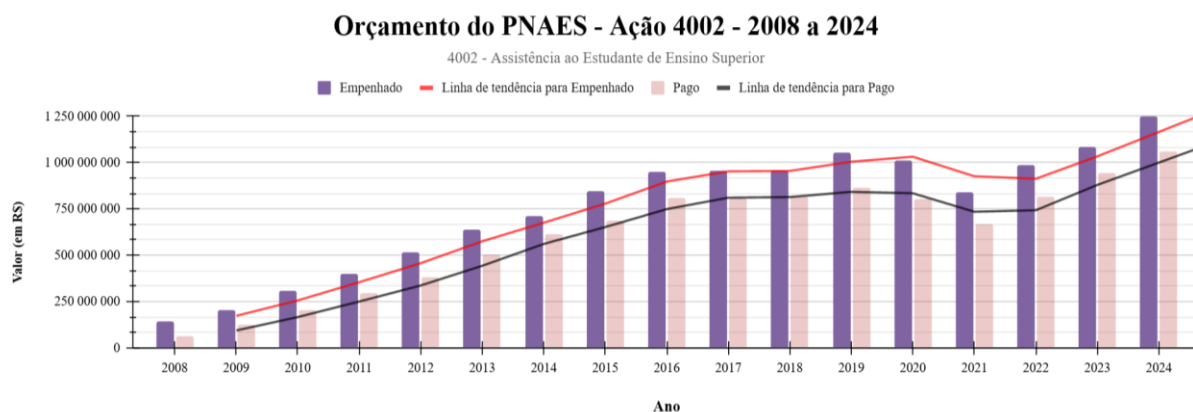
Nesse contexto, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) apontou que, em 2021, o gasto público com educação atingiu o menor patamar desde 2012. Além disso, houve o bloqueio recorrente de recursos destinados às universidades e aos institutos federais, somando mais de R\$3 bilhões.

Além disso, o contexto de crescente polarização política, com movimentos estudantis e docentes cada vez mais em confronto com o governo, pode ter contribuído para uma instabilidade que, por sua vez, impactou a execução orçamentária do PNAES/PAE. Durante esse período, a capacidade do governo de alocar adequadamente os recursos financeiros para garantir o funcionamento pleno do programa foi severamente comprometida, resultando em uma gestão orçamentária mais voltada para o corte de gastos do que para a expansão das políticas públicas de assistência. Diante desse cenário, não é surpreendente que a execução orçamentária do programa tenha se mantido aquém das expectativas durante esse período, com um ciclo de limitações orçamentárias, afetando o financiamento de um programa crucial para a inclusão e permanência dos estudantes em universidades públicas e institutos federais.

Seguindo na análise dos dados, ao explorar os montantes nominais isolados de cada uma das ações, como demonstrado no gráfico abaixo, têm-se que na ação 4002 — voltada para a assistência estudantil em sentido amplo — contou com um total empenhado de R\$ 12.844.785.374,00, dos quais foram pagos R\$ 10.470.601.067,00, correspondendo a aproximadamente 81,5% do valor inicialmente autorizado. Destaca-se, desde já, que a Ação 4002 apresentou uma linha de tendência relativamente constante, com flutuações pontuais entre os valores empenhados e os efetivamente pagos no exercício fiscal, conforme demonstra o gráfico 4 a seguir.



Gráfico 4 - Orçamento nominal PNAES/PAE (ação 4002) - 2008 a 2024¹⁹



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, 2025.

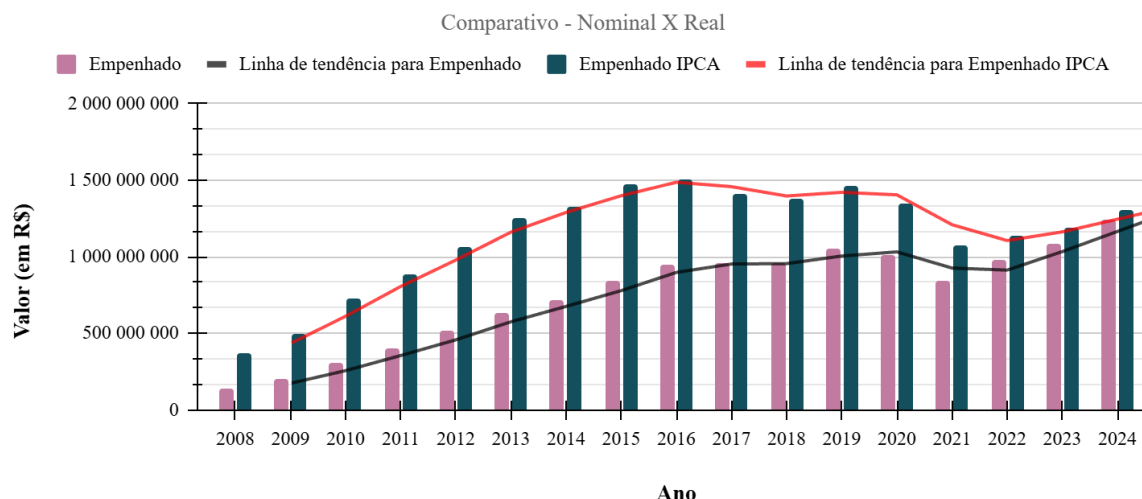
Em linhas gerais, analisando a Ação 4002, é possível observar no gráfico 5 abaixo que em termos nominais, houve um crescimento contínuo e significativo no valor empenhado ao longo dos anos. Em 2008, o valor empenhado foi de R\$141.013.037, e, até 2024, esse valor alcançou R\$1.247.437.147, o que representa um aumento considerável no montante alocado para a ação. Contudo, ao se corrigir os valores pelo IPCA, a magnitude desse crescimento diminui substancialmente. Por exemplo, em 2010, o empenhado nominal foi de R\$307.450.212, enquanto o valor corrigido pelo IPCA alcançou R\$722.098.248. O aumento nominal foi de mais de 2 vezes em relação ao ano anterior, mas, ao se ajustar pela inflação, o crescimento real foi de apenas 1,4 vezes.

¹⁹ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior).



Gráfico 5 - Empenho nominal e real do PNAES/PAE (Ação 4002) - 2008 a 2024²⁰

Comparativo dos valores empenhados na Ação 4002 - 2008 a 2024



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, 2025.

Neste sentido, em valores reais, a ação 4002 teve R\$ 19.407.119.837,00 empenhados e R\$ 15.603.629.944,00 efetivamente pagos, o que mantém a proporção de execução em torno de 80%, mas demonstra que o volume financeiro ajustado ao custo de vida foi significativamente maior do que indicam os dados nominais.

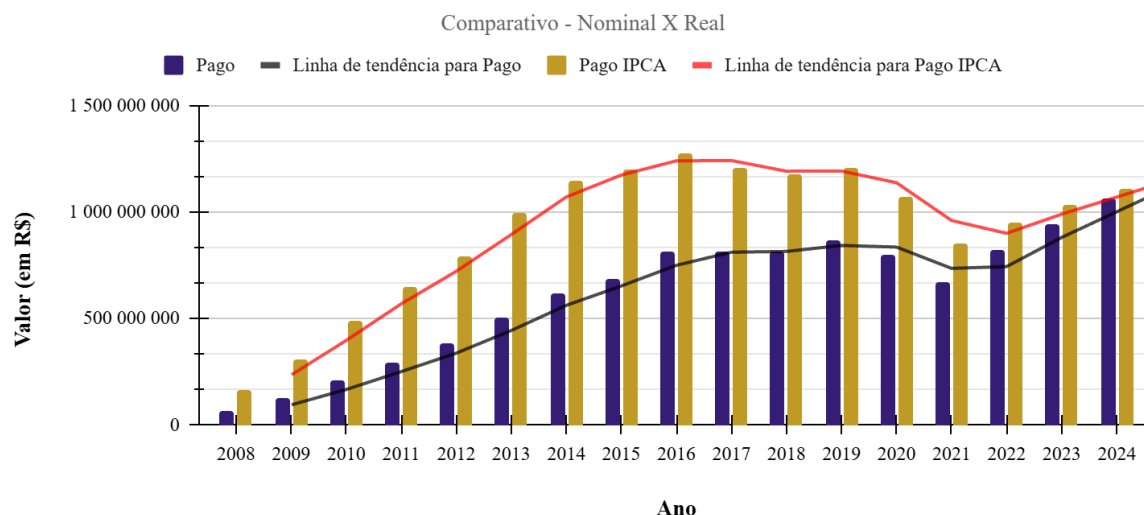
Ademais, no caso da ação 4002, os dados corrigidos pelo IPCA revelam que 2016 foi o ano com maior volume de empenhos, totalizando R\$1,5 bilhão. A partir deste ano, observou-se uma tendência de queda, com o ponto mais crítico em 2021, quando o valor empenhado real foi de R\$1,07 bilhão — uma redução de aproximadamente 28,5% em relação a 2016. A partir de 2021, há uma recuperação gradual nos valores, que atingem R\$1,3 bilhão em 2024, embora ainda abaixo do pico de 2016.

²⁰ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior).



Gráfico 6 - Pagamento nominal e real do PNAES/PAE (Ação 4002) - 2008 a 2024²¹

Comparativo dos valores pagos na Ação 4002 - 2008 a 2024



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, 2025

Por sua vez, conforme gráfico 6 acima, ao analisar os valores pagos (referentes ao exercício fiscal), corrigidos pela inflação, o maior montante foi registrado em 2016, com cerca de R\$1,2 bilhão. Todavia, a partir desse período, os anos seguintes apresentaram oscilações, com os pagamentos (efetivados no ano corrente) mais próximos ocorrendo em 2017 e 2019, ambos na casa de R\$1,2 bilhão. Destaca-se que nos anos subsequentes houve uma tendência de queda nos valores pagos (sem inclusão de Restos a Pagar), registrando as maiores reduções em 2021 e 2022, com repasses reais de R\$850,6 milhões e R\$947,5 milhões, respectivamente. Em 2023 e 2024, observou-se uma leve retomada nos pagamentos (dentro do exercício), passando de R\$1,03 bilhão para R\$1,1 bilhão — um crescimento de 7,6% entre os dois anos, embora ainda aquém dos patamares anteriores.

Na ação 2994 — que compreende os recursos voltados à RFEPCT — foram empenhados nominalmente R\$ 5.708.179.588,00 e pagos R\$ 4.599.139.767,00, o que equivale a cerca de 80,5% da dotação empenhada. O gráfico 7 a seguir ilustra a situação descrita.

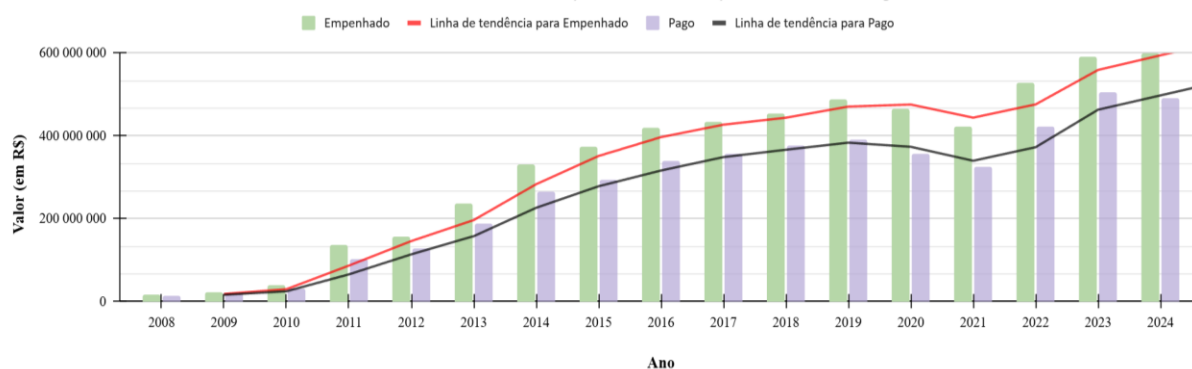
²¹ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior).



Gráfico 7 - Orçamento nominal PNAES/PAE (ação 2994) - 2008 a 2024²²

Orçamento do PNAES - Ação 2994 - 2008 a 2024

2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIOP, 2025.

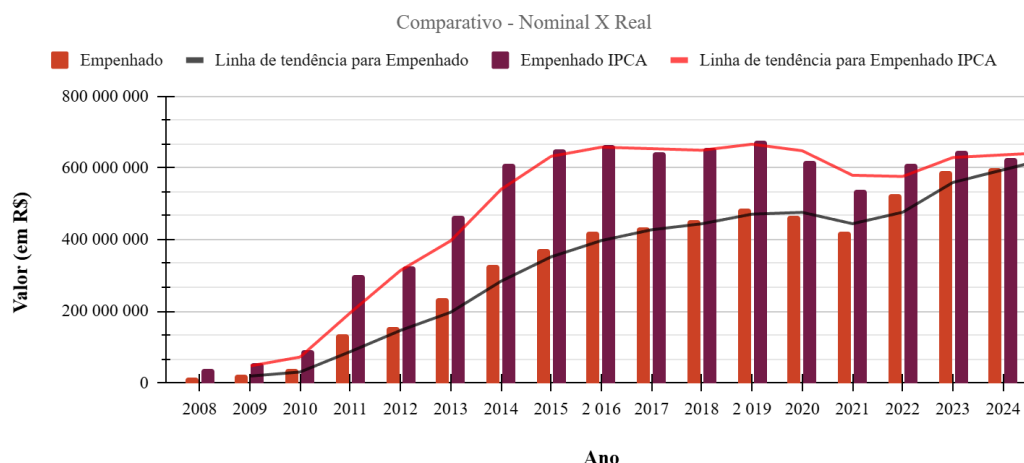
Outrossim, é possível observar que nos primeiros anos (2008 a 2010) da Ação 2994, os valores empenhados e pagos no próprio exercício fiscal eram bastante próximos — com diferença variando entre 2 e 8 milhões de reais —, o que indica uma execução orçamentária relativamente mais eficiente nesse período. Contudo, com o passar do tempo, essa relação passou a apresentar maior oscilação, revelando diferenças mais expressivas entre o montante empenhado e o efetivamente quitado no ano de referência.

²² Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



Gráfico 8 - Empenho nominal e real do PNAES/PAE (Ação 2994) - 2008 a 2024²³

Comparativo dos valores empenhados na Ação 2994 - 2008 a 2024



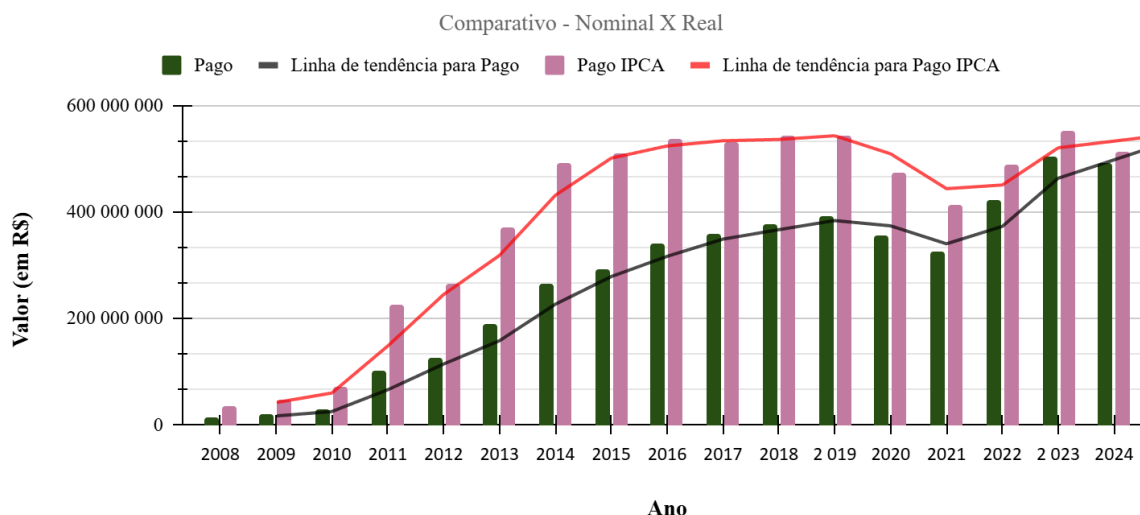
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, 2025

Percebe-se, que de maneira similar, assim como na Ação 4002, na Ação 2994 também se observa um crescimento nominal significativo ao longo dos anos, como demonstrado no gráfico 8 acima, mas a correção pelos índices de inflação altera substancialmente a interpretação desses números. Em aspectos gerais, ao analisar os valores corrigidos revela-se um total empenhado de R\$ 8.221.807.760,00 e R\$ 6.610.726.547,00 pagos, reafirmando a tendência de execução abaixo do total autorizado, mas ainda assim mantendo cerca de 80,4% da dotação orçamentária.

Outrossim, na ação 2994, a maior alocação real de empenhos ocorreu em 2019, com R\$676,7 milhões. Desde então, houve oscilações para mais e para menos, sendo 2023 o ano mais próximo do pico, com R\$645,7 milhões. Em 2024, entretanto, verifica-se novo decréscimo, com os empenhos caindo para R\$626,2 milhões — uma redução de aproximadamente 3% em relação ao ano anterior.

²³ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



Gráfico 9 - Pagamento nominal e real do PNAES/PAE (Ação 2994) - 2008 a 2024 ²⁴**Comparativo dos valores pagos na Ação 2994 - 2008 a 2024**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIGA BRASIL, 2025

De forma análoga, como demonstrado no gráfico 9 acima, os pagamentos (do exercício fiscal) também apresentam uma discrepância significativa entre os valores nominais e reais. Em 2016, o valor pago nominalmente no ano corrente foi de R\$340.184.597, e o valor corrigido pelo IPCA foi de R\$536.599.683, o que implica em uma variação real de 1,2 vezes, enquanto o aumento nominal foi de aproximadamente 1,4 vezes. Além disso, no que se refere aos valores efetivamente quitados no exercício na ação 2994, o maior montante, corrigido pelo IPCA, foi registrado em 2024, com R\$552,7 milhões. Embora a trajetória desde 2016 tenha sido marcada por flutuações, observa-se uma tendência de crescimento gradual. No entanto, ao comparar 2024 com o ano anterior, há uma pequena retração: os pagamentos caíram de R\$544 milhões em 2023 para R\$512,8 milhões em 2024, o que representa uma diminuição de 5,7%.

Por fim, outro recorte realizado nesta pesquisa refere-se à análise das emendas parlamentares destinadas ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) entre os anos de 2015 e 2024, conforme dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A escolha desse período se justifica pela promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu o chamado Orçamento Impositivo, obrigando a execução de emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida

²⁴ Para a análise apresentada neste gráfico, considera-se exclusivamente os valores destinados à Ação Orçamentária 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica).



realizada no ano anterior. Antes disso, não havia garantia de execução orçamentária para essas emendas, o que comprometeria a comparabilidade dos dados.

No que tange às emendas parlamentares, visto que os orçamento destinado ao programa possui orçamento ínfimo quando comparado ao orçamento oriundo do Poder Executivo, optou-se por agregar as ações 2994 e 4002, em linhas gerais, de 2015 a 2024 empenhou-se R\$32.040.654,26 e foram pagos cerca de 42% do orçamento destinado, R\$13.659.611,63. Registra-se que inicialmente as emendas destinadas ao programa foram destinadas de forma mais tímida entre 2015 e 2018, sendo que em 2015 e 2017 não foram empenhados recursos ao programa de assistência, e a partir de 2020 os recursos destinados começam a ser mais perceptíveis. Ainda que se observe um leve incremento nos valores empenhados a partir de 2020, o volume geral permanece modesto: o montante empenhado por meio de emendas equivale a aproximadamente 0,17% do total empenhado para o PNAES/PAE (R\$ 18.552.964.961,00), enquanto o valor efetivamente pago representa cerca de 0,09% do total pago nas duas ações agregadas (R\$ 15.069.740.834,00).

Não menos importante, cabe destacar que diversos fatores podem interferir no processo de execução das emendas parlamentares, como entraves administrativos, questões técnicas relacionadas à operacionalização das emendas individuais, limites de empenho no orçamento anual, além de mudanças nas prioridades políticas e fiscais ao longo dos anos. Soma-se a isso a característica de instabilidade desses recursos, que estão sujeitos a articulação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional. Tais variáveis tornam a análise puramente quantitativa dessas emendas insuficiente para se aferir seu impacto efetivo na consolidação da política pública, principalmente quando comparadas ao volume expressivo de recursos provenientes da ação direta do Executivo Federal.

3.2 Auditoria do TCU sobre o PNAES/PAE

No desenvolvimento desta seção, optou-se por apresentar uma síntese dos principais achados e recomendações constantes no relatório de auditoria operacional realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o PNAES/PAE, considerando a relevância dessa fiscalização para a compreensão aprofundada dos desafios enfrentados pelo programa, posteriormente englobado pela Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que instituiu a Política



Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Essa escolha metodológica justifica-se não apenas pela convergência entre os temas abordados na auditoria e os objetivos desta pesquisa, mas também pela necessidade de contextualizar os resultados obtidos por meio da triangulação dos dados apresentados à luz de uma avaliação institucional abrangente.

Concomitante a isto, cabe destacar que a auditoria do TCU constitui uma atividade de controle externo com finalidade fiscalizatória e indutora de aprimoramentos na gestão pública, e não apenas uma produção técnica ou acadêmica. Nesse sentido, seus achados — ainda que muitos extrapolem a dimensão estritamente orçamentária e que nem todos dialoguem diretamente com a presente pesquisa — fornecem subsídios valiosos para refletir sobre aspectos estruturais do programa, como a governança, os critérios de elegibilidade, os processos de monitoramento e a eficiência na alocação e execução dos recursos.

Ao integrar essa síntese ao corpo da análise, buscou-se estabelecer uma triangulação metodológica com os dados orçamentários obtidos por meio dos sistemas SIOP e SIGA Brasil, ampliando a profundidade analítica da pesquisa, com o objetivo de realizar não apenas uma análise crítica das flutuações e tendências verificadas na execução do PNAES, mas também de fortalecer a PNAES sob a ótica da equidade e da permanência estudantil, bem como de promover o cumprimento de seus objetivos.

A auditoria do TCU sobre o PNAES/PAE foi divulgada em 23 de outubro de 2024. A iniciativa foi autorizada pelo Ministro Jhonatan de Jesus, relator do processo, diante da constatação de fragilidades no monitoramento do programa e na avaliação sistêmica de seus resultados. Destacou-se, especialmente, a ausência de indicadores consolidados que orientassem a tomada de decisão e possíveis aprimoramentos na política pública. Ressalta-se que essa percepção de deficiência já havia sido apontada em 2017, no Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O estudo teve como objetivo avaliar a efetividade do PNAES/PAE no cumprimento de sua finalidade — a democratização das condições de permanência no ensino superior, a promoção da inclusão social, a mitigação das desigualdades socioeconômicas e a redução das taxas de retenção e evasão estudantil. Para tanto, foram analisadas 69 universidades federais,



com foco exclusivo na ação orçamentária 4002, principal eixo de financiamento das ações de assistência estudantil.

Ademais, a investigação concentrou-se em quatro eixos principais: (i) a aderência das normas internas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aos requisitos e diretrizes estabelecidos pelo Decreto nº 7.234/2010; (ii) o grau de atendimento, pelo PNAES/PAE, aos discentes em situação de vulnerabilidade social e outras categorias prioritárias, com vistas ao alcance de seus objetivos; (iii) os critérios de alocação e distribuição dos recursos financeiros entre as 69 IFES, com ênfase na promoção da equidade e na redução das desigualdades sociais e regionais; e (iv) os mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência da execução das ações financiadas pelo programa.

A metodologia adotada pelo TCU incluiu: o envio de questionários às universidades; análise das páginas institucionais das áreas de assistência estudantil nas universidades federais; realização de entrevistas exploratórias; estudos de caso in loco em seis instituições (UFPA, UFOP, UFRN, UFC, UFMS e UFFS); entrevistas com 42 estudantes dessas universidades; além da utilização de dados secundários provenientes do Tesouro Gerencial, do Censo da Educação Superior (CENSUP) e das planilhas enviadas anualmente pelas IFES ao Ministério da Educação (MEC).

A seguir, apresenta-se uma síntese dos principais achados e recomendações da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com o objetivo de estabelecer um diálogo crítico com os dados e análises desenvolvidos ao longo desta pesquisa. A abordagem contempla tanto os aspectos relacionados à execução orçamentária quanto outros elementos fundamentais para a compreensão e fundamentação da política estudada. A inclusão dessa síntese visa não apenas enriquecer a análise sobre os desafios e fragilidades identificados na implementação do programa, mas também evidenciar a importância do controle externo na indução de correções e aperfeiçoamentos programáticos. Ao destacar os elementos mais pertinentes à dimensão orçamentária e à efetividade das ações de assistência estudantil, a discussão contribui para aprofundar a reflexão sobre os limites e as potencialidades da PNAES enquanto instrumento de promoção da equidade no ensino superior federal.



6.2.1 Achados e Recomendações da Auditoria

Achado 1º: Redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União

O primeiro achado da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia uma redução significativa do montante global de recursos destinados à Ação Orçamentária 4002, principal mecanismo de financiamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE). Essa queda, acentuada a partir de 2016, compromete diretamente a capacidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) de garantir cobertura adequada dos benefícios assistenciais, impactando negativamente tanto a quantidade quanto a qualidade dos auxílios concedidos aos estudantes em situação de vulnerabilidade.

A auditoria aponta que a diminuição dos recursos pode ser parcialmente explicada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, popularmente conhecido como “Teto de Gastos”. Essa emenda restringiu o crescimento das despesas primárias da União à variação da inflação do exercício anterior, o que comprometeu a ampliação orçamentária de programas sociais, inclusive o PNAES/PAE. Entretanto, o relatório destaca que, mesmo diante dessa limitação, não houve sequer a recomposição inflacionária dos recursos da Ação 4002, o que agravou ainda mais a perda de capacidade financeira do programa.

Conforme os dados coletados na auditoria, as próprias universidades federais identificaram a insuficiência orçamentária e a imprevisibilidade dos repasses como os principais entraves à execução da política de assistência estudantil, seguidas pela existência de demandas reprimidas, pela dificuldade de atendimento a todas as áreas regulamentadas e pelo aumento dos custos, especialmente com alimentação estudantil, após a pandemia. Esses fatores revelam um quadro de fragilidade estrutural na alocação e gestão dos recursos, que repercute diretamente na efetividade da política.

Outrossim, a presente pesquisa alinha-se aos achados da auditoria ao demonstrar, por meio de análise exploratória dos dados orçamentários extraídos dos sistemas SIOP e SIGA Brasil, queda persistente nos valores destinados não apenas à Ação 4002, mas também à Ação 2994, responsável por outros aspectos relevantes da assistência estudantil.



Essa constatação dialoga diretamente com os resultados empíricos desta pesquisa, em especial com os dados apresentados no Gráfico 2, de autoria própria da presente pesquisa, que demonstra a evolução do orçamento empenhado e pago no âmbito do PNAES/PAE — considerando o somatório das Ações Orçamentárias 4002 e 2994 — entre os anos de 2008 e 2024, em valores nominais e reais corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A análise do gráfico revela que, apesar do aumento nominal dos recursos ao longo dos anos, a correção inflacionária demonstra uma significativa perda do poder de compra dos valores empenhados e dos efetivamente pagos no exercício fiscal, indicando uma deterioração orçamentária ao longo do tempo. Tais achados convergem substancialmente com o Achado 1 da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), que identificou indícios de alocação orçamentária insuficiente e instabilidade nos repasses financeiros como fatores críticos que comprometem a capacidade de execução do PNAES/PAE.

O TCU destaca, ainda, que a tendência de redução orçamentária fragiliza a efetividade da política pública, na medida em que limita o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade, especialmente em um contexto de crescente demanda por assistência. Para mais, verificou-se que a limitação orçamentária não decorre exclusivamente da EC nº 95/2016, mas resulta de um conjunto de fatores, incluindo a priorização de outras agendas governamentais, ausência de reavaliação do público-alvo do programa e a utilização de projeções incrementais baseadas em exercícios anteriores, sem adequação às necessidades reais dos estudantes.

Cabe salientar que a trajetória orçamentária apresentada no Gráfico 6, elaborado no âmbito desta pesquisa, evidencia convergência significativa com o Achado 1 da auditoria do TCU, o qual apontou a existência de uma redução progressiva dos recursos destinados à assistência estudantil no período analisado. A partir da análise dos valores pagos (dentro do exercício fiscal), corrigidos pelo IPCA, observa-se que o maior montante real destinado ao programa foi registrado em 2016, com cerca de R\$ 1,2 bilhão. Esse valor representa o ápice da série histórica em termos de capacidade de financiamento da permanência estudantil. Todavia, os anos subsequentes revelaram um cenário de instabilidade e declínio: os repasses reais mantiveram-se relativamente altos em 2017 e 2019, mas apresentaram quedas expressivas em 2021 e 2022, com valores reduzidos a R\$ 850,6 milhões e R\$ 947,5 milhões, respectivamente.



Tal retração orçamentária real reflete as dificuldades relatadas pelas instituições federais no cumprimento pleno das finalidades do PNAES/PAE e sustenta a constatação do TCU de que a diminuição dos recursos compromete a cobertura do programa frente ao público-alvo. Ainda que os anos de 2023 e 2024 apresentem uma leve recuperação no desembolso anual, com crescimento de 7,6% entre os dois anos, o patamar permanece aquém do necessário para recompor as perdas acumuladas. Isso reafirma a urgência de medidas estruturantes que garantam a sustentabilidade da política de assistência estudantil.

Achado 2º: Critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES/PAE)

O segundo achado da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia a existência de distorções na distribuição dos recursos orçamentários do programa entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). De acordo com o relatório, a atual metodologia de alocação de verbas, estruturada com base na chamada Matriz PNAES/PAE, não considera de forma adequada o perfil socioeconômico dos estudantes nem o grau de participação de discentes em situação de vulnerabilidade no total de matrículas de cada universidade. Essa limitação compromete a efetividade e a equidade da política, já que universidades com maior proporção de estudantes vulneráveis não necessariamente recebem recursos proporcionais às suas demandas.

A lógica subjacente ao financiamento de uma política de assistência estudantil deveria priorizar a equidade distributiva, alocando mais recursos às instituições que concentram maior número de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. No entanto, conforme aponta o TCU, a Matriz PNAES/PAE ainda se baseia em critérios historicamente consolidados e insensíveis às mudanças no perfil discente, deixando de atender ao princípio da justiça distributiva no financiamento das políticas públicas.

Embora esta pesquisa não tenha adotado como foco a análise da regionalização do orçamento por unidade orçamentária — devido à complexidade e à amplitude que tal abordagem exigiria —, reconhece-se a relevância dessa dimensão para o aprimoramento da política pública. A desigualdade na distribuição de recursos entre as universidades, especialmente se desvinculada do perfil real dos estudantes atendidos, pode acentuar



disparidades regionais já existentes, prejudicando a capacidade de resposta das IFES localizadas em regiões com maior vulnerabilidade social.

Achado 3º: Alocação expressiva de recursos PNAES/PAE para subsídio de alimentação a usuários do RU não compreendidos no público-alvo prioritário do PNAES/PAE

O terceiro achado da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca um aspecto relevante da execução orçamentária do programa: a destinação significativa de recursos para subsidiar a alimentação em Restaurantes Universitários (RUs), inclusive para estudantes que não integram o público-alvo prioritário da política de assistência estudantil. Os dados de 2022 apontam que aproximadamente 25% do orçamento do programa foi alocado para despesas com alimentação, distribuídos entre serviços de fornecimento, gêneros alimentícios e serviços de copa e cozinha. Este percentual não inclui ainda os custos indiretos relacionados à manutenção dos espaços e equipamentos dos RUs, o que amplia ainda mais a magnitude desse gasto.

De acordo com o relatório do TCU, apesar de os RUs representarem um instrumento estratégico de permanência estudantil, especialmente para discentes em situação de vulnerabilidade, a auditoria identificou que parte considerável das refeições servidas — cerca de 14 milhões de um total de 35 milhões — foi destinada a estudantes que não são formalmente contemplados pelo PNAES/PAE. Tal constatação levanta preocupações quanto à efetividade do uso dos recursos públicos e à focalização da política, uma vez que os subsídios acabam sendo estendidos para além do escopo definido pelo decreto que regula o programa.

Outrossim, à luz das conclusões do TCU, revela-se necessário aprimorar os mecanismos de transparência e controle social dos gastos com os RUs, garantindo que os subsídios alimentares estejam efetivamente direcionados àqueles que se enquadram nos critérios de vulnerabilidade estabelecidos pela política. Essa medida é fundamental para assegurar a focalização e a justiça distributiva no âmbito do programa, sem, contudo, desconsiderar o valor simbólico e material dos RUs enquanto instrumentos de promoção da equidade no ensino superior.

Neste trabalho em questão, embora não se tenha realizado uma análise pormenorizada dos diferentes eixos programáticos do PNAES/PAE, reconhece-se o papel central



desempenhado pelos Restaurantes Universitários na garantia da permanência estudantil. Historicamente, esses equipamentos foram resultado de intensas mobilizações do movimento estudantil, tornando-se uma das expressões mais visíveis do direito à educação com condições mínimas de dignidade. Assim, o questionamento sobre a abrangência de seu público atendido não deve obscurecer sua importância estrutural para a assistência estudantil.

Achado 4º: Insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades

O quarto achado da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia um problema estrutural que compromete diretamente a implementação eficaz da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): a insuficiência de recursos humanos nas equipes responsáveis pela execução das ações de assistência nas universidades federais. Conforme apontado pelo relatório, todas as 69 universidades federais ouvidas declararam não possuir equipes suficientes, sobretudo nos cargos de assistente social, psicólogo(a), médico(a), nutricionista, apoio administrativo e gestor(a).

De acordo com o levantamento do TCU, seriam necessários 1.503 profissionais adicionais para suprir a lacuna nas equipes técnicas, que hoje contam com 2.474 trabalhadores. O dado mais alarmante, contudo, reside na média do percentual de déficit, estimada em cerca de 79%, o que revela uma situação crônica de subdimensionamento das equipes e fragilidade operacional das ações executadas. Essa escassez de pessoal compromete tanto a capacidade de atendimento das demandas estudantis quanto a qualidade dos serviços prestados, como o acompanhamento psicossocial, a gestão de auxílios financeiros, o funcionamento dos Restaurantes Universitários, entre outros eixos da assistência.

Embora este trabalho não tenha analisado diretamente a estrutura organizacional das universidades nem a composição de suas equipes de assistência estudantil, reconhece-se que a ausência de um corpo técnico adequado pode levar ao sucateamento da política. Mais ainda, tal carência representa uma barreira concreta ao acesso dos estudantes aos direitos assegurados pelo PNAES/PAE, especialmente para aqueles em situação de maior vulnerabilidade. A insuficiência de profissionais qualificados para orientar, selecionar e acompanhar os discentes pode aprofundar desigualdades já existentes e enfraquecer a efetividade da política pública.



Achado 5º: Deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequentemente dimensionamento inadequado da demanda não atendida

O quinto achado da auditoria do TCU revela uma fragilidade fundamental na base informacional que sustenta a execução da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): a ausência de mecanismos sistemáticos de identificação e dimensionamento do público-alvo potencial da política. Embora todas as 69 universidades federais declarem registrar informações socioeconômicas dos ingressantes no ato da matrícula — especialmente dados sobre origem escolar e ingresso por cotas —, aproximadamente 46% das instituições não utilizam essas informações para fins de planejamento e execução das ações de assistência estudantil.

Mesmo entre as universidades que afirmam utilizar os dados coletados na matrícula, apenas oito instituições, segundo verificação do TCU, de fato os empregaram para identificar, em 2023, o quantitativo de ingressantes em situação de vulnerabilidade. Esse cenário revela uma desconexão entre os setores responsáveis pela assistência estudantil e as instâncias acadêmicas responsáveis pelo ingresso discente, o que compromete a eficiência da política e limita sua capacidade de resposta às reais necessidades dos estudantes.

Entretanto, ainda que este trabalho não tenha se debruçado sobre a identificação e categorização do público-alvo da assistência estudantil, reconhece-se que a adoção de mecanismos automáticos de concessão de benefícios — especialmente para estudantes oriundos de cotas para baixa renda — pode contribuir significativamente para agilizar os processos institucionais e tornar o acesso aos auxílios mais célere e menos burocrático. Tal medida não apenas fortaleceria a política de permanência desde o ingresso no ensino superior, como também reduziria barreiras institucionais frequentemente enfrentadas por estudantes vulneráveis. Assim sendo, ainda que não tenha sido objeto de análise direta neste estudo, a implementação de ferramentas eficazes de diagnóstico do perfil discente representa uma dimensão estratégica para o aprimoramento do PNAES/PAE e poderia ser incorporada como uma agenda futura de pesquisa e de proposição de políticas públicas voltadas à permanência estudantil.



Achado 6º: Deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo

O sexto achado da auditoria evidencia um dos principais entraves à consolidação de uma política pública baseada em evidências: a ausência de uma sistemática robusta e integrada de coleta, organização e uso dos dados sobre a assistência estudantil por parte do Ministério da Educação (MEC). Conforme constatado pelo TCU, os dados coletados anualmente pelo Ministério se restringem à execução orçamentária da ação 4002, deixando de fora informações fundamentais sobre atividades financiadas com recursos próprios das universidades, como os auxílios moradia e alimentação, que são pilares do programa.

Ainda que as planilhas apresentem um volume expressivo de informações — incluindo características socioeconômicas, raciais e educacionais dos estudantes beneficiados —, a falta de sistematização e padronização dificulta a utilização desses dados para análises estratégicas. Isso contribui para um cenário de desconhecimento da demanda reprimida, distribuição ineficiente de recursos entre as instituições e fragilidade nos processos de monitoramento e avaliação da política.

Este trabalho não se dedicou especificamente à análise da alocação orçamentária da ação 4002, mas reconhece a relevância desse campo como frente de investigação futura, sobretudo por sua centralidade na efetividade da política de permanência. A forma como os recursos são distribuídos — e os critérios que embasam essa distribuição — impacta diretamente a capacidade das instituições de ensino superior de responder às múltiplas vulnerabilidades enfrentadas pelos estudantes.

Dessa forma, a convergência entre as constatações do TCU e as reflexões aqui desenvolvidas aponta para a necessidade urgente de reformulação dos mecanismos de coleta e análise de dados no âmbito do MEC, de modo a subsidiar decisões mais justas e eficazes. Investir em ferramentas tecnológicas, integrar bases de dados existentes e garantir o diálogo com as universidades são passos fundamentais para que o PNAES/PAE cumpra, de fato, sua função de assegurar o direito à educação superior com equidade e permanência.



Achado 7º: Falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES

O sétimo achado da auditoria do TCU evidencia uma lacuna estrutural na gestão da política de assistência estudantil no Brasil: a falta de avaliação sistemática e contínua de seus resultados, tanto no âmbito das universidades federais quanto em escala nacional. Conforme apontado, a maioria das instituições não realiza análises que permitam mensurar se os objetivos do programa estão sendo efetivamente alcançados — como a melhoria no desempenho acadêmico, redução da evasão e retenção, ou a promoção da permanência estudantil com qualidade.

A ausência dessa avaliação compromete não apenas o aprimoramento da política, mas também dificulta o envolvimento da comunidade acadêmica no debate sobre seus impactos reais. Além disso, a falta de dados padronizados e consolidados, já apontada no achado anterior, contribui diretamente para essa deficiência, uma vez que inviabiliza diagnósticos confiáveis e comparações entre instituições e regiões.

Embora o presente trabalho tenha explorado aspectos teóricos e acadêmicos relativos à evasão universitária e suas taxas, não foi possível estabelecer correlações diretas entre a oferta de políticas de assistência estudantil e a redução da evasão, justamente pela indisponibilidade de dados integrados, desagregados e acessíveis. No entanto, o estudo aqui apresentado, por adotar uma abordagem nacional e contemplar as duas principais ações orçamentárias vinculadas ao PNAES/PAE (4002 e 2994), oferece subsídios relevantes para futuras investigações que venham a preencher essa lacuna.

Achado 8º: Deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados

O oitavo achado da auditoria evidencia que a burocratização e a morosidade dos fluxos de seleção para os auxílios estudantis representam barreiras significativas ao acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade. Segundo o TCU, há um descompasso entre as exigências documentais das universidades e a realidade dos alunos mais pobres, que muitas vezes não conseguem atender plenamente aos requisitos previstos em editais — como prazos curtos, exigência repetida de documentos já apresentados na matrícula ou em processos de cotas, e ausência de aproveitamento de dados previamente coletados.



Adicionalmente, de acordo com o relatório do tribunal, o tempo médio de mais de dois meses entre a matrícula e o recebimento do benefício (73 dias, segundo os dados levantados pela auditoria) coloca em risco a permanência estudantil desde o início do curso, justamente no período mais crítico de adaptação. Tais lacunas processuais tendem a reforçar desigualdades e ampliar a evasão de estudantes que mais necessitam de apoio material imediato para se manterem na universidade.

A auditoria destaca como boas práticas a adoção de cadastro socioeconômico em fluxo contínuo, o uso de informações já prestadas no processo de ingresso (como no Enem ou no Sisu), e o aproveitamento do CadÚnico como proxy inicial para análise de vulnerabilidade. Essas medidas seriam passos importantes para tornar a política de assistência estudantil mais ágil, acessível, previsível e racionalizada.

Embora a presente pesquisa não tenha se debruçado diretamente sobre os fluxos de seleção dos benefícios, reconhece-se que as recomendações do TCU apontam para a necessidade de maior integração entre os dados institucionais e a política de assistência estudantil. Tais avanços poderiam ampliar o alcance do programa, ao mesmo tempo em que favorecem maior transparência, eficiência e efetividade na sua execução.

Achado 9º: Deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade

O nono achado da auditoria destaca que os objetivos do PNAES/PAE de promoção da inclusão social e de mitigação das desigualdades regionais e sociais (conforme o art. 2º, incisos II e IV, do Decreto nº 7.234/2010) não estão sendo plenamente atendidos. Isso decorre, principalmente, da limitação dos critérios de elegibilidade adotados pelas universidades, que frequentemente se restringem à renda per capita e à origem em escola pública. Essa abordagem reduzida ignora outros marcadores importantes de vulnerabilidade social, como raça, deficiência, identidade de gênero, orientação sexual, local de moradia, entre outros — o que pode excluir estudantes igualmente vulneráveis da política de assistência estudantil, contribuindo, assim, para o agravamento das taxas de evasão e a reprodução das desigualdades estruturais.



A recomendação do TCU para que as universidades ampliem os critérios de seleção dos beneficiários do PNAES/PAE é uma tentativa de tornar a política mais sensível às múltiplas dimensões da vulnerabilidade social, incorporando a complexidade dos perfis dos estudantes atendidos.

Na presente pesquisa, embora não tenha sido realizado um aprofundamento sobre os critérios de elegibilidade adotados por cada instituição, observou-se, desde as análises iniciais, uma considerável heterogeneidade entre os critérios utilizados pelas universidades. Tal diversidade — não regulada de forma padronizada — limita a comparabilidade dos dados, enfraquece a consolidação de um perfil nacional dos beneficiários e dificulta o aprimoramento sistemático da política.

Achado 10º: Ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior

O décimo achado da auditoria revela que a falta de divulgação prévia e acessível dos auxílios de assistência estudantil representa um obstáculo importante à democratização do acesso ao ensino superior. Segundo o TCU, a maioria das universidades federais não informa de forma clara, em seus canais oficiais e nos processos seletivos (como vestibulares, Enem e Sisu), a existência, os tipos e os valores aproximados dos benefícios oferecidos por meio do programa. Essa omissão prejudica o planejamento dos estudantes em potencial, sobretudo os oriundos de contextos de vulnerabilidade, que muitas vezes precisam avaliar previamente questões logísticas e financeiras para decidir pela continuidade dos estudos.

Ainda que a presente pesquisa não tenha abordado diretamente os aspectos comunicacionais e de publicidade da política, reconhece-se que a divulgação ativa e clara dos benefícios ofertados tem papel estratégico para garantir o acesso à permanência estudantil desde o ingresso. Conhecer previamente os auxílios disponíveis pode ser determinante para que estudantes em situação de vulnerabilidade optem por cursar o ensino superior público, além de favorecer que esses mesmos estudantes busquem os mecanismos de apoio antes que situações de evasão se concretizem. Assim, mesmo não sendo objeto direto desta análise, o tema da divulgação converge com a possibilidade de dar continuidade a este trabalho, buscando compreender os fatores que favorecem ou limitam a permanência no ensino superior por meio da assistência estudantil.



Achado 11º: Deficiências na regulamentação interna do PNAES/PAE

O décimo primeiro achado identificou que grande parte das universidades federais brasileiras não possui regulamentação interna adequada para a execução plena do PNAES/PAE, o que compromete a segurança jurídica, a transparência e a efetividade da política de assistência estudantil. De acordo com a auditoria, 86% das instituições não normatizaram integralmente as disposições necessárias à execução do programa, evidenciando lacunas importantes em aspectos como mecanismos de avaliação, participação discente e articulação com ensino, pesquisa e extensão.

Além disso, mais de 40 universidades não regulamentaram todas as áreas previstas no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.234/2010, e mais de 40 não contemplaram a articulação da política com áreas estratégicas, o que demonstra o quanto a assistência estudantil ainda é tratada de forma fragmentada no planejamento institucional de muitas instituições de ensino superior.

Embora este achado não tenha sido abordado em profundidade na presente pesquisa, o processo investigativo contribuiu para o fortalecimento da percepção sobre a relevância da regulamentação da assistência estudantil como política de Estado, sobretudo a partir da recente sanção da Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, constatando a necessidade da institucionalização da política no âmbito das universidades, com normas claras, mecanismos de participação democrática e avaliação contínua, elementos essenciais à consolidação de políticas públicas comprometidas com a equidade no ensino superior.

Achado 12º: Baixa efetividade dos mecanismos de participação discente

O décimo segundo achado identificou, como um dos entraves à plena execução do programa, a baixa efetividade dos mecanismos de participação discente nas universidades federais. Embora cerca de 75% das instituições afirmem possuir regulamentações internas que preveem tal participação, a maioria das instâncias existentes tem caráter apenas consultivo ou se restringe a temas pontuais, o que limita a capacidade de incidência e influência dos estudantes nas decisões relacionadas à assistência estudantil. Esse cenário pode ser explicado, em parte, pela falta de institucionalização efetiva desses mecanismos, bem como pela criação recente de algumas universidades que ainda não desenvolveram estruturas participativas consolidadas.



A experiência positiva relatada pelo TCU na Universidade Federal do Cariri (UFCA), que adota orçamento participativo desde 2018, indica o potencial transformador de práticas que valorizam a escuta ativa e a corresponsabilidade dos estudantes na alocação de recursos. A adoção de instâncias formais com poder deliberativo, em substituição ou complemento às instâncias meramente consultivas, pode fortalecer a governança da assistência estudantil e garantir maior legitimidade, transparência e aderência às reais demandas discentes.

Apesar de o presente trabalho não ter analisado diretamente os canais formais de participação discente no âmbito da assistência estudantil, reconhece-se a centralidade da mobilização estudantil na consolidação e defesa dessa política, conforme demonstrado nos capítulos anteriores. A criação e a manutenção dos restaurantes universitários, por exemplo, foram conquistas históricas obtidas por meio da organização e luta do movimento estudantil, assim como a própria fundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), que se constituiu como um ator central na agenda da permanência estudantil nas últimas décadas.

Achado 13º: Induficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES/PAE e falta de transparencia sobre os resultados do programa

O décimo terceiro achado apontou como um dos entraves à qualificação da política de assistência estudantil a insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do programa. Segundo o relatório, 42% das universidades não publicam relatórios de avaliação na internet, 62% não divulgam as folhas de pagamento dos beneficiários, 29% não trabalham com dados abertos, e 30% não possuem painéis de informação sobre o programa. Além disso, mesmo os relatórios existentes são, em sua maioria, limitados à descrição quantitativa de bolsas e auxílios ofertados, sem incluir recortes por perfil social dos estudantes atendidos.

Ainda de acordo com o relatório da auditoria, a fragilidade na transparência ativa compromete o controle social, dificulta o planejamento eficiente de ações e recursos e inviabiliza a monitorização sistemática da eficácia da política pública, especialmente no que diz respeito ao atendimento de grupos específicos em situação de vulnerabilidade. Outrossim, a ausência de informações desagregadas dificulta, por exemplo, a identificação de possíveis desigualdades na permanência de estudantes por critérios como raça, renda, gênero, deficiência ou território de origem, o que pode levar à perpetuação de desigualdades e ao aumento das taxas de evasão e retenção nesses segmentos.



Embora o presente trabalho não tenha abordado diretamente a transparência na execução do PNAES/PAE, reconhece-se a importância das recomendações do TCU, especialmente para subsidiar novas pesquisas centradas nos beneficiários do programa e na efetividade das ações voltadas à permanência estudantil. A disponibilização de dados detalhados, atualizados e acessíveis é condição fundamental para a realização de diagnósticos aprofundados, a formulação de propostas baseadas em evidências e a consolidação de um ciclo virtuoso de avaliação e aprimoramento contínuo da política.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1 Síntese dos achados

A pesquisa contribui ao revelar, por meio da análise de valores empenhados e da execução financeira anual (corrigidos pelo IPCA), não apenas a tendência de redução real dos recursos para o PNAES/PAE após 2016, mas também os significativos descompassos entre a previsão orçamentária e a efetiva quitação das despesas. Em diversos anos da série histórica, notamos que os valores liquidados e pagos ficaram aquém dos empenhados, o que sugere entraves na execução orçamentária, como contingenciamentos, reprogramações ou dificuldades operacionais. Esse descompasso fragiliza a efetividade do programa, uma vez que mesmo quando há previsão de recursos, o não pagamento total compromete o alcance de suas ações. Assim, a análise em valores reais, somada à avaliação da execução orçamentária, revela um cenário de declínio e instabilidade que impõe desafios concretos à política de assistência estudantil no Brasil.

Em termos nominais, é possível observar um crescimento nos valores autorizados e pagos ao longo dos anos, especialmente entre 2008 e 2014, quando há uma ampliação significativa do orçamento voltado à assistência estudantil nas universidades federais. Esse período coincide com a expansão das políticas públicas de inclusão e democratização do acesso ao ensino superior, impulsionadas por programas como o Reuni²⁵ (Programa de Apoio a Planos

²⁵ O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Dentre as diretrizes do programa,



de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) Reuni e por uma conjuntura política voltada à redução das desigualdades sociais.

A partir de 2015, no entanto, observa-se uma estagnação ou queda nos valores nominais, particularmente na ação 2994, responsável pelas despesas discricionárias das instituições. A ação 4002, por sua vez, apresenta uma recomposição mais perceptível nos últimos anos, sugerindo esforços de retomada da agenda de assistência estudantil. Ainda assim, os dados nominais por si só não são suficientes para dimensionar os reais efeitos orçamentários sobre o programa.

Ao corrigirmos os valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a trajetória de crescimento aparente é significativamente atenuada. A análise real, que considera o poder de compra dos recursos ao longo do tempo, mostra que o orçamento do PNAES/PAE sofreu perdas importantes em sua capacidade de garantir a permanência estudantil, sobretudo após a imposição do teto de gastos pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e durante os anos de instabilidade política e econômica que se seguiram. Mesmo em momentos de aparente recomposição nominal, como entre 2020 e 2023, os valores reais não necessariamente retornaram aos patamares observados na primeira metade da década de 2010.

Essa discrepância evidencia que o crescimento em termos nominais não se traduz, necessariamente, em ampliação da capacidade de execução das políticas públicas voltadas à permanência estudantil. Por exemplo, enquanto em 2014 a ação 2994 alcançou um dos maiores valores nominais da série analisada, a correção pelo IPCA mostra que esse patamar só foi efetivamente superado, em termos reais, em anos muito posteriores — e com oscilações. Da mesma forma, a ação 4002, que teve elevações nominais após 2019, não apresentou ganhos reais proporcionais, evidenciando limitações impostas pela desvalorização monetária ao longo do tempo.

De resto, em um cenário mais amplo, a discrepância entre os valores nominais e os valores corrigidos pelo IPCA aponta para a necessidade de uma análise mais aprofundada das políticas orçamentárias. Embora os valores nominais possam sugerir uma ampliação substancial no orçamento das ações, a correção pela inflação demonstra que, em termos reais,

estão a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, ampliação da mobilidade estudantil e ampliação da mobilidade estudantil. O programa foi descontinuado em dezembro de 2022.



esse aumento é significativamente mais contido. A inflação reduz o poder de compra dos recursos públicos, o que impacta diretamente a eficácia das políticas públicas ao longo do tempo. No caso das ações 4002 e 2994, a variação nominal dos valores empenhados e da execução financeira anual sugere um crescimento robusto. No entanto, a realidade econômica, corrigida pela inflação, indica que, na prática, os recursos podem ter sido insuficientes para manter o mesmo nível de efetividade e impacto das políticas ao longo dos anos.

As flutuações orçamentárias apresentadas podem ser atribuídas a uma série de fatores que impactam diretamente a execução orçamentária dessa linha de ação específica. Primeiramente, a complexidade da ação 2994 pode ter influenciado as dificuldades na execução. Essa ação, que visa a assistência aos estudantes das instituições federais de educação profissional e tecnológica, envolve um número maior de instituições e necessidades específicas, o que pode tornar o processo de alocação e uso dos recursos mais desafiador. A diversidade das instituições envolvidas, com características e demandas variadas, dificulta a padronização e o planejamento orçamentário, contribuindo para oscilações nos valores empenhados e naqueles pagos no exercício fiscal.

Nesse contexto, os dados evidenciam um padrão de subexecução que merece atenção, pois representa a não transformação plena dos valores empenhados em ações concretas de assistência estudantil. Essa dinâmica pode comprometer a efetividade do programa, uma vez que os estudantes que dele dependem enfrentam a descontinuidade ou o não atendimento de necessidades básicas — como alimentação, moradia e transporte —, impactando diretamente na permanência e no desempenho acadêmico. A análise desses índices ao longo do tempo também contribui para a avaliação da capacidade de gestão do programa, bem como da priorização política conferida à assistência estudantil dentro do orçamento federal.

Além disso, a pesquisa demonstra que o comparativo apresentado dos percentuais das dotações pagas de ambas as ações, embora relativamente próximos, revelam que uma parcela significativa dos recursos autorizados para ambas as ações não foi efetivamente executada, o que pode estar relacionado a diferentes fatores administrativos e orçamentários, como contingenciamentos, bloqueios temporários, ou mesmo limitações operacionais na ponta.

Outrossim, as alterações na política educacional e mudanças no escopo do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) também podem ter contribuído para a



oscilação dos valores empenhados e dos efetivamente pagos no exercício fiscal ao longo dos anos. A redefinição de metas, a reestruturação das prioridades de assistência estudantil ou a revisão dos critérios de elegibilidade das instituições beneficiadas podem ter ocasionado variações significativas nos montantes destinados à Ação 2994. Tais modificações, muitas vezes decorrentes de mudanças de gestão ou de diretrizes ministeriais, podem ter gerado instabilidade na execução orçamentária, comprometendo a continuidade e a previsibilidade dos repasses.

Em suma, os desafios enfrentados na execução orçamentária da Ação 2994 podem ser atribuídos a um conjunto multifatorial. Isso inclui a complexidade na gestão de recursos para um número expressivo e diverso de instituições federais de educação profissional e tecnológica, a ocorrência de imprevistos administrativos, entraves burocráticos, alterações recorrentes no orçamento federal e mudanças nas diretrizes das políticas educacionais. Esses elementos, interligados, comprometem a capacidade de alocação e execução eficiente dos recursos, contribuindo para as flutuações observadas entre os valores empenhados e aqueles de fato quitados no período analisado.

Cabe salientar que as análises da presente pesquisa são corroboradas por alguns dos achados discutidos na auditoria do Tribunal de Contas da União, destacando os achados 1º, 6º, 11º e 13º.

No achado 1º, o TCU evidencia a redução do orçamento destinado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE). Essa constatação converge diretamente com os resultados deste estudo, que demonstra como a diminuição dos repasses compromete a cobertura dos benefícios assistenciais ofertados, afetando não apenas a Ação 4002, mas também a ação 2994. Essa insuficiência de recursos acarreta o não atendimento de demandas, o não acesso efetivo aos auxílios e a consequente fragilização da política pública. Ao restringir o alcance do programa, esse processo compromete estruturalmente a função do PNAES enquanto mecanismo de combate à evasão no ensino superior federal, corroborando a leitura crítica empreendida nesta pesquisa sobre os efeitos da descontinuidade orçamentária na efetividade da assistência estudantil.

Adicionalmente, assim como evidenciado na presente pesquisa, a auditoria do TCU reconhece que, embora a Emenda Constitucional nº 95/2016 (PEC do Teto de Gastos) tenha



sido um fator relevante para a restrição orçamentária do PNAES, ela não pode ser considerada a única responsável pela redução dos recursos. O relatório destaca que o decréscimo orçamentário também pode ser atribuído a outras causas, como cortes decorrentes de prioridades governamentais distintas e a prática de utilizar projeções incrementais de orçamento sem reavaliar o público-alvo e as necessidades reais. Esse reconhecimento converge com as análises desenvolvidas neste estudo, reforçando a complexidade do contexto orçamentário e a necessidade de uma revisão mais criteriosa dos critérios e processos de alocação de recursos para a assistência estudantil.

Por sua vez, ao se debruçar sobre o achado 6º, nota-se que ele corrobora as reflexões desenvolvidas nesta pesquisa ao evidenciar a fragilidade da sistemática de coleta e uso de dados no âmbito do PNAES. A ausência de uma base de dados integrada, padronizada e abrangente compromete o monitoramento efetivo e a avaliação crítica da política, dificultando a identificação de demandas reprimidas e a aferição de resultados. Esse cenário reforça a constatação, também apontada neste trabalho, de que há indícios de alocação inadequada dos recursos orçamentários, visto que, sem informações qualificadas, a distribuição tende a desconsiderar as reais necessidades. Ademais, a escassez de dados sistematizados, especialmente sobre o período anterior à institucionalização do programa — uma limitação enfrentada por esta pesquisa —, evidencia um entrave estrutural à construção de uma política pública de permanência baseada em evidências. Assim, o achado do TCU não apenas confirma as dificuldades aqui diagnosticadas, mas também destaca a urgência de aprimorar os instrumentos de gestão da informação para garantir maior efetividade e justiça distributiva no âmbito do PNAES.

Em consonância com o achado 6º, o achado 13º evidencia uma dimensão crítica da política de assistência estudantil: a fragilidade da transparência ativa no âmbito do PNAES/PAE. A baixa divulgação de informações por parte das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a limitação dos dados disponibilizados — frequentemente restritos a números agregados — comprometem o controle social, a accountability e a capacidade de avaliação qualificada. Essa deficiência repercute diretamente na invisibilização de desigualdades (como raça, gênero, território ou condição de deficiência), dificultando a identificação de padrões de exclusão e a proposição de respostas adequadas. Ainda que esta pesquisa não tenha se debruçado especificamente sobre os mecanismos de transparência,



reconhece-se que a escassez de informações sistematizadas e desagregadas impõe barreiras significativas à produção de diagnósticos aprofundados sobre o PNAES. Assim, o achado do TCU reforça a percepção de que a ausência de dados acessíveis e públicos sobre os resultados da política limita a possibilidade de aprimoramento contínuo, diminuindo os efeitos reais da assistência estudantil e enfraquecendo o potencial transformador da política no enfrentamento das desigualdades educacionais.

Por fim, o achado 11º destaca a ausência de regulamentação interna adequada em grande parte das IFES, reforçando a importância de normativos institucionais que garantam a efetividade, a segurança jurídica e a coerência na execução do PNAES/PAE. Essa constatação dialoga com o objetivo desta pesquisa ao sublinhar a urgência de fortalecimento dos instrumentos regulatórios da política, sobretudo na dimensão orçamentária. Observa-se que a ausência de detalhamento nos Planos Orçamentários (POs) fragiliza a transparência e o acompanhamento da alocação de recursos. Considera-se essencial, portanto, que os POs discriminem de forma clara os programas e ações do PNAES, incluindo os montantes para cada eixo (alimentação, moradia, transporte, apoio pedagógico, etc.), viabilizando gestão mais eficiente, controle preciso e avaliação qualificada. A convergência entre esse achado e os apontamentos desta pesquisa evidencia que a regulamentação não deve se limitar ao plano normativo-institucional, mas deve também alcançar o planejamento orçamentário, condição indispensável para a consolidação da assistência estudantil como política de Estado.

Ao analisar ambas as ações, além dos fatores administrativos e logísticos, outros elementos também podem ter influenciado as flutuações observadas nos valores empenhados e pagos pelas ações 4002 e 2994. Mudanças nas políticas públicas ao longo dos anos, como a implementação de novas diretrizes para a distribuição de recursos ou alterações nos critérios de elegibilidade, podem ter afetado a alocação orçamentária. Ademais, o cenário econômico e fiscal do Brasil, com variações na arrecadação federal e crises fiscais, pode ter limitado a disponibilidade de recursos, o que impactou diretamente o ritmo de execução do programa. A pandemia de Covid-19, por exemplo, reconfigurou as prioridades do governo, exigindo a alocação de recursos emergenciais em áreas de saúde e assistência social, o que pode ter comprometido o financiamento da política. Além disso, a eficiência da gestão orçamentária e a falta de monitoramento rigoroso das execuções podem ter gerado ineficiências nos repasses, resultando em uma execução mais lenta e abaixo do inicialmente empenhado. Por fim, as



necessidades regionais e as características específicas das instituições de ensino também desempenham um papel importante nas variações orçamentárias, dado que regiões com maior demanda por assistência estudantil ou com desafios logísticos adicionais podem ter exigido ajustes orçamentários que influenciaram as flutuações no financiamento do programa.

4.2 Limitações da pesquisa

Esta pesquisa enfrentou algumas limitações metodológicas que merecem ser destacadas, sobretudo no que se refere ao acesso, tratamento e consolidação dos dados orçamentários analisados. A primeira delas refere-se à impossibilidade de utilização do sistema Tesouro Gerencial, cuja base de dados representa uma importante fonte para o acompanhamento detalhado da execução orçamentária da administração pública federal. Por razões de segurança institucional, o acesso ao referido sistema é restrito a usuários previamente credenciados, em geral vinculados diretamente à gestão pública, o que inviabilizou o aprofundamento de algumas análises originalmente previstas, especialmente no que diz respeito à verificação direta das constatações indicadas nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Além disso, observou-se a inexistência de padronização das nomenclaturas e classificações utilizadas nos planos orçamentários relacionados às ações da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o que dificultou o rastreamento preciso e contínuo dos recursos destinados aos programas e ações ao longo do tempo. Essa inconsistência terminológica impediu a elaboração de uma análise agregada e comparativa dos diversos programas que compõem a política, etapa inicialmente prevista no escopo desta investigação.

Outra limitação relevante consistiu na ausência de um repositório único e consolidado de informações sobre a execução orçamentária por unidade federativa ou instituição de ensino, o que restringiu a análise regionalizada da aplicação dos recursos do PNAES/PAE. Embora sistemas como o SIOP e o SIGA Brasil tenham sido utilizados como fontes principais, a fragmentação dos dados entre diferentes plataformas públicas — somada a limitações técnicas de filtragem e à descontinuidade temporal de algumas bases — dificultou a obtenção de séries históricas completas, especialmente no que se refere às ações vinculadas aos códigos 4002 e 2994.



Ainda nessa perspectiva, outra limitação enfrentada ao longo da pesquisa refere-se à dificuldade de acesso a informações sistematizadas relativas ao período anterior à criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE). A escassez de dados organizados e disponibilizados nos sistemas oficiais de transparência governamental, como o SIOP e o SIGA Brasil, compromete a possibilidade de realizar uma análise comparativa mais robusta entre o cenário prévio e posterior à institucionalização do programa. Esse déficit de registros consolidados sobre as ações de assistência estudantil desenvolvidas antes de 2008 restringe a compreensão histórica da evolução das políticas voltadas à permanência no ensino superior. Por sua vez, ainda que essa lacuna não comprometa os objetivos centrais da pesquisa, ela evidencia a importância da ampliação dos esforços de sistematização e publicização dos dados públicos como condição para o fortalecimento da produção de conhecimento qualificado sobre políticas educacionais.

Por fim, é importante ressaltar que a pesquisa dependeu, em parte, de documentos oficiais e relatórios institucionais que, embora confiáveis, refletem as escolhas metodológicas e limitações dos próprios órgãos emissores. Isso inclui, por exemplo, os critérios adotados nas auditorias do TCU, os recortes temporais de determinados dados e a forma como as informações foram sistematizadas e divulgadas publicamente.

Apesar dessas limitações, os dados e análises apresentados oferecem contribuições significativas para a compreensão da dinâmica orçamentária da assistência estudantil no Brasil e servem de base para futuros aprofundamentos que envolvem o cruzamento com outras fontes ou o acesso a sistemas internos da administração pública.

4.3 Considerações finais

A presente pesquisa teve como propósito analisar, à luz das transformações orçamentárias ocorridas ao longo dos últimos anos, os desafios enfrentados pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE) no cumprimento de sua finalidade precípua: assegurar condições materiais de permanência aos estudantes em situação de vulnerabilidade nas instituições federais de ensino superior. A partir dessa análise, foi possível constatar que a instabilidade orçamentária, aliada à ausência de padronização normativa e de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação, compromete a efetividade do programa, fragilizando



seu papel como política pública estruturante para a democratização do ensino superior no Brasil.

Ademais, a partir dos achados apontados pela auditoria do TCU, também se julga essencial a composição e capacitação de equipes técnicas adequadas nas instituições federais de ensino para a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), uma vez que a presença de profissionais preparados e comprometidos com a função social da política é elemento decisivo para que a assistência não se limite ao plano formal, mas se traduza em acesso real a direitos, promovendo a permanência dos estudantes.

Concomitante a isto, assim como indicado na auditoria, reconhece-se que a padronização dos critérios de seleção seria um avanço normativo importante, tanto para a transparência e a equidade na concessão dos auxílios quanto para o desenvolvimento de indicadores confiáveis e construção de banco de dados padronizados.

E ainda na linha das recomendações da auditoria, se defende o fortalecimento dos canais de participação estudantil no âmbito do PNAES/PAE, por meio de uma escuta ativa e qualificada dos sujeitos impactados pelas ações de permanência — os próprios estudantes — sendo, portanto, indispensável para o aprimoramento contínuo do programa, especialmente em um contexto de crescentes desafios sociais e econômicos.

Nesse contexto, evidencia-se a partir dos dados da pesquisa em questão, a urgência de medidas institucionais que garantam maior estabilidade, previsibilidade e coerência na gestão do programa. Neste sentido, a adoção de diretrizes nacionais mais claras e integradas, associadas à criação de instrumentos de controle social, transparência ativa e participação qualificada das instituições federais e dos estudantes no processo decisório, é condição fundamental para assegurar que os recursos públicos destinados à assistência estudantil cumpram de forma mais efetiva seus objetivos redistributivos e emancipatórios.

Por sua vez, a retração orçamentária observada ao longo da última década, especialmente no contexto de restrições fiscais e de contingenciamentos sucessivos, revela o risco de descontinuidade das ações de assistência estudantil e de agravamento das desigualdades sociais e regionais. Também foi constatado durante a pesquisa que a redução dos investimentos compromete diretamente a capacidade do Estado em garantir o direito à



permanência, tornando ainda mais vulneráveis os estudantes que dependem de auxílios para alimentação, transporte, moradia e apoio pedagógico. Tal cenário ameaça não apenas o desempenho acadêmico, mas o próprio princípio constitucional da educação como um direito social universal e uma via de inclusão e mobilidade.

A ausência de critérios unificados para seleção e concessão dos benefícios no âmbito do PNAES/PAE impõe limites à equidade do programa, dificultando o desenvolvimento de indicadores confiáveis, comparáveis e capazes de subsidiar políticas públicas baseadas em evidências. A padronização normativa, respeitadas as especificidades regionais, representa, portanto, um avanço necessário para qualificar a política, reduzir arbitrariedades e fortalecer a isonomia entre os estudantes beneficiários.

Importa destacar que, embora a Emenda Constitucional nº 95/2016 — que instituiu o Novo Regime Fiscal — tenha constituído o ponto de partida para a análise orçamentária do programa, esta pesquisa revelou que a restrição dos recursos destinados ao PNAES/PAE não pode ser atribuída exclusivamente a essa limitação fiscal. De fato, ao longo do processo investigativo, tornou-se evidente que diversos fatores político-institucionais também influenciam a alocação orçamentária do programa, tais como a priorização de outras agendas governamentais, a ausência de revisões periódicas sobre o perfil e as necessidades do público-alvo, bem como a falta de mecanismos robustos de planejamento e avaliação integrada no âmbito das instituições federais de ensino e do Ministério da Educação.

Assim, a compreensão da dinâmica orçamentária do PNAES/PAE requer uma abordagem plural e integradora, que ultrapasse a mera análise do impacto das normas fiscais, incorporando as complexidades inerentes à gestão pública, às prioridades político-institucionais e às práticas administrativas que condicionam o financiamento e a implementação da assistência estudantil. A consideração desses múltiplos determinantes revela-se indispensável para a formulação de estratégias institucionais robustas, capazes de assegurar a sustentabilidade financeira e a efetividade da política pública, garantindo o direito à permanência dos estudantes e promovendo, consequentemente, a consolidação da democratização do ensino superior no Brasil.

De tal modo, acredita-se que a criação do programa, tal como da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), deve ser compreendida como uma resposta institucional às



pressões sociais por equidade no acesso e permanência no ensino superior, em especial diante da ampliação do número de vagas nas universidades públicas e do crescimento da diversidade do corpo discente. Nesse sentido, o programa foi concebido como instrumento fundamental para consolidar a democratização do ensino superior, assegurando que estudantes oriundos de grupos socialmente vulneráveis não apenas ingressem nas instituições federais, mas também tenham condições efetivas de concluir seus cursos.

Por fim, no que tange à avaliação da execução orçamentária do PNAES/PAE, cumpre observar que os dados utilizados nesta pesquisa — particularmente os referentes aos valores pagos — não englobam os Restos a Pagar, isto é, os montantes liquidados em exercícios financeiros posteriores. Essa delimitação metodológica impõe limites à análise da efetividade da execução, uma vez que parte significativa dos recursos empenhados pode ser executada em anos subsequentes, o que pode distorcer a percepção de subexecução do programa. Assim, para uma avaliação mais precisa do grau de execução orçamentária, é recomendável considerar o total empenhado frente às dotações autorizadas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), o que permite aferir com maior fidelidade a capacidade institucional de operacionalização dos recursos previstos. Tal consideração reforça a importância de abordagens metodológicas mais refinadas no acompanhamento de políticas públicas que envolvam ciclos orçamentários plurianuais e múltiplas etapas de execução financeira.

4.4 Recomendações

Com base nas análises empreendidas ao longo desta pesquisa, algumas recomendações se mostram pertinentes à qualificação e ao aprimoramento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), tanto no que se refere à sua execução orçamentária quanto à sua efetividade no atendimento às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Em primeiro lugar, recomenda-se a padronização nacional das planilhas de prestação de contas e dos critérios de seleção utilizados pelas instituições federais de ensino para a concessão dos auxílios estudantis. Atualmente, a heterogeneidade desses documentos e a autonomia irrestrita conferida às instituições dificultam a análise comparativa dos dados, comprometem a transparência pública e inviabilizam o acompanhamento mais efetivo da



execução da política por parte de órgãos de controle, pesquisadores e da sociedade civil. A adoção de parâmetros uniformes para os instrumentos de gestão e monitoramento pode contribuir para a produção de indicadores mais precisos e confiáveis, além de reforçar os princípios da equidade, da publicidade e da eficiência administrativa.

Essa recomendação encontra respaldo na Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União, segundo a qual a escassez de recursos tem comprometido o cumprimento integral das diretrizes do PNAES/PAE. Conforme os respondentes dos questionários aplicados na auditoria, a limitação orçamentária frequentemente leva à priorização de auxílios como alimentação e moradia, em detrimento de outras demandas igualmente relevantes, como transporte, creche, apoio pedagógico e auxílio permanência. Também foram identificadas restrições à cumulatividade de benefícios e à ampliação da política para grupos em situação de vulnerabilidade que não se enquadram nos critérios prioritários atuais. Nesse sentido, a padronização dos critérios e das planilhas de alocação dos recursos permitiria maior racionalidade na distribuição e controle dos auxílios, assegurando que a política responda de forma mais justa e proporcional às diferentes realidades regionais e institucionais.

Outra recomendação relevante diz respeito à obrigatoriedade de padronização das nomenclaturas utilizadas nos Planos Orçamentários (POs) vinculados ao PNAES/PAE. A ausência de uniformidade entre os códigos e descrições atribuídas às ações e sub-ações orçamentárias dificulta a rastreabilidade dos recursos públicos, bem como a identificação dos montantes efetivamente destinados a cada programa ou serviço contemplado pela política de assistência estudantil. A padronização terminológica, acompanhada de maior detalhamento e transparência nas bases de dados públicas (como SIOP e SIGA Brasil), fortaleceria o controle social e a accountability, além de facilitar o desenvolvimento de estudos técnicos e avaliações de impacto da política.

Adicionalmente, esta pesquisa enfatiza a importância de considerar, nas análises sobre assistência estudantil, não apenas a Ação Orçamentária 4002 (Assistência ao Estudante de Educação Superior), tradicionalmente associada ao programa, mas também a ação 2994 (Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica). A inclusão desta última se justifica pelo seu papel estrutural na manutenção das condições de ensino, pesquisa e extensão — elementos que influenciam diretamente a permanência



estudantil, especialmente quando se trata de infraestrutura, recursos humanos e serviços institucionais. Diante disso, recomenda-se que futuras auditorias e estudos de avaliação do PNAES/PAE considerem ambas as ações orçamentárias de forma articulada, a fim de mapear suas convergências e divergências no atendimento às necessidades dos estudantes e na sustentação das instituições, especialmente no que tange às especificidades de cada rede (universidades, institutos federais e centros de educação tecnológica) e dos públicos que elas atendem.

Diante do cenário multifacetado que envolve a execução orçamentária do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/PAE), torna-se premente a formulação de estratégias que visem mitigar os impactos das flutuações orçamentárias e aprimorar a efetividade da política. Portanto, a recomendação consiste na realização de revisões periódicas das diretrizes e critérios de distribuição de recursos, com o objetivo de garantir maior aderência às reais necessidades das instituições federais de ensino, especialmente aquelas que enfrentam desafios logísticos, limitações estruturais ou demandas regionais mais agudas. Essa revisão deve considerar tanto os indicadores socioeconômicos dos estudantes quanto a capacidade institucional de resposta às demandas, de forma a promover maior equidade na alocação dos recursos.

A criação de um sistema de alocação de recursos mais flexível, que permita ajustes rápidos com base nas variações locais e nas prioridades emergentes, poderia garantir uma distribuição mais equitativa e eficaz dos fundos. Além disso, é crucial aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação da execução orçamentária, utilizando ferramentas de gestão digital e plataformas de acompanhamento em tempo real, que possam identificar gargalos e ineficiências de forma proativa. A implementação de um modelo de gestão baseado em resultados, com indicadores de desempenho claros, também permitiria avaliar com maior precisão a utilização dos recursos e facilitar ajustes rápidos. Ademais, outra possibilidade é o fortalecimento na articulação entre os diferentes níveis de governo e as instituições de ensino, criando canais de comunicação mais ágeis e transparentes, contribuiria para otimizar o processo de repasses, reduzindo a burocracia e acelerando a execução dos recursos, mesmo em contextos de instabilidade fiscal ou emergências como a pandemia.



Outro aspecto crítico refere-se à complexidade imposta pelo modelo descentralizado de gestão dos recursos do PNAES/PAE. Embora tal modelo busque preservar a autonomia das instituições de ensino, ele acarreta desafios significativos no contexto da administração pública brasileira, caracterizada por burocracia excessiva, sobreposição de competências e heterogeneidade institucional. A multiplicidade de atores envolvidos — entre órgãos federais, gestores institucionais e órgãos de controle — frequentemente resulta em falhas de comunicação, atrasos nos repasses financeiros e dificuldades na padronização de procedimentos, o que impacta negativamente a fluidez e a eficácia da execução orçamentária.

Nesse contexto, recomenda-se a implementação de um sistema nacional integrado de gestão da assistência estudantil, com processos automatizados e digitalizados que centralizem a tramitação das etapas administrativas. Tal sistema poderia incorporar funcionalidades de transparência ativa, controle social e alertas automáticos para atrasos ou desvios, promovendo maior celeridade, previsibilidade e integridade nos repasses. Ademais, o sistema poderia permitir o monitoramento em tempo real dos repasses, oferecendo maior transparência e controle, além de garantir que os recursos sejam alocados de maneira mais eficiente e no tempo devido.

Além disso, o fortalecimento da capacitação das instituições de ensino e dos gestores envolvidos na execução do programa seria essencial. A promoção de treinamentos periódicos sobre as normas e os processos administrativos relacionados a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) garantiria que todos os envolvidos compreendessem melhor os procedimentos e estivessem mais preparados para lidar com a complexidade da execução orçamentária. Isso não apenas reduziria os erros administrativos, mas também ajudaria a identificar e corrigir problemas de forma proativa.

No mesmo sentido, propõe-se o estabelecimento de um sistema permanente de escuta e feedback entre os diversos atores envolvidos na política — gestores federais, representantes institucionais e estudantes —, com o objetivo de captar demandas emergentes, identificar falhas e promover ajustes orientados pela realidade concreta da comunidade acadêmica. A participação estudantil nesse processo deve ser valorizada como elemento estruturante, não apenas por seu caráter democrático, mas por garantir que as decisões reflitam as vivências e necessidades dos sujeitos mais diretamente impactados.



Por fim, sugere-se que a revisão periódica dos critérios de alocação leve em conta as desigualdades regionais, institucionais e socioeconômicas, promovendo um modelo adaptativo capaz de responder às oscilações do cenário econômico e aos desafios estruturais enfrentados pelas instituições federais de ensino. A resiliência do PNAES/PAE diante de crises — como emergências sanitárias, cortes orçamentários e mudanças no perfil do corpo discente — depende diretamente da capacidade do programa em se adaptar, sem perder de vista sua finalidade redistributiva e seu compromisso com a permanência qualificada de estudantes em situação de vulnerabilidade.

Essas recomendações visam não apenas aprimorar os aspectos técnicos da execução orçamentária, mas também fortalecer os fundamentos democráticos e sociais que justificam a existência da política de assistência estudantil, reafirmando o papel do Estado como garantidor do direito à educação superior com equidade.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Luiza Medeiros. A Contrarreforma neoliberal na contramão do direito à educação: uma análise da assistência estudantil na pós-graduação da UFPB. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. História da Educação e da Pedagogia. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMARAL, Josali do. & DANTAS, Maria Betânia da Silva. História da educação brasileira. João Pessoa. IFPB, 2014.

BORGES, Eduardo Henrique Narciso; GOUVÊA, Adriane Pereira; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. PLURAL, Revista do Programa de Pós - Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.29.1, jan./jun., 2022, p.60-79.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

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

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasil, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório da comissão especial de estudos sobre evasão nas universidades públicas brasileiras, 1997. Brasília: MEC, 1997.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2025. Brasília, 2015.



BRASIL. Portaria normativa no 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES. Brasília, Brasil, dez. 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Relatório de auditoria. Programa Nacional de Assistência Estudantil. TC 017.513/2023-5. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/28/64/A3/F9/57BB29102B9F7619F18818A8/017.513-2023-5-JPJ%20-%20auditoria_PNAES.pdf

BRITTO, Tatiana Feitosa de. Assistência Estudantil: O direito à educação para além da dimensão do acesso. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Dezembro 2023 (Texto para Discussão nº 324).

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE Hilton. Constituições do Brasil.10.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

CASTANHA, André Paulo. O Ato adicional de 1834 na História da educação Brasileira. In: V Jornada do HISTEDBR, 2005, Sorocaba. Anais da V Jornada do Histedbr: Instituições escolares Brasileiras, 2005. v. Único.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como Direito. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), v. 38, p. 293-303, 2008.

DEMARCHI, Clovis. Autonomia do direito educacional. Revista Eletrônica de Direito Educacional, Universidade do Vale do Itajaí, v. 1, n.2, p. 2-tema, 2002.

HERINGER, Rosana. Permanência Estudantil No Ensino Superior Público Brasileiro: Reflexões A Partir de dez anos de pesquisas. Cadernos De Estudos Sociais, 2023.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. Serviço Social e Sociedade, n. 129, p. 285-303, 2017.



KOWALSKI, Aline Viero. Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. 2012. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

NAKAMURA, Pedro. Restaurantes universitários combatem a fome e a evasão de estudantes, mas falta política de segurança alimentar no ensino superior. O joio e o trigo, 2024. Disponível em: <https://ojoioeotriggo.com.br/2024/03/restaurantes-universitarios-fome-evasao-estudantes/#:~:text=%E2%80%9CCom%20fome%2C%20ningu%C3%A9m%20estuda%E2%80%9D,->

Manuella%20Mirella%2C%20presidente&text=De%20acordo%20com%20Patr%C3%ADcia%20Perez,escreve%20com%20outras%20duas%20pesquisadoras.&text=Uma%20universidade%20ter%20restaurante%2C%20no,as%20de%20cozinha%20ou%20limpeza.

PAULA, Maria de Fátima Costa de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 301-315, jul. 2017.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco; ZAIDAN, Junia Claudia Santana de Mattos; GALVÃO, Ana Carolina. A invenção da balbúrdia: dossiê sobre as intervenções de Bolsonaro nas Instituições Federais de Ensino Superior [livro eletrônico]. Brasília, DF: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2022.

POERNER, Arthur. O Poder Jovem: história da participação política dos estudantes desde o Brasil-Colônia até o governo Lula. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005.

RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - as ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. Rev. psicol. polít., São Paulo, v. 19, n. 45, p. 286-300, ago. 2019.

SANTOS, Shilton Roque dos; DRAGO, Crislaine Cassiano; AZEVEDO, Marcio Adriano de; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. Políticas de assistência estudantil e permanência de



estudantes na pandemia: reflexões a partir da experiência do IFN–Campus Natal Central. *Revista Labor*, Fortaleza, v. 1, n. 26, p. 167-192, jul./dez. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação & Sociedade* [online]. v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.

SAYEGH, Liliane Márcia Lucas. Dinâmica Urbana em Ouro Preto: conflitos decorrentes de sua patrimonialização e de sua consolidação como cidade universitária. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SEMESP. Mapa do Ensino Superior no Brasil. 2024. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2024/04/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2024.pdf>>.

SILVA, Adão Rogério Xavier; CARVALHO, Mark Clark Assen de. Demarcações históricas sobre a política de assistência estudantil no Brasil. *Revista Exitus*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e020042, 2020.

SILVA, Noemi Santos da. O “batismo na instrução”: projetos e práticas de instrução formal de escravos, libertos e ingênuos no Paraná provincial. 2014. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969.



APÊNDICE A - METODOLOGIA DE CORREÇÃO DOS VALORES PELO IPCA

Os valores anuais do IPCA acumulado para os meses de dezembro de cada ano foram coletados diretamente do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo o período de 2008 a 2024. Esta coleta foi realizada com o intuito de garantir a utilização de índices oficiais e atualizados para a correção monetária dos dados orçamentários. Dessa forma, assegura-se a precisão e consistência dos ajustes realizados, permitindo a análise dos valores em termos reais e a comparação entre os diferentes anos de forma adequada. Além disso, os valores supracitados estão apresentados na tabela abaixo, correspondendo ao valor acumulado de dezembro de cada ano.

Ano	Acumulado do ano (dez)	Fator acumulado
2008	5,90	2,594438620188570
2009	4,31	2,449894825484960
2010	5,91	2,348667266307120
2011	6,50	2,217606709760290
2012	5,84	2,082259821371170
2013	5,91	1,967365666450460
2014	6,41	1,857582538429290
2015	10,67	1,745684182341220
2016	6,29	1,577377954586800
2017	2,95	1,484032321560640
2018	3,75	1,441507840272600
2019	4,31	1,389405147250700
2020	4,52	1,331996114706830
2021	10,06	1,274393527274050
2022	5,79	1,157907984076000
2023	4,62	1,094534440000000
2024	4,62	1,046200000000000
2025	-	1,000000000000000

Fonte: Adaptado de IBGE, 2025



A partir dos valores anuais do IPCA, calculou-se o fator acumulado de inflação, por meio da multiplicação sucessiva dos índices a partir do ano base (2025), de forma decrescente, conforme a seguinte expressão matemática:

$$F_i = F_{i+1} \times \left(1 + \frac{IPCA_i}{100} \right)$$

em que:

F_i é o fator acumulado do ano i ;

F_{i+1} é o fator do ano seguinte;

$IPCA_i$ é a taxa anual de inflação do ano i , expressa em porcentagem.

Cumpramos informar que o fator do ano base (2025) foi fixado como $F_{2025} = 1,00$.

Embora seja comum dividir todos os fatores pelo valor do fator do ano base (realizando a normalização), essa etapa foi desnecessária neste estudo. Isso se deve ao fato de que o fator correspondente ao ano de 2025 foi fixado em 1,00 desde o início do processo. Assim, todos os fatores acumulados subsequentes já refletem valores relativos ao ano base, dispensando a necessidade de qualquer transformação adicional para a comparação entre os diferentes períodos.

A partir dos valores anuais do IPCA, calculou-se o fator acumulado de inflação, por meio da multiplicação sucessiva dos índices a partir do ano base (2025), de forma decrescente, conforme a seguinte expressão matemática:

$$F_i = F_{i+1} \times \left(1 + \frac{IPCA_i}{100} \right)$$

em que:

F_i é o fator acumulado do ano i ;

F_{i+1} é o fator do ano seguinte;

$IPCA_i$ é a taxa anual de inflação do ano i , expressa em porcentagem.

Cumpramos informar que o fator do ano base (2025) foi fixado como $F_{2025} = 1,00$.



Embora seja comum dividir todos os fatores pelo valor do fator do ano base (realizando a normalização), essa etapa foi desnecessária neste estudo. Isso se deve ao fato de que o fator correspondente ao ano de 2025 foi fixado em 1,00 desde o início do processo. Assim, todos os fatores acumulados subsequentes já refletem valores relativos ao ano base, dispensando a necessidade de qualquer transformação adicional para a comparação entre os diferentes períodos.

Nesse contexto e com os fatores já ajustados, os valores nominais de cada ano foram convertidos em valores reais de 2025 a partir da seguinte expressão matemática:

$$V_{\text{corrigido}} = V_{\text{original}} \times Fi$$

em que:

V_{original} é o valor nominal registrado no ano i , em reais;

Fi é o fator acumulado até 2025 para o ano i ;

$V_{\text{corrigido}}$ é o valor atualizado para 2025, expresso em reais.

Essa fórmula permitiu que os valores financeiros de cada ano fossem ajustados pela inflação, de modo a refletirem o poder de compra equivalente ao ano base, ou seja, 2025. Com isso, foi possível realizar a comparação entre os valores de diferentes anos, considerando a variação do custo de vida ao longo do período estudado.



APÊNDICE B - VALORES EMPENHADOS
AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
4002 E 2994 (ATUALIZADOS PELO IPCA)



Tabela 1 – Valores empenhados nas Ações Orçamentárias 4002 e 2994 (valores atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)				
Ano	Acumulado no ano	Índice (IPCA)	Empenhado nominal	Valor atualizado (empenho real)
2008	5,90	2,594438620188570	156 657 227	406 437 561
2009	4,31	2,449894825484960	225 759 088	553 086 020
2010	5,91	2,348667266307120	345 981 052	812 594 372
2011	6,50	2,217606709760290	536 589 352	1 189 944 147
2012	5,84	2,082259821371170	669 754 209	1 394 602 280
2013	5,91	1,967365666450460	874 438 543	1 720 340 367
2014	6,41	1,857582538429290	1 043 447 100	1 938 289 114
2015	10,67	1,745684182341220	1 216 864 797	2 124 261 628
2016	6,29	1,577377954586800	1 372 543 300	2 165 019 543
2017	2,95	1,484032321560640	1 387 075 705	2 058 465 178
2018	3,75	1,441507840272600	1 411 113 579	2 034 131 288
2019	4,31	1,389405147250700	1 540 102 695	2 139 826 612
2020	4,52	1,331996114706830	1 475 137 454	1 964 877 357
2021	10,06	1,274393527274050	1 265 540 206	1 612 796 247
2022	5,79	1,157907984076000	1 512 091 905	1 750 863 290
2023	4,62	1,0945344400000000	1 673 877 018	1 832 116 044
2024	4,62	1,0462000000000000	1 845 991 731	1 931 276 549
2025	1,47	1,0000000000000000		

Obs: Os valores apresentados foram arredondados somente no cálculo do valor final.



APÊNDICE C - VALORES PAGOS AGREGADOS
DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994
(ATUALIZADOS PELO IPCA)



Tabela 2 – Valores pagos nas Ações Orçamentárias 4002 e 2994 (valores atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)				
Ano	Acumulado no ano	Índice (IPCA)	Pago nominal	Valor atualizado (pago real)
2008	5,90	2,594438620188570	75 753 929	196 538 918
2009	4,31	2,449894825484960	144 747 847	354 617 002
2010	5,91	2,348667266307120	237 093 567	556 853 901
2011	6,50	2,217606709760290	394 433 870	874 699 196
2012	5,84	2,082259821371170	507 117 041	1 055 949 438
2013	5,91	1,967365666450460	694 662 261	1 366 654 683
2014	6,41	1,857582538429290	880 164 872	1 634 978 896
2015	10,67	1,745684182341220	980 619 515	1 711 851 977
2016	6,29	1,577377954586800	1 150 288 465	1 814 439 666
2017	2,95	1,484032321560640	1 168 388 598	1 733 926 443
2018	3,75	1,441507840272600	1 192 847 866	1 719 499 551
2019	4,31	1,389405147250700	1 258 993 649	1 749 252 256
2020	4,52	1,331996114706830	1 157 600 068	1 541 918 793
2021	10,06	1,274393527274050	991 688 027	1 263 800 803
2022	5,79	1,157907984076000	1 239 512 321	1 435 241 213
2023	4,62	1,094534440000000	1 446 122 459	1 582 830 836
2024	4,62	1,046200000000000	1 549 706 479	1 621 302 918
2025	1,47	1,000000000000000		

Obs: Os valores apresentados foram arredondados somente no cálculo do valor final.



APÊNDICE D - COMPARATIVO DOS VALORES
AGREGADOS DAS AÇÕES 4002 E 2994 (2008-2024)

Tabela 3 – Comparativo dos valores empenhados e pagos nas Ações Orçamentárias 4002 e 2994 (valores atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)				
Ano	Total empenhado (Nominal) - 2008 a 2024	Valor empenhado (Corrigido - IPCA)	Total pago (Nominal) - 2008 a 2024	Valor pago (Corrigido - IPCA)
2008	156 657 227	406 437 561	75 753 929	196 538 918
2009	225 759 088	553 086 020	144 747 847	354 617 002
2010	345 981 052	812 594 372	237 093 567	556 853 901
2011	536 589 352	1 189 944 147	394 433 870	874 699 196
2012	669 754 209	1 394 602 280	507 117 041	1 055 949 438
2013	874 438 543	1 720 340 367	694 662 261	1 366 654 683
2014	1 043 447 100	1 938 289 114	880 164 872	1 634 978 896
2015	1 216 864 797	2 124 261 628	980 619 515	1 711 851 977
2016	1 372 543 300	2 165 019 543	1 150 288 465	1 814 439 666
2017	1 387 075 705	2 058 465 178	1 168 388 598	1 733 926 443
2018	1 411 113 579	2 034 131 288	1 192 847 866	1 719 499 551
2019	1 540 102 695	2 139 826 612	1 258 993 649	1 749 252 256
2020	1 475 137 454	1 964 877 357	1 157 600 068	1 541 918 793
2021	1 265 540 206	1 612 796 247	991 688 027	1 263 800 803
2022	1 512 091 905	1 750 863 290	1 239 512 321	1 435 241 213
2023	1 673 877 018	1 832 116 044	1 446 122 459	1 582 830 836
2024	1 845 991 731	1 931 276 549	1 549 706 479	1 621 302 918
Totais	18 552 964 961	27 628 927 596	15 069 740 834	22 214 356 491



APÊNDICE E - COMPARATIVO DOS VALORES
EMPENHADOS E PAGOS NA AÇÃO
ORÇAMENTÁRIA 4002 (2008-2024)



Tabela 4 – Valores empenhados e pagos na Ação Orçamentária 4002 (valores atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)				
Ano	Total empenhado (Nominal) - 2008 a 2024	Valor empenhado (Corrigido - IPCA)	Total pago (Nominal) - 2008 a 2024	Valor pago (Corrigido - IPCA)
2008	141 013 037	365 849 670	61 946 838	160 717 269
2009	203 971 655	499 709 103	125 153 456	306 612 804
2010	307 450 212	722 098 248	206 595 864	485 224 944
2011	401 113 697	889 512 426	293 209 077	650 222 417
2012	512 809 339	1 067 802 282	379 915 096	791 081 941
2013	637 604 349	1 254 400 906	505 878 705	995 248 396
2014	713 567 760	1 325 511 011	615 971 693	1 144 218 262
2015	843 707 334	1 472 846 548	687 981 062	1 200 997 658
2016	951 874 877	1 501 466 446	810 103 868	1 277 839 983
2017	953 696 764	1 415 316 822	811 011 108	1 203 566 698
2018	956 886 046	1 379 358 737	817 181 527	1 177 973 577
2019	1 053 038 222	1 463 096 726	867 390 893	1 205 157 371
2020	1 010 985 618	1 346 628 915	801 863 275	1 068 078 766
2021	841 805 000	1 072 790 843	667 490 314	850 645 335
2022	983 967 057	1 139 343 311	818 341 080	947 563 670
2023	1 083 857 260	1 186 319 099	941 097 855	1 030 064 014
2024	1 247 437 147	1 305 068 743	1 059 469 355	1 108 416 839
Totais	12 844 785 374	19 407 119 837	10 470 601 067	15 603 629 944



APÊNDICE F - COMPARATIVO DOS VALORES
EMPENHADOS E PAGOS NA AÇÃO
ORÇAMENTÁRIA 2994 (2008-2024)

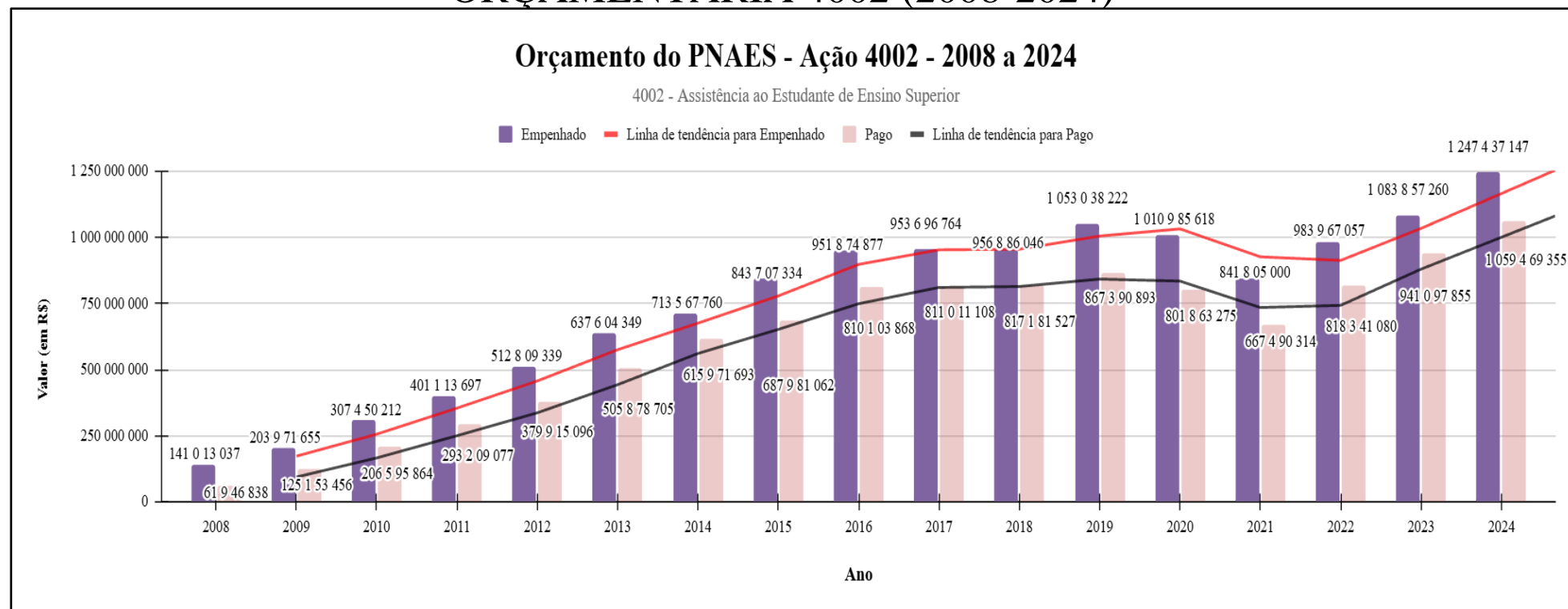


Tabela 5 – Valores empenhados e pagos na Ação Orçamentária 2994 (valores atualizados pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)				
Ano	Total empenhado (Nominal) - 2008 a 2024	Valor empenhado (Corrigido - IPCA)	Total pago (Nominal) - 2008 a 2024	Valor pago (Corrigido - IPCA)
2008	15 644 190	40 587 890	13 807 091	35 821 649
2009	21 787 432	53 376 917	19 594 391	48 004 198
2010	38 530 840	90 496 124	30 497 703	71 628 957
2011	135 475 655	300 431 721	101 224 792	224 476 779
2012	156 944 871	326 799 998	127 201 944	264 867 498
2013	236 834 194	465 939 461	188 783 556	371 406 286
2014	329 879 340	612 778 103	264 193 178	490 760 635
2015	373 157 463	651 415 080	292 638 453	510 854 319
2016	420 668 423	663 553 097	340 184 597	536 599 683
2017	433 378 941	643 148 356	357 377 489	530 359 745
2018	454 227 534	654 772 551	375 666 340	541 525 974
2019	487 064 474	676 729 887	391 602 756	544 094 885
2020	464 151 836	618 248 442	355 736 793	473 840 027
2021	423 735 206	540 005 403	324 197 714	413 155 468
2022	528 124 848	611 519 978	421 171 241	487 677 543
2023	590 019 757	645 796 945	505 024 604	552 766 822
2024	598 554 584	626 207 806	490 237 124	512 886 079
Totais	5 708 179 588	8 221 807 760	4 599 139 767	6 610 726 547

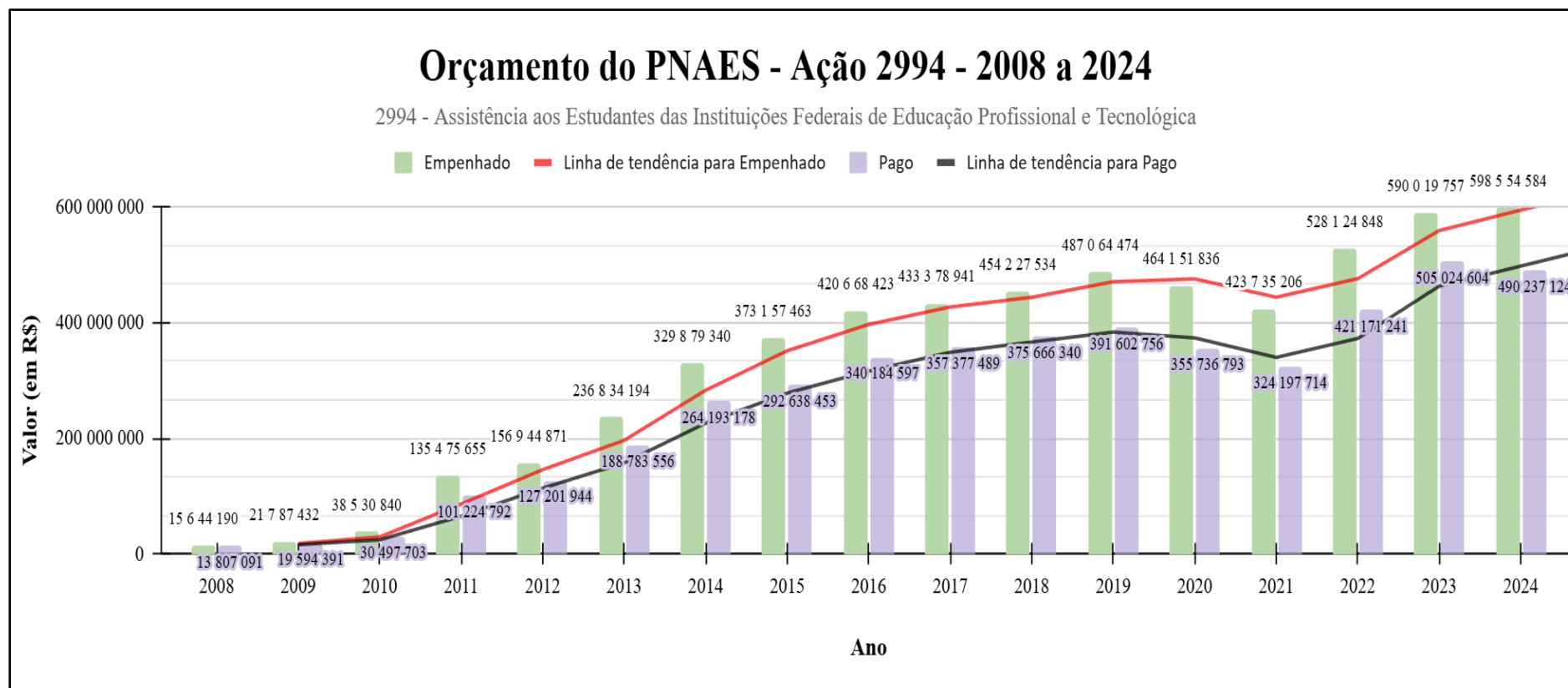


APÊNDICE G - VALORES NOMINAIS EMPENHADOS E PAGOS DA AÇÃO

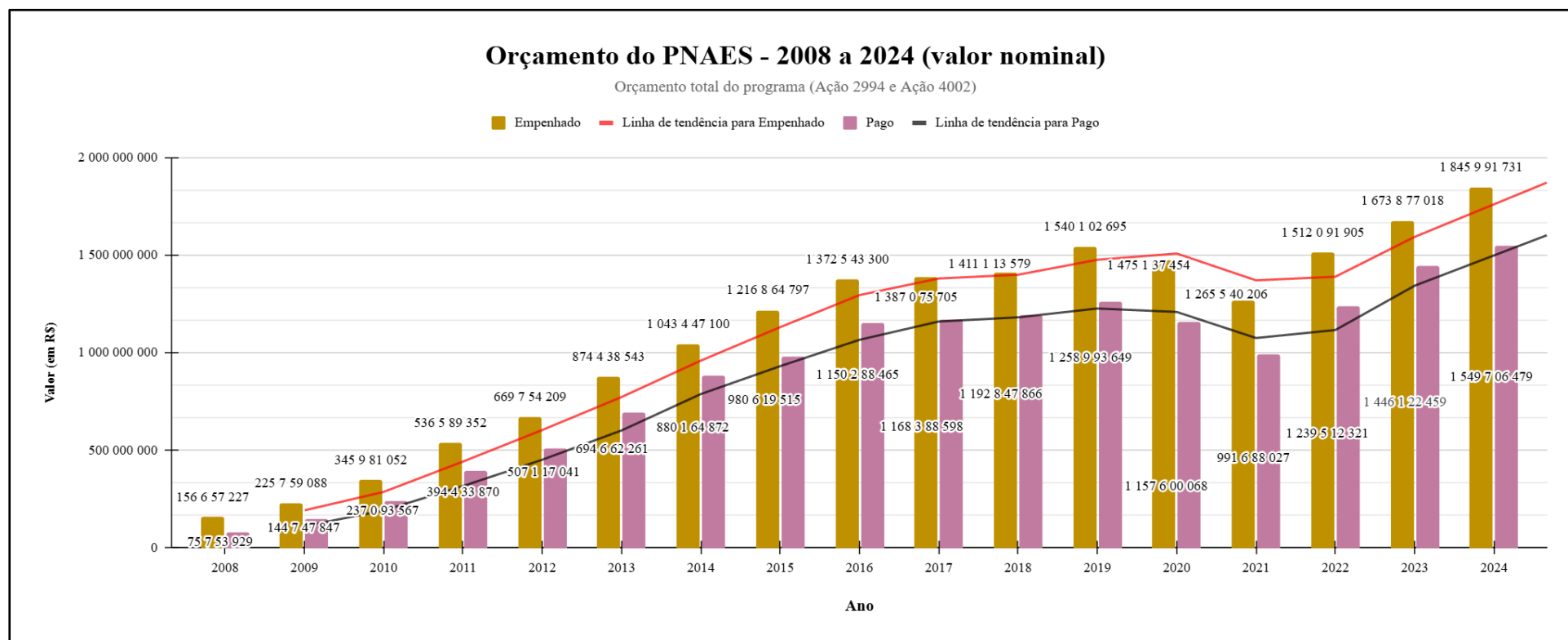
ORÇAMENTÁRIA 4002 (2008-2024)



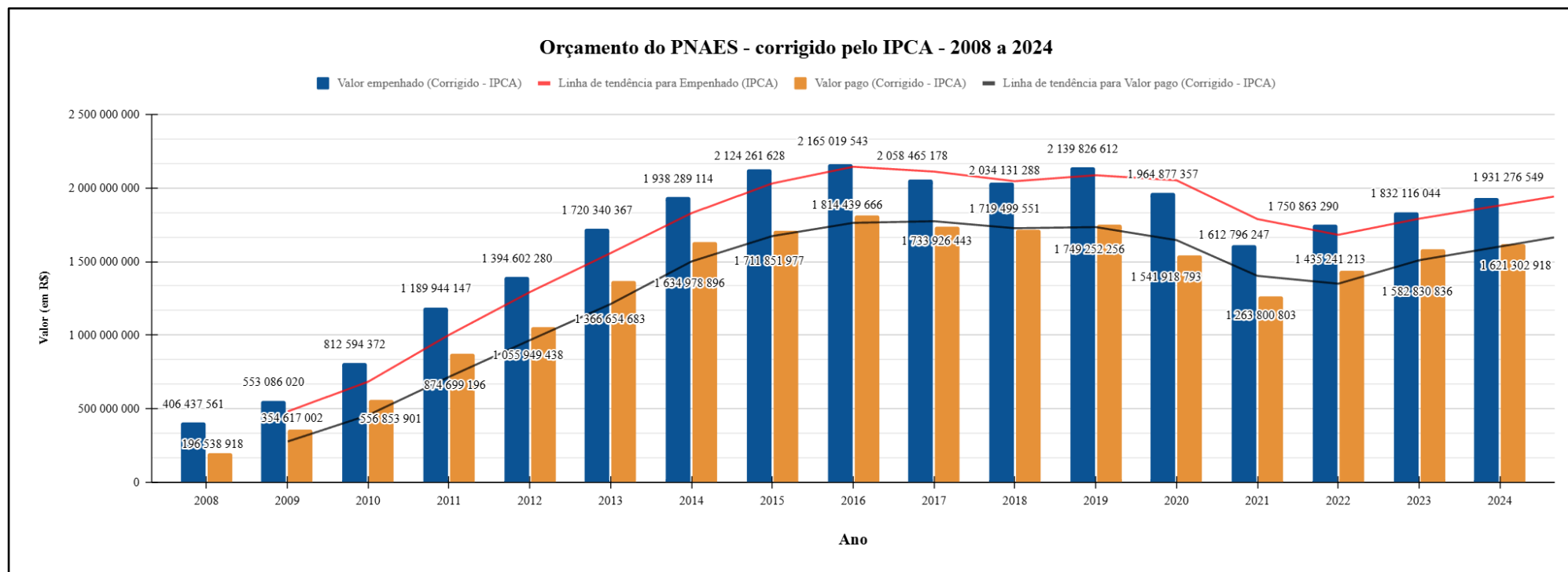
APÊNDICE H - VALORES NOMINAIS EMPENHADOS E PAGOS DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2994 (2008-2024)



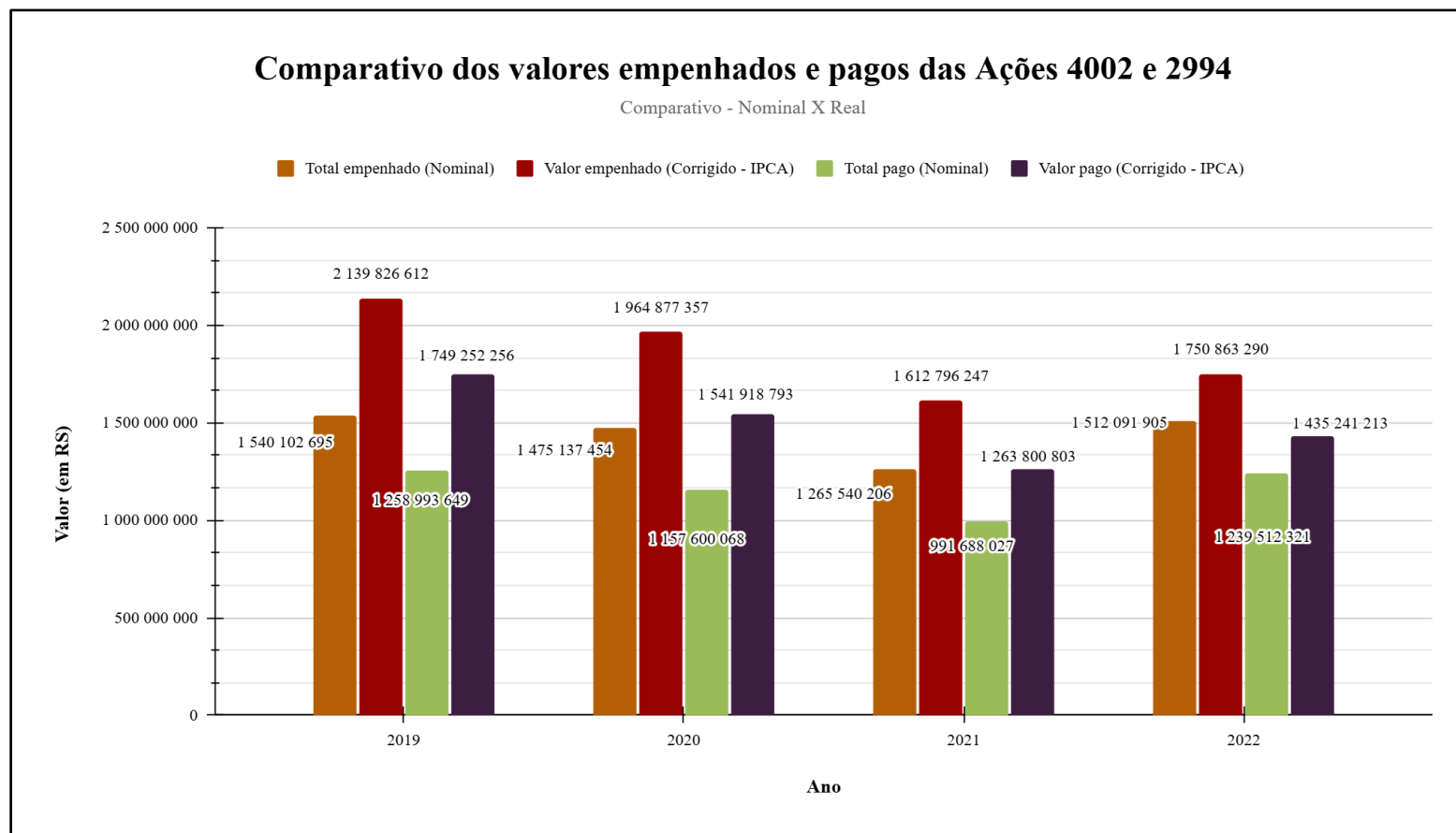
APÊNDICE I - VALORES NOMINAIS AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (2008-2024)



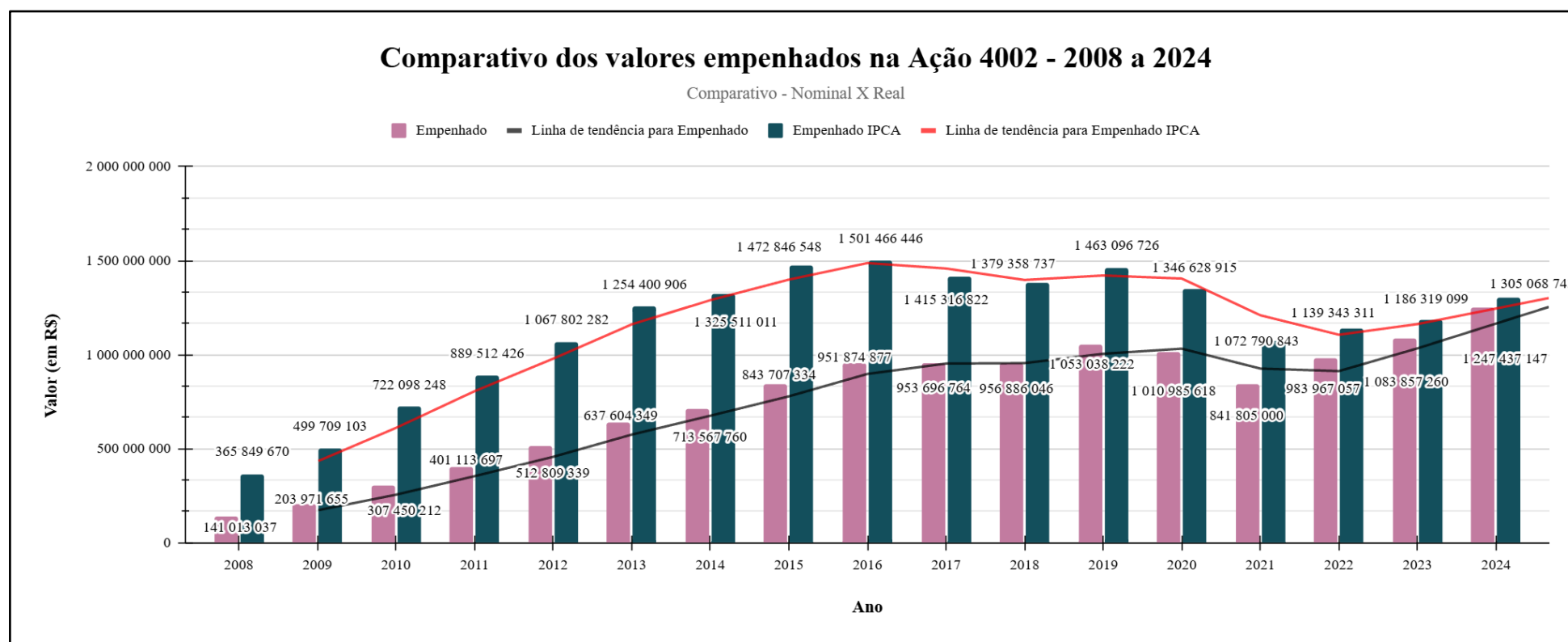
APÊNDICE J - VALORES REAIS (ATUALIZADOS PELO IPCA) AGREGADOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 4002 E 2994 (2008-2024)



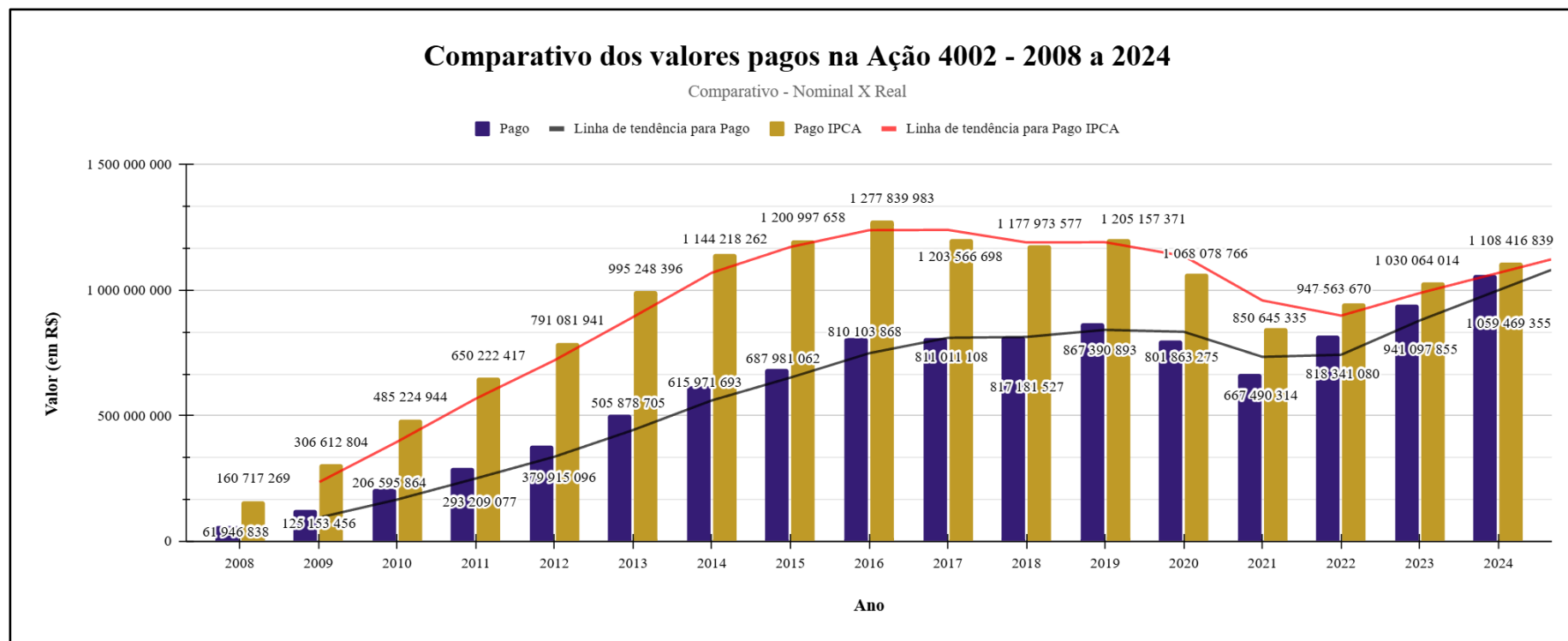
APÊNDICE K - VALORES TOTAIS EMPENHADOS E PAGOS AO PNAES/PAE ENTRE 2019 A 2022 (ATUALIZADO PELO IPCA)



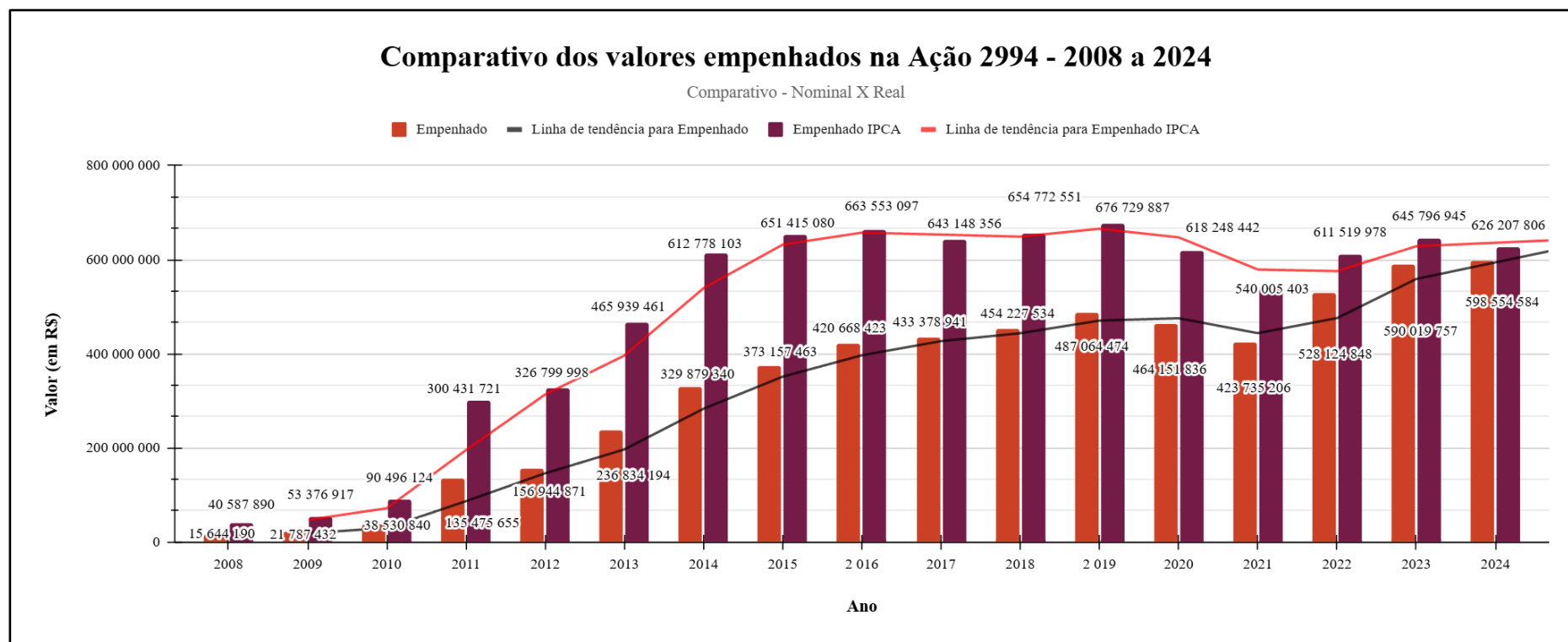
APÊNDICE L - EMPENHO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 4002) - 2008 A 2024



APÊNDICE M - PAGAMENTO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 4002) - 2008 A 2024



APÊNDICE N - EMPENHO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 2994) - 2008 A 2024



APÊNDICE O - PAGAMENTO NOMINAL E REAL DO PNAES/PAE (AÇÃO 2994) - 2008 A 2024

